

DR 13 101

Asignatura Derecho Administrativo Título, Las fuentes del derecho en las primeras sentencias del Tribunal Constitucional, parte segunda Autor, Ignacio Astarloa Huarte Fecha de grabación, 29 de octubre de 1981 Fecha de emisión, 11 y 18 de noviembre de 1981 Iniciábamos el otro día un repaso de cuáles son los criterios que va sentando el Tribunal Constitucional En sus sentencias sobre el tema de las fuentes del derecho La interpretación del cuadro de fuentes de nuestra Constitución Hablábamos de una serie de datos concretos en los que esta materia ha sido tocada por el Tribunal Y incidíamos especialmente en la problemática de las leyes orgánicas Hoy vamos a afrontar como allí anunciamos Concretamente uno de los problemas que allí quedaron destacados como fundamentales El estudio de determinadas dimensiones de la relación ley del Estado, ley de la comunidad autónoma Y vamos a hacerlo principalmente de la mano de una sentencia doblemente atractiva para el derecho administrativo Como es la sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981 Que declara en constitucionales determinados artículos de la ley de Cataluña número 6.1980 de 17 de diciembre Por la que se regulaba la transferencia de las diputaciones catalanas a la generalidad Cuestionando en consecuencia la permanencia de la provincia en Cataluña En esta sentencia el Tribunal Constitucional además de declarar las garantías institucionales Que exigen desde la Constitución el mantenimiento de la provincia en todo el territorio nacional Hace unas consideraciones en extremo interesantes sobre el juego legislativo de la dualidad Estado-Comunidad Autónoma Y eso es lo que a nosotros nos interesa en este momento Como sabemos la Constitución de 1978 al conceder potestades legislativas a las comunidades autónomas Sienta necesariamente unos criterios de distribución de competencias entre las comunidades autónomas y el Estado Que determinan junto a unas posibilidades de legislación exclusiva en manos de unas o del Estado o del otro Un terreno común de concurrencia competencial que como han señalado oportunamente Los profesores Eduardo García Enterría y Tomás Ramón Fernández Es cuantitativamente el más numeroso y cualitativamente el más relevante Pues bien, en esos casos de concurrencia corresponde al Estado fijar las bases, principios o directrices A las que las leyes de las comunidades autónomas han de acomodarse Y a aclarar esto último, es decir, a clarificar cómo entender tales bases o directrices Es a lo que acude la sentencia que en este momento nos ocupa Y lo hace resolviendo dos problemas que son conexos pero que son diferentes Qué hay que entender por bases, por esas bases que el Estado debe de fijar Y cómo caracterizar a las leyes estatales que deben imponerlas Vamos a estudiarlo por partes La Constitución por una serie de causas que varían según la institución a que se refiera al caso concreto Ha entendido necesario encomendar al Estado la fijación de una serie de bases Que tienen en todos los supuestos una idéntica finalidad Conseguir una base común mínima de homogeneidad jurídica en todo el territorio nacional Para el supuesto específico de que la sentencia trata lo explica con toda claridad Dirá la sentencia Existe una garantía constitucional de la autonomía de los entes locales En este caso de la provincia En cuanto titulares entonces de un derecho de autonomía constitucional garantizado No quedan en sus competencias y órganos de gobierno Supeditados a lo que digan con exclusividad las

comunidades autónomas Tanto más recuérdese cuando estos entes locales no pueden acudir Vía recurso de inconstitucionalidad a impugnar normas con rango de ley ante el Tribunal Constitucional Y el resumen es claro La garantía constitucional Dirá la sentencia y leo literalmente Es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado Ni más ni menos Y ello conduce como consecuencia obligada a entender que corresponde al mismo Al Estado la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización Y competencia de general aplicación en todo el Estado Ahora bien aclara el Tribunal Que el Estado tenga la posibilidad Que sea el titular de la competencia Para fijar una serie de bases aplicables a todo el territorio nacional No significa llegar a una uniformización Uniformización esterilizadora De las posibilidades de las comunidades autónomas Porque sigue la sentencia La fijación fíjese ustedes de estas condiciones básicas Por el Estado no puede implicar en ningún caso El establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado Sino que debe permitir opciones diversas Ya que la potestad normativa de las comunidades autónomas no es Dice el Tribunal en estos supuestos De carácter reglamentario En el respeto de estas condiciones básicas Por tanto es la conclusión Las comunidades podrán legislar libremente Ahora bien Siendo claro entonces que el Estado puede fijar las bases Y que esas bases no deben llevar a la uniformidad esterilizadora ¿Cómo entender que entender por tales bases? Y el Tribunal nos dice No siempre será fácil No siempre va a ser fácil La determinación de que es lo que hay que entender Por regulación de las condiciones básicas Lo reconoce el propio Tribunal O el establecimiento de las bases de régimen jurídico Y parece imposible Y parece imposible Fíjense en el tono de la sentencia La definición precisa y apriorística de este concepto Eso se hace difícil Se hace prácticamente imposible Sin embargo la sentencia añade Las Cortes Generales deberán establecer Que es lo que ha de entenderse por básico Y en caso necesario Será este Tribunal el competente para decidirlo En su calidad de intérprete supremo de la Constitución Que bien le reconoce, como todos sabemos El artículo 1 de la Ley Orgánica del propio Tribunal La sentencia dice algo más también interesante a este punto Que el establecimiento estatal de estas bases Que ese establecimiento de legislación básica Que por ejemplo aparece Y haríamos memoria en el artículo 149 párrafo primero Pero que también aparece en otros momentos de la Constitución Encargando al Estado la fijación de esas bases Que luego podrá desarrollar la legislación autonómica Ese establecimiento estatal No requiere en modo alguno La promulgación de leyes de bases o leyes marco No exige una ley formal llamada ley base O ley marco para su promulgación La noción de bases, dice el Tribunal O de normas básicas Ha de ser entendida como noción material Y no como noción formal Y en consecuencia Esos principios o criterios básicos Estén o no formulados como tales Se llamen o no leyes de base, leyes marco Son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente Son los que racionalmente podamos deducir de la legislación vigente Este sería el primer problema, decíamos Que la sentencia del Tribunal Constitucional ha venido a fijar Que entender por leyes de bases Mejor dicho que entender por bases No exclusivamente por leyes de bases o leyes marco Como acabamos de subrayar Junto al que existe, decíamos inicialmente, un segundo problema Cómo caracterizar, cómo categorizar Esas leyes básicas del Estado Esas leyes que fijan principios básicos del Estado Y sobre todo, cómo caracterizarlas cronológicamente A este punto, sabido es que ha habido dos interpretaciones Mientras una

primera línea de interpretación ha afirmado Que las Cortes Generales deben aprobar Primero en el tiempo, cronológicamente antes Las bases, antes de que los Parlamentos Territoriales Las desarrollen, mediante desarrollo de su competencia A esos estatutos Una segunda línea de interpretación ha significado Que esto sería cercenar hasta que tales bases se produzcan La posibilidad normativa de las comunidades autónomas Y que en consecuencia, hasta que tales bases se produzcan En consecuencia, hasta que tales bases se produzcan Ha de entenderse que puede dictarse legislación autonómica En desarrollo de las bases que puedan deducirse Directamente de la Constitución Ante ello, el Tribunal Constitucional que ha dejado afortunadamente Bien clara su opinión, ha distinguido dos tipos de normas Unas que disciplinan la acción sectorial del poder público Y no se encuentran inmediatamente condicionadas Por el fundamento de legitimidad de ese poder Esas normas, por esa caracterización Gozan de la presunción de constitucionalidad Y en consecuencia, puede entenderse que de ellas Aun siendo anteriores a la Constitución Se pueden sacar una serie de bases que son aceptables Como el marco necesario para el ejercicio del poder legislativo Que corresponde a la comunidad autónoma Este primer tipo de norma, entonces, soluciona el problema Hay, sin embargo, un segundo tipo de norma Que son, según las categoriza el Tribunal Las que no se limitan a disciplinar la actividad de los poderes públicos Como las anteriores, sino que O bien tienen como objeto la constitución de esos poderes O bien tienen como objeto el establecimiento de su correspondiente Ámbito de competencias, o bien tienen como objeto La composición y estructuras de sus órganos de gobierno y administración Y este segundo tipo de normas Que categoriza el Tribunal, difícilmente puede considerarse Informadas por los principios O definidoras de las bases que sean conformes a la Constitución ¿Por qué? Por una razón bien simple que señala el Tribunal Porque la Constitución prefigura una distribución territorial De los mismos, basada en el principio de autonomía Que es contrario al de centralización antes imperante Ante este segundo tipo de normas Se nos plantea el problema de que o bien hacemos a las comunidades autónomas Esperar a las bases del Estado, las que el Estado dicte en el futuro O bien entender que pueden legislar Respetando simplemente los principios que se derivan directamente de la Constitución En el primer caso, congelaríamos Las posibilidades de las comunidades autónomas En el segundo caso, sustituiríamos la competencia del Estado De dictar las bases que luego las comunidades autónomas han de desarrollar Por lo que las propias comunidades autónomas Entiendan ellas mismas como bases derivadas de la Constitución Como ambas soluciones son poco afortunadas, el Tribunal Constitucional ha concluido Es forzoso concluir, dice el Tribunal Que también cuando se trata de legislar sobre cuestiones Que concierne directamente a la composición, estructura y competencias Es decir, el segundo tipo de leyes De los entes territoriales y sus órganos de gobierno y administración Deben las comunidades autónomas Respetar las bases establecidas por la legislación vigente La legislación preconstitucional en todo caso entonces Puede servir de instrumento para fijar bases Para fijar líneas, para fijar principios En base a los cuales hoy ya pueden las comunidades autónomas Dictar, desarrollar su propia legislación Con un peligro, o con dos peligros que ha señalado el propio Tribunal Que las comunidades autónomas se moverán Probablemente en un marco más estrecho Que el que podría moverse en una legislación informada ya por la Constitución Y segundo, que esas

normas de las comunidades autónomas Y con esto terminaríamos Se ven afectadas, como dice la sentencia del Tribunal, de una cierta provisionalidad En tanto en cuanto quedan sometidas en el futuro A una posible invalidación por las normas del Estado