



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho

Las leyes de transferencia y
delegación en España, casuística
y jurisprudencia constitucional

Presentado por:

Carlos Antón García

Tutelado por:

Carlos Ortega Santiago

Valladolid, 2 de noviembre de 2021

RESUMEN:

En este trabajo, son analizadas las leyes orgánicas de transferencia y delegación contempladas en el art. 150.2 de la CE, que son un mecanismo constitucional válido para realizar atribuciones de competencias a las CC. AA., aunque se trata de un método con carácter secundario. La CE también establece una serie de controles a favor del Estado, que pueden conllevar incluso la suspensión de la transferencia.

También son objeto de análisis tanto qué materias son susceptibles de ser transferidas, como la jurisprudencia del TC relativa a esa cuestión.

Finalmente, se comparan las diversas leyes orgánicas de este tipo que han sido promulgadas, comparando sus fines y su contenido. Además, las sentencias del TC han proporcionado información sobre el funcionamiento de este método constitucional.

ABSTRACT:

In this end-of-degree project, the transfer and delegation laws contemplated in article 150.2 of the Spanish Constitution are analyzed, these laws are a valid constitutional method for assigning powers to the CC. AA., although it is a secondary method. The CE also establishes a series of controls in favor of the State, which may even lead to the suspension of the transfer.

The powers that are susceptible to be transferred and the jurisprudence of the TC regarding this issue are also analyzed.

Finally, the various laws of this type that have been enacted are compared to each other, comparing its purposes and its content. In addition, the sentences of the TC have provided information about this constitutional method.

PALABRAS CLAVE:

Constitución española de 1978, leyes de transferencia y delegación, Comunidades Autónomas, jurisprudencia constitucional

KEY WORDS:

Spanish Constitution of 1978, transfer and delegation laws, Autonomous Communities, constitutional jurisprudence

ÍNDICE

1. Introducción

2. Organización territorial del Estado y la distribución constitucional de competencias
 - 2.1 Organización territorial del Estado
 - 2.2 La distribución constitucional de competencias
 - 2.3 Desarrollo del Estado autonómico

3. El artículo 150 CE y la atribución extraestatutaria de competencias
 - 3.1 Análisis del art. 150 CE
 - 3.1.1 Contenido del artículo y desarrollo histórico
 - 3.2 Atribución extraestatutaria de competencias
 - 3.2.1 Concepto de la atribución extraestatutaria
 - 3.2.2 La atribución extraestatutaria en nuestro sistema autonómico

4. Diferenciación de las leyes orgánicas del art. 150.2 CE respecto otras leyes
 - 4.1 Las leyes marco
 - 4.2 Las leyes de armonización
 - 4.3 Leyes orgánicas que aprueban o reforman EEAA

5. Régimen jurídico de las leyes orgánicas de transferencia y delegación del art. 150.2 CE
 - 5.1 Tramitación
 - 5.2 Materias susceptibles de transferencia y delegación
 - 5.2.1 Concepto
 - 5.2.2 Materias transferibles o delegables
 - 5.2.3. Jurisprudencia constitucional y la STC 17/1990
 - 5.3 Limitación de las materias susceptibles de transferencia y delegación
 - 5.3.1 Alcance de la limitación
 - 5.3.2 Principios limitadores del mecanismo del art. 150.2 CE
 - 5.4 Facultades susceptibles de transferencia y delegación

5.4.1 Facultades atribuibles por la vía del art. 150.2 CE

5.4.2 La posibilidad de traspasar facultades de legislación

5.5 Diferencias entre la transferencia y la delegación

5.6 La atribución de medios financieros a las CC. AA.

6. Control y revocación de la transferencia y delegación

6.1 El control de las leyes orgánicas de transferencia y delegación

6.1.1 La previsión constitucional de formas de control del art. 150.2 CE

6.1.2 El control de las funciones delegadas

6.1.3. Los controles establecidos en las LO de transferencia y delegación

6.1.4 La STC 118/1996

6.2 La revocación de las leyes orgánicas de transferencia y delegación

7. Casuística de las leyes orgánicas de transferencia y delegación

7.1 Las primeras LO de transferencia: la LOTRAVA y la LOTRACA

7.2 La LO 9/1992

7.2.1 Los acuerdos autonómicos de 1992

7.2.2 La LO 9/1992

7.3 Otras leyes orgánicas de transferencia

7.3.1 La LO 16/1995

7.3.2 La LO 2/1996

7.3.3 La LO 6/1997

7.3.4 La LO 6/1999

7.4 La LO de delegación: el caso de la LO 5/1987

7.5 Propositiones de Ley Orgánica de transferencia

8. Conclusiones

9. Jurisprudencia

10. Bibliografía

TABLA DE ABREVIATURAS

CE	Constitución Española
CC. AA.	Comunidades Autónomas
C. A.	Comunidad Autónoma
EEAA	Estatutos de Autonomía
LOAPA	Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico
TC	Tribunal Constitucional
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
FJ	Fundamento jurídico
PNV	Partido Nacionalista Vasco
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
UCD	Unión de Centro Democrático
CyL	Castilla y León
LOTRAVA	Ley Orgánica 12/1982, de 10 de agosto, de transferencia a la Comunidad Valenciana de competencias en materia de titularidad estatal.
LOTRACA	Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias a Canarias.
LO	Ley Orgánica

1. Introducción

La distribución constitucional de competencias entre el Estado central y los entes territoriales que lo conforman (en nuestro caso las Comunidades Autónomas) es una cuestión fundamental para la organización de todo el Estado¹. El alcance de las competencias que los diversos poderes territoriales pueden asumir determinará su grado de poder político, por lo que este reparto es muy relevante para el posterior desarrollo territorial del Estado, y las futuras posibles tensiones entre el Estado y sus diversas regiones.

Por ello la CE establece una serie de competencias exclusivas del Estado, que le permiten ejercer funciones básicas en relación con su poder originario, y a la vez indica una serie de competencias asumibles por las CC. AA en sus EA. Pero en el art. 150.2 CE se fija una vía complementaria a ese reparto, que son las leyes orgánicas de transferencia y delegación; que puede alterar el reparto inicial establecido en la CE.

Por lo tanto, estas leyes orgánicas de transferencia y delegación del art. 150.2 CE son una solución prevista por el legislador constitucional para permitir la atribución extraestatutaria de competencias a las CC. AA., por lo tanto, esta previsión permite flexibilizar el ámbito de competencias de una CA, sin tener que recurrir a una reforma estatutaria. La relativa facilidad con la que las Cortes Generales (con la correspondiente mayoría parlamentaria requerida) pueden aprobar una ley de este tipo ha facilitado su uso para tratar de solucionar la situación derivada del agravio comparativo entre algunas CC. AA., por la imposibilidad de algunas de ellas de asumir algunas competencias debido al límite temporal establecido en la CE (como fue el caso de la LOTRAVA y la LOTRACA).

Otro caso fue el de la LO 9/1992, en el que ya no existía ninguna limitación temporal, pero aun así se decidió aplicar primero una transferencia del art. 150.2 CE, mientras se preparaban las respectivas reformas autonómicas. En otros casos simplemente el Estado deseaba ampliar las competencias autonómicas, incluso aunque no se tratara de competencias residuales.

Precisamente, esa variedad de fines ejemplifica la utilidad de estas leyes orgánicas, al ser un método que permite actualizar las competencias de una CA al determinado momento político, sin que la CA tenga que esperar más tiempo sin ejercer facultades que podría venir ejerciendo (desde la concepción de la descentralización política no como algo negativo para el Estado, sino en beneficio de los ciudadanos). Además, recientemente las proposiciones de leyes de este tipo están refiriéndose a aspectos competenciales concretos que podrían ser transferidos a las CC. AA.

Estas cuestiones, no limitan el carácter secundario de este mecanismo porque es según el TC a través del EA, mediante la atribución estatutaria de competencias, donde se deben incluir las competencias asumidas por la CA. El hecho más evidente que refleja ese carácter secundario es que el legislador estatal puede dejar sin efectos la atribución extraestatutaria, mientras que no es posible que el Estado derogue un EA, porque estaría invalidando la

¹ BIGLINO CAMPOS, M. Paloma. *Reforma de los estatutos de autonomía y distribución de competencias*. La reforma de los Estatutos de autonomía, Junta de Castilla y León 2005. Pág. 245.

autonomía garantizada por la CE. Además, es el Estado quien controla el ejercicio de esas facultades.

Estas leyes no pueden tampoco separarse del componente político que conlleva su promulgación, porque son consecuencia en algunos casos directamente de Acuerdos Autonómicos, y en otros del deseo del Estado de seguir desarrollando el Estado autonómico, aumentando las competencias de las CC. AA. (junto con el propio interés de las CC. AA. en ejercer más facultades y así aumentar su ámbito de gestión).

Aunque la cesión de competencias a las CC. AA. tampoco está exenta de polémica, al considerar algunos partidos políticos que el Estado debería asumir de nuevo algunas competencias, pese a esas consideraciones estas leyes reflejan el consenso político con el modelo autonómico actual, más allá de algunas propuestas de reforma.

En los siguientes capítulos se analizarán cuestiones relativas al régimen jurídico de estas leyes orgánicas, con especial relevancia en cómo se han conformado los medios de control señalados por el art. 150. 2 CE en la casuística de leyes de este tipo, y en cuáles son las materias susceptibles de ser transferidas por esta vía. También se reflejarán las sentencias del TC sobre este mecanismo, a partir del pronunciamiento del TC sobre alguna de estas leyes y sobre algunas cuestiones complementarias a esta materia.

2. Organización territorial del Estado y la distribución constitucional de competencias

2.1 Organización territorial del Estado

Con la promulgación de la Constitución Española de 1978, España queda configurada como un Estado social y democrático de Derecho², en el que se reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran³.

Estas nociones constitucionales indican la existencia de unos entes autonómicos que son las Comunidades Autónomas, así queda reflejado en el Título VIII de la CE relativo a la organización territorial del Estado, que señala en su art. 137 que el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan, además se garantiza que todas esas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

En concreto el Capítulo III de ese Título de la CE regula las disposiciones constitucionales relativas a las CC. AA., entre los diversos contenidos de los respectivos artículos de ese Capítulo III se establecen las formas por las que las CC. AA. pueden adquirir sus competencias, entre las que se incluye la posibilidad de transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal, siendo esas mencionadas leyes orgánicas el objeto del presente análisis.

A través de la configuración territorial del Estado español, podemos definirlo como un Estado descentralizado, en base a la descentralización política (sin que eso implique la soberanía de las diferentes CC. AA. en ningún caso) consolidada a través de la CE de 1978, en contraposición al modelo territorial centralizado previo a la llegada de la democracia. Este modelo español ha sido definido también como un Estado territorialmente compuesto o simplemente se hace referencia al Estado autonómico⁴.

Por ello coexisten en el Estado español una organización política central que actúa en el ámbito de todo el territorio nacional, con una serie de autoridades territoriales en las respectivas CC. AA.⁵, que ejercerán sus competencias sobre el ámbito de su CA, pudiendo aprobar leyes dentro de sus competencias. Aunque esta descentralización no afecta a la unidad de la Nación española, ni debe suponer una desigualdad en los derechos y obligaciones de los españoles (art. 139 CE).

En virtud de este modelo territorial se fueron conformando las diferentes CC. AA. en el marco del desarrollo del Estado autonómico, a través de las diferentes vías que la CE ofrece para ello, y por lo tanto las CC. AA. fueron asumiendo una serie de competencias por medio

² Constitución Española de 1978, art. 1.

³ Constitución Española de 1978, art. 2.

⁴ ARAGÓN REYES, Manuel. *La construcción del Estado autonómico*. Revista general de derecho constitucional, N.º 1, 2006. Pág 75.

⁵ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José. *Sobre el Estado Autonómico español*. Revista de estudios políticos, N.º 78, 1992. Pág. 110.

de sus EEAA (art. 147 CE), o través del mecanismo de la transferencia y delegación del art. 150.2 CE.

Además, nuestro modelo territorial tampoco se puede equiparar con un modelo federal o confederal, porque las CC. AA. no están creadas en base a un poder constituyente, sino en base a un poder derivado⁶, correspondiendo al Estado el poder originario.

Esa diferencia también se aprecia en que los EEAA como normas institucionales básicas de las CC. AA. no se asemejan a la Constitución de uno de los Estados federales que conforman un país con ese modelo, porque en ese caso es el Parlamento regional quien aprueba esas normas⁷, en cambio los EEAA son aprobados como ley orgánica por las Cortes Generales, lo que refleja ese poder derivado del Estado central pese a que la CE reconoce la autonomía de esas regiones.

2.2 La distribución constitucional de competencias

Una vez señalada la posibilidad de que las CC. AA. asuman una serie de competencias dentro del ámbito del ejercicio de su autonomía, la CE establece cuáles son precisamente las competencias que las CC. AA. pueden asumir, y cuáles están reservadas en todo caso al Estado.

El art. 148 CE establece de forma expresa una serie de materias sobre las que las CC.AA. pueden asumir competencias, algunas de ellas con gran relevancia económica y social como las competencias referidas a las obras públicas o a la asistencia social. A continuación, el art. 149 CE, en cambio, señala una serie de materias sobre las que el Estado tiene competencia exclusiva, aunque el apartado tercero de ese artículo también especifica que:

“Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas”⁸.

Esta disposición posibilita que las CC. AA. adquieran competencias en principio no señaladas como adecuadas para ser asumidas por ellas al no estar expresamente señaladas en la CE, estas competencias son las conocidas como competencias residuales y posteriormente se expondrá la posibilidad de que sean atribuidas a las CC. AA. a través de las leyes orgánicas del art. 150.2 CE.

A partir de ese reparto de competencias realizado por la CE, las CC. AA. asumirán esas competencias incorporándolas al contenido de los EEAA. En el caso de que una CA no haya contemplado en su EA alguna competencia concreta de las que podría haber asumido, por

⁶ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José. *Sobre el Estado Autonómico español*. Revista de estudios políticos, Nº 78, 1992. Pág. 112.

⁷ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José. *Sobre el Estado Autonómico español*. Revista de estudios políticos, Nº 78, 1992. Pág. 112.

⁸ Constitución Española de 1978, art. 149.3

los motivos que sean, la cláusula supletoria del art. 149.3 CE indica que las competencias no asumidas por los EEAA corresponderán al Estado, con esta disposición se evita un posible vacío normativo que podría surgir cuando la CA decide no ejercer facultades que en principio debería asumir. Aunque en algunos de esos casos se decidió atribuir esas competencias que podían ser asumidas por las CC. AA. a través de las leyes del art. 150.2 CE.

2.3 Desarrollo del Estado autonómico

2.3.1 Antecedentes autonómicos y la implantación del Estado autonómico

La Constitución de la Segunda República Española fue el antecedente de la formación de las Comunidades Autónomas, en contraposición a la Dictadura franquista posterior; esa Constitución además fue analizada como posible modelo para la CE de 1978, por ser la Constitución precedente a la actual. En el modelo territorial republicano se contemplaba al Estado español como integral pero compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones⁹, también se afirma que el Estado que está integrado por Municipios mancomunados en Provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía, pudiendo las provincias limítrofes constituirse en autonomías. En los artículos 14-22 de esa Constitución se establece el reparto de competencias entre esas Autonomías y el Estado, señalando cuáles son exclusivas del segundo, junto con otras disposiciones relativas a esa cuestión.

En base a este modelo se promulgó el Estatuto de Cataluña en 1932, y posteriormente el EA del País Vasco ya en 1936, el EA de Galicia en cambio no llegó a promulgarse. Esta experiencia autonómica fue completamente anulada, y se tuvo que esperar a la consolidación de la democracia actual para volver a comenzar el proceso autonómico.

Con la CE de 1978 y su modelo territorial en el que se contempla la formación de las Comunidades Autónomas para los territorios señalados en el art. 143 CE, se reactiva ese proceso autonómico. Durante los primeros años de recorrido democrático se llegaron a aprobar diecisiete Estatutos de Autonomía, gracias a los variados acuerdos políticos y sociales que permitieron ese gran desarrollo de la autonomía territorial.

Las primeras CC. AA. que se formaron fueron el País Vasco, Cataluña y Galicia, a través de la vía prevista en el art. 151.2 CE y en la disposición transitoria segunda de la CE¹⁰, esa disposición transitoria alude a los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía y cuentan, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía, como era el caso de esos territorios.

⁹ Constitución de la II República Española.

https://www.congreso.es/docu/constituciones/1931/1931_cd.pdf

¹⁰ ARAGÓN REYES, Manuel. *La construcción del Estado autonómico*. Revista general de derecho constitucional, N.º 1, 2006. Pág 80.

Por lo tanto, esas CC. AA. elaboraron sus respectivos EEAA y fueron sometidos a referéndum, tras lo cual fueron aprobados. Aunque Andalucía, pese a que en principio no formaba parte de esos territorios a los que aludía la disposición transitoria segunda de la CE, a través del art. 151.1 CE accedió a la autonomía plena¹¹, con el consiguiente referéndum.

Posteriormente, en 1983, el resto de territorios conformaron sus respectivas CC. AA. a por la vía del art. 143 CE, conocida como la vía lenta, tras los Acuerdos Autonómicos de 1981. Con la aprobación de esos EEAA quedó conformado todo el territorio nacional (a excepción de Ceuta y Melilla) en una serie de CC. AA., finalizando así el primer paso del desarrollo del Estado autonómico, aunque con algunas diferencias en las competencias asumidas por las diversas CC. AA.

2.3.4 Desarrollo del Estado autonómico

Tras la formación de todas las CC. AA., surgieron una serie de problemas relativos al desarrollo de las funciones de las propias Autonomías, que se han tratado de solucionar con el paso de los años con una serie de reformas estatutarias, a través de otras leyes y mediante la jurisprudencia del TC.

Uno de los principales problemas que se tuvo que resolver fue el de la asimetría autonómica¹², motivado por las diferencias entre las CC. AA. con una autonomía plena, y las que accedieron a la autonomía en 1983 por la vía lenta. Esta diferencia se debía a la limitación temporal de cinco años del art. 148.2 CE, que impedía a algunas CC. AA. asumir esas competencias, por ello se procedió a igualar en cierto modo a todas las CC. AA. en su reserva competencial tras el fin de esa limitación temporal, primero a través de la LO 9/1992 (posteriormente se analizará esa ley orgánica de transferencia), y luego por medio de una serie de reformas estatutarias (que se produjeron en la década de los años noventa), que incluirían esas competencias en los respectivos EEAA. Además, todo ello realizado a partir de unos acuerdos políticos con el fin de acabar con estas diferencias entre las diversas CC. AA.

Posteriormente, se produjo una serie de nuevas reformas estatutarias, que concluyeron con la aprobación de nuevos EEAA, entre los que se pueden señalar los de Andalucía, Castilla y León, Islas Baleares, Aragón, Navarra y Extremadura. También se aprobó en 2006 el conflictivo nuevo EA de Cataluña. En estos nuevos EEAA, se produce una incorporación de nuevas competencias, junto con declaraciones de nuevos derechos en relación con la pretensión de convertir muchos de los principios rectores en derechos subjetivos¹³, también en algunos casos se crearon nuevas instituciones autonómicas.

¹¹ ARAGÓN REYES, Manuel. *La construcción del Estado autonómico*. Revista general de derecho constitucional, N.º 1, 2006. Pág 80.

¹² LÓPEZ GUERRA, Luis María. *La segunda fase de construcción del Estado de las Autonomías (1983-1993)*. Revista Vasca de Administración Pública, N.º 36, 2, 1993.

¹³ SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio. *Sobre las recientes reformas estatutarias: derechos, deberes, principios rectores y políticas públicas*. Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furiol Ceriol, N.º 60-61, 2007.

Tras este último proceso de reformas autonómicas no se han producido grandes cambios en el desarrollo del Estado autonómico, más allá de posibles reformas planteadas para el futuro, o el reciente conflicto territorial en Cataluña.

3. El artículo 150 CE y la atribución extraestatutaria de competencias

3.1 Análisis del art. 150 CE

3.1.1 Contenido del artículo y desarrollo histórico

El artículo 150 CE contempla las diversas técnicas legales que permiten aumentar o delegar competencias a las CC. AA. (aunque la función de las leyes de armonización es incidir en el ejercicio de las competencias autonómicas). Siendo la función prevista de esta disposición normativa poder modificar aspectos competenciales de la organización territorial del Estado, ya que la fijación básica u original de la reserva de atribuciones que ostentarán las autonomías es a través de la aprobación de sus respectivos EEAA (atribución estatutaria de competencias), plasmándose esa idea en el artículo 147 CE.

Los métodos del art. 150 CE quedan relegados a una función secundaria, es por ello por lo que su posición sistemática dentro del Título VIII de la CE sea posterior a otros artículos que señalan qué materias pueden ser asumidas por las CC. AA. y cuáles están reservadas al Estado.

Por lo tanto, esta disposición constitucional permite alterar ese sistema de distribución ordinario de competencias, en base a cierta flexibilidad para aumentar esa reserva inicial de funciones que han asumido las CC. AA. Esa flexibilidad permite adecuar el desarrollo de las competencias autonómicas a la situación política del momento.

En el artículo 139.2 del Anteproyecto de Constitución ya encontramos la idea de establecer una ley de bases que posibilitara una delegación legislativa en favor de las CC. AA. por medio de una ley aprobada por las Cortes Generales; las leyes orgánicas de transferencia o delegación también tienen un antecedente en ese mismo Anteproyecto, en los art. 139.1 y 137, en los que se indica que a través de una ley ordinaria se permite a las CC. AA. gestionar o ejecutar servicios relativos a las competencias estatales, o directamente atribuir a las autonomías esas competencias del Estado¹⁴. Aunque en el anexo del Informe de la Ponencia del Congreso también se contempla la regulación de estas leyes de delegación, pero señalando que serán leyes orgánicas.

En el debate constitucional que se produjo a la hora de redactar estos preceptos, como es lógico se tuvo en cuenta los antecedentes históricos y el Derecho comparado. La Constitución de 1931 de la II República Española es el texto constitucional español que

¹⁴ CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, “Sinopsis artículo 150 CE.”. [En línea], Fecha de consulta 16 de abril de 2021, [disponible en internet]: <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=150&tipo=2>

antecede a la Constitución actual y por ello se analizó cómo resolvió estas cuestiones en su articulado; siendo el art. 18 de la Constitución de 1931 el que preveía que el Estado podía “distribuir o transmitir facultades por medio de una ley”¹⁵.

Los referentes en el Derecho comparado para las leyes orgánicas de transferencia y delegación fueron el art. 118.2 de la Constitución italiana, y el art. 84 de la Ley Fundamental de Bonn¹⁶. Aunque el concepto finalmente aplicado en el sistema español difiere en algunos sentidos de las dos constituciones anteriores, porque en el debate constitucional se introdujo una enmienda propuesta por el diputado del PNV Xabier Arzalluz que permitiera una auténtica atribución de facultades de legislación, así que nuestro concepto de estas leyes no es una simple delegación en el ejercicio de competencias, sino que hay una capacidad legislativa que es transferida a las CC. AA.¹⁷

El ámbito tan amplio de estas leyes orgánicas ha favorecido su uso en el desarrollo de nuestra organización territorial, destacando su flexibilidad para permitir aumentar las capacidades de gestión de las CC. AA. de acuerdo con lo que el momento histórico concreto demande.

Finalmente, tras el proceso de elaboración de este precepto constitucional ya señalado previamente, el artículo quedó redactado en la CE de la siguiente manera:

Artículo 150

1. Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas.

2. El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.

3. El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad.

3.2 Atribución extraestatutaria de competencias

3.2.1 Concepto de la atribución extraestatutaria

¹⁵ Constitución de la II República Española.

https://www.congreso.es/docu/constituciones/1931/1931_cd.pdf

¹⁶ RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. *Sobre los artículos 149.1 y 150.2 de la Constitución*. Revista jurídica de Navarra Nº 16, 1993. Pág. 2.

¹⁷ MONTILLA MARTOS, José A. *Las leyes orgánicas de transferencia y delegación*. Madrid: Tecnos, 1998. p. 50.

Las leyes orgánicas de transferencia y delegación junto con las leyes marco son mecanismos previstos en la CE, para poder aumentar la reserva de competencias de las CC. AA. Partiendo de la distribución de las competencias realizada en los arts. 148 y 149 CE, que establece claramente una serie de atribuciones en exclusiva a favor del Estado, y otras que podrán asumir las CC. AA.; estas leyes contempladas en el art 150 CE permiten que los entes autonómicos puedan asumir competencias que en principio no estaban contempladas en sus respectivos Estatutos de Autonomía.

Esto implica que los Estatutos de Autonomía pese a ser las normas institucionales básicas de cada Comunidad Autónoma (empleando el término utilizado en el art. 147 CE) que contendrán las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución, no serán la única fuente legal para delimitar las funciones que realizarán las CC. AA., hay que tener en cuenta estas leyes estatales que modifican el reparto competencial inicial.

Por lo tanto, para conocer con exactitud qué competencias está ejerciendo una CA en concreto debemos analizar el contenido de estas leyes en combinación con lo establecido en el Estatuto de Autonomía.

Estas leyes del art. 150 CE no son meras leyes delimitadoras de las competencias, es decir, normas que están destinadas a precisar el alcance de las competencias que las CC. AA. pueden asumir como propias¹⁸; sino que son normas que permiten atribuir facultades de forma directa, modificando el reparto inicial establecido a partir de la aprobación de los respectivos Estatutos.

A partir de estas ideas podemos calificar la atribución de competencias por medio de estas leyes como una atribución extraestatutaria, porque se realiza a través de una ley estatal distinta a la que aprueban los estatutos de autonomía¹⁹. Pese a ello los EEAA siguen siendo la vía principal de desarrollo de las CCAA, en base al principio de autonomía reconocido en el art. 2 CE. Las leyes orgánicas del art. 150 complementarán un reparto de funciones previo ya establecido por el EA, permiten alterar ese reparto, pero desde una posición subsidiaria, en base a lo que ya está establecido mediante la aprobación del EA (por lo que estas leyes serán posteriores al EA).

Ese carácter complementario o no habitual por no ser la forma principal de adquirir facultades por parte de las CCAA se evidencia en la STC 15/1989, FJ 11²⁰; que avala este medio como idóneo para traspasar competencias, pero partiendo de una atribución previa en virtud de los respectivos EEAA, a partir de la cual se puede modificar ese reparto con estas leyes estatales previstas en la CE.

¹⁸ La STC 76/1983 en su FJ 22 expone que en ese caso la LOAPA es: *“una Ley delimitadora, pero no atributiva, de competencias, (...), la LOAPA no hace otra cosa que delimitar o regular las competencias estatales así establecidas.”*

¹⁹ MONTILLA MARTOS, José A. *Las leyes orgánicas de transferencia y delegación*. Madrid: Tecnos, 1998. p. 30.

²⁰ Esta STC 15/1989, en su FJ 11 indica claramente que *“la regla constitucional en virtud de la cual la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas se concreta por el juego combinado de la Constitución, los Estatutos de Autonomía, y residualmente por las Leyes Orgánicas a que se refiere el art. 150.2 de la CE”*. La STC alude a ese carácter residual y excepcional de estas leyes, ya que lo principal es esa combinación a la que alude la sentencia entre los EEAA y lo dispuesto en la CE.

3.2.2 *La atribución extraestatutaria en nuestro sistema autonómico*

La cuestión de cómo establecer el reparto competencial entre los diversos entes autonómicos o federales en un Estado descentralizado, es una cuestión básica que ha de resolverse para garantizar un adecuado desarrollo de los diversos entes territoriales. En nuestro caso, a partir del principio de autonomía reconocido en el art. 2 CE, se establece en el Título VII qué facultades corresponderán a las autonomías, fijando un reparto que será la base de nuestro sistema autonómico. Las leyes orgánicas del art. 150.2 CE suponen una alteración de ese primer reparto, y suscita la idea de hasta qué punto el Estado puede actuar en el ámbito de las atribuciones de las CC. AA.

La autonomía implica un ejercicio de potestades públicas por el ente autonómico, sin que otras administraciones se interpongan (más allá de los controles existentes), potestades que le han sido traspasadas por el poder central en la distribución territorial del poder político²¹. Esas competencias asumidas en base a la Constitución deberán ser respetadas porque si el Estado central puede revocarlas en cualquier momento no se trataría de competencias propias.

Pero la atribución extraestatutaria no implica una intervención arbitraria del Estado en el bloque de competencias garantizado a las CC. AA., porque no sustrae competencias ni supone un control sobre el ejercicio de estas, sino que atribuye nuevas facultades de titularidad estatal a la CC. AA. Pese a ello esta forma de descentralización sí que supone que el Estado actúen sin participación de la CA en ese procedimiento, lo cual choca con el principio de autonomía (al fin y al cabo, se puede modificar esa transferencia simplemente derogando la ley orgánica correspondiente, privando así a la CC. AA. del ejercicio de esas competencias asumidas en virtud de esa Ley).

El hecho de que el legislador estatal pueda actuar a su voluntad alterando las competencias traspasadas o estableciendo controles sobre su ejercicio, explica que esta técnica no sea la vía principal para otorgar esas funciones a los entes autonómicos, siendo los EEAA la vía idónea para ello, porque si las leyes del art. 150.2 CE fueran la base de la descentralización, estaríamos en una situación en la que el Estado central podría dejar sin funciones a las autonomías si así lo desea, rompiendo el principio de autonomía recogido en la CE.

La delegación de competencias queda reducida a un método de complementar ese bloque autonómico, no supone una alteración de nuestro sistema autonómico u organización territorial establecido en la CE. Su previsión en el texto constitucional está relacionada con el objetivo de que exista un mecanismo para coordinar y flexibilizar el ejercicio de las funciones públicas, permitiendo al Estado otorgar a las CC. AA. competencias de su titularidad si así lo considera necesario para una mejor gestión, o en base a los pactos políticos que se van desarrollando en nuestro sistema democrático.

El concepto de esta delegación de competencias también se relaciona con la idea de cooperación entre las distintas Administraciones, cooperación que no será en ningún caso obligatoria de realizar, ya que tanto el Estado como las CC. AA. no tienen por qué ceder o aceptar esa transferencia si no lo desean (pese a que se trata de una decisión unilateral del

²¹ MONTILLA MARTOS, José A. *Las leyes orgánicas de transferencia y delegación*. Madrid: Tecnos, 1998. p. 33.

Estado, no se puede imponer su aceptación a las CC. AA.²², aunque en principio estén interesadas en aumentar sus funciones).

4. Diferenciación de las leyes del art. 150.2 CE respecto otras leyes

4.1 Las leyes marco

El art. 150 CE incluye varios mecanismos para poder realizar la atribución extraestatutaria de competencias o delegación legislativa. En el primer punto de esa disposición constitucional se contemplan las leyes marco, que podemos definir como leyes emanadas de las Cortes Generales por las que, en materia de competencia estatal, se atribuye a todas o a alguna de las CC. AA. la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases, y directrices fijadas en aquella.

Esta técnica de delegación de competencias estatales contemplada en el art. 150.1 CE apenas han sido empleadas en la práctica, aunque en las leyes de cesión de tributos estatales a las CC. AA., sí que se hace una referencia al art. 150.1 CE²³.

Respecto a su diferenciación con las leyes de transferencia y delegación (porque al fin y al cabo ambas son leyes previstas en la CE para desarrollar la transferencia de potestades estatales a los entes autonómicos), en las leyes marco una vez señaladas las competencias que van a cederse, la ley estatal señala una serie de principios y directrices que determinarán la legislación autonómica (aunque ese control inicial tampoco limita un posible control posterior); en cambio, en las leyes del art. 150.2 CE no hay una limitación previa, sino que existe la posibilidad de controlar el ejercicio de esas funciones²⁴.

4.2 Las leyes de armonización

En el tercer apartado del artículo 150 CE también se mencionan las leyes de armonización, normas que permiten establecer un control legislativo sobre la actividad de las CC. AA. en ese ámbito estableciendo una serie de principios para armonizar las disposiciones normativas

²² MONTILLA MARTOS, José A. *Las leyes orgánicas de transferencia y delegación*. Madrid: Tecnos, 1998. p. 44.

²³ BALAGUER CALLEJÓN, Francisco (dir.), ORTEGA ÁLVAREZ, Luis Ignacio (coord.), CÁMARA VILLAR Gregorio (coord.), MONTILLA MARTOS, José A (coord.). *Reformas estatutarias y distribución de competencias*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2007. Pág. 136.

²⁴ MONTILLA MARTOS, José A. *Las leyes orgánicas de transferencia y delegación*. Madrid: Tecnos, 1998. p. 45.

autonómicas, cuando lo exija el interés general; aunque estas leyes de armonización no se han vuelto a emplear tras el fallo constitucional en contra de numerosos artículos de la LOAPA²⁵.

Según la doctrina del TC las leyes de armonización tienen un carácter invasivo en la esfera de competencias autonómicas, justificándose esa intromisión en aquellos supuestos en los que el legislador estatal no disponga de cauces constitucionales o estos no sean suficientes para garantizar que se cumpla en fines de interés general²⁶. Estas características propias de este método legal, sumado a la no aprobación de la LOAPA tras la sentencia del TC (la LOAPA pese a derivarse de un acuerdo entre el PSOE y la UCD, generó un fuerte rechazo entre otros en los partidos nacionalistas catalanes y vascos que consideraban que implicaba un recorte a su autonomía²⁷), han provocado el desuso de estas leyes pese a su previsión constitucional.

Por lo tanto, las leyes del art. 150. 2 CE han sido empleadas en numerosas ocasiones, siendo el medio para desarrollar la delegación de competencias a las CC. AA., y las que han generado más doctrina jurisprudencial del TC respecto su uso y aplicación.

4.3 Leyes orgánicas que aprueban o reforman EEAA

Los EEAA siguiendo su regulación establecida en la CE deberán promulgarse mediante una ley orgánica (art. 81 CE), que deberá ser aprobada por una mayoría absoluta por las Cortes Generales; además las reformas de esos EEAA también deberán realizarse a través de la aprobación de una ley orgánica (art. 147.3 CE), que también requerirá una mayoría absoluta a favor por parte de las Cortes Generales.

Esta regulación constitucional implica que los Estatutos de Autonomía tienen un carácter doble al ser normas básicas de las CC.AA. y normas aprobadas por el Estado supeditadas a la norma jurídica superior que la CE.

Sobre esta definición básica de los EEAA, y ya señalada su función como método principal por el que las CC. AA. asumen competencias como propias (art. 147.2 CE) a través de la asunción estatutaria, reservando a los métodos del art. 150 un carácter residual para la formación de esa reserva competencial; se plantea la duda de qué más diferencias hay entre las leyes orgánicas de transferencia y delegación del art. 150.2 CE y las leyes orgánicas que aprueban o reforman los EEAA, si ambos tipos de leyes tienen un carácter orgánico expresamente señalado por la CE, y ambas permiten atribuir facultades legislativa a los entes autonómicos

En ambas situaciones se produce una intervención del órgano legislativo estatal, además en el caso de los Estatutos la aprobación de las Cortes no es un mero trámite formal en el que se aprueba sin más el texto remitido por la C. A., sino que se produce una intervención activa

²⁵ STC 76/1983 de 5 de agosto.

²⁶ MORILLO VALVERDE-PÉREZ, José Ignacio. *Comentario al artículo 150 de la Constitución española de 1978*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2003. Pág. 20

²⁷ EL PAÍS. “*La libertad condicionada*”. [En línea], Fecha de consulta 16 de abril de 2021, [disponible en internet]:

https://elpais.com/politica/2012/11/30/actualidad/1354306746_516549.html

del poder legislativo estatal, expresando la voluntad de ese legislador sobre la configuración del contenido de esa norma institucional básica de la Comunidad Autónoma.²⁸ Situación que se produjo en el proceso de promulgación del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, en la que hay numerosas diferencias entre el texto aprobado por el Parlamento de Cataluña y el texto finalmente aprobado por las Cortes Generales, cuestión que produjo un fuerte debate político entre los partidos nacionalistas catalanes y entre otros el PP²⁹ (que presentó un recurso de inconstitucionalidad).

Las leyes orgánicas del art. 150.2 CE también expresan una voluntad del Estado a la hora de organizar la distribución territorial de las competencias, en este caso delegando funciones de titularidad estatal mediante estas leyes. Por lo tanto, pese a tener estas similitudes en su función de fijar el reparto de atribuciones, la diferencia estriba en el carácter complementario de las leyes del art. 150. CE respecto a lo ya establecido por los EEAA.

Una gran diferencia entre estas leyes es el carácter bilateral que implica la aprobación de los EEAA, frente al unilateralismo del Estado central a la hora de delegar o transferir competencias. Las regiones en ejercicio del principio de autonomía recogido en el art. 2 CE deciden elaborar sus normas fundamentales, y esa voluntad política se complementa con la intervención del Estado a través de la necesaria aprobación en Cortes Generales³⁰, es decir, hay una participación bilateral a la hora de desarrollar la organización territorial del Estado.

Además, esa bilateralidad implica que la CE prevea un mecanismo específico para reformar los EEAA (los art. 147.3 y 152.2 CE), estableciendo una serie de requisitos para abordar esa reforma. Estas disposiciones constitucionales al remitir a los procedimientos de reforma de los propios EEAA son una forma de consagrar esa participación bilateral en la elaboración de estas normas, ya que el estado no podrá modificar de forma unilateral estas normas sin contar con la voluntad de estos territorios (en los casos en los que es necesario la aprobación en referéndum es evidente que debe haber una mayoría de votantes de la región a favor), y sin respetar su autonomía.

Al contrario que lo expuesto para los EEAA, las leyes orgánicas de transferencia y delegación se caracterizan por cierta unilateralidad del Gobierno central que desea ceder competencias que en principio corresponden al Estado central; aunque en realidad estas normas tampoco implican una aceptación forzosa de nuevas facultades por parte las CC. AA., y suelen producirse tras un consenso político entre las partes.

La menor relevancia de estas leyes orgánicas del art. 150. 2 se refleja también en que no poseen esas garantías constitucionales de los EEAA para su modificación, equiparándose a cualquier otra ley orgánica.

Tampoco su procedimiento es tan complejo, siendo necesario simplemente que se consiga aprobar la ley orgánica, sin ningún tipo de especialidad. En relación con esa idea de unilateralidad, esas competencias traspasadas pueden ser retiradas o modificadas su alcance simplemente derogando la ley que habilita ese ejercicio a la C. A. (al ser competencias de

²⁸ STS de 99/1986, de 11 de julio, FJ 1

²⁹ RTVE. "El Estatut catalán. La cronología". [En línea], Fecha de consulta 16 de abril de 2021, [disponible en internet]:

<https://www.rtve.es/noticias/20100628/estatut-catalan-cronologia/291018.shtml>

³⁰ MONTILLA MARTOS, José A. *Las leyes orgánicas de transferencia y delegación*. Madrid: Tecnos, 1998. p. 64.

titularidad estatal simplemente se recupera ese ejercicio), sin que la región afectada puede oponerse a esa decisión.

Aunque estas leyes sí que requieren que la ley orgánica que las deroga sea otra ley orgánica cuyo objeto sea precisamente la derogación de esa normativa; pese a que esta doctrina no está reflejada en la CE³¹, se deduce que no puede haber una derogación tácita debido a la importancia de estas leyes porque afectan al reparto de competencias, y es lógico que haya ciertas garantías superiores a las de cualquier otra ley orgánica.

La idea de que estas leyes no pueden derogarse de forma indirecta o tácitamente está justificada porque la doctrina jurisprudencial del TC ha dictaminado que estas leyes están incluidas en el bloque de constitucionalidad³², porque son normas jurídicas que permiten alterar el reparto competencial y modificar la estructura autonómica y territorial, de ahí su gran relevancia, y su mayor protección al requerir para derogarlas leyes orgánicas específicas con esa función.

Pese a esta idea de no participación de las CC. AA. en estas leyes, en las redacciones anteriores de muchos EEAA se incluían artículos que preveían que los parlamentos autonómicos solicitaran una ampliación de competencias a través de leyes orgánicas de transferencia y delegación, en relación con el art. 87 CE³³. Por ejemplo, el art. 29. 2 b) EA de CyL de 1983 indica que se podrán asumir competencias mediante Leyes Orgánicas de delegación y transferencias, a iniciativa de las Cortes de Castilla y León³⁴. De esta forma los parlamentos autonómicos en representación de la voluntad de esos territorios proponen al Estado esas transferencias, aunque la decisión final corresponde al Estado.

Otra matización a la unilateralidad es que no se contempla la imposición forzosa a las CC. AA. de una delegación de competencias, es decir con el rechazo de la Comunidad Autónoma correspondiente; pese a que en principio limitándonos a la redacción de la CE no hay ningún límite a estas transferencias, esta decisión afectaría al principio de autonomía reconocido por la CE³⁵, al privar a las CC. AA. de su capacidad de decisión en una ley que va a modificar sus competencias de forma unilateral.

Ese planteamiento de una imposición no voluntaria es poco realista, ya que sería difícil imaginar una situación política en la que haya un enfrentamiento de esa naturaleza entre el Gobierno y una C. A. (además estas leyes han sido fruto de consensos políticos para desarrollar el Estado autonómico); pero en el caso de darse la solución lógica sería que pese a que formalmente el estado ya no es el responsable de esas atribuciones, el gobierno regional

³¹ MONTILLA MARTOS, José A. *Las leyes orgánicas de transferencia y delegación*. Madrid: Tecnos, 1998. Pág. 87.

³² BALAGUER CALLEJÓN, Francisco (dir.), ORTEGA ÁLVAREZ, Luis Ignacio (coord.), CÁMARA VILLAR Gregorio (coord.), MONTILLA MARTOS, José A (coord.). *Reformas estatutarias y distribución de competencias*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2007. Pág. 139

³³ MONTILLA MARTOS, José A. *Las leyes orgánicas de transferencia y delegación*. Madrid: Tecnos, 1998. Pág. 73-77.

³⁴ Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla-León.

³⁵ MONTILLA MARTOS, José A. *Las leyes orgánicas de transferencia y delegación*. Madrid: Tecnos, 1998. Pág. 85.

simplemente puede optar por no ejercer esas funciones, provocando la ineffectividad de la ley orgánica, porque el Gobierno no posee medios para forzar la aplicación de esas leyes a las Autonomías.

5. Régimen jurídico de las leyes orgánicas de transferencia y delegación del art. 150.2 CE

5.1 Tramitación

Las leyes del art. 150.2 de acuerdo con su configuración constitucional y con ciertos matices ya señalados, son leyes orgánicas corrientes al igual que otras mencionadas en el texto constitucional, por lo tanto, para su elaboración debemos seguir el cauce establecido en la CE para las leyes orgánicas. El art. 81.2 CE señala que:

“La aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto”.

Para poder aprobar una ley orgánica de transferencia y delegación hay que seguir lo establecido en los art. 130-132 del Reglamento del Congreso de los Diputados³⁶, que establecen los procedimientos a seguir para que un proyecto de Ley Orgánica sea finalmente aprobado y promulgado por las Cortes Generales.

Se tramitarán como proyectos de Ley Orgánica, los proyectos y proposiciones de ley a los que la Mesa del Congreso haya calificado como tal, después de la tramitación correspondiente, se debe realizar una votación final sobre el conjunto del texto en la que para aprobar la ley se requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados. Tras ese voto favorable el texto se remite al Senado, donde será ratificado ya sea en su forma inicial, o tras incluir enmiendas introducidas por el Senado y aceptadas por el Congreso.

5.2 Materias susceptibles de transferencia y delegación

5.2.1 Concepto

La finalidad de estas leyes orgánicas del art. 150.2 de transferir o delegar facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que sean susceptibles de transferencia o

³⁶ CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. *Reglamento del Congreso*. [En línea], Fecha de consulta 16 de abril de 2021, [disponible en internet]: <https://www.congreso.es/web/guest/cem/t5cap3sec1>

delegación, implica definir cuáles son esas materias de titularidad estatal que pueden traspasarse para conocer cuál será el objeto de esta atribución de facultades.

El propio texto constitucional hace referencia a facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación, por lo tanto, hay que analizar cuál es el ámbito aludido por la CE y qué significa el término facultades.

La competencia sobre una materia implica poder ejercer un conjunto de facultades sobre un determinado sector del ordenamiento jurídico³⁷, es decir, la materia es la parte objetiva de esa competencia concreta (la actividad o sector), y las facultades sobre esa materia se refieren a los poderes que se pueden ejercer sobre ese objeto. El TC en la STC 123/1984 en su FJ 2 nos ofrece una definición del concepto de materia, al señalar que una materia es “conjunto de actividades, funciones e institutos jurídicos relativos a un sector de la vida social”³⁸.

Sobre esta definición, habrá que determinar en las diversas materias existentes si el Estado ejerce facultades sobre ellas, para así cumplir la idea básica de que se van a transferir esos poderes (no tendría sentido realizar leyes del art. 150.2 CE para atribuir facultades sobre las que las CC. AA. ya tienen competencia a través de otros medios).

Además, el TC ha venido realizando una labor jurisprudencial fundamental, que consiste en ir diferenciando y separando los distintos ámbitos materiales en base a unos criterios objetivos³⁹, para así poder delimitar el sistema de distribución de competencias, porque se han producido numerosos conflictos por saber a qué administración pública le corresponde la titularidad de esas facultades sobre la materia en disputa.

5.2.2 Materias transferibles o delegables

Las materias que van a cederse a las CC. AA. deben ser de titularidad estatal, como establece el art. 150.2 CE, aunque respetando el límite de que sean materias susceptibles de ser transferidas o delegadas, en relación con aquellas materias que por su propia naturaleza deberán estar siempre bajo titularidad estatal y no sea posible delegarlas.

Dentro de las competencias estatales, la CE señala claramente en su art. 149.1 una serie extensa de competencias exclusivas de titularidad estatal, pero también designa en su art. 149.3 las competencias residuales, que se atribuyen al Estado cuando esas competencias no están atribuidas a las CC.AA. mediante sus respectivos Estatutos a través de la cláusula residual de competencia⁴⁰.

³⁷ MONTILLA MARTOS, José A. *Las leyes orgánicas de transferencia y delegación*. Madrid: Tecnos, 1998. Pág.198.

³⁸ STC 123/ 1984 de 18 de diciembre FJ 2

³⁹ MONTILLA MARTOS, José A. *Las leyes orgánicas de transferencia y delegación*. Madrid: Tecnos, 1998. Pág. 206.

⁴⁰ Diccionario panhispánico del español jurídico.

<https://dpej.rae.es/lema/cl%C3%A1usula-residual-de-competencia#:~:text=Adm.,expresamente%20atribuidas%20en%20la%20Constituci%C3%B3n.>

Dentro de esas competencias del art. 149.3 CE, en el caso de competencias estatales porque no han sido asumidas por las CC. AA. (independientemente de la motivación para ello pudiendo hacerlo, al no ser materias exclusivas del Estado); la doctrina no parece tener dudas en que es posible transferir o delegar esas competencias estatales⁴¹.

Esta posibilidad es lógica porque sobre esas materias no existe una previsión constitucional expresa que reserve al Estado su exclusividad, y si esas competencias pueden ser asignadas a las CC. AA. si los EEAA así lo asumieran, es posible que esas competencias también acaben en la reserva competencial autonómica, aunque sea por la vía de la delegación. No tendría sentido limitar la utilización de las leyes orgánicas del art. 150. 2 CE para transferir competencias residuales por razón de la materia, cuando son materias que están previstas por la propia CE como asumibles por las Autonomías.

Además, uno de los motivos por los que se han empleado estas leyes es precisamente delegar competencias asumibles por las CC. AA., pero que todavía no están contempladas en sus Estatutos de Autonomía.

En los primeros años del Estado autonómico, las CC. AA. que obtuvieron su autonomía a través de la conocida como vía lenta del art. 143 CE, y que no pudieron aumentar sus competencias a través de la reforma de sus EEAA hasta superar el límite legal de cinco años que establece la CE en su art. 148.2, se vieron en la situación de que deseaban ejercer esas competencias sin esperar a que pasara ese tiempo, para evitar un agravio comparativo con otras CC. AA.; en ese caso tampoco hay dudas de que las materias que posteriormente se asumirían a través de la reforma estatutaria podían ser traspasadas previamente a través de las leyes orgánicas del art. 150.2.

La argumentación es la misma que la señalada para el uso de la delegación o transferencia en las competencias residuales, si está previsto en la regulación constitucional que las CC. AA. adquieran esas competencias, no tiene sentido negar su posible asunción por la vía del art. 150. 2 CE. Una muestra de esta idea la encontramos en los propias EEAA, que antes de su posterior reforma contemplaban en algunos de sus artículos una previsión expresa de que se usaran estas leyes orgánicas de transferencia y delegación para adquirir competencias que sobrepasaran el art. 148.1 CE, como es el caso de los EEAA anteriores de Murcia, Cantabria, Extremadura, Baleares etc.⁴².

El ejemplo claro de esta doctrina es el uso de las leyes orgánicas 11 y 12 de 1982 (conocidas como LOTRAVA Y LOTRACA) para complementar las competencias que las CC. AA. de Valencia y Canarias todavía no habían podido asumir a través de sus propios EEAA por haber accedido a la autonomía por la vía lenta⁴³.

⁴¹ MONTILLA MARTOS, José A. *Las leyes orgánicas de transferencia y delegación*. Madrid: Tecnos, 1998. Pág. 211.

⁴² BALAGUER CALLEJÓN, Francisco (dir.), ORTEGA ÁLVAREZ, Luis Ignacio (coord.), CÁMARA VILLAR Gregorio (coord.), MONTILLA MARTOS, José A (coord.). *Reformas estatutarias y distribución de competencias*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2007. Pág. 137.

⁴³ MORILLO VALVERDE-PÉREZ, José Ignacio. *Comentario al artículo 150 de la Constitución española de 1978*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2003. Pág. 12.

5.2.3. *Jurisprudencia constitucional y la STC 17/1990*

El TC en relación con la LOTRACA tuvo que pronunciarse sobre un recurso de inconstitucionalidad, presentado contra una ley autonómica de Canarias que se había realizado en base a competencias atribuidas a esa Comunidad Autónoma por esa ley orgánica de transferencia⁴⁴.

La STC 17/1990 resolvió el recurso contra la Ley del Parlamento de Canarias 10/1987, de 5 de mayo, de Aguas; este recurso se basaba en la falta de competencia del Parlamento canario en materia de aguas (aludiendo a que esa materia está regulada por la Ley de Aguas nacional, en relación con lo que los recurrentes consideran competencias exclusivas del Estado en la materia), pero esa materia estaba atribuida al Estado en base al art. 149.3 CE, es decir, se trata de una competencia residual que corresponde al Estado porque la CA no la había asumido. Al ser una competencia estatal residual no hay dudas de que es una competencia que se puede transferir.

El TC lo confirma en la sentencia exponiendo que:

“la potestad legislativa en materia de aguas que no se encuentre constitucionalmente reservada al Estado, ..., correspondía al Estado en virtud de la cláusula residual de atribución de competencias del art. 149.3 de la Constitución, razón por la cual queda totalmente a salvo la competencia que, en esta materia, los diferentes apartados del art. 149.1 de la Constitución han reservado al Estado, ..., el Estado ha transferido a la C.A.C., mediante la correspondiente Ley Orgánica, una competencia que, siendo de titularidad estatal, por su propia naturaleza ninguna duda plantea en su efectiva transferencia, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 150.2 de la Constitución.”⁴⁵

El TC avala por lo tanto el traspaso por este método de competencias residuales del art. 149.3 CE, pero también plantea la cuestión (al hacer una separación entre las materias del art. 149) de que, aunque no haya dudas sobre la posibilidad de transferir las materias del art. 149.3, sobre si puede atribuir a las CC. AA. por vía del art. 150.2 materias reservadas al Estado por el art. 149.1 CE.

Esta separación que realiza el TC no resulta adecuada, las leyes orgánicas del art. 150. 2 CE no se concibieron para estar limitadas a la atribución de las materias estatales asumidas en virtud del art. 149.3 CE, sino para las competencias estatales en general, incluyendo las del art 149.1, independientemente de las limitaciones y controles existentes para delegar facultades relativas a esas competencias reservadas.

Además, esa posible limitación dejaría a este mecanismo del art. 150.2 sin demasiada funcionalidad práctica, porque esas competencias residuales están previstas como asumibles por las CC. AA. a través de una posterior reforma de sus Estatutos de Autonomía una vez superado el límite temporal de cinco años, y una vez producida esa reforma, estas leyes quedarían inservibles salvo que se revocara la atribución o que no se haya asumido todavía

⁴⁴ MONTILLA MARTOS, José A. *Las leyes orgánicas de transferencia y delegación*. Madrid: Tecnos, 1998. Pág. 213.

⁴⁵ STC 17/1990 FJ 2

alguna competencia pudiendo hacerlo (situación que en principio no se daría porque la tendencia es que las CC. AA. adquieran todas las facultades posibles para evitar un agravio comparativo).

Tampoco tendría sentido esa interpretación limitada porque las Autonomías de la vía rápida en principio han asumido ya esas competencias del art. 149.3 desde un primer momento por no tener limitaciones, por lo que las leyes orgánicas de transferencia y delegación no serían aplicables en la práctica para esas CC. AA.⁴⁶.

La explicación a esa interpretación del TC en la STC 17/1990 es que, en el recurso de inconstitucionalidad, se alegaba que con esa Ley de aguas se estaba estableciendo una transferencia en bloque, es decir, una transferencia de todas las facultades sobre esa materia, y que eso implicaba una superación de los límites del art. 150.2 CE. El TC contesta que no se está sobrepasando ese límite debido al carácter residual de la materia, y en ese caso lo que es admisible es englobar las facultades traspasadas dentro del ámbito una materia de carácter residual⁴⁷.

Por lo tanto, el TC no limita el uso de estas leyes orgánicas, sino que se permite la atribución de facultades relativas a competencias reservadas al Estado a través del art. 149.1 CE; si esas facultades se engloban dentro de materias no reservadas en exclusiva al Estado, ya que según el TC así se puede superar el límite constitucional relativo al concepto de “materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación”⁴⁸. Esta concepción sí que es más adecuada que la visión restrictiva con la función que se pretende realizar con estas leyes.

Los propios EEAA también señalan esta posibilidad al contemplar en su articulado la admisibilidad de asumir competencias estatales del ámbito del art. 149.1 CE. En algunas redacciones previas a posteriores reformas estatutarias, directamente se mencionaba esta cuestión, un ejemplo de ello es el art. 29.2 del EA de CyL de 1983⁴⁹ que expone lo siguiente:

“2. La asunción de las competencias relativas a las materias enunciadas en el apartado anterior de este artículo (así como aquellas otras que, reguladas en este Estatuto estén incluidas en el ámbito del artículo 149, 1, de la Constitución) se realizará por uno de los procedimientos siguientes:

a) Transcurridos los cinco años previstos en el artículo 148, 2 de la Constitución, previo acuerdo de las Cortes de Castilla y León, adoptado por mayoría absoluta y mediante Ley Orgánica aprobada en las Cortes Generales, conforme a lo previsto en el artículo 147, 3, de la Constitución.

b) Mediante Leyes Orgánicas de delegación y transferencias, según los procedimientos previstos en el artículo 150, 1 y 2, de la Constitución, bien sea a iniciativa de las Cortes de Castilla y León, del Gobierno de la Nación, del Congreso de los Diputados o del Senado.

⁴⁶ MONTILLA MARTOS, José A. *Las leyes orgánicas de transferencia y delegación*. Madrid: Tecnos, 1998. Pág. 214

⁴⁷ BALAGUER CALLEJÓN, Francisco (dir.), ORTEGA ÁLVAREZ, Luis Ignacio (coord.), CÁMARA VILLAR Gregorio (coord.), MONTILLA MARTOS, José A (coord.). *Reformas estatutarias y distribución de competencias*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2007. Pág. 147.

⁴⁸ MONTILLA MARTOS, José A. *Las leyes orgánicas de transferencia y delegación*. Madrid: Tecnos, 1998. Pág. 215.

⁴⁹ Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla-León.

Tanto en uno como en otro procedimiento, la Ley Orgánica señalará las competencias que pasan a ser ejercidas por la Comunidad Autónoma y los términos en que deben llevarse a cabo.”

En ese artículo (similar a otros artículos de los EEAA de esos años) se señala de forma patente que será válido emplear el mecanismo del art. 150.2 CE para competencias del art. 149.1 CE. Aunque posteriormente con la reforma del Estatuto de 1994⁵⁰, el art. 29 sigue haciendo una mención expresa al art. 150.2 CE; pero no menciona ya el art. 149.1 CE, sino que señala la posibilidad de ampliar las competencias autonómicas en materias que no estén atribuidas en exclusiva al Estado, o en las que sólo estén atribuidas las bases o principios.

Otro apoyo a la idea del carácter no limitado de la transferencia y delegación lo encontramos en el proceso de redacción del artículo, la propuesta inicial que limitaba el alcance de esta previsión constitucional fue finalmente sustituida por la expresión actual del artículo, que hace referencia a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación, un término más ambiguo con la finalidad de no limitar el uso de las leyes orgánicas de transferencia y delegación.

El Grupo Parlamentario Vasco (compuesto por diputados del PNV) promovió este cambio a favor de un alcance más amplio del artículo 150.2 CE; motivados por la consideración de este artículo como una vía para poder defender los derechos históricos del País Vasco y Navarra, al ser una forma de transferir materias estatales sin las restricciones que pueden derivarse del contenido del art. 149.1 CE⁵¹.

En cambio, en el antecedente de la Constitución de la Segunda República Española, en su art. 18⁵² sí que restringe este concepto de la transmisión de facultades a las materias estatales que lo son porque no están explícitamente reconocidas por los Estatutos de las Regiones Autónomas, es decir, que por una ley se podrán traspasar esas competencias residuales.

La postura doctrinal predominante sobre el alcance de estas leyes orgánicas es que no cabe limitar su contenido material a las competencias residuales, por lo tanto, las materias señaladas en la art. 149.1 CE también pueden ser objeto de transferencia o delegación. La STC 137/1989 de 10 de agosto, expone claramente que: “Nuestra Constitución, ..., tampoco impide que la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas se proyecte también en este ámbito, mediante estructuras adecuadas, para las que tanto la propia Constitución (art. 150.2) como el Derecho Comparado (Tratados-marco, etcétera) ofrecen amplias posibilidades”⁵³.

El ámbito aludido por esa STC es el del art. 149.1 CE, lo que confirma la naturaleza expansiva de las leyes orgánicas del art. 150.2 CE. Además, pese a que la mayoría de las leyes orgánicas de transferencia y delegación han sido empleadas para atribuir competencias residuales que

⁵⁰ Ley Orgánica 11/1994, de 24 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

⁵¹ LÓPEZ CASTILLO, Antonio. *La caracterización de la naturaleza jurídica de la atribución-cesión de competencias derivadas de la Constitución*. Revista de estudios políticos, Nº 90, 1995. Pág. 109.

⁵² Constitución de la II República Española.

https://www.congreso.es/docu/constituciones/1931/1931_cd.pdf

⁵³ STC 137/1989, FJ 4

posteriormente han sido asumidas a través de las reformas de sus EEAA; las Leyes Orgánicas 5/1987, de 30 de julio, y 6/1997, de 15 de diciembre implicaron una delegación de facultades del Estado y una transferencia de competencias ejecutivas del Estado respectivamente, es decir, estaban incidiendo en materias del art. 149.1 CE que no podrían haber sido asumidas a través del medio principal para determinar las competencias autonómicas, que es su EA⁵⁴.

Además, esta doctrina es más acorde con la finalidad prevista para estas leyes, porque en su configuración constitucional no hubo un deseo de que fuera un instrumento legal limitado a las competencias residuales, si fuera así su aplicación e incidencia en el reparto competencial quedaría circunscrito al periodo de tiempo entre la promulgación de la ley y el momento en el que se apruebe la reforma estatutaria que atribuya esas competencias a la Comunidad Autónoma, perdiendo este mecanismo gran parte de sus eficacia y flexibilidad para alterar la distribución de competencias.

Una vez aceptada esa idea de la posibilidad de que el mecanismo del art. 150.2 CE afecta a las competencias del art. 149.1 CE; se ha discutido en la doctrina si dependiendo de si se quieren traspasar competencias exclusivas del art. 149.1, solamente es posible una delegación de facultades, y en cambio para las competencias residuales atribuidas al Estado por el art. 149.3 CE se puede optar por la transferencia o por la delegación dependiendo de cuál sea el fin perseguido.

El sector de la doctrina favorable a esta idea considera que las competencias susceptibles de transferencia son las competencias no incluidas en el artículo 149.1 CE como exclusivas del Estado⁵⁵, porque el contenido del art. 149.1 es rígido, y la transferencia implicaría un traslado de la titularidad que afectaría a esas competencias blindadas a favor del Estado. Por lo tanto, la vía del art. 150.2 CE no estaría limitada a las competencias residuales, pero reduciendo el alcance de lo traspasado en esas materias del art. 149.1 a una simple delegación de facultades y no la titularidad (se trasladaría el ejercicio, pero no la titularidad de la competencia), que debe mantenerse en exclusiva a favor del Estado.

Esta interpretación de este mecanismo constitucional no tiene en cuenta que no hay ninguna limitación que impida emplear una ley de transferencia sobre competencias del art. 149.1 CE; la CE no establece esa distinción, limitándose a señalar que el objeto de estas leyes orgánicas serán materias de titularidad estatal que por su propias naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación, no existe una especificación para señalar las materias del art 149.1 CE, la configuración constitucional se refiere a esa materias en general, aunque luego existan matizaciones y limitaciones al alcance de este traspaso de competencias por estar referidas en algunos casos a competencias exclusivas del Estado, que en principio no pueden ser asumidas por las CC. AA.

Además, si aceptáramos esa diferenciación, de nuevo este mecanismo perdería funcionalidad práctica porque si no tienen lugar las transferencias de competencias del art. 149.1 CE, y las

⁵⁴ MORILLO VALVERDE-PÉREZ, José Ignacio. *Comentario al artículo 150 de la Constitución española de 1978*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2003.

⁵⁵ AJA FERNÁNDEZ, Eliseo. TORNOS MÁZ, Joaquín. *La Ley Orgánica de transferencia o delegación del artículo 150.2 de la Constitución*. Documentación administrativa, nº 232-233, 1992-1993. Pág. 5.

CC. AA. ya han asumido las competencias residuales a través de sus EEAA, las leyes del art. 150.2 CE quedan limitadas a simples delegaciones de competencias estatales exclusivas.

Esta concepción de esta técnica de atribución del art. 150.2 CE también puede suponer una falta de control sobre la delegación de facultades de las competencias exclusivas, porque el límite constitucional referido a materias que según su naturaleza sean susceptibles de transferir o delegar, simplemente separaría las materias del art. 149.1 y 149.3 CE en un bloque de materias delegable y otro de materias transferibles, pero sin establecer limitaciones sobre qué se podrá delegar dentro de las competencias exclusivas, porque el único límite constitucional ya habría sido aplicado en establecer esa distinción dentro del art. 149 CE sin dar solución a esa cuestión⁵⁶.

5.3 Limitación de las materias susceptibles de transferencia y delegación

5.3.1 Alcance de la limitación

El art. 150.2 CE señala claramente un límite de esta técnica de atribución al señalar que no será posible ni transferir ni delegar materias de titularidad estatal si por su propia naturaleza no son materias adecuadas para ello. Este precepto constitucional nos lleva a tener que analizar el alcance material de estas leyes orgánicas, separando aquellas facultades relativas al art. 149.1 que pueden ser traspasadas de aquellas que por este límite estarán vetadas para la transferencia y delegación.

Como ya se ha señalado previamente no existen en principio materias indelegables o intransferibles, por ello, es más relevante para apreciar si el contenido de una ley orgánica del art. 150.2 CE no supera el límite constitucional valorar el grado final de poder que se traslada, y no únicamente la materia sobre la que tenga lugar el traslado de competencias⁵⁷.

La doctrina que señala una serie de competencias exclusivas absolutas⁵⁸ (que incluirían entre otras la inmigración, extranjería, las Relaciones Internacionales, Defensa y Fuerzas Armadas, la Administración de justicia, el sistema monetario etc.) sobre las que no cabe ni siquiera una delegación de facultades concretas, ni siquiera cuando no afecten a principios constitucionales, ni a la necesidad de establecer una regulación homogénea a nivel estatal en base al interés general; parece completamente superada.

Incluso dentro del bloque de competencias exclusivas del Estado que pueden parecer en principio completamente intransferible por ser las más ligadas al interés general o al

⁵⁶ VELASCO CABALLERO, Francisco. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María. *Límites a la transferencia o delegación del artículo 150.2 CE*. Revista española de derecho constitucional, Nº 55, 1999. Pág. 111.

⁵⁷ VELASCO CABALLERO, Francisco. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María. *Límites a la transferencia o delegación del artículo 150.2 CE*. Revista española de derecho constitucional, Nº 55, 1999. Pág. 110.

⁵⁸ RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. *Sobre los artículos 149.1 y 150.2 de la Constitución*. Revista jurídica de Navarra Nº 16, 1993.

cumplimiento de principios constitucionales como la unidad de la Nación española (reconocida en el art. 2 CE), es decir, aquellas competencias consideradas como intransferibles por parte de del Estado a las CC. AA.; es posible la transferencia y delegación de facultades, porque dentro de esas materias dentro de su amplitud puede haber aspectos concretos que no estén afectados por el límite constitucional referido a la naturaleza de las materias que se quieren traspasar.

La funcionalidad del art. 150.2 CE es precisamente permitir la cooperación entre Administraciones, lo que puede requerir cierta flexibilidad incluso dentro de esas materias exclusivas; aunque sea una delegación relativa a la mera gestión y ejercicio de facultades, sin cuestionar la titularidad y la capacidad última de decisión del Estado en funciones tan importantes para el desarrollo del Estado.

Una competencia que se ha señalado para evidenciar esta cuestión es el caso de la competencia de Defensa y Fuerzas Armadas del art. 149.1.4 CE, competencia en principio totalmente ligada a la soberanía del Estado señalada en el art. 1 CE, y a la seguridad nacional; pero en la que determinadas facultades concretas pueden no estar ligadas a esos principios constitucionales y por tanto no habría problema en delegarlas.

El ejemplo ofrecido es del tallado de los reclutas previo al cumplimiento del servicio militar⁵⁹, que formaría parte de las competencias relativas a la Defensa, pero que en realidad es una cuestión administrativa que poca relación tiene con la seguridad nacional. Podríamos teorizar con ejemplos similares, en los que serían trasladables facultades sobre asuntos técnicos, logísticos o administrativas del Ejército, como puede ser que las propias CC. AA. tomen la decisión de qué alimentos suministrar a una unidad militar concreta que resida en esa determinada Comunidad Autónoma.

Para determinar qué facultades en concreto de las que están incardinadas en una competencia exclusiva son susceptibles de delegación, hay que analizar su alcance en concreto, observando qué facultades se están traspasando y si afectan a principios constitucionales básicos, en relación con que sea una materia que por su naturaleza no sea susceptible de ser traspasada. Porque dentro de las materias que en principio parecen intransferibles, podemos encontrar facultades concretas que las CC. AA. sí que podrían ejercer.

Aunque esta alusión a los principios constitucionales no implica una mera remisión a la idea de que todas las competencias señaladas en el art. 149. 1 CE como exclusivas lo son precisamente por su relación con los principios recogidos en la CE, y por lo tanto todas esas materias quedan vetadas para las leyes orgánicas del art. 150.2 CE; esta idea alude a la doctrina ya superada de que este mecanismo constitucional de la transferencia y delegación está limitado a las competencias residuales.

Por lo tanto, se trata de señalar dentro del contenido de las materias exclusivas del Estado, cuáles en concreto a la hora de cederlas a las CC. AA., están tan fuertemente ligadas al cumplimiento de algunos principios derivados de la CE, que su traspaso sería imposible porque sustraerían funciones básicas que el Estado debe realizar por sí mismo para no quedar desnaturalizado (por ejemplo sería inasumible para el Estado ceder cuestiones que afectarían

⁵⁹ VELASCO CABALLERO, Francisco. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María. *Límites a la transferencia o delegación del artículo 150.2 CE*. Revista española de derecho constitucional, Nº 55, 1999. Pág. 110.

a la soberanía y a la unidad del Estado a una entidad territorial menor, sin que se vieran afectadas sus funciones básicas⁶⁰, ya que no podría garantizar su propia integridad).

Pese a este límite constitucional que señala materias intransferibles por su naturaleza, la cuestión del alcance posible de la delegación de facultades es una cuestión problemática, porque al ser una limitación indeterminada⁶¹ en ciertos aspectos (la referencia de la CE a la naturaleza de las materias no deja de ser un concepto jurídico indeterminado, pese al desarrollo teórico que se ha producido respecto al mismo), aparentemente se podría delegar una cantidad indeterminada de facultades que en principio no afectara a los principios constitucionales, pero que podría suponer una dejación de funciones estatales exclusivas.

El TC sería el encargado de dilucidar si dado ese caso el contenido de la ley orgánica no sería válido conforme a la limitación constitucional, analizando en el caso concreto qué materia estatal es la afectada y qué facultades se quieren traspasar.

5.3.2 Principios limitadores del mecanismo del art. 150.2 CE

La CE será a través de algunos de sus principios básicos el parámetro de validez del contenido de una ley orgánica de transferencia y delegación. Esos principios están reflejados en lo que entendemos como el modelo de Estado reflejado en la CE, y que será inalterable en base a la supremacía que tiene la CE en el ordenamiento jurídico. A través de la vía del art. 150.2 CE se posibilita cierta flexibilidad a la hora de alterar el reparto competencial, pero no se puede cuestionar a través de una ley orgánica ese modelo estatal. Ese modelo estatal, a través de la CE define al Estado español como social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE), y como un Estado unitario (aunque con un reconocimiento de la descentralización política a través del art. 137 CE)⁶². De ese modelo estatal podemos extraer una serie de principios constitucionales que servirán de límite al alcance material de la transferencia y delegación.

- Principio de unidad estatal, compatible con la descentralización política:

La idea de unidad nacional (indisoluble unidad de la Nación española en términos del art. 2 CE), en relación con el concepto de soberanía, es el presupuesto básico que garantiza la existencia del Estado en sí mismo, pero es el principio de unidad estatal (arts. 1.1 y 137 CE) el que está conectado con la cuestión de los límites del art. 150.2 CE.

⁶⁰ BILBAO UBILLOS, Juan María. *Leyes orgánicas de transferencia o delegación (artículo 150.2 CE) y reforma de los estatutos de autonomía*. La reforma de los Estatutos de autonomía. Junta de Castilla y León, 2005. Pág. 277.

⁶¹ MONTILLA MARTOS, José A. *Las leyes orgánicas de transferencia y delegación*. Madrid: Tecnos, 1998. Pág. 225.

⁶² VELASCO CABALLERO, Francisco. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María. *Límites a la transferencia o delegación del artículo 150.2 CE*. Revista española de derecho constitucional, Nº 55, 1999. Pág. 118.

Podemos afirmar que el Estado español es unitario, aunque políticamente descentralizado. Esta definición sí que permite establecer un parámetro para analizar hasta qué punto es posible la transferencia de facultades a los entes autonómicos, es decir, hasta donde es admisible esa transferencia desde el reconocimiento de que no se tratará de un Estado centralizado, sin que el poder originario del Estado quede desdibujado por una excesiva cesión de funciones a las CC. AA., y por lo tanto ese será el límite referido a la naturaleza de lo traspasado.

El concepto de Estado unitario supone que el propio Estado, en base a lo establecido en la CE, será el poder público principal, pero a su vez se permite la autonomía política de las diversas regiones del país. Las transferencias de funciones no podrán cuestionar ese carácter principal del Estado, en relación con esas materias que el Estado no puede dejar de ejercer para no quedar relegado a un segundo plano, situación que sería contraria a la CE porque las CC. AA. no dejan de ser poderes derivados. La vía del art. 150.2 CE también refleja el carácter principal del Estado al sujetar esa atribución de sus competencias a la voluntad de las Cortes Generales, y al existir la posibilidad de revocar ese acto.

Como se ha señalado previamente para determinar si el contenido de una ley orgánica de transferencia y delegación supera este límite, afectando al principio del Estado unitario, hay que analizar las facultades concretas que se quieren atribuir, debido a la posibilidad de actuar dentro de las competencias exclusivas del Estado. No hay dudas de que las facultades de control sobre lo traspasado por medio del art. 150. 2 CE (art. 153 b) CE) no se pueden delegar a las CC. AA.⁶³, porque precisamente ese control reconoce el poder principal del Estado sobre esas facultades pese a que estén ejercidas por las CC. AA. Tampoco serán traspasables todas las competencias sobre el control de la actividad autonómica, incluyendo el art. 155 CE, precisamente porque eso implicaría que las autonomías no están en un plano inferior al del Estado, y para no superar este límite debe respetarse la configuración constitucional que otorga al Estado la capacidad de controlar a las CC. AA.

Las competencias relativas a la coordinación (contenidas en el art. 149.1 CE) tampoco serán cedibles a los entes autonómicos, porque esa dirección del Gobierno central sobre esas materias también representa la primacía estatal sobre cuestiones que el Estado debe coordinar para el buen funcionamiento del país, si no se respetara esa dirección estatal se rompería ese principio de unidad (el Estado como entidad superior debe coordinar a las CC. AA. por el interés general). La jurisprudencia del TC también confirma la posición de superioridad del Estado, al afirmarse que: “no cabe discutir la posición de superioridad que constitucionalmente corresponde al Estado como consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la nación”⁶⁴.

- Principio de igualdad:

El principio de igualdad tiene su reflejo en la CE, entre otros en su art. 1, en los art. 138 y 139 (todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado), y en el art. 149.1.1 (el Estado tendrá competencia sobre la regulación

⁶³ VELASCO CABALLERO, Francisco. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María. *Límites a la transferencia o delegación del artículo 150.2 CE*. Revista española de derecho constitucional, Nº 55, 1999. Pág. 121.

⁶⁴ STC 76/1983, de 5 de agosto

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); siendo en general un principio inherente al orden constitucional.

En relación con los límites constitucionales al art. 150.2 CE, este concepto de igualdad no implica una regulación absolutamente uniforme entre los diversos territorios⁶⁵, debe existir un margen de actuación para los legisladores autonómicos, garantizando así su autonomía reconocida por la CE; el límite del principio de igualdad está más vinculado a la idea de que las diferentes legislaciones autonómicas no sean tan dispares para que queden afectados los derechos y obligaciones de los españoles en base al territorio en el que residan (art. 139.1 CE).

El límite consistiría en que pese a que es completamente admisible ciertas diferencias de trato a las CC. AA. por parte del Estado (la decisión de qué materias transferir o delegar corresponde al Estado, que podría de esa forma marcar diferencias en las competencias de los territorios por los motivos que sean), esa diferencia en la atribución de funciones estatales no conllevará privilegios económicos o sociales (art. 138.2 CE), que afectaran al principio de igualdad entre todos los españoles.

La igualdad de derechos y obligaciones limitaría una hipotética LO del art 150.2, si su aplicación supusiera un trato discriminatorio a los ciudadanos de un determinado territorio, porque el Estado transfiriera algunas de sus competencias básicas que permiten garantizar la igualdad entre españoles; salvo que esa diferencia estuviese reconocida en la propia CE, como es el caso del reconocimiento de la insularidad de algunas regiones como hecho diferencial que permite aplicar a esos territorios una legislación diferente en ciertos aspectos, sin que ello afecte al equilibrio económico mencionado en el art. 138.1 CE.

El Estado no podrá delegar una serie de facultades que estén relacionadas con la efectividad real del principio de igualdad, si por ejemplo trasladara sus funciones a la hora de poder regular algunos derechos fundamentales reconocidos en la CE, no habría forma de asegurar que todos los ciudadanos cuenten con las mismas garantías a la hora de ejercer ese derecho, en base al principio de igualdad.

- Principio de unidad económica:

Este principio está reflejado en el art. 139.2 CE (libertad de circulación de mercancías, personas y capitales) y en el art. 149.1.13 CE (que señala la dirección unitaria de la economía, compatible con las políticas económicas sectoriales de las Comunidades Autónomas⁶⁶), y también conlleva un límite al alcance del art. 150.2 CE.

La unidad económica en base a su configuración constitucional presupone un espacio económico común para todo el país, y el establecimiento de unas directrices económicas por parte del Estado (aunque las CC. AA. tendrán un amplio margen de actuación económica).

⁶⁵ VELASCO CABALLERO, Francisco. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María. *Límites a la transferencia o delegación del artículo 150.2 CE*. Revista española de derecho constitucional, Nº 55, 1999. Pág. 123.

⁶⁶ VELASCO CABALLERO, Francisco. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María. *Límites a la transferencia o delegación del artículo 150.2 CE*. Revista española de derecho constitucional, Nº 55, 1999. Pág. 130.

Toda transferencia o delegación de competencias que afecte a esta unidad no será válida, porque se debe garantizar que todas las regiones formen parte de este espacio económico común.

5.4 Facultades susceptibles de transferencia y delegación

5.4.1 Facultades atribuibles por la vía del art. 150.2 CE

La atribución de facultades, entendidas como las funciones o actividades que conforman una materia, es decir, el contenido desglosado u objeto de una materia concreta; nos lleva de nuevo a la cuestión de qué facultades se pueden ceder y cuáles serían los límites para ello.

El art. 150.2 CE emplea el término de facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación, lo que plantea dentro de esas materias estatales que señala la CE, hasta qué punto es posible atribuir todas las facultades que integran una materia en particular.

Aunque esta duda solamente es relativa a las competencias exclusivas del art. 149.1 CE, porque sobre las competencias residuales no existe ninguna limitación para transferir todas las facultades que componen una competencia concreta, al fin y al cabo, son competencias que las CC. AA. tenían previsto adquirir como propias a través de sus EEAA.

Más problemática es la conocida como transferencia en bloque⁶⁷, en la que la suma de todas las facultades cedidas equivale a transferir toda la competencia, es decir, se atribuyen todas las facultades sobre una materia estatal. En principio, la idea de la transferencia en bloque no estaría permitida porque el art. 150.2 CE se refiere a la posibilidad de transferir facultades concretas (en singular) por amplias que sean, pero sin que ello implique una transferencia total de la competencia⁶⁸.

Pero esa disposición constitucional no limita las facultades correspondientes a una materia que pueden transferirse, puede producirse una atribución en bloque porque el legislador tiene margen de actuación a la hora de decidir cuantas facultades quiere ceder. En las competencias residuales se pueden ceder todas las facultades posibles, lo que da lugar a una transferencia de toda la competencia mediante una atribución general sin especificar qué se está trasladando, aludiendo a un traspaso de todas las facultades de esa materia.

En cambio, la transferencia en bloque no estaría contemplada para las competencias exclusivas del art. 149.1⁶⁹, en caso de querer traspasar facultades sobre esas materias, el límite constitucional impone que debe realizarse un análisis concreto de cada facultad que quiere

⁶⁷ MONTILLA MARTOS, José A. *Las leyes orgánicas de transferencia y delegación*. Madrid: Tecnos, 1998. Pág. 230.

⁶⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *La revisión del sistema de autonomías territoriales: reforma de estatutos, leyes de transferencia y delegación, federalismo*. Madrid: Civitas, 1988. Pág. 67.

⁶⁹ MONTILLA MARTOS, José A. *Las leyes orgánicas de transferencia y delegación*. Madrid: Tecnos, 1998. Pág. 232.

traspasarse, para ver si está ligada al cumplimiento de funciones estatales exclusivas, que no deben cederse para que el Estado no vulnere los principios constitucionales. Mientras la naturaleza del contenido de la ley orgánica del art. 150.2 CE no supere los límites establecidos, será posible la transferencia y delegación de esas facultades. No se puede atribuir en bloque una materia exclusiva del Estado, por su propia naturaleza.

5.4.2 *La posibilidad de traspasar facultades de legislación*

La diferencia entre el concepto de facultad legislativa y facultad de ejecución se encuentra en que, las primeras están referidas a facultades de carácter normativo (independientemente de que se refieran a capacidades legislativas o reglamentarias), y las segundas a facultades relativas a funciones de gestión o ejercicio dentro de una materia, es decir, las funciones meramente administrativas.

Se ha planteado la cuestión de si este mecanismo constitucional es válido para transferir y delegar facultades legislativas, o si solamente está limitado a las facultades ejecutivas. Si acudimos al proceso histórico de redacción de esta disposición constitucional, en las primeras redacciones como en el Anteproyecto de Constitución, parece que este mecanismo quedaba limitado a las funciones ejecutivas⁷⁰, porque los términos empleados se referían a la ejecución de funciones o a la transferencia de la gestión de los servicios para la ejecución de las materias⁷¹, la alusión se hacía solamente a las facultades ejecutivas.

La redacción final de la CE en cambio emplea el término de facultades estatales susceptibles por su propia naturaleza, lo que parece un cambio explícito para poder ampliar el ámbito material del art. 150.2 CE. Esa supresión expresa a la referencia a las facultades ejecutivas además encaja con el deseo de no limitar el alcance material de este artículo, la ya señalada intervención a favor de esta visión expansiva del Grupo Parlamentario Vasco confirma esa idea del amplio alcance de la transferencia y delegación; al permitir que se alterara con este método el reparto competencial, no limitando esta vía al mero traspaso de facultades de gestión.

Además, algunas de las propias leyes orgánicas de transferencia y delegación que han sido promulgadas contemplan el traspaso de facultades legislativas en determinadas materias, por ejemplo, la LOTRACA directamente establece en su art. 1.1 b) que la CA de Canarias podrá asumir potestad legislativa sobre las materias correspondientes. En relación con la LOTRACA, la ya citada STC 17/1990 también reconoce directamente la constitucionalidad de la transferencia a la C.A.C. de la potestad legislativa retenida por el Estado en materia de aguas superficiales y subterráneas efectuada por medio de la Ley Orgánica 11/1982⁷².

⁷⁰ MONTILLA MARTOS, José A. *Las leyes orgánicas de transferencia y delegación*. Madrid: Tecnos, 1998. Pág. 235.

⁷¹ Anteproyecto de Constitución. Boletín Oficial de las Cortes, número 44, 5 de enero de 1978.

https://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_044.PDF

⁷² STC 17/1990

No parece que haya dudas de la posibilidad de transferir facultades legislativas mediante estas leyes orgánicas, lo que concuerda con su importancia como forma que tiene el Estado de incidir en las competencias autonómicas.

Una cuestión más problemática es la de si las leyes orgánicas de delegación son válidas para delegar facultades legislativas, porque se considera que las leyes orgánicas de transferencia son las adecuadas para transmitir esas facultades a las CC. AA. Los principales argumentos que sostienen esta doctrina se basan en una interpretación sistemática de la CE, destacando el argumento referido a que el art. 153.3 b) (que indica que el Gobierno controlará el ejercicio de funciones delegadas a que se refiere el apartado 2 del artículo 150) implica un inapropiado control de la actividad legislativa de una Comunidad Autónoma⁷³, si se delegaran facultades legislativas.

El análisis doctrinal de la cuestión⁷⁴, y el hecho de que la LO 5/1987 (que es de delegación) exponga de forma expresa que el Estado conservará la función legislativa y la potestad reglamentaria sobre las materias objeto de delegación (art. 16), parecen confirmar esa idea de que la ley orgánica que traslade facultades legislativas deberá ser de transferencia, y no una ley orgánica de delegación.

5.5 Diferencias entre la transferencia y la delegación

El propio art. 150.2 CE establece una dualidad al señalar que el Estado podrá transferir o delegar las correspondientes facultades mediante una ley orgánica. Esta disposición constitucional parece indicar que existen dos vías diferentes para realizar esta atribución de facultades, pero a su vez el resto del texto constitucional no realiza distinciones a la regulación de este mecanismo del art. 150.2 CE, porque todo lo referente a los controles posteriores del Estado y al objeto de la transferencia y delegación, se aplican sin hacer distinciones entre el régimen de la transferencia y el de la delegación.

Una explicación que se ha dado para esta cuestión es que estamos ante dos categorías jurídicas diferentes, estableciendo la separación en que la técnica de la transferencia implica una atribución de la titularidad, y la delegación en la que solamente se traspasa el ejercicio de la competencia, pero se reserva la titularidad⁷⁵. Siguiendo esta doctrina de la separación de ambas técnicas, la transferencia está relacionado con el proceso de descentralización administrativa, mientras que la delegación lo está con la desconcentración, en la que se cede una mera gestión o ejercicio de esas competencias. Además, dependiendo del método elegido habrá un mayor o menor control, al ser regímenes jurídicos separados que implican diferencias en lo traspasado.

⁷³ VELASCO CABALLERO, Francisco. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María. *Límites a la transferencia o delegación del artículo 150.2 CE*. Revista española de derecho constitucional, Nº 55, 1999. Pág. 105.

⁷⁴ MONTILLA MARTOS, José A. *Las leyes orgánicas de transferencia y delegación*. Madrid: Tecnos, 1998. Pág. 238-245.

⁷⁵ BILBAO UBILLOS, Juan María. *Leyes orgánicas de transferencia o delegación (artículo 150.2 CE) y reforma de los estatutos de autonomía*. La reforma de los Estatutos de autonomía. Junta de Castilla y León, 2005. Pág. 274.

La concepción unitaria de la regulación del art. 150.2 CE, sin establecer diferencias en la aplicación de una transferencia o delegación, parece indicar que esa diferenciación no es correcta. El control y la posible revocación que se reserva el Estado no concuerda con un auténtico traslado de la titularidad competencial, en el marco de un proceso de descentralización.

La doctrina actual parece estar de acuerdo en señalar que en ningún caso se atribuye la titularidad de las facultades (que seguirán en manos del Estado), sino el ejercicio de estas⁷⁶, por tanto, se rechaza la idea de que la transferencia equivale al traslado de la titularidad y la delegación a una mera cesión del ejercicio. En ambos casos lo que se producirá es una habilitación a las CC. AA., vía ley orgánica con ese objeto, para que ejerzan facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que sean susceptibles para ello.

Además, existe una diferenciación entre el concepto de delegación que es empleado en el Derecho Administrativo y el que es aplicable a la delegación del art. 150.2 CE. Principalmente porque la relación que se establece entre el órgano delegado y el órgano delegante no es equiparable en ambas situaciones, en el ámbito de las relaciones entre el Estado y las CC. AA. no puede establecerse la relación jerárquica que se presupone sobre el ente delegado; la CE garantiza la autonomía de las CC. AA., sin que el Estado pueda tutelar sus actuaciones a través de una relación de dependencia⁷⁷.

La atribución extraestatutaria del art. 150.2 CE tiene más relación con la idea de cooperación entre Administraciones, pese a que el Estado mantiene una serie de controles sobre lo traspasado que le permiten incluso derogar la ley orgánica de transferencia o delegación.

Pese a ese régimen jurídico común, existen ciertas diferencias entre ambos modelos del art. 150.2 CE, lo cual es lógico porque si no, no tendría sentido la mención separada de transferencia y delegación que hace el art. 150.2 CE, de hecho, las propias leyes orgánicas se han denominado o de transferencia (mismamente la LOTRACA o la LOTRAVA) o de delegación, pero no han incluido ambos términos en su redacción.

La principal diferencia entre ambas formas es la ya señalada limitación de la atribución de facultades legislativas a las leyes orgánicas de transferencia, lo que puede condicionar qué tipo de ley usar dependiendo del objetivo que se busque. Otro aspecto importante es que en el caso de la delegación se presupone un mayor control de las facultades delegadas.

5.6 La atribución de medios financieros a las CC. AA.

El texto del art. 150.2 hace una mención expresa a que se preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, es decir, a la hora de aplicar estas leyes, a su vez se realizará una transferencia dineraria a la correspondiente CC. AA.

⁷⁶ MORILLO VALVERDE-PÉREZ, José Ignacio. *Comentario al artículo 150 de la Constitución española de 1978*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2003. Pág. 11.

⁷⁷ MONTILLA MARTOS, José A. *Las leyes orgánicas de transferencia y delegación*. Madrid: Tecnos, 1998. Pág. 143.

La función de esta entrega de medios financieros es evitar que este aumento de las competencias autonómicas no pueda llevarse a cabo por falta de medios, o que para poder ejercitar esas facultades las CC. AA. tengan que soportar una gran carga financiera, porque, al fin y al cabo, la transferencia y delegación es una decisión unilateral que toma el Estado de traspasar esas facultades (aunque normalmente haya un acuerdo autonómico previo), lo que puede provocar que las CC. AA. se enfrenten a tener que cumplir nuevas funciones sin los medios adecuados, de ahí el traspaso conjunto de medios financieros.

Aunque la necesidad de obtener medios económicos para poder gestionar nuevas facultades es una situación que en realidad no existiría en el caso de un traspaso de facultades legislativas; esas facultades legislativas no suponen un esfuerzo logístico o una disposición de medios que justifique la solicitud de fondos económicos al Estado, así que esta disposición del art. 150.2 CE está referida al traspaso de facultades ejecutivas.

Estos medios financieros que se otorgan a las CC. AA. son también una forma de compensación, por las exigencias que se imponen a las mismas de organizar sus nuevas atribuciones, pero cuando este proceso deriva de una negociación o iniciativa previa entre el Estado y la CA, que estima como suficientes los medios propios de la CA para asumir esas competencias⁷⁸, se podría producir una renuncia a esa transferencia de medios financieros.

Aunque esa renuncia debe estar basada en ciertos criterios que justifiquen esa decisión, para evitar que se sustraigan a las CC. AA. lo que les corresponde. Para ver justificada esa decisión, esas competencias que van a trasladarse no deben alterar gravemente el régimen financiero de la CA⁷⁹, y la administración autonómica tiene que poseer una organización que sea capaz de asumir esas competencias. El Estado tiene que valorar esas condiciones, porque si no puede traspasar igualmente esos medios financieros para garantizar el ejercicio de las facultades cedidas.

Esta posibilidad de que esta previsión de medios financieros en la ley orgánica no sea un requisito obligatorio en todo caso, la encontramos en las propias leyes orgánicas de transferencia y delegación, en las que no se ha señalado en su contenido esa transferencia de medios financieros⁸⁰. La solución ofrecida para cumplir el requisito constitucional de prever esta asignación de fondos es remitir en la propia ley orgánica a un Real Decreto de traspaso o indicar que la Comisión Mixta de Transferencias determinará el traspaso de esos medios financieros (art. 18 LO 5/1987).

Por ejemplo, la LOTRAVA en su art. 1.3 expone que:

“En los Decretos concretos de traspaso se precisarán, además, los medios financieros que han de acompañarlos, así como, en su caso, otras fórmulas específicas de control sobre las facultades ejecutivas de la Comunidad Autónoma que por ley le correspondan al Estado.”

⁷⁸ RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. *Sobre los artículos 149.1 y 150.2 de la Constitución*. Revista jurídica de Navarra Nº 16, 1993. Pág. 70.

⁷⁹ RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. *Sobre los artículos 149.1 y 150.2 de la Constitución*. Revista jurídica de Navarra Nº 16, 1993. Pág. 70

⁸⁰ MONTILLA MARTOS, José A. *Las leyes orgánicas de transferencia y delegación*. Madrid: Tecnos, 1998. Pág. 187.

En estos casos, la referencia expresa es a un Real decreto de traspaso cuyo objetivo será fijar la cuantía de estos medios financieros que van a traspasarse. Estos Reales Decretos servirán como norma complementaria de la propia ley orgánica, como una norma de ejecución de la transferencia de competencias a la CA.

El TC subraya en la STC 147/1991 que los Reales Decretos de traspaso no atribuyen ni reconocen competencias, sino que traspasan servicios, funciones e instituciones; y no son, en consecuencia, normas determinantes del sistema constitucional de distribución de competencias.

Son normas que permiten desarrollar el contenido de la LO, y cumplir el requisito constitucional al prever al menos con una remisión a otra norma esa transferencia de medios financieros. Si no hubiera ninguna mención o regulación de la asignación de fondos y medios que le corresponde a la CA, esa LO podría ser inválida por incumplir el art. 150.2 CE.

6. Control y revocación de la transferencia y la delegación

6.1 El control de las leyes orgánicas de transferencia y delegación

6.1.1 La previsión constitucional de formas de control del art. 150.2 CE

El propio art. 150.2 CE formula una clara referencia a que una LO de transferencia y delegación preverá en cada caso las formas de control que se reserve el Estado. El establecimiento de estos controles es lógico, al ser un mecanismo derivado de la voluntad estatal, en la que el Estado puede determinar cómo se desarrollará este traspaso de competencias, es decir, se trata de encauzar el ejercicio de estas facultades por parte de las CC. AA. al cumplimiento de determinados parámetros establecidos por el Estado.

La configuración constitucional de estos controles no establece qué medidas en concreto se pueden tomar para controlar esta cesión de facultades, sino que será el legislador quien establezca los controles que considere necesarios en cada ley orgánica concreta, lo que es lógico atendiendo al variado contenido que pueden tener estas leyes.

Además, este control por la parte estatal no puede suprimirse, es decir, al ser un requisito constitucional no se puede renunciar a los poderes de control sobre lo traspasado a las CC. AA., si no la LO de transferencia o delegación podría resultar ser inconstitucional⁸¹.

Ante la posibilidad de poder establecer estos controles no en la propia ley, sino a través de una remisión a otras normas, ya que sí que existe esa posibilidad en el caso de la previsión de los medios financieros (pese a que también es una formalidad que el art. 150.2 CE incluye

⁸¹ MONTILLA MARTOS, José A. *Las leyes orgánicas de transferencia y delegación*. Madrid: Tecnos, 1998. Pág. 146.

dentro del contenido necesario de las leyes orgánicas de este tipo⁸²); la inclusión de una previsión de medios de control estatales es un requisito que no puede completarse de esa forma.

La propia ley orgánica debe incluir métodos concretos a través de los que controlará la actividad de las CC. AA., sin poder remitir la cuestión a otra norma jurídica, para evitar así una indefinición de los controles que no permita actuar a los órganos delegados en base a unas directrices ya fijadas en la ley orgánica.

6.1.2 El control de las funciones delegadas

La CE menciona en su art. 153 b) que el control de la actividad de los órganos de las CC. AA. se ejercerá por el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, en el caso del ejercicio de funciones delegadas a las que se refiere el apartado 2 del artículo 150. La CE determina así cómo debe ser el control de las facultades delegadas.

La interpretación de este artículo, aunque aparentemente sólo hace referencia al ámbito de la delegación y no al de la transferencia, incorpora todos los conceptos del art. 150.2, incluyendo la transferencia; porque en la elaboración de este art. 153 CE la intención era incluir ambos ámbitos, en referencia a todo el art. 150.2 sin distinciones.

Además, el término de las funciones delegadas alude al traslado del ejercicio de facultades, y no al traspaso de la titularidad competencial, lo que engloba tanto a la transferencia como a la delegación⁸³. No hay una separación de ese tipo en los controles de estas leyes orgánicas, la regulación del art. 150.2 CE simplemente alude a los controles que las propias leyes deben establecer.

Esa participación del Gobierno central en el control de las facultades trasladadas a las CC. AA., señalada por la propia CE en ese art. 153 b), deberá estar reflejada en las propias leyes orgánicas de transferencia y delegación, pero esa actuación de control estará basada en la regulación que el órgano legislativo establezca sobre los medios de control⁸⁴, porque el art. 150.2 CE así lo indica.

Dentro de los posibles medios de control que se pueden fijar, podemos señalar algunos de los más relevantes⁸⁵:

1. Supervisión a través de la Alta Inspección.

⁸² MONTILLA MARTOS, José A. *Las leyes orgánicas de transferencia y delegación*. Madrid: Tecnos, 1998. Pág. 148.

⁸³ MONTILLA MARTOS, José A. *Las leyes orgánicas de transferencia y delegación*. Madrid: Tecnos, 1998. Pág. 150.

⁸⁴ MONTILLA MARTOS, José A. *Las leyes orgánicas de transferencia y delegación*. Madrid: Tecnos, 1998. Pág. 157.

⁸⁵ RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. *Sobre los artículos 149.1 y 150.2 de la Constitución*. Revista jurídica de Navarra Nº 16, 1993. Pág. 70-71.

2. Normas reglamentarias de carácter directivo para orientar la ejecución autonómica.
3. Instrucciones o circulares de naturaleza inmediatamente ejecutiva, pudiendo ser el vehículo del control de mérito u oportunidad sobre el ejercicio de las funciones delegadas o transferidas.
4. Imposición de mecanismos de coordinación, en relación la supervisión estatal.
5. Previsión de los supuestos de revocación de la delegación o transferencia.
6. Exigencia de informaciones y/o de datos estadísticos con suministro obligatorio por la Comunidad Autónoma.

Esta variedad de controles refleja que el legislador puede optar por diversos mecanismos con el fin de asegurarse de que el ejercicio de estas facultades cumpla los requisitos que el Estado quiera. En base a esas técnicas de control y al seguimiento que conllevan de la actuación de la CA, se pueden a su vez establecer también en las leyes orgánicas las técnicas de corrección de esas actuaciones, e incluso una revocación de la transferencia competencial.

6.1.3. Los controles establecidos en las leyes orgánicas de transferencia y delegación

A partir de estas previsiones constitucionales de establecer formas de control, las leyes orgánicas han fijado una serie de criterios diversos para inspeccionar el ejercicio de las competencias traspasadas a las CC. AA. Aunque esta discrecionalidad del Estado para tomar las medidas que considere necesarias tampoco puede suponer una tutela sobre la CA, debe haber márgenes para la actuación autonómica en estas materias.

En las primeras leyes de este tipo como la LOTRAVA y la LOTRACA, se fijan una serie de mecanismos de control, la LOTRACA los regula en su art. 2.1 y la LOTRAVA en su art. 1.2. En ambos casos la regulación es similar (algo lógico teniendo en cuenta que son leyes con funciones similares y coetáneas), e incluyen tres aspectos:

- 1) Una obligación de facilitar a la Administración del Estado la información que ésta solicite sobre la gestión del servicio.
- 2) Las facultades y servicios transferidos han de mantener, como mínimo, el nivel de eficacia que tenían antes de la transferencia; ni tampoco deben generar desigualdades entre los españoles.
- 3) En caso de incumplimiento de los requisitos anteriores, el Estado advertirá formalmente de ello a la Comunidad, y si ésta mantiene su actitud, el Gobierno podrá suspender a partir de los tres meses las facultades y servicios, dando cuenta de ello a las Cortes Generales, quienes resolverán sobre la procedencia de la decisión del Gobierno, levantando la suspensión o acordando la revocación del ejercicio de la facultad transferida.

La disposición final de estos artículos ejemplifica esa intervención del Gobierno en estos controles, al ser el órgano encargado de analizar si se están cumpliendo los requisitos establecidos en la ley orgánica; y posteriormente el legislador podrá actuar contra la CA correspondiente aplicando métodos de corrección para que haya un ajuste a las directrices estatales, o incluso revocando la transferencia.

Estos controles también están relacionados con el principio de colaboración entre las distintas administraciones⁸⁶, reconocido en la STC 86/1993 que señala que: “ La existencia de deberes recíprocos de intercambio de información entre las Administraciones públicas implicadas es una consecuencia del principio general de colaboración que debe presidir las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas -y en general entre cualesquiera Administraciones territoriales, ..., porque se deriva de la esencia del modelo de organización territorial que la Constitución implanta”⁸⁷.

En la LO 9/1992 y la LO 16/1995, también se fijan controles similares a los previstos en otras leyes orgánicas de este tipo, en sus art. 21 y art.7 respectivamente (deber de información, cumplimiento de un determinado nivel de eficacia...).

En cambio, en dos leyes más recientes, la LO 2/1996 y la LO 6/1997, se plantean dudas sobre su constitucionalidad por su escasa previsión de medios de control de la atribución de facultades. La primera de ellas directamente no contiene ninguna medida de control en su contenido; y la segunda en su art. 2, sí que indica que el ejercicio por parte de la CA de Cataluña de las funciones descritas en el artículo anterior se ajustará a los principios de coordinación y colaboración con la Administración del Estado, también se prevé que la CA suministre la información requerida por el Estado.

Pero estas previsiones pueden resultar insuficientes para cumplir los requisitos constitucionales de fijar controles estatales, porque no se establecen cuáles son los pasos que seguir en caso de que la actuación autonómica incumpla las condiciones impuestas por el Estado⁸⁸.

Otro caso particular es el de la LO 5/1987, que señala en su art. 16 que el Ministerio de Transportes podrá establecer reglas de coordinación relativas al ejercicio de las funciones delegadas, y que se facilitarán a la Administración de Estado cuanta información les solicite este sobre el ejercicio de las facultades delegadas y sobre la gestión de las materias objeto de la delegación. Esa LO en sus arts. 19 y 20 también indica cómo se puede actuar si la CA incumpliere las disposiciones contenidas en la propia LO, en ese caso, el Gobierno requerirá formalmente a la Comunidad, y si en el plazo de dos meses ésta mantuviera su actitud, podrá acordar la revocación de la delegación; además las actuaciones en el ejercicio de funciones delegadas que vulneren normas estatales podrán ser suspendidos por el Ministro de Transporte.

6.1.4 La STC 118/1996

La STC 118/1996 resolvió entre otras cuestiones el recurso contra algunos artículos de esta LO, y a la vez aclaró algunas cuestiones relativas a los medios de control de la transferencia y delegación. El TC consideró en su FJ 62 que la mención al ministro correspondiente como el responsable de poder suspender la delegación de facultades es contraria a la CE, porque la

⁸⁶ MONTILLA MARTOS, José A. *Las leyes orgánicas de transferencia y delegación*. Madrid: Tecnos, 1998. Pág. 165.

⁸⁷ STC 86/1993 FJ 2

⁸⁸ MONTILLA MARTOS, José A. *Las leyes orgánicas de transferencia y delegación*. Madrid: Tecnos, 1998. Pág. 167.

propia Constitución específica en su art. 153 b) que será el Gobierno como órgano colectivo el que controlará el ejercicio de las funciones delegadas, y no solamente el ministro como miembro individual del Gobierno quien tome esa decisión.

El TC también señala en el FJ 61 de esta STC que:

“no hay ninguna contradicción entre delegar la potestad normativa de ejecución y desarrollo de las normas estatales reguladoras de las materias objeto de delegación, y establecer límites o requisitos de necesaria observancia por parte de la Comunidad Autónoma en su ejercicio. Tratándose, como se trata, de facultades correspondientes a materias de titularidad estatal, forma parte de la potestad de dirección del delegante sujetar el ejercicio de las facultades delegadas a los requisitos o criterios que estime oportunos. Por eso no puede considerarse arbitrario, ni atentatorio contra la seguridad jurídica, disponer en la misma norma delegante criterios de sujeción para el ejercicio de la potestad delegada.”

Esta afirmación del TC implica que los controles no se limitan a los ya señalados expresamente en la CE, sino que pueden señalarse medios de control que se consideren oportunos en las leyes orgánicas correspondientes⁸⁹, para complementar los ya previstos en la CE.

La STC 118/1996 en su FJ 62 a su vez, resuelve el problema que puede surgir del hecho de que si el legislador puede establecer los medios de control que considere pertinentes, entonces podría extralimitarse a la hora de fijar los mismos. Por ello el TC afirma que:

“el sistema de controles que enuncia la Constitución se completa con aquellos que pueden definir los Estatutos de Autonomía y las Leyes Orgánicas; y no en vano, el propio art. 150.2 C.E. dispone que la Ley Orgánica de delegación prevea las formas de control que se reserve el Estado. Así, pues, no hay duda de que el Estado, al delegar facultades en materias de su titularidad, puede prever formas de control, lo que no significa que cualquiera que establezca haya de ser constitucionalmente lícita.”

Aunque no todos los controles establecidos en las leyes orgánicas tienen que ser válidos, como por ejemplo en esta STC se resuelve que esa suspensión que se preveía en el art. 20 de la LO 5/1987 es declarada inconstitucional por atribuir esa facultad de control al Ministro de Transporte, Turismo y Comunicaciones, y no al Gobierno en su conjunto.

Además, esa STC también determina la validez o invalidez de varias disposiciones de la LO 5/1987. Respecto al art. 2 (que establecía una delegación de facultades sobre líneas regulares de viajeros cuyo itinerario discurre por el territorio de más de una Comunidad Autónoma), el TC opinó que se trataba de una competencia exclusiva del Estado, y que por lo tanto era posible delegar esa competencia⁹⁰. El TC repite argumentaciones similares en relación con la cuestión de si alguna de las facultades delegadas no pertenece al ámbito estatal sino al ámbito de las competencias autonómicas, finalmente se dictaminó que la delegación era posible al tratarse de competencias estatales.

⁸⁹ BALAGUER CALLEJÓN, Francisco (dir.), ORTEGA ÁLVAREZ, Luis Ignacio (coord.), CÁMARA VILLAR Gregorio (coord.), MONTILLA MARTOS, José A (coord.). *Reformas estatutarias y distribución de competencias*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2007. Pág. 148.

⁹⁰ STC 118/1996, FJ 56

6.2 La revocación de las leyes orgánicas de transferencia y delegación

La revocación del ejercicio de las facultades traspasadas es una forma que tiene el Estado de controlar la actuación de las CC. AA., al ser una facultad de dejar sin efecto esa cesión de competencias, por la voluntad del legislador orgánico.

Para poder aplicar esta revocación se plantean dos vías, una es la revocación unilateral por parte del legislador orgánico, y la otra es que se produzca una revocación como resultado de que se den las condiciones previstas para ello en las leyes orgánicas de transferencia y delegación.

La revocación unilateral implica que el Estado por su mera voluntad (independientemente de los motivos que tenga para ello) decide retirar esa atribución de facultades, de la misma manera que previamente decidió ceder facultades de su titularidad. La única condición para poder realizar esta revocación es que se emplee una ley orgánica cuya finalidad sea precisamente acabar con esa transferencia o delegación y que el Estado recupere el ejercicio de esas facultades⁹¹, por lo tanto, no hay lugar para una derogación tácita.

Además, esta revocación no afecta al principio de autonomía recogido en la CE, porque precisamente esta atribución extraestatutaria del art. 150.2 CE, es un método que tiene el Estado de descentralizar competencias al margen de la forma habitual por la que las CC. AA. adquieren competencias, que es a través de sus EA; este tipo de atribución está relacionado con la voluntad estatal de ceder facultades transferibles que son de su titularidad y por lo tanto también puede revocar la cesión si así lo considera oportuno, sin tener en cuenta la voluntad del territorio en relación con el principio de autonomía⁹².

La revocación también puede estar prevista en las propias leyes orgánicas, como medio sancionador ante un incumplimiento de las condiciones establecidas en la LO. Este medio de control se configuraría como el último paso a seguir, porque las propias leyes como la LOTRAVA y la LOTRACA prevén antes de proceder con la revocación, advertir a la CA de que no se está llevando a cabo un ejercicio correcto de las facultades, y luego suspender la atribución.

7. Casuística de las leyes orgánicas de transferencia y delegación

7.1 Las primeras LO de transferencia: la LOTRAVA y la LOTRACA

La LOTRAVA y la LOTRACA supusieron el primer uso del mecanismo previsto en el art. 150.2 CE, su finalidad fue atribuir a esas CC. AA. competencias de legislación y ejecución, porque en base al límite temporal del art. 148.2 CE todavía no podían esas CC. AA. ejercer

⁹¹ MONTILLA MARTOS, José A. *Las leyes orgánicas de transferencia y delegación*. Madrid: Tecnos, 1998. Pág. 173.

⁹² MONTILLA MARTOS, José A. *Las leyes orgánicas de transferencia y delegación*. Madrid: Tecnos, 1998. Pág. 174-175.

esas facultades, con estas leyes se consiguió evitar ese obstáculo temporal de cinco años. Todo ello con el objetivo de igualarse competencialmente con las CC. AA. que accedieron a la autonomía por la vía del art. 151 CE.

Podemos enmarcar estas leyes orgánicas en el proceso por el que las Comunidades Autónomas de la conocida como vía lenta fueron equiparándose a las de autonomía plena, en concreto estas normas se derivan de un pacto político (los Acuerdos Autonómicos de 1981, en este caso firmados por el PSOE y la UCD). Ambas leyes poseen semejanzas en su contenido y finalidad, por afectar a dos Comunidades en una situación similar. En el caso de la LOTRAVA el art. 1 indica que: “la presente ley transfiere a la Comunidad Autónoma Valenciana todas aquellas competencias correspondientes a materias de titularidad estatal comprendidas en el Estatuto de la Comunidad Valenciana que excedan de las competencias configuradas en el artículo ciento cuarenta y ocho de la Constitución”⁹³, en relación tanto a las facultades de ejecución como a la potestad legislativa sobre esas competencias. La LOTRACA se expresa en términos similares (se transfiere a la Comunidad Autónoma de Canarias las facultades sobre las materias de titularidad estatal contenidas en los artículos de su Estatuto de Autonomía). Además, en ambas leyes también se contemplan mecanismos de control de las facultades transferidas, y el traspaso de los medios financieros correspondientes.

Finalmente, la Ley Orgánica 5/1994 de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana expone de forma expresa que con la presente reforma estatutaria se incorpora al Estatuto la titularidad competencial de las materias transferidas por la LOTRAVA⁹⁴. La LOTRACA a su vez, fue derogada con la Ley Orgánica 4/1996, de reforma de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias.

7.2 La LO 9/1992

7.2.1 Los acuerdos autonómicos de 1992

Esta nueva LO 9/1992 de transferencia y delegación, es consecuencia de un nuevo pacto político, en este caso los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992, un pacto que de nuevo forma parte del proceso por el que las autonomías de vía lenta fueron equiparándose a las CC. AA. de la vía del art. 151 CE.

El origen de esta ley se encuentra en que a partir del año 1988 todos los EA de la vía lenta ya contaban con cinco años de vigencia, por lo que ya no era aplicable el límite temporal establecido en la CE para poder iniciar un proceso de ampliación de competencias. La idea de base de estos acuerdos fue realizar una equiparación competencial entre las distintas CC. AA., primero mediante el uso del mecanismo de la atribución extraestatutaria del art. 150.2

⁹³ FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. *El artículo 150.2 de la Constitución y el desarrollo del Estado de las Autonomías*. Revista Vasca de Administración Pública, nº 36, 2, 1993. Pág. 5.

⁹⁴ MONTILLA MARTOS, José A. *Las leyes orgánicas de transferencia y delegación*. Madrid: Tecnos, 1998. Pág. 253.

CE, y posteriormente mediante una serie de reformas estatutarias en las que se asumieran esas competencias atribuidas por la LO de transferencia y delegación⁹⁵.

Los Acuerdos Autonómicos de 1992 se llevaron a cabo tras una negociación entre el PSOE (como partido de Gobierno) y el PP (como partido líder de la oposición), aunque los acuerdos fueron criticados por varios partidos nacionalistas y regionalistas⁹⁶. Los acuerdos contemplan como su finalidad desarrollar las competencias de las CC. AA. de la vía del art. 143 CE, y afianzar un funcionamiento integrado y estable del Estado autonómico en su conjunto⁹⁷; también se buscaba evitar que las CC. AA. actuaran cada una por su cuenta a la hora de fijar sus competencias, con las posibles desigualdades entre las mismas o incluso que trataran de asumir competencias estatales reservadas.

Este desarrollo del Estado Autonómico se daría en primer lugar a través de la iniciativa del Estado a través de la LO 9/1992, posteriormente las propias CC. AA. reformarían sus Estatutos, interviniendo así en este proceso ambas partes.

7.2.2 *La Ley Orgánica 9/1992*

Esta LO 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, indica en su art. 1 que su objeto será transferir, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 150.2 de la Constitución, competencias de titularidad estatal a diversas Comunidades Autónomas, mientras que en sus arts. 2-6 se desarrolla cuáles serán esas competencias traspasadas (ya sean exclusivas, de desarrollo legislativo y ejecución o de ejecución).

En el resto del contenido de la ley se hace referencia a la delimitación, contenido y condiciones de ejercicio de las competencias, y finalmente se establecen unas medidas de control no muy distintos a los empleados previamente en la LOTRACA y la LOTRAVA (suministrar información al Estado, mantener el nivel de eficacia que tengan en el momento de la transferencia y una posible suspensión en caso de incumplimiento).

Esta LO permitió cierta uniformidad en el desarrollo autonómico, lo que a su vez facilita la gestión de las Administraciones Públicas⁹⁸, además las posteriores reformas de los EEAA a través de las LO 1-11 de 1994 también aseguraron cierta homogeneidad en las competencias asumidas por estas CC. AA. Esas reformas culminaron el cumplimiento de la actuación

⁹⁵ MONTILLA MARTOS, José A. *Las leyes orgánicas de transferencia y delegación*. Madrid: Tecnos, 1998. Pág. 255.

⁹⁶ AJA FERNÁNDEZ, Eliseo (dir.), ALBERTÍ REVIRA, Enoch, FONT I LLOVET, Tomás, TORNOS MÁ, Joaquín. *Informe Comunidades Autónomas 1992*. Barcelona: Instituto de Derecho Público, 1993. Pág. 410.

⁹⁷ HERNÁNDEZ LAFUENTE, Adolfo. GONZÁLEZ GARCÍA, María Ángeles. *Los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992: negociación, contenido y desarrollo*. Documentación administrativa, Nº 232-233, 1992-1993. Pág.

⁹⁸ MONTILLA MARTOS, José A. *Las leyes orgánicas de transferencia y delegación*. Madrid: Tecnos, 1998. Pág. 265.

prevista en los Acuerdos Autonómicos, al asumir como propias esas competencias las CC. AA., y que conformaban el contenido de la LO 9/1992. Por otro lado, este proceso provocó una mayor equiparación entre todas las CC. AA. en sus facultades asumidas, acabando con la separación inicial entre las CC. AA que accedieron por la vía rápida y las que lo hicieron a través de la vía lenta.

7.3 Otras leyes orgánicas de transferencia

7.3.1 La LO 16/1995

La LO 16/1995, de Transferencia de Competencias a la Comunidad Autónoma Gallega supuso una nueva utilización del mecanismo del art. 150.2 CE, al transferir competencias de titularidad estatal a la CA Gallega mediante esta LO.

La particularidad de este caso es que se trata de una CA histórica que accedió a la autonomía por la vía del art. 151 CE, precisamente lo que se buscó con esta transferencia fue evitar el complejo proceso de reforma estatutaria recogido en el art. 152.2 CE, que se tendría que haber realizado para realizar una atribución estatutaria de estas competencias⁹⁹. El contenido de esta transferencia son materias ya transferidas a las CC. AA. del 143 CE por la LO 9/1992¹⁰⁰, es decir, competencias residuales que podrían ser asumidas por las CC. AA. en sus propios EEAA pero que todavía no lo han hecho.

En este caso simplemente algunas competencias que otras CC. AA. ya ejercían fueron atribuidas a la CA gallega con el fin de evitar que tuviera menos atribuciones que otras CC. AA. Las competencias transferidas en concreto están especificadas en los art. 2-4 de la LO, e incluyen competencia exclusiva en materia de cooperativas y mutuas no integradas en el sistema de seguridad social, espectáculos públicos y transporte marítimo, junto con competencias de desarrollo y ejecución en otros ámbitos.

Además, todavía no se ha asumido la reforma estatutaria que incorpore esas competencias, probablemente como ya se ha indicado por la complejidad de la reforma, que entre otros requisitos exige un referéndum.

7.3.2 La LO 2/1996

⁹⁹ BALAGUER CALLEJÓN, Francisco (dir.), ORTEGA ÁLVAREZ, Luis Ignacio (coord.), CÁMARA VILLAR Gregorio (coord.), MONTILLA MARTOS, José A (coord.). *Reformas estatutarias y distribución de competencias*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2007. Pág. 141.

¹⁰⁰ BILBAO UBILLOS, Juan María. *Leyes orgánicas de transferencia o delegación (artículo 150.2 CE) y reforma de los estatutos de autonomía*. La reforma de los Estatutos de autonomía. Junta de Castilla y León, 2005. Pág. 288.

Esta ley orgánica 2/1996, complementaria de la de Ordenación del Comercio Minorista, debe su origen a que durante la tramitación de la Ley reguladora del Comercio Minorista (una ley ordinaria) se advirtió que esa ley podía provocar una atribución de competencias estatales a las CC. AA., cesión que no es posible mediante una ley ordinaria¹⁰¹. Para solucionar esta cuestión, esas materias pasaron a ser el contenido de esta LO 2/1996, ya que una ley del art. 150.2 CE sí que es un método adecuado para realizar esa transferencia.

El contenido concreto de esta LO está referido principalmente a la transferencia de la competencia de ejecución de la legislación del Estado en materia de comercio interior, y a cuestiones relativas a los horarios de los establecimientos comerciales. Aunque alguna de las disposiciones de esta LO han sido declaradas por el TC (la STC 124/2003 en concreto declara como no orgánicas los art. 2 y 3 de esta LO) como no orgánicas, en el sentido de que se ha considerado que en ellos no se concretan las facultades transferidas a la CA (al ser una norma demasiado genérica)¹⁰².

7.3.3 La LO 6/1997

La LO 6/1997, de transferencia de competencias ejecutivas en materia de tráfico y circulación de vehículos de motor a la Comunidad Autónoma de Cataluña, en cambio, presenta una mayor singularidad al atribuir a la CA competencias que no podrían ser adquiridas por vía estatutaria¹⁰³, al contrario que las anteriores leyes cuyo contenido eran materias que podían ser asumidas posteriormente por las CC. AA. a través de la reforma de sus estatutos.

La atribución de esta LO está referida a una materia de titularidad exclusiva del Estado (art. 141.1.29 en concreto), por lo que se estaría produciendo una diferenciación con el resto de CC. AA., ya que las anteriores leyes del art. 150.2 no transferían materias de este tipo. En cambio, con esta ley se transfieren a la Comunidad Autónoma de Cataluña las facultades de ejecución de la legislación del Estado en materia de tráfico, circulación de vehículos y seguridad vial (con excepciones). Aunque lo que realmente se trasfiere son las facultades de ejecución sobre esta materia de titularidad estatal, que son facultades susceptibles de ser transferidas.

7.3.4 La LO 6/1999

¹⁰¹ BALAGUER CALLEJÓN, Francisco (dir.), ORTEGA ÁLVAREZ, Luis Ignacio (coord.), CÁMARA VILLAR Gregorio (coord.), MONTILLA MARTOS, José A (coord.). *Reformas estatutarias y distribución de competencias*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2007. Pág. 142.

¹⁰² BALAGUER CALLEJÓN, Francisco (dir.), ORTEGA ÁLVAREZ, Luis Ignacio (coord.), CÁMARA VILLAR Gregorio (coord.), MONTILLA MARTOS, José A (coord.). *Reformas estatutarias y distribución de competencias*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2007. Pág. 142.

¹⁰³ MORILLO VALVERDE-PÉREZ, José Ignacio. *Comentario al artículo 150 de la Constitución española de 1978*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2003. Pág. 13.

En el año 1999 se aprobó la LO 6/1999, de 6 de abril, de transferencia de competencias a la Comunidad Autónoma de Galicia. Esta LO según su propia exposición de motivos está motivada por el acuerdo de transferir competencias de desarrollo legislativo y ejecución en el ámbito material de la ordenación del crédito, banca y seguros a la C.A de Galicia.

Al igual que con la LO 16/1995, de 27 de diciembre, en este caso también se transfirieron competencias que todavía no habían sido asumidos por esa Comunidad en su EA, al contrario que otras CC. AA. que ya poseían como propias competencias de este tipo, logrando así una mayor equiparación de competencias con Galicia.

La propia LO hace una referencia expresa en su art. 3 a que el ejercicio de estas nuevas competencias por la C. A., se realizará de acuerdo con la ordenación de la actividad económica general y con la legislación estatal en la materia (en relación con la competencia exclusiva estatal que dispone en este ámbito el art. 149.11 CE); evitando así una posible superación de los límites del art. 150.2 CE.

Como en el resto de las leyes orgánicas de este tipo (de acuerdo con lo establecido en el art. 150.2 CE) se incluyen una serie de modalidades de control y una provisión de los medios materiales, personales y financieros en relación con el coste real del servicio a transferir. En concreto, los medios de control son similares a los establecidos en la LO 16/1995 y otras leyes, y hacen referencia al envío de información al Estado, al mantenimiento de un determinado nivel de eficacia en el ejercicio de las facultades correspondientes y a la posible suspensión o revocación de la transferencia en caso de incumplimiento de los requisitos establecidos en la propia LO.

7.4 La LO de delegación: el caso de la LO 5/1987

La LO 5/1987, de Delegación de Facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable, supuso por primera vez la denominación de una ley orgánica del art. 150.2 CE como ley de delegación. Esta ley delega facultades de ejecución o de gestión relativas a ese ámbito sectorial, a la vez que establece una serie de medios de control típicos de estas leyes orgánicas (una posible revocación de la delegación, sujeción a normas estatales, suministro de información etc.). Además, en la propia ley en el art. 16 se indica de forma expresa que el Estado conservará, en todo caso, la función legislativa y la potestad reglamentaria sobre las materias objeto de delegación, por lo que las facultades legislativas no se transfieren, sino que solamente se transfieren las facultades de ejecución.

Al igual que la LO 6/1997, su contenido no afecta a competencias residuales sino a competencias exclusivas del Estado¹⁰⁴; precisamente en relación con las competencias

¹⁰⁴ MONTILLA MARTOS, José A. *Las leyes orgánicas de transferencia y delegación*. Madrid: Tecnos, 1998. Pág. 291.

transferidas por esta LO 5/1987 de delegación, se dictó la STC 118/1996, que analiza una serie de cuestiones relativas al mecanismo de la delegación.

En primer lugar, el TC considera que en la delegación de facultades a las CC. AA. deben respetarse las funciones atribuidas en la Ley estatal¹⁰⁵, porque se mantiene la titularidad estatal de esas materias. La señalada STC también considera que para que el legislador estatal pueda realizar una delegación a una CA, se debe poder disponer de tal competencia¹⁰⁶.

En base a esa noción se consideró como inconstitucional la delegación de funciones en relación con la capacitación profesional para el transporte (art. 13 LO 5/1987), porque la regulación estatal sobre la misma se entrometía en el ámbito competencial autonómico¹⁰⁷, así que el Estado estaba delegando una competencia que estaba ejerciendo de forma ilegítima.

Esta STC aclara que el art. 14. de esta ley no es contrario a lo dispuesto en el art. 150.2 CE, pese a que parece incluir una remisión normativa de la delegación, cuestión que no estaría permitida porque una ley orgánica de transferencia y delegación no puede habilitar a otra ley estatal para que realice una delegación de facultades¹⁰⁸. El TC considera que, tratándose de la delegación de la potestad normativa de desarrollo de normas estatales, nada hay que objetar a que sean éstas las que llamen a la colaboración de la norma autonómica para dicho desarrollo.

Finalmente, esta LO fue modificada a propuesta del Gobierno mediante la Ley Orgánica 5/2013, de 4 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de Delegación de Facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable. En concreto esa reforma afectó al art. 10, relativo a delegación de facultades en materia de inspección y sanciones.

7.5 Proposiciones de Ley Orgánica de transferencia

Durante las últimas legislaturas se han registrado en sede parlamentaria una serie de proposiciones de ley orgánica del art. 150.2 CE, acabando prácticamente todas siendo rechazadas en el Congreso de los Diputados, aunque recientemente se está tramitando una proposición de Ley Orgánica de transferencia a la Comunidad Autónoma de Galicia. Las motivaciones de esas proposiciones fueron diversas, y en su mayoría fueron presentadas por algunas CC. AA. concretas o por Grupos Parlamentarios formados por Diputados adscritos a partidos nacionalistas.

¹⁰⁵ STC 118/1996, FJ 23.

¹⁰⁶ STC 118/1996, FJ 25.

¹⁰⁷ MONTILLA MARTOS, José A. *Las leyes orgánicas de transferencia y delegación*. Madrid: Tecnos, 1998. Pág. 292.

¹⁰⁸ BALAGUER CALLEJÓN, Francisco (dir.), ORTEGA ÁLVAREZ, Luis Ignacio (coord.), CÁMARA VILLAR Gregorio (coord.), MONTILLA MARTOS, José A (coord.). *Reformas estatutarias y distribución de competencias*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2007. Pág. 147.

De las diversas proposiciones de ley orgánica de este tipo existentes, algunos ejemplos significativos son los siguientes:

- Proposición de Ley Orgánica de transferencia de la titularidad y competencias de la autopista AP-9 a la Comunidad Autónoma de Galicia:

Esta proposición realizada por la CA de Galicia se encuentra actualmente en proceso de tramitación (con lo que pueden producirse enmiendas al texto propuesto), tras ser aprobada en el Congreso la toma en consideración de esta proposición de ley (con un amplio voto favorable por parte de la mayoría los grupos parlamentarios¹⁰⁹), y puede suponer la aprobación de una ley orgánica de transferencia una vez se acabe su recorrido parlamentario.

Esta proposición ya fue presentada en anteriores legislaturas, pero hasta ahora había sido rechazada o su tramitación había caducado. La justificación para esta propuesta se basa según la propia exposición de motivos en la gran importancia económica y social que tiene esa autopista de titularidad estatal, y sobre la que se considera que el Gobierno central mantiene unos peajes excesivos. También se expone que el EA de Galicia contempla competencias sobre esa materia, y que el artículo 148.1.5. CE autoriza a las CC. AA. para asumir competencias relativas a carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma.

Por ello se considera que la presente ley orgánica es una vía adecuada para traspasar la titularidad de la autopista AP-9 a Galicia. En concreto, se transferiría la titularidad y competencias sobre el régimen jurídico de la concesión de esa autopista, además se especifica que entre las funciones asumidas se encuentra la actualización de los peajes (motivo de la insatisfacción con la gestión estatal de esa carretera).

- Proposición de Ley Orgánica de transferencia de competencias a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de salvamento marítimo y lucha contra la contaminación marina:

En la X Legislatura, el Grupo Parlamentario Mixto (que incluía a los dos diputados del BNG) presentó esta ley orgánica para transferir a Galicia esas competencias por su especial relevancia para la CA. Además, se indica que el propio EA de Galicia contempla en su artículo 36 la posibilidad de que la CA de Galicia solicite al Estado la transferencia o delegación de competencias, en concreto se trataría de competencias del art. 149.1. 20 CE (en relación con las competencias de marina mercante).

Aunque finalmente la proposición fue rechazada, esta proposición junto con otras leyes que sí que fueron aprobadas, refleja que las leyes orgánicas de transferencia y delegación del art. 150.2 CE han sido contempladas como un medio idóneo para aumentar las competencias de esa Comunidad Autónoma.

¹⁰⁹ Sesión Plenaria número 71 del Congreso de los Diputados, del 02/02/2021, votación 1, [disponible en internet]:

https://www.congreso.es/webpublica/opendata/votaciones/Leg14/Sesion071/20210202/Votacion001/VOT_20210202201759.pdf

- Proposición de Ley Orgánica, por vía del artículo 150.2 de la Constitución, de transferencia a la Generalidad de Cataluña de las competencias en materia de autorización para la convocatoria de referéndum:

Otra proposición de LO fue la presentada por la CA de Cataluña el 16 de abril de 2004 (VIII Legislatura), que implicaba transferir a la Generalidad de Cataluña las facultades de ejecución que la legislación orgánica reserva al Gobierno del Estado y al presidente o presidenta del Gobierno en materia de autorización de la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum.

Se considera la vía del art. 150.2 CE como la adecuada para esa habilitación a la CA de Cataluña sobre una competencia reconocida como exclusiva del Estado en el art. 149.1.32 (autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum). La proposición de ley orgánica en este caso también fue ampliamente rechazada, aunque contó con el apoyo de los partidos nacionalistas vascos y catalanes, y de algunos partidos de izquierda.¹¹⁰

8. Conclusiones

Las leyes orgánicas de transferencia y delegación del art. 150.2 CE han tenido una relevancia relativa en el desarrollo del proceso autonómico que se ha venido realizando desde la aprobación de la CE de 1978, partiendo del carácter complementario de la atribución extraestatutaria de competencias a las CC. AA. (la STC 15/1989 en su FJ n° 11, confirma la validez de estas leyes, pero confirma su carácter secundario) porque la vía principal sigue siendo la atribución estatutaria. Sin duda, estas leyes han ayudado a solucionar el problema que surgía cuando unas determinadas CC. AA. podían pasar a ejercer nuevas facultades, pero todavía no se había realizado la correspondiente reforma del EA para fijar definitivamente esas facultades dentro del ámbito de actuación de la CA., aunque sus finalidades también pueden ser diversas.

Pese a la diversidad de leyes de este tipo que se han promulgado, esa función parece haber sido la principal, transferir competencias a las CC. AA. que por diversos motivos (por ejemplo, en el caso de la LOTRAVA y la LOTRACA el motivo fue el obstáculo temporal de la CE para las Comunidades Autónomas de la conocida como vía lenta) no las habían asumido en sus EEAA; aunque en otros casos como en la LO 5/1987, el motivo determinante de la elaboración de esas leyes fue la voluntad estatal de ceder competencias de titularidad estatal (con las limitaciones ya señaladas previamente) que por sus características eran susceptibles de transferencia.

La configuración de las leyes orgánicas de transferencia y delegación determina que se trata de un mecanismo relacionado con la idea de cooperación entre el Estado y las CC. AA., porque con estas leyes se aumenta la reserva competencial de las CC.AA., pero a partir de una decisión que las Autonomías no han tomado (aunque en realidad no se puede imponer

¹¹⁰ Sesión Plenaria número 135 del Congreso de los Diputados, del 07/02/2006, votación 1, [disponible en internet]: <https://www.congreso.es/votoplenoh/L8/20060207001.pdf>

a las CC. AA. la asunción de esas competencias), sino que es el propio Estado quien desea realizar esa atribución.

La LO 9/1992 refleja esa idea, porque fue consecuencia de un pacto político que permitía junto con la posterior reforma estatutaria ampliar el ámbito competencial de numerosas CC. AA, a través de un pacto entre los principales partidos se decidió atribuir facultades de titularidad estatal a una serie de Comunidades Autónomas, porque en ese momento se consideró que esa transferencia era necesaria y positiva para el proceso de desarrollo de las CC. AA y sus funciones.

La transferencia y delegación de facultades también implica una serie de medios de control, las diversas leyes han establecido algunos mecanismos de control bastante similares, pero que no llegan a implicar un control total de la gestión autonómica, sino que más bien están relacionados con el principio de colaboración entre Administraciones para asegurar un buen ejercicio de las facultades atribuidas. Además, pese a que los controles pueden implicar incluso la revocación de la propia transferencia por el Estado, no se ha dado el caso.

Sobre la cuestión de qué materias de titularidad son susceptibles de transferencia y delegación, no hay ninguna problemática con la atribución de las conocidas como competencias residuales del 149.3 CE (precisamente esas competencias han conformado el contenido de la mayoría leyes orgánicas de transferencia y delegación), porque son competencias que las CC. AA. pueden asumir en sus EEAA; en cambio la atribución extraestatutaria de competencias exclusivas del Estado (art. 149.1 CE) está limitada a dentro de una competencia exclusiva, a facultades concretas cuya ejercicio por las CC. AA. no afecta a principios constitucionales o las funciones que el Estado debe realizar.

El TC ha realizado algunos pronunciamientos sobre alguna de las leyes orgánicas del art. 150.2 CE y sobre aspectos complementarios a estas leyes en relación con diversos aspectos de la configuración del sistema autonómico. En particular destacan la STC 17/1990, que dictaminó que la atribución de una competencia a la CA de Canarias en virtud de la LOTRACA era válida porque se trataba de una competencia residual del Estado; y la STC 118/1996, que avala en su FJ 61 el establecimiento de límites y requisitos en el ejercicio de esas facultades por la CA correspondiente, y que en su análisis de algunos aspectos de la LO 5/1987 consideró que era inválida una delegación de facultades porque el Estado no disponía de esa competencia, y no se puede delegar algo sobre lo que no se es competente.

El uso de este mecanismo del art. 150.2 CE fue más limitado una vez que las CC. AA. asumieron una serie de competencias residuales que podían asumir como propias a través de la reforma de sus EEAA, de hecho, las leyes de este tipo han perdido relevancia en los últimos años (pese a que se han dado varias proposiciones de Ley Orgánica de este tipo, sin mucho recorrido en su mayoría), aunque es algo lógico teniendo en cuenta que el desarrollo de las competencias autonómicas está mucho más avanzado que en los primeros años de vigencia de la CE.

JURISPRUDENCIA

STC 15/1989, de 26 de enero.	ECLI:ES:TC:1989:15
STC 123/1984, de 18 de diciembre.	ECLI:ES:TC:1984:123
STC 17/1990, de 7 de febrero.	ECLI:ES:TC:1990:17
STC 137/1989, de 20 de julio.	ECLI:ES:TC:1989:137
STC 147/1991, de 4 de julio.	ECLI:ES:TC:1991:147
STC 86/1993, de 8 de marzo.	ECLI:ES:TC:1993:86
STC 118/1996, de 27 de junio.	ECLI:ES:TC:1996:118
STC 124/2003, de 19 de junio.	ECLI:ES:TC:2003:124
STC 76/1983, de 5 de agosto.	ECLI:ES:TC:1983:76

BIBLIOGRAFÍA

AJA FERNÁNDEZ, Eliseo (dir.), ALBERTÍ REVIRA, Enoch, FONT I LLOVET, Tomás, TORNOS MÁS, Joaquín. *Informe Comunidades Autónomas 1992*. Barcelona: Instituto de Derecho Público, 1993.

AJA FERNÁNDEZ, Eliseo. TORNOS MÁS, Joaquín. *La Ley Orgánica de transferencia o delegación del artículo 150.2 de la Constitución*. Documentación administrativa, nº 232-233, 1992-1993.

ARAGÓN REYES, Manuel. *La construcción del Estado autonómico*. Revista general de derecho constitucional, N.º 1, 2006.

BALAGUER CALLEJÓN, Francisco (dir.), ORTEGA ÁLVAREZ, Luis Ignacio (coord.), CÁMARA VILLAR Gregorio (coord.), MONTILLA MARTOS, José A (coord.). *Reformas estatutarias y distribución de competencias*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2007.

BIGLINO CAMPOS, M. Paloma. *Reforma de los estatutos de autonomía y distribución de competencias*. La reforma de los Estatutos de autonomía, Junta de Castilla y León 2005.

BILBAO UBILLOS, Juan María. *Leyes orgánicas de transferencia o delegación (artículo 150.2 CE) y reforma de los estatutos de autonomía*. La reforma de los Estatutos de autonomía. Junta de Castilla y León, 2005.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, “*Sinopsis artículo 150 CE*.”. [En línea], Fecha de consulta 16 de abril de 2021, [disponible en internet]:

<https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=150&tipo=2>

FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. *El artículo 150.2 de la Constitución y el desarrollo del Estado de las Autonomías*. Revista Vasca de Administración Pública, nº 36, 2, 1993.

FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. *El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la Jurisprudencia Constitucional: cuestiones resueltas, problemas pendientes*. Madrid: Asamblea, Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid, nº 2, 1999.

FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. *La contribución del Tribunal constitucional al estado autonómico*. Madrid: Iustel, 2005.

GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, Eduardo. *Las Leyes del artículo 150.2 de la Constitución como instrumento de la ampliación del ámbito competencial autonómico*. Revista de administración pública, N° 116, 1988.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *La revisión del sistema de autonomías territoriales: reforma de estatutos, leyes de transferencia y delegación, federalismo*. Madrid: Civitas, 1988.

HERNÁNDEZ LAFUENTE, Adolfo. GONZÁLEZ GARCÍA, María Ángeles. *Los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992: negociación, contenido y desarrollo*. Documentación administrativa, N° 232-233, 1992-1993.

LÓPEZ CASTILLO, Antonio. *La caracterización de la naturaleza jurídica de la atribución-cesión de competencias derivadas de la Constitución*. Revista de estudios políticos, N° 90, 1995.

LÓPEZ GUERRA, Luis María. *La segunda fase de construcción del Estado de las Autonomías (1983-1993)*. Revista Vasca de Administración Pública, N° 36, 2, 1993.

MEDINA GUERRERO, Manuel. *La ampliación competencial de 1992. La inversión del proceso: La Ley Orgánica de Transferencia como antesala de la reforma estatutaria*. Revista española de derecho constitucional, N° 78, 2006.

MONTILLA MARTOS, José A. *Las leyes orgánicas de transferencia y delegación*. Madrid: Tecnos, 1998.

MORILLO VALVERDE-PÉREZ, José Ignacio. *Comentario al artículo 150 de la Constitución española de 1978*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2003.

MUÑOZ MACHADO, Santiago. *Los pactos autonómicos de 1992: la ampliación de competencias y la reforma de los estatutos*. Revista de administración pública, N° 128, 1992.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. *Sobre los artículos 149.1 y 150.2 de la Constitución*. Revista jurídica de Navarra N° 16, 1993.

RUIZ-HUERTA CARBONELL, Alejandro. *Los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992: ¿una alternativa constitucional adecuada?* Revista de estudios políticos, N° 81, 1993.

SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio. *Sobre las recientes reformas estatutarias: derechos, deberes, principios rectores y políticas públicas.* Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, N.º 60-61, 2007.

SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José. *Sobre el Estado Autonómico español.* Revista de estudios políticos, N° 78, 1992.

TOMÁS Y VALIENTE, Francisco. *La primera fase de construcción del Estado de las Autonomías (1978-1983).* Revista Vasca de Administración Pública, N° 36, 2, 1993.

VELASCO CABALLERO, Francisco. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María. *Límites a la transferencia o delegación del artículo 150.2 CE.* Revista española de derecho constitucional, N° 55, 1999.