

JOSÉ ANTONIO MONTILLA MARTOS, *Las leyes orgánicas de transferencia y delegación. Configuración constitucional y práctica política*, Tecnos, Madrid, 1998

Santiago A. Roura Gómez

La literatura jurídico-constitucional española cuenta desde hace pocos meses con un nuevo libro dedicado al estudio de una específica categoría normativa que guarda una estrecha relación con la forma de Estado. Se trata de *Las leyes orgánicas de transferencia y delegación. Configuración constitucional y práctica política*, un volumen más de la ya extensa colección “Temas Clave de la Constitución española” que publica, bajo la dirección del Profesor De Vega, la editorial Tecnos y del que es autor el Profesor granadino José Antonio Montilla Martos.

Abunda la obra en el tratamiento de las dos categorías normativas que introdujo el Constituyente en el art. 150.2 en tanto que fórmulas post y extraestatutarias de atribución competencial a las Comunidades Autónomas (Tomás y Valiente). Unas leyes orgánicas que, no sin una cierta dosis de polémica, han acompañado a la evolución de la articulación territorial de nuestro Estado, ya se califique de *compuesto* –como hace, tal vez eclécticamente, el autor-, *autonómico* –con la fórmula de más éxito, quizá por lo descriptiva y escasamente comprometedora- o, simplemente, de *federal* –con lo que se adopta una terminología a nuestro juicio más acertada y hoy día ya no inusual, en cuyo favor se cuenta, entre otras, la aportación pionera del Profesor Javier Ruipérez-.

El libro se plantea el estudio de la naturaleza y el régimen jurídico de las leyes orgánicas de transferencia y delegación a partir de la escueta información que aporta el enunciado del art. 150.2 CE y algunos otros preceptos constitucionales conexos, contrastándolo con la jurisprudencia constitucional, las elaboraciones doctrinales sobre el particular y la práctica política, abonada por los dos grandes pactos partidarios sobre la evolución de las relaciones territoriales en el Estado (Acuerdos Autonómicos de 1981 y 1992) y por la aprobación de diversas leyes de transferencia y una de delegación.

La característica de la obra, más allá de los concretos contenidos, que me interesa destacar primeramente es su accesibilidad. Una cualidad que estimo predicable del libro del Profesor Montilla y que resulta de agradecer en una obra que, como la que comento, está dedicada al tratamiento de una categoría normativa concreta. Y es que un estudio que pertenece, si se me permite la expresión, al terreno de las *fuentes*, corre el difícilmente evitable riesgo de caer en un excesivo abigarramiento de su prosa, capaz de vencer al más voluntarioso de los lectores. *Las leyes orgánicas de transferencia y delegación* no incurre en ese defecto, pues, aun tratándose de un libro para *especialistas* –categoría en la que englobo a profesores, técnicos de las Administraciones Públicas, abogados, jueces, estudiantes de Derecho y de Ciencia de la Administración e, incluso y ojalá, políticos en activo y en la reserva- no es exclusivamente un libro para iniciados. El autor ha sabido graduar la información que suministra, permitiendo al lec-

tor que, a medida que avanza en las páginas, se familiarice con las líneas maestras de la exposición, que se apuntan primero y se retoman posteriormente y todo ello salpicado de ejemplos tomados de la práctica política y jurisprudencial española que, al tiempo que ilustran, vivifican el escrito. No creo que el propósito de un libro nacido en sede académica para un consumo académico y profesional sea el de entretener al lector, pero de lo que no tengo ninguna duda es de que el escrito del Profesor Montilla, por decirlo de manera bien gráfica, no aburre. Bien es cierto, en todo caso, que no se trata de una cualidad que no cupiera esperar de una obra salida de la pluma de este autor, pues estas afirmaciones se hicieron ciertas ya en un anterior libro suyo, *Las leyes singulares en el ordenamiento constitucional español* (Civitas, 1994), que traía causa de la Memoria por la que el Prof. Montilla obtuvo el grado de Doctor y en el que hubo de adentrarse también en el terreno, ciertamente proceloso, de las fuentes.

Con esa calidad literaria y el bagaje doctrinal, jurisprudencial y político que hemos apuntado, el Profesor Montilla va desmenuzando los complejos contenidos que se esconden tras la formulación constitucional que recoge el párrafo 2 del artículo 150 CE, con un resultado, a mi entender, francamente satisfactorio. Muchos son los aspectos que aborda *Las leyes orgánicas de transferencia y delegación*. En sus 342 páginas están tratadas, con el detenimiento y la profundidad que en cada caso se requiere, todas las cuestiones que afectan a estas normas. Se realiza, primeramente, un breve acercamiento al sistema español de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, particularmente indicado para situar, por la función que cumplen y las relaciones que mantienen con los Estatutos de Autonomía, las leyes orgánicas de transferencia y delegación. Se estudian a continuación las perspectivas “comunes” a ambas técnicas atributivas y así, se intenta el deslinde conceptual entre ambas figuras -posible solamente a partir de la interpretación conjunta de los arts. 150.2 y 153. b) CE- (págs. 142-145), o se colige la obligatoriedad de la existencia de controles sobre la actividad de las Comunidades Autónomas en relación con las facultades transferidas o delegadas, diferenciando los perfiles de esta obligación según se trate de leyes orgánicas de transferencia o de delegación (págs. 145 y ss.). Se completan estos acercamientos con el estudio particularizado de las concretas leyes orgánicas que se han ido aprobando. Interesa, en particular, destacar la agudeza del examen de estas cuestiones, que se hace patente cuando el autor denuncia los vicios de inconstitucionalidad formal en que, en ocasiones, se ha incurrido (por ejemplo, págs. 166-167), así como en la puesta de manifiesto de la forma de salvar, a través de la interpretación, antinomias entre disposiciones constitucionales y preceptos estatutarios referidos a las técnicas de colaboración con el Estado (pág. 77). Avanzando en la configuración constitucional de las leyes que se estudian, el libro aborda la delimitación del concepto de lo transferible o delegable “por su propia naturaleza”. El Profesor Montilla se inclina por entender que las leyes del art. 150.2 permiten la cesión del ejercicio de facultades sobre materias de titularidad estatal más allá de las que pudieran tener la consideración de residuales por aplicación del art. 149.3 CE (págs. 213-214). Esta operación, dada la indeterminación constitucional, queda en manos de las apreciaciones que, caso por caso, vaya realizando el Tribunal Constitucional, lo que provoca “los inconvenientes anejos a la configuración de los órganos y mecanismos de garantía como únicos y exclusivos tutores del proceso descentralizador” (págs. 226-227). Afirmación esta última que, dicho sea de paso, asumimos plenamente y, lo que es más, puede considerarse trasladable también a otros campos del proceso de toma de decisiones políticas, más allá de las relacionadas con la articulación territorial del Estado.

La obra finaliza con una particularmente atinada reflexión final (capítulo séptimo) que, al tiempo que recapitula lo dicho, introduce una valoración de las posibilidades funcionales de las leyes del art. 150.2 CE, en particular con relación a la propuesta de Administración Única (págs. 299 y ss.), donde llama el autor la atención sobre las

dos vertientes que se encierran en dicha propuesta y sobre la necesidad de reformar la Constitución si lo que se pretende es aceptarla plenamente (págs. 309-311). Un extraordinario colofón, por cierto, a un libro de estas características, especialmente si se toma en consideración la nada infrecuente tendencia a descalificar los juicios de valor sobre la realidad formulados por los técnicos o, lo que es lo mismo pero mucho más peligroso, a presentar juicios de valor como juicios técnicos, al tiempo que se hacen proclamas sobre su pretendida neutralidad axiológica. Por fortuna, el Profesor Montilla no ha seguido esta tendencia y ha elaborado para concluir su obra aquella visión sobre la realidad de la articulación de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas que se espera de quien, como él, ha dedicado tiempo y trabajo a su estudio.

Resulta, en cualquier caso, evidente, que un escrito tan bien granado como el del Profesor Montilla había de contener también afirmaciones que promuevan la discusión y con las que no siempre se ha de concordar. Esta circunstancia añade, a mi entender, un valor más a la obra, con independencia de que se sostengan criterios bien distintos. Esto es lo que sucede con la opinión del Profesor Montilla sobre la imposibilidad de aprobación de leyes del 150.2 con la oposición de las Comunidades Autónomas a quienes se atribuyan facultades competenciales (págs. 85-86). Ni que decir tiene que una atribución competencial de facultades sobre materia de titularidad estatal que cuente con la oposición de su destinatario no redundará en una gestión eficaz de la materia transferida o delegada y, sin embargo, esta circunstancia no parece razón bastante para añadir una obligación a la organización política central de buscar un *consent* que, presente de manera bien significativa en la redacción de los Estatutos, no aparece en el horizonte de las leyes orgánicas de transferencia y delegación (Ruipérez), como tampoco en el del resto de técnicas (leyes marco y leyes de armonización) que, al servicio de fines generales tutelados por el Estado, dispone el art. 150 CE. Algo parecido acontece con la conclusión de la necesidad de reformar expresamente este tipo de leyes orgánicas (pág. 87), que el Profesor Montilla entiende derivada de la inseguridad jurídica que la aceptación de la reforma tácita de estas leyes conllevaría, de la pertenencia de estas normas al parámetro de la constitucionalidad o de su carácter de normas sobre la producción de normas (Balaguer). La *vulnerabilidad*, al menos teórica, de las atribuciones competenciales realizadas a través de las técnicas contenidas en el 150.2 CE ha sido, desde siempre, el flanco más débil de esta técnica. La garantía constitucional que debe proteger los ámbitos de poder de cada entidad territorial (Friedrich, La Pergola, Ruipérez), desaparece en el caso de que dichos ámbitos vengán definidos por una, mera, ley orgánica, sujeta al albur de mayorías coyunturales, aunque absolutas, para su eventual revocación, incomparables con el grado de protección que la rigidez, al menos estatutaria y como propuesta también constitucional (Montilla, pág. 71, citando a Ruipérez), comporta. Esta circunstancia no es, claro está, desconocida por el autor, quien, sin embargo, la considera mínimamente paliada por la exigencia de que las reformas que afecten a las leyes orgánicas de transferencia y delegación deban realizarse de modo expreso.

Se trata, en cualquier caso, de cuestiones sobre las que conviene debatir y, por ello, hay que felicitar por la aparición de obras que contribuyen a fomentar ese debate. El propio autor lo advierte al evaluar el uso que los diferentes legisladores han hecho del art. 150.2 -lo que denomina “la paradoja de las leyes orgánicas de transferencia” (pág. 276-285)- o al aventurar la posibilidad de “un proceso de mayor alcance en torno a la evolución de las formas compuestas en un Estado social” (pág. 41). La obra invitará al lector a introducirse en estos y otros aspectos de la articulación territorial del Estado que se ponen de manifiesto en el libro, a cuya lectura, sin intermediación de recensionistas poco avezados como el que suscribe, remito encarecidamente.