

DR 13 14

Seguidamente pueden escuchar el espacio correspondiente a Derecho Administrativo 2. El catedrático de esta asignatura y actual rector de nuestra universidad, don Tomás Ramón Fernández, desarrolla la segunda parte del tema que inició la semana pasada, el problema de las leyes regionales y el Estado regional. El último día hablamos de las características esenciales del Estado regional que había diseñado el título octavo de la Constitución recién promulgada. Decíamos entonces que una característica esencial de este modelo de Estado es precisamente la coexistencia dentro del Estado de varias instancias con capacidad de decisión política, el Estado propiamente dicho por una parte y las comunidades autónomas por otra.

Esta coexistencia de diversas instancias con capacidad de decisión política plantea el problema de su articulación mutua. ¿Cómo se articula este conjunto que forman el Estado y las comunidades autónomas? La respuesta es la siguiente. Sobre la base de repartir los campos respectivos de actuación.

El artículo 149 de la Constitución reserva al Estado unas materias determinadas con carácter exclusivo. Todas las demás materias pueden ser recabadas para sí por las comunidades autónomas a través de sus respectivos estatutos. Bien entendido que aquellas materias que éstos no señalen expresamente quedarán también como materias estatales.

El Estado tendrá pues un campo de acción exclusivo en el que normalmente no podrán entrar las comunidades autónomas y éstas a su vez tendrán también su propio ámbito exclusivo de actuación en el que no podrá entrar el propio Estado. Hay sin embargo un tercer campo que la Constitución no delimita expresamente y que es común al Estado y a las comunidades autónomas. Se trata de todos aquellos párrafos del artículo 149 en los que se emplean las expresiones legislación básica, normas básicas, bases, coordinación, sin perjuicio de, a la hora de referirse a las competencias del Estado.

En todos estos casos pueden actuar tanto el Estado como las comunidades autónomas. Aquel para fijar las bases de la legislación aplicable o las directrices de coordinación y éstas para completar las bases de la regulación o las directrices estatales. ¿Qué quiere decir esto? ¿Qué hay que entender por bases? La propia Constitución contiene la pauta interpretativa en el artículo 151 y 3 que contempla dos supuestos específicos dentro del género de la ley marco.

Con arreglo a esta pauta hay que entender por bases o normas básicas los principios y directrices fundamentales llamados a armonizar las distintas regulaciones regionales con el fin de asegurar al conjunto una unidad y una coherencia mínimas. Por supuesto hay que estimar que estos principios fundamentales de la regulación pueden incorporar las orientaciones políticas precisas ya que de otro modo no podría asegurarse esa mínima unidad de acción que es de esencia la colaboración a la que por hipótesis aboca la técnica de las competencias compartidas. En el marco de esas bases o principios fundamentales habrá de moverse entonces la legislación regional cuyo cometido será precisamente el de desarrollar aquellos con

la finalidad de completar la regulación del sector o materia de que en cada caso se trate.

La ley marcoestatal y la ley regional de desarrollo son pues dos momentos de un mismo proceso de normación, dos piezas de una sola regulación necesariamente ligadas entre sí y que se necesitan mutuamente. Esto supuesto hay que afirmar en principio que ni una ni otra pueden actuar por separado porque sólo conjuntamente pueden ofrecer la regulación completa que el sector o materia tratados necesitan en cada caso. Además de las leyes marco que necesariamente resultan del reparto de poderes legislativos en las materias a que se refiere el artículo 149, materias constitucionalmente comunes o compartidas, el artículo 150 regula expresamente otros dos supuestos de leyes marco en sus apartados 1 y 3. Ambos supuestos son idénticos aunque difiera la terminología utilizada.

En el apartado 3 se habla de leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las comunidades autónomas. Función esta de armonizar que es el cometido específico y el elemento conceptual necesario de toda ley marco y también el sentido o la dirección en que opera el mecanismo constitucional en cada uno de ellos. Se trata en efecto de leyes marco, aunque a la función genérica que las corresponde como tales se añada aquí un mecanismo autorizatorio.

En ambos casos las Cortes Generales autorizan a las comunidades autónomas, supuesto del apartado 1º o al Estado, supuesto del apartado 3º, a entrar en un ámbito de materias que como regla general no les corresponde y en el que a falta de esa autorización expresa y excepcional no podrían entrar a las comunidades autónomas en las materias exclusivas del Estado, apartado 1º, y a éste en las materias exclusivas de aquellas, apartado 3º. La excepcionalidad de los supuestos explica que sean también excepcionales las garantías y que éstas pueden establecerse caso por caso. Lo que ya no está muy claro es la razón en virtud de la cual los requisitos de esa excepcional autorización son distintos en cada uno de dichos supuestos.

Confróntense, por ejemplo, los apartados 1 y 3 del artículo 150. Hay un último tema a destacar en este breve comentario y es el que se refiere a las leyes y demás normas regionales y a su inserción en el ordenamiento jurídico general. Aunque, dada su importancia, tendremos que volver a insistir en este tema, tengo que rogarles ahora alguna atención porque el problema sólo es aludido de una manera muy general en el trabajo que sobre la ley y al reglamento se incluye en las lecturas sobre la Constitución Española editadas por la Facultad de Derecho.

En un Estado unitario y centralizado, el ordenamiento jurídico refleja necesariamente esa estructura. Todo el conjunto normativo, Constitución, normas con rango y fuerza de ley, decretos, órdenes ministeriales, etc., se articula como un todo unitario sobre el eje del principio de jerarquía. Según esto, el ordenamiento jurídico podría ser representado por una pirámide en cuyo vértice se sitúa la Constitución o norma fundamental.

En un Estado pluralista, sea regional o federal, la cuestión se complica un tanto. La Constitución sigue, por supuesto, ocupando el vértice del sistema, pero a partir de ella la figura geométrica se desdobra de forma que, en lugar de una sola pirámide, aparecen varias, una a la estatal y

otra por cada una de las comunidades autónomas, todas ellas ligadas al mismo vértice constitucional, pero separadas entre sí. Ello es así desde el momento en que el campo se reparte por materias entre el Estado y las comunidades autónomas.

Este reparto por materias equivale a introducir un nuevo principio, el principio de competencia que se une al tradicional de jerarquía para articular el ordenamiento general. Un ejemplo aclarará la cuestión. El urbanismo es ahora competencia de las comunidades autónomas.

¿Quiere esto decir que el Estado no puede entrar en ese ámbito porque es incompetente para ello? Por lo tanto, la ley urbanística de una comunidad autónoma no está en ninguna relación de jerarquía con las demás leyes del Estado. La ley regional y la ley estatal tienen exactamente el mismo valor. Ambas están ordenadas jerárquicamente a la Constitución, pero entre ellas la relación es de separación pura y simple.

Consecuentemente, tampoco habrá relación de jerarquía entre un reglamento regional en materia de competencia exclusiva de las comunidades autónomas y una ley estatal sobre materia de competencia exclusiva del Estado. El principio de jerarquía operará sólo dentro de cada uno de los ámbitos materiales delimitados previamente por el principio de competencia. En la zona de competencias concurrentes, la cuestión se plantea de forma sustancialmente análoga, como ya hemos visto, aunque aquí el principio de competencia opera a partir de otros criterios.

Al Estado, como ya dijimos, le corresponde fijar las normas básicas, los principios fundamentales de la regulación de cada materia, el marco general de esa regulación, de ahí el nombre de leyes marco que emplea el artículo 150. A las comunidades autónomas le corresponde el desarrollo de esas bases o principios fundamentales. Las leyes regionales de desarrollo son tan leyes como la ley marcoestatal, aunque su validez depende de su ajuste al marco que la ley estatal establece.

Como verán, acaba de iniciarse una nueva etapa con problemas también nuevos, no más difíciles porque el objetivo final sigue siendo siempre el mismo, es decir, satisfacer las necesidades individuales y colectivas, sino simplemente distinto. Este distinto carácter de los problemas a resolver exige, ante todo, una mentalización adecuada que quizás no puede conseguirse de un día para otro. Sobre todo ello tendremos ocasión, sin embargo, de volver a insistir a través del boletín de nuestra Facultad de Derecho.

Acaban de escuchar al catedrático de Derecho Administrativo y actual rector de nuestra Universidad, don Tomás Ramón Fernández, que en Derecho Administrativo II ha desarrollado la segunda parte del tema, el problema de las leyes regionales y el Estado regional.