

DR 13 114

Carrera, Derecho y Ciencias Económicas, Asignatura, Derecho Administrativo, Título del guión, La legislación compartida entre el Estado y las comunidades autónomas. Autor, Tomás Ramón Fernández. Fecha de grabación, 15 de marzo de 1982.

Fecha de emisión, 26 de marzo de 1982. El tema sexto de la unidad didáctica primera del primer curso de Derecho Administrativo, las observaciones que a continuación van a hacerse afectan en la misma medida a los alumnos de Derecho Administrativo Económico, contiene en su apartado tercero una explicación del problema de la legislación. Carrera, Derecho y Ciencias Económicas, Asignatura, Derecho Administrativo, Título del guión, La legislación compartida entre el Estado y las comunidades autónomas.

Autor, Tomás Ramón Fernández. Fecha de grabación, 15 de marzo de 1982. Fecha de emisión, 26 de marzo de 1982.

El tema sexto de la unidad didáctica primera del primer curso de Derecho Administrativo, las observaciones que a continuación van a hacerse afectan en la misma medida a los alumnos de Derecho Administrativo Económico, contiene en su apartado tercero una explicación del problema de la legislación compartida entre el Estado y las comunidades autónomas. Explicación que intenta aclarar el alcance de aquellos preceptos de la Constitución que atribuyen a aquel, el Estado, la competencia para dictar la legislación básica en ciertas materias y a éstas, las comunidades autónomas, el desarrollo de dicha legislación. Esta interpretación hubo de hacerse en el momento en que las unidades fueron redactadas con la sola base de la Constitución recién promulgada, ya que entonces no se había promulgado todavía ningún Estatuto de Autonomía ni, por supuesto, había comenzado a funcionar el Tribunal Constitucional.

Hoy, en cambio, éste ha elaborado ya una doctrina jurisprudencial importante cuyo estudio obliga a rectificar en algunos puntos la interpretación que al redactar las unidades tuvimos que arriesgar. Es por ello necesario ofrecer a ustedes un nuevo conjunto de respuestas a muchas de las preguntas que en las unidades que ustedes manejan quedaron formuladas. Pensarán ustedes que si tantas modificaciones se han producido sería preferible rehacer las propias unidades didácticas aprovechando el momento de su reedición.

Personalmente creo que esto no sería acertado. Es todavía demasiado pronto para ello y son muchos aún los cabos que han de ser atados antes de que pueda afrontarse esa tarea con alguna seguridad. La praxis política y la jurisprudencia constitucional están aclarando muchas cuestiones y fijando muchas referencias.

Lo están haciendo, además, con bastante rapidez, pero aún falta mucho por hacer y es arriesgado todavía formalizar en un libro de texto una doctrina que dista mucho de ser completa y de tener el carácter definitivo que su inclusión en aquel podría aparentar. Me ha

parecido por ello más prudente esta otra fórmula que, en rigor, es idéntica a la que cualquier profesor emplearía y, de hecho, emplea en su propia clase cuando tiene la oportunidad de reunirse con sus alumnos. Entiendo también que esto que ahora hacemos es más formativo, puesto que contribuye a poner de manifiesto que, en derecho, los dogmatismos están fuera de lugar y que todo debe ser permanentemente sometido a revisión.

Es esto, sin duda, lo más duro de nuestro oficio, pero también lo más apasionante. Vamos, pues, a lo que en este momento importa. Primero.

La primera cuestión importante que hay que subrayar aquí, a la vista de la doctrina del Tribunal Constitucional, es que el ejercicio de la competencia estatal para el establecimiento de las bases o legislación básica a que en distintos párrafos de su apartado primero se refiere el artículo 149 de la Constitución no requiere, en modo alguno, la promulgación de leyes de base o de leyes marco. En este sentido, es explícita la sentencia de 28 de julio de 1981 que declaró inconstitucional la ley catalana de diputaciones, cuya doctrina han ratificado luego la sentencia de 28 de enero de 1982 que resolvió el conflicto de las cajas de ahorro del País Vasco y la sentencia de 8 de febrero de 1982 que desestimó el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno contra la ley catalana sobre medidas urgentes para la función pública. Quiere esto decir, como aclaran las sentencias que acabo de citar, que la noción de bases o de normas básicas ha de ser entendida como noción material.

Sentencia de 28 de julio de 1981. Lo que supone que unas normas no son básicas por el mero hecho de estar contenidas en una ley y ser en ellas calificadas como tales, lo cual sería consecuencia lógica de una noción formal de bases, sino que lo esencial del concepto de bases es su contenido. Sentencia de 28 de enero de 1982.

Segundo. De esta primera observación se desprende otra que es también de suma importancia, a saber, que esos principios o criterios básicos estén o no formulados como tales sólo los que racionalmente se deducen de la legislación vigente, incluso de la propia legislación preconstitucional en la medida, claro está, en que ésta no haya sido afectada por la Constitución, lo que normalmente es el caso de las normas que disciplinan la acción sectorial del poder público, montes, minas, banca y crédito, industria, etc., etc., y no se encuentran inmediatamente condicionadas por el fundamento de legitimidad de ese poder y la estructura política que de él deriva. Esta tesis, que sostuvo con firmeza la sentencia de 28 de julio de 1981 al juzgar la ley catalana de diputaciones y que es muy razonable, permite resolver sin dificultad algunas de las incógnitas más difíciles que se plantearon en las unidades didácticas a la vista de la realidad italiana, única experiencia entonces utilizable a falta de la propia nuestra.

En concreto, permite que la potestad legislativa de las comunidades autónomas pueda ejercerse sin necesidad de esperar a que las Cortes Generales aprueben nuevas leyes marco, espera que podría bloquear indefinidamente aquel poder, y evita al propio tiempo el riesgo de que las leyes de las comunidades autónomas se muevan en el vacío, sin una referencia común que la Constitución considera imprescindible en garantía de la unidad del Estado. Tercero. La

consagración de un concepto material de bases o de normas básicas aclara también el problema de su rango.

La sentencia de 28 de enero de 1982 es concluyente en este punto, y su doctrina puede sintetizarse así. Dado el carácter fundamental y general de las normas básicas, el instrumento para establecer con posterioridad a la Constitución estas bases es la ley. Excepcionalmente, sin embargo, el Gobierno podrá fijar por real decreto, de modo complementario, algunos de los aspectos básicos de una materia determinada.

Uno de estos supuestos excepcionales se da cuando es preciso complementar o adecuar a situaciones nuevas derivadas del ordenamiento constitucional las bases de la regulación de una materia contenidas en la legislación preconstitucional. Las excepciones tendrán, no obstante, carácter provisional. Entre tanto, las Cortes Generales no proceden a establecer una regulación completa e innovadora de las bases de la materia en cuestión.

Cuarto. Queda en pie, por supuesto, el concepto que de bases o normas básicas se da en las unidades. Las sentencias a las que vengo refiriéndome son muy claras al respecto.

La legislación básica ha de comprender los principios y criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado. Sentencia de 28 de julio de 1981. Las bases son, pues, un común denominador normativo, a partir del cual cada comunidad, en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan dentro del marco de competencias que la Constitución y su Estatuto le hayan atribuido sobre aquella misma materia.

Sentencia de 28 de enero de 1982. En consecuencia, la fijación de estas condiciones básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme, sino que debe permitir opciones diversas. Sentencia de 28 de julio de 1981.

El establecimiento por parte del Estado de las bases de la ordenación no puede llegar a tal grado de desarrollo que deje vacía de contenido la correlativa competencia de la comunidad. Quinto. Estas últimas observaciones indican ya cuál es el ámbito propio del desarrollo de las normas básicas por las comunidades autónomas.

Sobre este tema del desarrollo conviene, sin embargo, recordar algunas puntualizaciones adicionales que acaba de hacer el Tribunal Constitucional. El hecho de que en materia determinada de la Constitución la Constitución sólo atribuye al Estado la fijación de sus bases no significa en modo alguno que a una comunidad determinada le corresponda ya sin más la regulación de todo lo que no sea básico, pues a cada comunidad sólo le corresponderán aquellas competencias que haya asumido en su estatuto, perteneciendo a las demás al Estado, tal como dispone en términos inequívocos el artículo 149, párrafo tercero de la Constitución. Sentencia de 28 de enero de 1982.

El desarrollo de las normas básicas pueden hacerlo las comunidades autónomas por ley o en su

caso por normas reglamentarias, cuando así lo permita la naturaleza del tratamiento de la materia. Sentencia de 28 de enero de 1982. No es preciso, si afecta a la plena vigencia de las bases estatales, que las normas autonómicas de desarrollo reiteren los mandatos de aquellas.

La reiteración, caso de producirse, tiene el carácter de mero recordatorio de la vigencia y aplicabilidad de aquellas normas básicas del Estado, que se imponen en todo caso, sean recordadas o no, por el legislador comunitario por su propia virtud. Sentencia de 8 de febrero de 1982. Estos son, por el momento, los aspectos más sobresalientes de la doctrina establecida en este punto por el Tribunal Constitucional que ustedes deben tener en cuenta al estudiar el tema indicado, rectificando en lo procedente lo que en él se dice.