

DR 13 163

TÍTULO CONCRECIONES SOBRE LA FUNCIÓN ESTATAL DE ESTA INSPECCIÓN SOBRE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ASIGNATURA DE DERECHO ADMINISTRATIVO 1. CARRERA DE DERECHO. CURSO 83-84. AUTOR CARMEN VILA.

GRABACIÓN 14 DE MARZO DEL 83. EMISIÓN 21 DE MARZO DEL 83. La Constitución española esparca en la regulación en lo relativo al establecimiento de causas de conexión institucionalizados entre el Estado y las comunidades autónomas.

Y hasta tal punto esto es así que, en funciones tan necesarias como la coordinación en una organización territorial como la prevista en el artículo 8º de la norma fundamental, basada en numerosas competencias compartidas, está escasamente perfilada e incluso aludida, obligando a interpretaciones complejas sobre tema tan capital. Esta situación, a nivel constitucional, se ha intentado corregir por las distintas leyes orgánicas que aprueban los estatutos de autonomía de las comunidades autónomas, en las que los mecanismos de relación se han tenido presentes, aunque ciertamente a un nivel poco concreto. En este sentido, y junto con la tradicional y vaporosa doctrina que trata de la figura de la coordinación, aparecen en los estatutos otras funciones nuevas en relación con los mecanismos jurídicos de relación normal entre el Estado y las comunidades autónomas, o más específicamente entre Administración del Estado y Administraciones autónomas.

Entre ellos puede señalarse la alta inspección. En este guión vamos a tratar cómo la alta inspección, en diversas materias como son sanidad, educación, legislación laboral y seguridad social, va a tener un importante papel sobre el control de las comunidades autónomas en las materias compartidas. Desde el punto de vista funcional, la alta inspección, tal como aparecen los distintos estatutos de autonomía, es sin duda una actividad de control no jerárquico concretamente sobre ejecución autonómica de la legislación del Estado y, lógicamente, por parte de este.

Desde el punto de vista doctrinal, Mandelli, en su obra titulada «El ordenamiento español de las comunidades autónomas Madrid 1982», entiende que esta función no puede considerarse como una atribución genérica del Estado respecto de las comunidades autónomas, fundamentalmente porque el artículo 153 de la Constitución española, que enumera los sistemas de control sobre dichas entidades, no lo prevé como mecanismo genérico. Otro sector doctrinal, representado por Sosa Barne, en un artículo publicado en documentación administrativa denominado «El control de las comunidades autónomas por el Estado en la Constitución española», afronta el problema admitiendo que la alta inspección como mecanismo genérico de control no es, sino la manifestación de un poder de la supervisión que el Estado tiene para asegurar la adecuación general entre los criterios interpretativos de las leyes por encima de las fronteras de los distintos territorios autónomos. En este sentido, también el profesor García Denterría se ha manifestado en un libro publicado recientemente y de acuerdo con la doctrina que mantiene el Tribunal Constitucional.

En este sentido, se puede decir que, especialmente, el nivel de incongregación que en el artículo 155 de la Constitución se establece sobre la ejecución de los poderes estatales como supervisión que obliga al Estado a conocer de manera constante el proceso de cumplimiento o incumplimiento por parte de las comunidades autónomas de sus deberes a la Constitución y las leyes, este ha sido el tema fundamental sobre el que el Tribunal Constitucional se ha manifestado en dos recientes sentencias, una de 26 de febrero de 1982 y otra de 4 de marzo también de la misma fecha. En dicha sentencia se matiza cuáles son los aspectos más fundamentales que tiene que consistir esta supervisión general y que coincide con la expresada del profesor García Denterría. En primer lugar, veamos cuáles son estos aspectos fundamentales.

Primero, la alta inspección es una función propia del Estado en relación con las comunidades autónomas y no ejecutable por estas, ya que, en todo caso, como dice el Tribunal Constitucional, corresponde al Estado la ordenación general del sistema educativo, fijación de enseñanzas mínimas y regulación de las condiciones respecto a títulos académicos, así como la alta inspección al objeto de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos. Organizativamente, la alta inspección ni puede compararse con otros órganos inspectores de carácter ejecutivo o técnico ni puede funcionar a través de los órganos ejecutivos de las comunidades autónomas, pues no puede confundirse la relación entre las diversas inspecciones, en su caso de una misma Administración, con aquella otra que, como sucede en el caso que nos ocupa y por definición, actúa en un espacio fronterizo entre dos Administraciones, la estatal y la autónoma. Es evidente –continúa el Tribunal Constitucional– que los actos de comprobación precisos para la específica misión de la alta inspección no pueden ser actuaciones de la función ejecutiva autonómica por definición.

Segundo, la alta inspección es una función de carácter único, pues aunque, como se refiere a la alta inspección reservada al Estado tanto en el Estatuto de Cataluña son materias que se reservan al Estado para el cumplimiento y garantía de sus propias competencias, y en ambos estatutos se prevé así, según en estos artículos citados, el artículo 18.4 y el artículo 15 del Estatuto de Cataluña. En ambos se considera al Estado el ejecutor del cumplimiento de las funciones y competencias atribuidas a través de este órgano. Segundo, la función de alta inspección es de carácter jurídico, ya que la alta inspección aparece así revestida de un carácter jurídico no solo en lo que concierne a su ejercicio, sino en cuanto a su contenido, pues recae sobre la correcta interpretación de las normas estatales, así como de las que marcan de las Asambleas Comunitarias en su indispensable interrelación.

La actividad fiscalizadora es esencialmente jurídica, ya que las autoridades del Estado requieren al órgano competente de la comunidad para que adopten las medidas precisas a fin de corregir la infracción. Hasta ahí, la alta inspección continúa reducida a sus justos límites y no hay en absoluto exceso alguno de competencia. Tercero, la alta inspección lo es sobre servicios concretos, no genéricos sobre entidades, pues no parece que tiene sentido la definición conceptual de lo que sea una alta inspección, que no es reducible a esquemas genéricos ni pueda abstraerse de los concretos servicios, prestaciones, actividades que dicha inspección

tenga por objeto de conocer, supervisar, fiscalizar o corregir, susumiéndolo al respectivo régimen jurídico.

Y, en todo caso, no puede confundirse la relación entre las diversas inspecciones, en su caso, de una misma Administración con aquella otra que, como sucede en el caso que no se ocupa, por definición, actúa en un espacio fronterizo entre dos Administraciones, la estatal y la de las comunidades autónomas. El Tribunal, que, como declara en sentencia de febrero de 1981, entiende que no se ajusta al principio de autonomía la previsión de controles genéricos indeterminados que impliquen dependencia jerárquica de las comunidades autónomas respecto a la Administración del Estado, pero no es este el caso, porque realmente la alta inspección no pretende establecer este control jerárquico, sino lo que pretende es un control que verse sobre los servicios sanitarios de las comunidades o de las corporaciones o entidades, pero no directamente sobre estas, como podría entenderse por la defectuosa redacción del inciso final del artículo 32.83. Materialmente, por último, la alta inspección se refleja en comprobaciones e informes. La alta inspección actuará fundamentalmente una vez realizadas las comprobaciones oportunas, mediante informes que se comunicarán a los órganos administrativos competentes, a fin de que estos remedien el incumplimiento detectado mediante el ejercicio de atribuciones propias y de acuerdo con los procedimientos establecidos por la Constitución y las leyes.

La alta inspección, adecuadamente planteado el caso, podrá requerir intervención directa de los centros o no, según el tipo de comprobación a realizar, ya que, como dice la sentencia 682, la alta inspección puede también requerirlo en cuanto debe discernir, como se dijo antes, las posibles disfunciones en el ámbito de sus competencias. La alta inspección se mantiene, continúa diciendo el Tribunal Constitucional, dentro de su carácter de función de garantía y verificación del cumplimiento de las competencias estatales y comunitarias. Bien entendido que sí es cierto que se deben discernir las posibles disfunciones en el ámbito de las respectivas competencias del Estado y de la comunidad.

También lo que no debe convertirse como tema y denuncia al representante del Gobierno vasco en su control tutelar de la acción administrativa de la comunidad. Para confirmar o desechar temores, es necesario interpretar los apartados de este número 2 en relación con los apartados 4 y 5. Los apartados C, D y E utilizan términos como supervisar y analizar para definir las funciones de la alta inspección que, en modo alguno, suponen control, tutela, superioridad o jerarquía en el ejercicio de una actividad limitadora de algunas competencias de la comunidad autónoma, sino tan solo el desarrollo de una actividad de tipo informativo o de comprobación. Sin embargo, los apartados F, G y H atribuyen a la alta inspección actividades consistentes en impedir, asegurar y garantizar términos sobre materias o objetos de inspección.

Ahora bien, estas funciones quedan limitadas a su verdadero valor, desechando, por consiguiente, cualquier duda o temor al respecto que precisa el contenido de las actuaciones de la alta inspección, ciñéndolas a una función de mera verificación o comprobación, esto es, a

la elevación de informes o actas de conformidad de infracción de la legislación del Estado, supuesto este último, en el que remitirán al delegado del Gobierno para que esté traslado a los órganos competentes de la comunidad autónoma. Se entiende que, para que estos puedan corregir, en su caso, las situaciones que la alta inspección calificará como de infracción. Si, por el contrario, la comunidad no procediera a corregir la situación y ésta persistiera, entonces ocurriría, como se prevé en el artículo 4º, que intervendría el caso en el Tribunal Constitucional.

En definitiva, como ha señalado el profesor Nieto en un comentario a la progra del profesor García de Enterría, la figura de la supervisión estatal pretende ser decisiva en el juego de los poderes y competencia del Estado sobre las comunidades autónomas.