

LAS TRANSFERENCIAS DE FACULTADES A LAS COMUNIDADES AUTONOMAS POR VIA DE LEY: SU TRAMITACION PARLAMENTARIA

POR

JOSE MARIA GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO

Y

FERNANDO MARIN RIAÑO

SUMARIO

I. *Procedimientos de transferir o atribuir facultades a las Comunidades Autónomas:* A) Vía estatutaria, B) Vía de la ley-marco, C) Vía de ley orgánica.—II. *¿Es posible atribuir nuevas facultades a las Comunidades Autónomas mediante ley ordinaria?:* A) Plano teórico, B) Plano práctico.—III. *¿Cómo deben tramitarse los proyectos, las proposiciones de ley o las enmiendas que transfieren facultades a las Comunidades Autónomas?:* A) Expreso amparo en los artículos 150.1 o 150.2 de la Constitución, B) Su omisión, C) Opción entre la vía de la ley-marco y la del art. 150.2 de la Constitución, D) Introducción de un trámite reglamentario para resolver el problema.—IV. *Conclusiones.*

I. PROCEDIMIENTOS DE TRANSFERIR O ATRIBUIR FACULTADES A LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

La Constitución de 1978 establece *tres vías o procedimientos* para atribuir facultades a las Comunidades Autónomas.

A) La primera y principal es la *vía estatutaria*, es decir, la atribución de determinadas competencias en el Estatuto propio de cada Comunidad Autónoma (art. 147.2d) o en sus sucesivas reformas (art. 148.2). Al calificarla de principal no queremos decir que todas las Comunidades Autónomas asuman la parte más importante de sus facultades por este cauce: es perfectamente posible —y aun probable a la luz de los últimos acontecimientos políticos—, que las Comunidades con Estatutos de los previstos en el artículo 143 reciban un gran volumen de competencias por el canal de las leyes orgánicas. Queremos decir que una correcta teoría constitucional debe considerar como fundamentales las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas en sus Estatutos, por la sencilla razón de que no son modificables unilateralmente por un órgano del Estado Central, como son las Cortes Generales, sino que normalmente será necesario el concurso de los órganos de la Comunidad Autó-

noma mediante el procedimiento establecido en el propio Estatuto (art. 147.3) y, en el caso de los Estatutos aprobados por la vía del artículo 151, con la aprobación de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma en referéndum (art. 152.2).

El reparto de competencias entre el Estado Central y las entidades autónomas adquiere, cuando se hace por vía estatutaria, garantías reales de perdurabilidad frente a cambios de criterio en el poder legislativo, puesto que los Estatutos (especialmente los del art. 154) son normas cuasi constitucionales. De ahí que hablemos de una mayor corrección en cuanto a la teoría constitucional, pues la función y razón de ser de las Constituciones está en dar firmeza y seguridad a la distribución de poder entre los distintos órganos de un Estado y entre éste y los entes que lo componen¹.

B) El segundo cauce de atribución de competencias a las Comunidades Autónomas es la *vía de la ley-marco* prevista en el artículo 150.1 de la Constitución. No es cuestión de entrar ahora en una consideración exhaustiva de las leyes-marco, cuestión que excedería de los límites de este artículo. Baste con destacar las notas que caracterizan a esta figura constitucional, y que podemos sintetizar así:

- se utilizan exclusivamente para transferir la facultad de dictar normas legislativas y no para otro tipo de transferencias;

¹ Cfr. Burdeau, *Traité de science politique*. III: «Le statut du pouvoir dans l'État», París, 1950, págs. 104-105. «... le pouvoir étatique... est lui même lié par un statut d'où procèdent sa justification, ses limites et ses buts..., c'est de l'exercice de ce pouvoir, préalablement défini et conditionné par la constitution, que sont chargés les gouvernants... Telle est bien, d'ailleurs, l'explication de l'intérêt que la constitution porte au pouvoir lui-même. En le définissant, en fixant son fondement et ses fins, elle détermine à l'avance l'usage que les gouvernants peuvent en faire, puis que ceux-ci ne trouvent pas en eux-mêmes les ressources que leur permettraient d'imposer juridiquement propres volontés, force leurs est bien d'exploiter celles qu'ils trouvent dans le pouvoir dont l'exercice leur est confié. Il faut donc que les ressources soient prévenues, reconnues, délimitées, sinon toute règle constitutionnelles relative à l'agencement du gouvernement réviendrait à conférer à certains hommes une puissance absolue, sous le seule réserve d'obéir à certaines formules dans l'emploi de celle-ci... Poser un statut du pouvoir est donc, pour la constitution, une raison d'être aussi imperative que de dresser un statut des gouvernants. Sans statut du pouvoir, pas d'État, car pas d'État sans définition du pouvoir qui est institutionnalisés, et sans État pas de constitution.» En el mismo sentido, cfr. Sánchez Agesta, *Lecciones de Derecho político*, 4.ª ed., Granada, 1951, págs. 35-352.

«En la Constitución se contienen el *minimum* de elementos para que el orden pueda existir... Cuando Aristóteles indica su contenido para diferenciarla de las leyes señala los elementos esenciales que comprende ese orden fundamental: organización de las Magistraturas, distribuyendo y atribuyendo el poder y determinación del fin especial de cada asociación política. Poder y fin son, pues, esos dos elementos esenciales que representan el límite mínimo del contenido constitucional... El movimiento constitucional vuelve... a esta doctrina distinguiendo en toda Constitución dos partes que coinciden con estos elementos esenciales. La parte llamada dogmática... y la llamada parte orgánica (que contiene la organización de las Magistraturas con la atribución y distribución de poder.»

Y por lo que se refiere al valor de la Constitución como garantía de los entes y poderes regionales, cfr. Pedro de Vega, *Poder constituyente y regionalismo*, en Trujillo y otros, *Federalismo y regionalismo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979, pág. 371.

- en materias de competencia estatal, es decir, todas las que cada Comunidad Autónoma no haya asumido en su Estatuto de Autonomía (art. 149.3);
- han de fijar los principios, bases y directrices (tres términos que el artículo 150.1 parece enunciar con carácter acumulativo y cuya diferenciación no siempre será fácil) que constituyen precisamente el marco dentro del cual han de ejercerse las facultades normativas atribuidas, y
- han de establecer asimismo la modalidad de control de las Cortes Generales sobre las normas legislativas dictadas al amparo de la ley-marco.

C) Por último, la Constitución prevé la transferencia de facultades a las Comunidades Autónomas por *vía de ley orgánica* (art. 150.2), con las características siguientes:

- las facultades se pueden transferir o delegar, lo cual parece apuntar a que el traspaso de atribuciones puede hacerse con carácter definitivo (transferencia) o temporal (delegación);
- han de ser susceptibles por su propia naturaleza de transferencia o delegación, requisito a primera vista obvio, pero muy difícil de traducir en la práctica a criterios claros y objetivos;
- la ley ha de prever en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros;
- también ha de prever las formas de control que se reserve el Estado.

Estas dos últimas exigencias configuran las leyes orgánicas de transferencia como leyes orgánicas especiales, que conllevan, además de los requisitos formales del artículo 81.2, los requisitos de fondo a que nos acabamos de referir.

II. ¿ES POSIBLE ATRIBUIR NUEVAS FACULTADES A LAS COMUNIDADES AUTONOMAS MEDIANTE LEY ORDINARIA?

A) Entendemos que en teoría no es posible, y basamos esta afirmación en las siguientes razones:

a) El texto literal de la Constitución deja lugar a pocas dudas: «Los Estatutos de Autonomía deberán contener... d) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución...» (art. 147.2). «... La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado...» (art. 149.3). Las competencias quedan, pues, repartidas, por virtud del Estatuto de cada Comunidad, de forma total; el Estado puede alterar esta distribución utilizando el artículo 150, pero no puede trasladar sin más ni más sus facultades a las Comunidades Autónomas, pues la ley correspondiente «establecerá la modalidad del control» (art. 150.1), «preverá en cada caso... las formas de control» (art. 150.2). La forma adoptada es imperativa: no se faculta al Estado para que establezca o no esas formas

o modalidades de control, se le exige como requisito *sine qua non*. Y no sólo esto: la transferencia ha de hacerse mediante ley-marco o ley orgánica.

b) La interpretación contraria, es decir, la que estimase que las Cortes Generales podrían realizar esas mismas transferencias por ley ordinaria, llevaría al absurdo de convertir en papel mojado los apartados 1 y 2 del artículo 150. ¿Para qué tramitar una ley orgánica o una ley-marco si se puede llegar al mismo resultado por el camino más sencillo de la ley ordinaria?

c) La exigencia de ley-marco o ley orgánica es, en primer lugar, una garantía para las propias Comunidades Autónomas, como lo es el requisito de transferir los correspondientes medios financieros cuando las competencias que se trasladan no sean exclusivamente legislativas. De otro lado, la modificación unilateral por parte del Estado Central del reparto de competencias fijado en cada Estatuto podría colocar a la Comunidad Autónoma correspondiente en situación comprometida, obligándole a asumir responsabilidades sin medios o preparación suficiente.

d) De ahí que, al no ser los Estatutos leyes ordinarias, sino leyes orgánicas, su modificación no puede hacerse por medio de aquéllas, sino por las vías específicas que prevé la Constitución. Es más: cabe sostener que las facultades que el artículo 150.1 y 2 reconoce al Estado no puede éste ejercerlas cuando los Estatutos se hayan aprobado por la vía del 151. En efecto, estos Estatutos del artículo 151, una vez sancionados y promulgados, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes. Las leyes que transfieren facultades modifican la distribución de competencias fijada en cada Estatuto, aunque no exista una modificación formal de éste, por lo que podría argumentarse que entrañan una alteración prohibida por el artículo 152.2².

e) El adecuado equilibrio de poder entre el Estado y las Comunidades que lo componen es uno de los objetivos constitucionales más difícil de lograr y más delicado de mantener. Dejarlo expuesto a cambios coyunturales de criterio, sin unas mínimas garantías de reflexión y consideración de conjunto, sería tan insensato como peligroso.

B) Sin embargo, en la práctica se advierte que en las leyes ordinarias se vienen atribuyendo nuevas facultades y competencias a las Comunidades Autónomas. Es más: viene ocurriendo, tanto en el Congreso como en el Senado, que se tramiten sin ningún requisito especial enmiendas que entrañan dichas transferencias, sin que propugnen, en cambio, ninguna modalidad de control.

Tomemos un ejemplo: la Ley de Arrendamientos Rústicos, recientemente aprobada; se presentaron enmiendas que proponían conferir a las Comunidades Autónomas o a sus órganos alguna o algunas de estas facultades:

² No se nos oculta, sin embargo, que las facultades atribuidas a las comunidades autónomas por vía de ley orgánica o de ley-marco pueden ser recuperadas por el Estado central sin contar con las comunidades autónomas, lo que no ocurre con las que pasan a cada una de éstas en virtud de su respectivo Estatuto, especialmente con los que se tramiten por la vía del artículo 151. Por ello no es del todo exacto decir que las leyes-marco o leyes orgánicas de transferencias modifican los estatutos, y cabe sostener que son constitucionales, aun en el caso de los estatutos del artículo 151.

a) Completar ciertas normas de la ley, fijando los límites, dimensiones y demás características que han de determinar la aplicación o no aplicación de aquéllas, o modificarlas ampliando los plazos fijados en algunos preceptos.

b) Establecer normas procesales y de competencia en lo referente a las materias contempladas por dicha ley y reguladas por el Derecho civil de la Comunidad Autónoma en cuestión.

c) Administrar el Registro Especial, informar o autorizar obras y mejoras y ejercer las demás competencias que la ley atribuye al YRIDA, etc.

Es evidente que las enmiendas a que nos hemos referido en los apartados a) y b) entrañaban transferencia de facultades normativas. Es decir, se trataba de *enmiendas-marco*, por cuanto su aceptación hubiera supuesto el convertir a la Ley de Arrendamientos Rústicos en ley-marco³.

En cuanto a las enmiendas del apartado c), podían entrañar transferencia de facultades en materia de titularidad estatal, aunque la Constitución es tan imprecisa que, al referirse en el artículo 150.2 a «materias de titularidad estatal», cabe dudar si estas materias son todas las del artículo 149.1 o todas las que no haya asumido cada Comunidad Autónoma en su Estatuto de Autonomía (art. 149.2). En el primer caso, su aceptación hubiera convertido la Ley de Arrendamientos Rústicos en ley orgánica de transferencias; en el segundo, también respecto de aquellas Comunidades que no hubiesen asumido en sus Estatutos las facultades en cuestión.

Pues bien: esas enmiendas se admitieron, informaron, debatieron y votaron sin ningún requisito especial, pese a que en las que hemos incluido en los apartados a) y b) no se establecía modalidad alguna de control de las Cortes Generales sobre las correspondientes normas y a que ninguna de las del apartado c) preveía ni transferencia de medios financieros ni forma de control por parte del Estado. El hecho de que no se aprobasen en su forma original importa poco. Lo importante es que siguieron una tramitación normal, sin referencia alguna a las exigencias del artículo 150.

III. ¿COMO DEBEN TRAMITARSE LOS PROYECTOS, LAS PROPOSICIONES DE LEY O LAS ENMIENDAS QUE TRANSFIEREN FACULTADES A LAS COMUNIDADES AUTONOMAS?

Ya hemos expresado las razones por las que, a nuestro entender, esa transferencia sólo es constitucional si se hace por la vía de ley-marco o de ley orgánica de transferencias.

³ En el caso de las enmiendas que hemos encuadrado en el apartado a), se trataba de facultades normativas encuadradas y limitadas por un precepto de Ley de Arrendamientos Rústicos que señalaba ciertos topes o límites al ejercicio de dicha legislación (aquí cabría plantear el problema de la distinción entre las normas legislativas dictadas en uso de las facultades atribuidas por una ley-marco o los reglamentos dictados por las comunidades autónomas en aquellas materias en que tengan competencia ejecutivas pero no legislativas. Tema sugestivo, pero que excede los límites y el propósito de este artículo). En cuanto a las enmiendas a que nos hemos referido con la letra b), surge la duda de si, por tratarse materias de competencia exclusiva del Estado (art. 149.1, reglas 5.ª y 6.ª) no debieran incluirse en el artículo 150.2. De ello trataremos más adelante.

Pues bien: en relación con esta cuestión, los proyectos, proposiciones de ley o enmiendas pueden:

- expresar en su propio texto que se amparan en el artículo 150.1 o en el artículo 150.2 de la Constitución;
- omitir toda referencia a esos preceptos.

A) En el primer supuesto, lo normal es que cumplan los requisitos de la norma constitucional: establecer la modalidad del control por parte de las Cortes Generales en el caso de los proyectos, proposiciones de ley o enmiendas-marco; prever la transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserva el Estado en el caso de los proyectos, proposiciones de ley o enmiendas que transfieren facultades no legislativas (o facultades legislativas sin perfilar principios, bases y directrices).

¿Y si a pesar de buscar expresamente amparo en el artículo 150.1 o en el artículo 150.2 no se cumplen esos requisitos?

Caben dos posibles soluciones: una es prescindir de esa omisión y tramitar el proyecto, proposición de ley o enmienda aun a sabiendas de que adolece de un defecto que determina su inconstitucionalidad, corriendo el riesgo de que cualquiera de las personas u organismos previstos en el artículo 32 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional promueva el correspondiente recurso; la otra, más racional, estriba en no tramitar el proyecto, proposición de ley o enmienda.

Sin embargo, los actuales Reglamentos provisionales de las Cámaras no prevén la posibilidad de rechazar un proyecto o proposición de ley o una enmienda por no cumplir aquellos requisitos; o, para ser más exactos, no prevén un trámite específico de examen, calificación y rechazo en su caso de los proyectos de ley, de las proposiciones y de las enmiendas a la luz de los artículos 150.1 y 150.2 de la Constitución para ver si cumplen sus exigencias. Ello no quiere decir que el Congreso no deba entrar a calificar el texto en cuestión; como ha sostenido acertadamente Santamaría al tratar en esta revista de las leyes orgánicas⁴, debe hacerlo en un doble aspecto: la calificación sobre el fondo, decisión que corresponde sucesivamente a los órganos de trabajo legislativo ordinario (Comisión y Pleno) y que puede manifestarse por varios cauces (desestimación de la enmienda, rechazo de la proposición de ley en el trámite de toma en consideración, aprobación de una enmienda a la totalidad con devolución del proyecto al Gobierno o aprobación de enmiendas que adecúen el proyecto o proposición a las exigencias constitucionales), y la calificación a efectos procedimentales —en el caso de las leyes del artículo 150.2, que por su carácter de orgánicas requieren una tramitación especial—, calificación que compete a la Mesa de la Cámara.

De todos modos, sería aconsejable prever la posibilidad de que se subsane la omisión de cualquiera de los requisitos a que venimos refiriéndonos, señalando un plazo al efecto, tal y como hace el artículo 108 del Reglamento pro-

⁴ Véase Juan Alfonso Santamaría Pastor, *Las leyes orgánicas: notas en torno a su naturaleza y procedimiento de elaboración*, en «Revista del Departamento de Derecho Político», U. N. E. D., núm. 4, pág. 54.

visional del Congreso para obtener la conformidad del Gobierno para la tramitación de proposiciones de ley o enmiendas que entrañen aumento de los créditos o disminución de ingresos presupuestarios. Previo examen y comunicación en ese sentido por parte de la Ponencia, la Presidencia de la Cámara requeriría al Gobierno, en el caso de los proyectos de ley, o al autor de la proposición de ley o enmienda para completar el texto con el requisito o requisitos omitidos. En caso de discrepancia sobre la existencia de la omisión, debería decidir la Presidencia de la Cámara, como órgano encargado de hacer cumplir el Reglamento, de acuerdo con el artículo 23.

Evidentemente, un trámite de este tipo requeriría una reforma del Reglamento, pero evitaría el rechazo de proyectos, proposiciones de ley o enmiendas por no cumplir con los requisitos del artículo 150 de la Constitución o, lo que sería peor, su aprobación sin que concurriesen.

B) En el segundo de los supuestos a que antes nos referimos, es decir, que los proyectos, proposiciones de ley o enmiendas entren dentro de los supuestos contemplados en el artículo 150.1 y 2 de la Constitución, pero no hagan mención de dichos preceptos, la solución debe ser la misma; pero aún se hace más evidente la conveniencia de prever un trámite especial de examen, calificación y rechazo o subsanación. En efecto, la no referencia a esos preceptos es probable que obedezca a inadvertencia y que vaya acompañada de la omisión de alguno o algunos de los requisitos a que nos hemos venido refiriendo.

C) Por último, hemos de tratar, aunque sea someramente, una cuestión que reviste indudable importancia desde el punto de vista del procedimiento legislativo. Se trata de responder a la pregunta de si las transferencias de facultades legislativas a las Comunidades Autónomas han de hacerse forzosamente por la vía de la ley-marco o pueden efectuarse también por vía de una ley orgánica de transferencias de las previstas en el artículo 150.2 de la Constitución.

a) El legislador constitucional quiso encauzar la atribución extraestatutaria de competencias a través de la vía del 150.1 y del 150.2, de tal forma que no pudiera hacer transferencias de competencias normativas más que a través de la figura de la ley-marco, reservándose la ley orgánica del 150.2 para el traspaso de competencias administrativas («un instrumento de descentralización», en palabras del por entonces portavoz del grupo parlamentario de UCD). En efecto, a lo largo del *iter* constitucional aparece claramente que:

- no se quiso que el Estado transfiriera nuevas competencias normativas a las Comunidades Autónomas por vía de ley o de ley orgánica. (El artículo 137 del anteproyecto, luego 143.2 en el dictamen de la Comisión y en el texto del Congreso, desapareció en el Senado, dando paso a la solución actual)⁵.

⁵ El artículo 137 del Anteproyecto decía: «La regulación y administración de las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrá corresponder a los territorios autónomos en virtud de sus respectivos estatutos. Las materias no asumidas expresamente en los respectivos estatutos por el territorio autónomo se entenderán, en todo caso, como de competencia propia del Estado, pero éste podrá distribuir o transmitir las

- la ley orgánica de transferencia y delegación se construye como un instrumento que permite que «la prestación de determinados servicios administrativos de carácter menor sean hechos en colaboración de las entidades autónomas»⁶.

b) Pero el legislador constitucional expresó mal su voluntad, permitiéndonos afirmar que por medio de una ley orgánica de transferencias pueden atribuirse facultades legislativas a las Comunidades Autónomas. Nos basamos para ello en estas consideraciones:

1. El artículo 150.2 establece que mediante ley orgánica podrán transferirse o delegarse facultades correspondientes a materias de titularidad estatal. Este texto se introdujo en la discusión del proyecto de constitución en el Pleno del Congreso, con la intención de aclarar las dudas sobre el carácter administrativo de las transferencias que autorizaba, pero lo que hizo fue ampliar el ámbito de éstas⁷. En efecto, lo que permite este artículo es que el Estado pueda transferir alguna de las facultades que integran la competencia sobre una determinada materia. Si sobre esta materia la competencia es exclusiva, las facultades que la integran (y que, por tanto, pueden ser transferidas o delegadas) incluyen la de dictar normas legislativas.

2. Esta interpretación parece chocar con lo previsto en el artículo 153.b) al fijar los órganos encargados del control de la actividad de las Comunidades Autónomas. En efecto, al hablar del «ejercicio de funciones delegadas a que se refiere el apartado 2 del artículo 150», el artículo 153.b) parece estar dando una interpretación del ámbito del 150 concorde con lo que fue propósito del legislador, y además fija un control que no es en absoluto aplicable a normas legislativas.

Entendemos, sin embargo, que lo que está diciendo el artículo 153.b) es que, cuando se transfieran facultades de ejecución, el control de la actividad de las Comunidades Autónomas lo ejercerá el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado. Una interpretación acertada del artículo 153 supone considerarlo como el regulador de los órganos que ejercen el control de la actividad de las Comunidades Autónomas en función de su naturaleza. Así, cuando al amparo del artículo 150.2 se transfieran facultades legislativas, será el Tribunal Constitucional quien ejerza el control. El 153.b) está refiriéndose a una

facultades por medio de una ley.» La exigencia de ley para distribuir o transmitir las facultades de competencia estatal se reforzó en el artículo 141.2 del dictamen de la Comisión del Congreso al prever ley orgánica. En el Senado se aprueba el artículo 148.3, cuyo texto es el actual 149.3.

⁶ Pérez Llorca, Pleno del Congreso de los Diputados, sesión del 21 de junio de 1978.

⁷ El artículo 144.2 del dictamen de la Comisión del Congreso establecía: «El Estado podrá delegar en las comunidades autónomas, mediante ley orgánica y previa solicitud de las mismas, la ejecución de funciones de titularidad estatal...» En el pleno del Congreso el diputado De la Fuente manifestó su temor de que tal como estaba redactado este artículo podría llevar a un vaciamiento de las funciones del Estado. Peces-Barba explicó que «la ejecución de funciones de titularidad estatal la entendemos como facultades reglamentarias» (Pleno del Congreso, sesión del 21 de junio de 1978). Al final se substituyó por el siguiente texto: «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...»

forma concreta de actuación de las Comunidades Autónomas que se define por su referencia al artículo en que se prevé, sin perjuicio de que en aquél puedan caber otras formas distintas de actuación.

3. El sentido de la ley-marco y de la ley orgánica de transferencias es diferente. La primera, inspirada en el artículo 117 de la Constitución italiana, armoniza *a priori* las normas que puedan dictar las Comunidades Autónomas en uso de las facultades normativas que se les transfieren. (Las leyes del artículo 150.3 de la Constitución prevén en cambio, inspirándose hasta cierto punto en el artículo 72.2 de la Ley Fundamental de Bonn, la armonización *a posteriori*.) Entrañan en el fondo una delegación legislativa, aunque por tiempo indeterminado; de ahí la similitud del artículo 150.1 con el artículo 82. Mientras que la transferencia realizada mediante las leyes orgánicas previstas en el artículo 150.2 no tiene por qué llevar «marco» ni armonizar *a priori* el ejercicio de las facultades normativas de que se desprende el Estado (aunque sí pueda la transferencia ir acompañada de condiciones que equivalgan a un «marco», puesto que la Constitución no lo prohíbe).

4. No parece lógico que no se pueda hacer con mayores garantías (las leyes del artículo 150.2 han de ser orgánicas y las leyes-marco no) y posibilidades de control lo que puede hacerse con menos.

D) Por tanto, siempre que un proyecto, proposición o enmienda suponga una efectiva transferencia o delegación de facultades legislativas en las Comunidades Autónomas y no fije los principios, bases y directrices a que haya de sujetarse el ejercicio de esas facultades, estaremos ante una propuesta de norma que sólo podrá aprobarse con los requisitos exigidos para las leyes orgánicas (siempre, claro, que se refiera a materia que por su propia naturaleza sea susceptible de transferencia o delegación).

Lo cual nos conduce a reiterar la conveniencia de introducir un trámite reglamentario que permita a los órganos de la Cámara pronunciarse de modo específico sobre esta cuestión y sobre las demás que plantean las leyes-marco y las leyes orgánicas de transferencia.

IV. CONCLUSIONES

1. Dentro de la imprecisión general de que adolece el Título VIII de la Constitución de 1978, la atribución o transferencia de facultades a las Comunidades Autónomas por vía de ley-marco o ley orgánica se presenta como un cauce complementario de la norma básica de distribución de competencias que es el Estatuto.

2. Este cauce no puede ser ampliado ni desvirtuado procediendo a transferir o atribuir competencias a las Comunidades Autónomas por vía de ley ordinaria sin las garantías o cautelas que la Constitución ha previsto en el artículo 150.1 y 2.

3. Al objeto de evitar que por omisión de los requisitos que el artículo citado establece para las leyes-marco y las leyes orgánicas de transferencia se lleguen a dictar normas viciadas de inconstitucionalidad, procedería introducir un trámite de examen y calificación de los proyectos, proposiciones de ley

o enmiendas a la luz de dicho precepto que hiciese posible advertir a tiempo la posible omisión y adoptar las medidas necesarias para subsanarla o impedir, de no producirse la subsanación, que la propuesta legislativa siguiera tramitándose.

4. Este trámite requeriría completar en este aspecto el Reglamento provisional del Congreso inspirándose en el actual artículo 108.

5. El trámite que proponemos permitiría además:

a) Expresar en todo caso en el título o en la fórmula de promulgación del nuevo texto legal su carácter de ley-marco o ley orgánica de transferencia o delegación.

b) Que la Mesa de la Cámara acordase, en este último supuesto, lo necesario para respetar el procedimiento especial de aprobación de las leyes orgánicas.