

CONCRECIONES SOBRE LA FUNCION ESTATAL DE ALTA INSPECCION COMO «SUPERVISION»

FOR

CARMEN VILA MIRANDA

La Constitución española es parca en su regulación en lo relativo al establecimiento de cauces de conexión institucionalizados entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Y hasta tal punto esto es así, que funciones tan necesarias como la coordinación en una organización territorial, como la prevista en el título VIII de la Norma Fundamental, basada en numerosas competencias compartidas, están escasamente perfiladas e incluso aludidas, obligando a interpretaciones complejas sobre tema tan capital como la brillantemente contenida en *La coordinación en la Constitución española de 1978*, de Enrique Linde Paniagua.

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 (doctrinal y legislativamente) figura de la coordinación, aparecen en los Estatutos otras funciones nuevas en relación con los mecanismos jurídicos de relación normal entre Estado y CC. AA. o, más específicamente, entre Administración del Estado y Administraciones Autónomas. Entre ellos puede señalarse la «Alta Inspección» en materia de Sanidad, Educación, Legislación laboral y Seguridad Social.

Desde el punto de vista funcional, la Alta Inspección, tal como aparece en los distintos Estatutos de Autonomía, es sin duda una actividad de control, concretamente sobre ejecución autonómica de la legislación del Estado, y lógicamente por parte de éste.

Desde el punto de vista doctrinal, Vandelli (*El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1982) y Tolivar Alas (*El control del Estado sobre las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1981) entienden que esta función no puede considerarse como una atribución genérica del Estado respecto de las CC. AA., fundamentalmente porque el artículo 153 de la Constitución española, que enumera los sistemas de control sobre dichas entidades, no la prevé como mecanismo genérico. Otro sector doctrinal representado por Sosa

Wagner («El control de las Comunidades Autónomas por el Estado en la Constitución española», en *Documentación Administrativa*, núm. 182) se muestra poco propicio, al menos frontalmente, a admitir la Alta Inspección como mecanismo genérico de control. García de Enterría (*La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Madrid, 1983), por el contrario, entiende que la Alta Inspección no es sino la manifestación de un poder genérico de supervisión que el Estado tiene para «asegurar la 'perecuación' general los criterios interpretativos de las leyes por encima de las fronteras de los distintos Territorios autónomos», ello en base al artículo 149.1.1° de la Constitución española, interpretado por el Tribunal Constitucional en el sentido de que se refiere no sólo a la garantía de igualdad en el ejercicio de los derechos fundamentales, sino también de lo que llama «posición jurídica fundamental» y especialmente en el artículo 155, del que claramente se deduce que los poderes de ejecución estatales presuponen un poder previo de inspección o 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 hacia la Constitución y las leyes.

El nivel de inconcreción con que la Alta Inspección del Estado aparece en los Estatutos y Ley Orgánica reguladora del Estatuto de Centros Docentes ha dado lugar, como era previsible, a que el tema llegue ante el Tribunal Constitucional, que en dos ocasiones se ha pronunciado sobre el tema, permitiendo señalar una doctrina constitucional que permite sentar las líneas generales de esa función de Alta Inspección en las sentencias núm. 6/1982, de 26 de febrero (conflictos positivos de competencias, acumulados, sobre Real Decreto 480/1981, regulador del funcionamiento en el País Vasco y Cataluña de la Alta Inspección del Estado en materia de enseñanza no universitaria) y número 32/1983, de 28 de abril (conflicto positivo de competencia, acumulados, sobre Real Decreto 2.825/1981, de 27 de noviembre, regulador del Registro Sanitario de Alimentos, y Real Decreto 2.824/1981, de 27 de noviembre, sobre coordinación y planificación sanitaria).

De esta doctrina constitucional pueden extraerse las siguientes precisiones, que coinciden en gran medida con la doctrina del profesor García de Enterría sobre la «supervisión» general.

a) La Alta Inspección es una función propia del Estado en relación con las CC. AA. y no ejecutable por éstas, ya que

«... en todo caso, 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"» (sentencia 6/82).

«... en conclusión: corresponden al Estado, en materia de sanidad interior, las bases, la coordinación general y la Alta Inspección...» (sentencia 32/83).

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 CC. AA., 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 de las Comunidades Autónomas» (sentencia 6/82).

«... es evidente 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» (sentencia 6/82).

b) La Alta Inspección es una función de carácter único, pues sí, aunque

«por lo que se refiere a la Alta Inspección reservada al Estado por el artículo 18.4 del EAPV, existe una inicial diferencia de matiz en relación con la referencia que a esta misma competencia se contiene, en materia de enseñanza, en el artículo 16 del EAPV y en el artículo 15 del de Cataluña, y respecto a la cual se pronunció este Tribunal en sus sentencias de 22 de febrero de 1982 (BOE de 22 de marzo), pues mientras que la Alta Inspección en materia de enseñanza se reserva el Estado para el “cumplimiento y garantía” de sus propias competencias, según los artículos citados, esa misma competencia se la reserva, según el artículo 18.4 del EAPV, el Estado para el “cumplimiento de las funciones y competencias estatales, y sí de las de la Comunidad. No obstante, esa diferencia es intrascendente, pues, constituyendo unas y otras competencias las dos caras de una misma moneda...”» (sentencia 32/82).

c) La función de Alta Inspección es de carácter jurídico, ya que

«la Alta Inspección aparece así revestida de un carácter jurídico no sólo en lo que concierne a su ejercicio, sino en cuanto a su contenido, pues recae sobre la correcta interpretación de las normas estatales, así como de las que emanan de las asambleas comunitarias, en su indispensable interrelación. Y cuando detectare fallos en el armónico desarrollo de las respectivas competencias, propiciará su corrección en la forma que veremos más adelante» (sentencia 6/82).

d) La actividad fiscalizadora es esencialmente jurídica, ya que

«... la Alta Inspección se mantiene dentro de su carácter de función de garantía y verificación del cumplimiento de las competencias estatales y comunitarias, bien entendido que si es cierto que la Alta Inspección “debe discernir las posibles disfunciones en el ámbito de las respectivas competencias del Estado y la Comunidad” (Fund. quinto de la sentencia de 22 de febrero de 1982), también lo es que no debe convertirse, como teme y denuncia el representante del Gobierno vasco, en un control tutelar de la acción administrativa de la propia comunidad. Para confirmar o desechar temores es necesario interpretar los apartados de este número dos, en correlación con los apartados cuatro y cinco.

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 un control, tutela, superioridad jerárquica o el ejercicio de una actividad limitadora de alguna competencia de la Comunidad, sino tan sólo el desarrollo de una actividad de tipo informativo o de comprobación. Los apartados *f)*, *g)* y *h)* atribuyen a la Alta Inspección actividades consistentes en “impedir”, “asegurar”, y “garantizar”, términos sobre las materias objeto de inspección. Ahora bien, estas funciones quedan limitadas a su verdadero valor, desenchado, por consiguiente, cualquier duda o temor al respecto, por el párrafo cuatro de este mismo artículo, 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 o de infracción de la legislación del Estado, supuesto este último en el que las remitirán al delegado del Gobierno para que éste dé “traslado a los órganos competentes de la Comunidad Autónoma”, se entiende que para que éstos puedan corregir, en su caso, las situaciones que la Alta Inspección calificara como de infracción. Si, por el contrario, la Comunidad no procediera a corregir la situación y ésta persistiera, el párrafo cinco y último de este mismo artículo cuarto prevé que las autoridades del Estado requieran 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.

El resto del apartado requiere una interpretación más matizada. En primer lugar la frase “e impongan, si procede, la sanción correspondiente”, tanto por su situación en el contexto del párrafo como por el plural del verbo inicial, ofrece dudas en cuanto a su significado, pues no se comprende, tras una atenta lectura, si quienes han de imponer la sanción son “las autoridades del Estado” —sujeto inicial y plural del párrafo— o los órganos competentes de la Comunidad, a los que, sin embargo, se alude en singular. Para no declarar inlucsa en exceso de incompetencia esta frase final ha de ser interpretada en el sentido de que quienes impongan, si procede, la sanción correspondiente habrán de ser, en todo caso, los órganos competentes de la Comunidad y no las autoridades del Estado» (sentencia 32/83).

e) La Alta Inspección lo es sobre servicios concretos, no genérica 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 puede abstraerse de los concretos servicios, prestaciones, actividades que dicha Inspección tenga por objeto conocer, supervisar, fiscalizar o corregir, subsumiéndolos 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 nos ocupa—, y por definición, actúa en un espacio fronterizo entre

dos Administraciones: la estatal y la de las Comunidades Autónomas» (sentencia 6/82).

«... El Tribunal que —como declaró en sentencia de 2 de febrero de 1981 (recurso 186/1980)— entiende que no se ajusta al principio de autonomía la previsión de controles genéricos e indeterminados, que impliquen dependencia jerárquica de las Comunidades Autónomas respecto a la Administración del Estado, no puede compartir la opinión de que sea necesario —ni quizá posible— un desarrollo legal futuro que establezca un contenido general de la Alta Inspección, prevista en ley orgánica, puede ser considerada —a condición de que su posterior regulación reglamentaria no exceda esa configuración orgánica— como un procedimiento lícito de control en la segunda de las afecciones indicadas» (sentencia 32/83).

«... Alta Inspección debe interpretarse en el sentido de que ésta podrá versar sobre los servicios sanitarios de las Comunidades o sobre los de las Corporaciones o entidades, pero no directamente sobre éstas, como podría entenderse por la defectuosa redacción del inciso final de este artículo» (sentencia 32/83).

f) Materialmente, la actuación de la Alta Inspección se refleja en comprobaciones e informes.

La Alta Inspección actuará fundamentalmente una vez realizadas las *comprobaciones* oportunas mediante *informe* que se comunicará a los órganos administrativos competentes,

«... a fin de que éstos remedien el incumplimiento detectado mediante el ejercicio de atribuciones propias y de acuerdo con los procedimientos establecidos por la Constitución y las leyes» (sentencia 62/82).

La Alta Inspección, adecuadamente al caso planteado, podrá requerir intervención directa en los centros (docentes; sentencia 6/82) o no, según el tipo de comprobación a realizar, ya que

«... la Alta Inspección puede también requerirla (la prestación directa en centros), en cuanto debe discernir, como se dijo antes, las posibles disfunciones en el ámbito de las respectivas competencias del Estado y la Comunidad» (sentencia 6/82).

En definitiva, como el profesor Nieto ha señalado en su comentario a la obra del profesor García de Enterría (*REDA*, núm. 36), la figura de la «supervisión estatal» promete ser decisiva en el juego de los poderes y competencias Estado-Comunidades Autónomas.