

EL PROBLEMA DE LOS LIMITES DE LA POTESTAD LEGISLATIVA REGIONAL

Por TOMAS R. FERNANDEZ

Sumario: 1. El doble juego de la regla de competencia: competencia *ratione materiae* y competencia *ratione territorii*.—2. La reserva constitucional a favor de las Cortes Generales.—3. Los límites principales: a) Los principios de ordenamiento jurídico como límite de carácter general. b) Los principios específicos que derivan de la estructura regional del Estado: igualdad de todos los españoles, interdicción de privilegios y libertad de circulación y establecimiento de personas y bienes.—4. Las obligaciones internacionales del Estado.—5. La dimensión suprarregional de los intereses en juego y la idea de interés general.

El hecho de que la Constitución no afronte directamente la tarea de disciplinar el ejercicio de la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas y de que remita, incluso, a los Estatutos de las mismas la decisión acerca de su propia existencia impide desarrollar aquí de forma sistemática una teoría completa de los límites a que dicha potestad está sujeta en sus diversas manifestaciones. Empero es posible y, por otra parte, estrictamente necesario, hacer referencia desde ahora a una serie de límites de carácter general que se imponen en todo caso a las Comunidades Autónomas a la hora de ejercitar los poderes legislativos que la Constitución las autoriza a recabar por vía estatutaria, límites generales a los que habría que añadir los que específicamente resultan de la articulación competencial en que consiste la legislación compartida y los de orden preferen-

temente formal que puede resultar de los Estatutos de cada Comunidad y de los reglamentos a los que haya de ajustarse el funcionamiento de sus asambleas legislativas.

Al tema de la legislación compartida no vamos a referirnos ahora, ya que por su complejidad requiere un estudio específico. Tampoco podemos referirnos aquí a los límites formales de la potestad legislativa regional, tema éste que, por ahora, es forzoso remitir a un momento futuro.

El análisis que vamos a intentar quedará centrado, por lo tanto, en el estudio de los límites generales antes aludidos.

1. El doble juego de la regla de competencia: competencia *ratione materiae* y competencia *ratione territorii*

Más que un límite propiamente dicho, la competencia, en su doble aspecto material y territorial, es un presupuesto del ejercicio legítimo de la potestad legislativa regional.

En lo que al primero de esos aspectos se refiere, ya han quedado hechas más atrás las precisiones de carácter general que en este momento son posibles, razón por la cual poco más puede decirse ahora, supuesto que la concreta determinación del ámbito material en que podrá moverse la potestad legislativa de una Comunidad Autónoma depende esencialmente de lo que determinen sus respectivos Estatutos.

Hay que advertir, no obstante, que la disponibilidad efectiva por las Comunidades Autónomas de las competencias que en cada materia recaben para ellas sus Estatutos pasa necesariamente por un proceso previo de «traspaso de los servicios correspondientes a las mismas» (art. 147-1-d), lo cual puede condicionar, *de facto*, como ha ocurrido en Italia, el efectivo ejercicio de la potestad legislativa regional en tanto tales traspasos no queden ultimados. La falta de una definición precisa de lo que, desde un punto de vista jurídico, haya de entenderse por materia propicia una interpretación en el sentido apuntado por obvias razones de seguridad jurídica.

Desde otro punto de vista, es igualmente conveniente observar que el empleo que la Constitución hace de conceptos tales

como «coordinación» (art. 149-1, núms. 13, 15, 16) y «planificación» (arts. 149-1-13 y 131), dotados de una acusada e inevitable *vis expansiva*, contribuye a alimentar una cierta tendencia restrictiva a la hora de interpretar el concreto alcance de las competencias regionales, que, a virtud de la incidencia de dichos conceptos, tienden a aparecer como competencias compartidas, aun en el supuesto de que no estén formalmente configuradas como tales.

En lo que respecta al límite territorial, tampoco se requieren en este momento indicaciones especiales. Es, en efecto, obvio que la eficacia del poder legislativo de cada Comunidad Autónoma alcanza, en principio, hasta donde llega el territorio al que se extiende su jurisdicción y que se detiene, justamente, en la frontera de dicho territorio. Más allá de él, la eficacia de la ley regional se restringe a los supuestos especiales que pueden resultar del régimen de convenios intercomunitarios a que hace referencia el artículo 145-2 y, especialmente, a lo que en materia civil deriva del reconocimiento de los Derechos forales (artículo 149-1-8.º de la Constitución y, sobre todo, arts. 13 y ss. CC), así como de las consecuencias que en el orden tributario se ligan al concepto de vecindad civil, cuestiones todas éstas que cuentan con una larga tradición en nuestro Derecho y cuyo tratamiento, obviamente, no es de este lugar.

Sí merecen un breve comentario aquellos supuestos en los que la Constitución apoya expresamente la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre bases específicamente territoriales. Este es el caso, por ejemplo, en materia de ferrocarriles, carreteras y transportes terrestres en general (arts. 148-1-5.º y 149-1-21.º), en materia de aguas (artículo 149-1-22.º) y en materia de turismo (art. 148-1-18.º).

En el primer caso, la atribución de la competencia a las Comunidades Autónomas se refiere a las vías y medios de transporte «cuyo itinerario se desarrolle *íntegramente* en el territorio de la comunidad autónoma» (art. 148-1-5.º; *vid.* también el artículo 149-1-21.º). El criterio es claro, en principio, pero suscita dificultades de dos órdenes diferentes: de un lado, el problema de los enlaces de territorio a territorio, es decir, de la coordinación necesaria a fin de evitar soluciones de continuidad, cuestión ésta

que parece razonable atribuir al Estado; de otro, la existencia de entes públicos de ámbito nacional en estos sectores, cuya actuación ha de mediatizar forzosamente la competencia específica de las Comunidades Autónomas.

En el segundo caso —aguas y energía eléctrica— el criterio territorial que parece consagrar el artículo 149-1-22.º resulta esencialmente mediatizado por el concepto de cuenca hidrográfica, que es el único que razonablemente puede manejarse en esta materia y que tiende a vaciar realmente la competencia regional cuando se liga con la idea de planificación, que el carácter básico del recurso y la necesidad de optimizar su aprovechamiento parecen reclamar.

Con el turismo ocurre otro tanto, supuesta la importancia que en nuestro país tiene esa actividad. Hay que subrayar, sin embargo, que la planificación a la que parece inevitable acudir en este caso no opera como un límite abstracto y general, susceptible de ser invocado en cualquier momento, sino como un límite concreto que sólo puede operar en base al contenido de un plan determinado, ya existente y en vigor, a falta del cual las potestades de las Comunidades Autónomas pueden desenvolverse dentro de su ámbito territorial sin traba alguna.

2. La reserva constitucional a favor de las Cortes Generales

La Constitución reserva a la ley el tratamiento de una larga serie de materias, como, por otra parte, es habitual y obligado en cualquier texto fundamental. La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas cuyas bases establece el artículo 149 que ya conocemos, proporciona, en principio, la respuesta adecuada en torno a la cuestión relativa al tipo de ley, estatal o regional, en cada caso necesario para satisfacer la exigencia constitucional: cuando la reserva de ley se refiere a alguna de las materias atribuidas al Estado por el artículo 149, bien directamente a través de los números 1 y 2 del mismo, bien indirectamente por la vía del número 3 y de la calificación como estatales de las competencias residuales, es ob-

vio que se necesitará precisamente una ley estatal; en los demás casos, la reserva podrá ser satisfecha por la ley regional.

El escaso rigor técnico del texto constitucional obliga, sin embargo, a completar por otros caminos este criterio básico con el fin de evitar *ab initio* cualquier posible duda.

En este sentido, es forzoso resaltar que, a partir de unas preocupaciones diferentes a las que han inspirado la redacción del artículo 149, el articulado del texto constitucional ha venido a reservar a las Cortes Generales precisamente, con exclusión de cualesquiera otros órganos dotados, en principio, del poder de hacer leyes o normas con fuerza de tales, el tratamiento de determinadas materias, estén o no incluidas en el precepto más arriba citado. Este es el caso de todas las materias para las cuales se exige un tipo de ley específico, cual es la llamada ley orgánica.

En efecto, sólo las Cortes Generales pueden producir leyes de esta clase. Así resulta con toda claridad de lo dispuesto en el artículo 81-2, según el cual «la aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso en una votación final sobre el conjunto del proyecto».

Los artículos 75-3, 82-1, 86 y 87-3 contribuyen, desde diversas perspectivas, a resaltar la exclusividad de la atribución a las Cortes Generales de la competencia para manejar este concreto instrumento legislativo y, en consecuencia, para operar en aquellos sectores que constitucionalmente reclamen su manejo. Así, el primero de dichos preceptos prohíbe incluso al Pleno de las Cámaras que integran las Cortes delegar su competencia en estos casos a favor de las Comisiones Legislativas permanentes de las mismas. El artículo 82-1, por su parte, prohíbe igualmente la utilización en tales supuestos de la técnica de la delegación legislativa, prohibición que el artículo 86 extiende al decreto-ley. El artículo 87-3 excluye, en fin, la propia iniciativa popular cuando algún precepto constitucional exige expresamente una ley orgánica.

Sólo las Cortes, en consecuencia, y, concretamente, el Pleno de las Cámaras que las componen, pueden aprobar, modificar o derogar leyes orgánicas, lo cual equivale a decir que sólo el

órgano legislativo estatal puede intervenir en las cuestiones que reclamen normas de este tipo.

¿Cuáles son estas cuestiones formalmente reservadas a las Cortes Generales, en las que la ley regional tiene prohibido entrar en cualquier caso?

El artículo 81 contiene una primera respuesta: «las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los estatutos de autonomía y el régimen electoral general». Para completarla es preciso, sin embargo, repasar enteramente el texto fundamental, en el que abundan los preceptos que reclaman singularmente idéntico instrumento normativo. Así, por ejemplo, las bases de la organización militar (art. 8-2), la institución del Defensor del Pueblo (art. 54), el régimen de suspensión de derechos fundamentales para personas determinadas (art. 55-2), el orden sucesorio (art. 57-5), la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley (art. 87-3), las modalidades de referéndum (art. 92-3), la autorización para la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución (art. 93), las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (art. 104-2), la composición y competencia del Consejo de Estado (art. 107), los estados de alarma, excepción y sitio (art. 116), la constitución, funcionamiento y gobierno de los Jueces y Tribunales, así como el Estatuto Jurídico de los Jueces y Magistrados de carrera y del personal al servicio de la Administración de Justicia (art. 122), la composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas (art. 136), la alteración de los límites provinciales (art. 141-1), la autorización de la constitución de Comunidades Autónomas cuyo ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del artículo 143-1, el otorgamiento de Estatutos de Autonomía a territorios no integrados en la organización provincial y la sustitución de las Corporaciones Locales a que se refiere el artículo 143-2 (art. 144), la creación de policías dependientes de las Comunidades Autónomas (arts. 148-1-22.º y 149-1-29.º), los términos del referéndum previsto en el artículo 151-1, el ejercicio por las Comunidades Autónomas de las competencias financie-

ras a que alude el artículo 157-1, las normas para resolver los conflictos entre éstas y el Estado y la regulación de las posibles fórmulas de colaboración financiera entre los mismos (art. 157), el funcionamiento del Tribunal Constitucional, el estatuto de sus miembros, el procedimiento ante el mismo y las condiciones para el ejercicio de las acciones (art. 165).

Además de estas materias, en que la reserva en favor de la ley estatal resulta de la exigencia de un tipo de ley que sólo las Cortes Generales pueden producir, existe otra serie de cuestiones cuya regulación requiere igualmente una ley del Estado, bien porque así lo precise el precepto constitucional aplicable, bien porque, aun sin esta precisión, así se desprenda del carácter doméstico estatal de la materia o bien por exigencias de orden institucional variables en cada caso, pero fácilmente advertibles. El artículo 131, por ejemplo, remite expresamente a una ley del Estado la planificación de la actividad económica general («El Estado, mediante ley, podrá planificar...»). El mismo precepto exige igualmente una ley para regular la composición y funciones del Consejo llamado a colaborar en la elaboración de los planes económicos, ley que hay que entender estatal, ya que dicho Consejo pretende integrar en el proceso de planificación perspectivas y puntos de vista de todo tipo de organizaciones influyentes en el campo económico, coordinándolos debidamente en orden al logro de una decisión unitaria y global. Estatales igualmente han de ser las leyes que regulen la investigación de la paternidad (art. 39-2), las organizaciones profesionales (artículo 52), las sanciones que puedan imponerse por el incumplimiento de la obligación de comparecer ante las Cámaras a requerimiento de éstas (art. 76-2), la composición del Gobierno (art. 98-1), el estatuto e incompatibilidades de sus miembros (artículo 98-4), la organización de la Administración del Estado (art. 103-2), el estatuto de los funcionarios públicos (art. 103-3), la indemnización por los daños que resulten de errores judiciales (art. 121), el estatuto orgánico del Ministerio Fiscal (art. 124), el Jurado (art. 125), la asociación profesional de Jueces, Magistrados y Fiscales (art. 127-1), la reserva al sector público de recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio y la intervención de empresas cuando lo exija el interés

general (art. 128), la participación de los interesados en la Seguridad Social (art. 129), el demanio público, el Patrimonio del Estado y el Patrimonio Nacional (art. 132), el ejercicio de la potestad originaria para establecer tributos (art. 133-1), el establecimiento de beneficios fiscales que afecten a tributos del Estado (art. 133-3), la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado (art. 134-1), la emisión de Deuda Pública estatal (art. 135), la elección de concejales y las condiciones en que proceda el régimen de concejo abierto (art. 140), etc.

3. Los límites principales

El ejercicio de la potestad legislativa regional debe entenderse sujeto en cualquier caso a una serie de límites, generales y específicos, que resultan de la consagración constitucional de otros tantos principios de obligada observancia. A estos límites principales, que eran tanto en relación a la potestad llamada exclusiva o plenaria, como a la potestad compartida o concurrente, con independencia, además, de los de orden material que ya hemos examinado, vamos a referirnos ahora sumariamente.

a) Los principios del ordenamiento jurídico como límite de carácter general.

Cualquiera que sea la estructura del Estado, es lo cierto que la Constitución concibe el ordenamiento jurídico como un todo, como un sistema que propugna unos mismos valores superiores (art. 1-1: «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político»), que se apoya en un fundamento común (art. 10: «La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social») y que afirma de modo explícito su voluntad de desarrollarse en base a unos mismos

principios, cuyo reconocimiento, respeto y protección han de informar en todo caso la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos (art. 53-3).

A ese ordenamiento jurídico como sistema normativo en el que vienen a integrarse no sólo las normas propiamente estatales, sino también, como ya vimos al analizar el juego respectivo de los principios de jerarquía y competencia, las normas autonómicas y a la cabeza de ellas los propios Estatutos de los entes que las producen (art. 147-1: «dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico»), están sujetos tanto los ciudadanos como los poderes públicos cualesquiera que sean, según subraya el artículo 9-1.

Quiere ello decir, naturalmente, que por muy exclusivos que puedan ser en una materia determinada los poderes legislativos del Estado y de las Comunidades Autónomas, las normas que en el ejercicio de los mismos puedan emanar tanto las Cortes Generales como las Asambleas Legislativas regionales, habrán de respetar en todo caso, como ha resaltado la sentencia número 6, de 26 de junio de 1956, de la *Corte Costituzionale* italiana, «aquellas orientaciones y directivas de carácter general y fundamental que se puedan deducir de la conexión sistemática de las normas que concurren a formar en un momento histórico dado el tejido del ordenamiento vigente», esto es, «la coherente y viviente unidad lógica y sustancial del Derecho positivo», que se expresa a través de los principios generales del Derecho, entendidos como principios institucionales que organizan las distintas normas reguladoras disponibles para el régimen de cada institución, articulándolas según su propia lógica específica para dotarlas de una capacidad general de respuesta ante cualquier tipo de problemas que las normas en cuestión, aisladamente consideradas, no contemplen o no acierten expresamente a resolver, esto es, como resortes en los que se concentra la fuerza inherente a los valores ético-sociales que la comunidad proclama como propios y a través de los cuales se asegura el funcionamiento del complejo mecanismo técnico que contribuye a formar cada institución como realidad jurídica.

No es éste, sin embargo, el momento de explicar en qué consisten y cómo funcionan los principios generales del ordenamiento jurídico, cuestión ésta que hay que dar por resuelta, pero sí de formular dos advertencias que, a nuestro juicio, tienen particular importancia en este momento. La primera de ellas hace referencia a la distinta intensidad de la, en principio, común vinculación que liga a la ley estatal y a la regional a los principios que contribuyen a conformar el armazón básico del ordenamiento jurídico. Esa vinculación es inevitablemente más intensa en lo que respecta a la ley regional y ello porque, como ya hemos visto más atrás, la Constitución reserva a las Cortes Generales, entre otras cosas, todo cuanto se refiere al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas que constituyen el fundamento mismo del orden político-jurídico del Estado entero. La ley estatal, en su modalidad de ley orgánica principalmente, tiene, pues, una especial capacidad de introducir, desvelar o perfilar por esta vía nuevos principios generales del ordenamiento, a los que la ley regional deberá en todo caso ajustarse aun en el supuesto de que sea el fruto de lo que hemos venido llamando potestad legislativa exclusiva o plenaria.

Es éste un tributo a la unidad en la que la Constitución se *fundamenta*, sin perjuicio de *reconocer* y *garantizar* el derecho a la autonomía que tiene su expresión en la potestad legislativa que se permite recabar por vía estatutaria a las Comunidades Autónomas (art. 2), un tributo que, como ya vimos, no se traduce en la afirmación de ninguna superioridad de la ley estatal sobre la ley regional en el orden jurídico-formal, es decir, en el plano de la jerarquía normativa, ni tampoco en un recortamiento del ámbito propio de actuación de esta última en beneficio de aquélla, sino en algo bastante menos acusado, pero no por ello despreciable, como es esa mayor capacidad de la ley estatal de contribuir a dar mayor profundidad a los principios generales que la Constitución consagra o, si se quiere, de desvelar principios nuevos por la vía del desarrollo legislativo del cuadro institucional básico que contribuye a definir el código común de derechos y libertades en el que encuentran su primera y fundamental traducción los valores superiores que el texto fundamental propugna.

La segunda advertencia hace relación a la especialísima importancia que en el contexto de un Estado pluralista adquieren los principios del ordenamiento general como garantes de la coherencia imprescindible de un conjunto en el que la tendencia a la dispersión a través de una sobrevaloración de los intereses peculiares que los ordenamientos de los entes menores expresan es inevitable, como consecuencia de un proceso de autoafirmación que no sólo se acepta, sino que expresamente se reclama por la propia norma constitucional. Frente a los riesgos inherentes a una eventual hipertrofia de ese proceso, sólo un sistema basado en los principios generales que los Tribunales y, muy especialmente el Tribunal Constitucional, puedan ir afirmando en su labor diaria puede asegurar sin sobresaltos el adecuado equilibrio entre autonomía y unidad y evitar, al propio tiempo, los peligros, igualmente indeseables, de asfixia de los poderes autonómicos a que inevitablemente conduciría cualquier otro mecanismo diferente que pretendiera corregir de un modo frontal las eventuales desviaciones en que éstos pudieran incurrir.

b) *Los principios específicos que derivan de la estructura regional del Estado: igualdad de todos los españoles; interdicción de privilegios; la exigencia de solidaridad interregional; libertad de circulación y establecimiento de personas y bienes.*

Además de estos principios de carácter general, la legislación regional está obligada a respetar igualmente una serie de principios específicos que la Constitución erige en auténticas claves del proceso autonómico en su totalidad, posición que el texto fundamental subraya, incluso materialmente, al situarlos a la cabeza del título VIII, en el capítulo primero del mismo bajo la significativa rúbrica de Principios Generales.

Aludimos, en concreto, al contenido de los artículos 138 y 139 en los que expresamente se ratifica la igualdad de todos los españoles que resulta ya del propio tenor literal del título I de la Constitución y a cuyo servicio se sitúa, como ya hemos visto, la reserva al órgano legislativo estatal de cuanto pueda afectar a los derechos y libertades fundamentales. A esa garantía posi-

tiva, que se traduce en la marginación de la ley regional en lo que se refiere al desarrollo de aquellos derechos, el artículo 138-2 añade, por vía negativa, una prohibición expresa del establecimiento de privilegios económicos y sociales, prohibición que afecta primariamente a los propios Estatutos y que se extiende, incluso, al ejercicio diario de las competencias que dichos Estatutos atribuyen a las distintas autoridades autonómicas, a las que expresamente se veda la adopción de cualesquiera medidas que, directa o indirectamente, puedan obstaculizar la libertad de establecimiento de las personas y la libre circulación de los bienes en todo el territorio español (art. 139-2).

A todas estas versiones, positivas y negativas, del principio de igualdad, corolario obligado de la unidad sustancial del Estado, se añade la afirmación del principio de solidaridad, que mira no ya a los individuos concretos, sino, más bien, a los entes autonómicos en cuanto tales. La eficacia del principio no se agota, como es obvio, en la animación de una serie de instituciones concretas, como, por ejemplo, el Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión cuyos recursos han de distribuir las Cortes Generales (art. 158-2), ni tampoco en una simple función arbitral del Estado, al que el artículo 138-1 erige en garante de su realización efectiva encomendándole velar por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, sino que se extiende a toda la actividad de las Comunidades Autónomas mismas, traducándose en un deber concreto de comportamiento leal entre ellas inspirado en el respeto mutuo de sus respectivos intereses, que no sólo descalifica las actuaciones que impliquen un abuso de la propia competencia, sino que postula positivamente una actitud de recíproca colaboración y ayuda (como ha subrayado la sentencia del Tribunal Constitucional de Karlsruhe de 18 de febrero de 1952, oportunamente recordada por Muñoz Machado) especialmente en aquellos casos en que una Comunidad Autónoma concreta necesite de ellas para asegurar la eficacia de las medidas que pueda adoptar en pro de la consecución de los intereses que tiene encomendados.

4. Las obligaciones internacionales del Estado

El artículo 149-3 de la Constitución atribuye en exclusiva al Estado las «relaciones internacionales». Por su parte, el artículo 93, al exigir una ley orgánica, reserva a las Cortes Generales la autorización necesaria para la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución, reserva a la que se une la de la, igualmente preceptiva, autorización de las Cortes para concluir cualesquiera tratados o convenios de carácter político o militar, que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos o deberes fundamentales de los ciudadanos, que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda pública o que supongan modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución (artículo 94-1), autorización que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 96-2, es igualmente exigible para la denuncia de los mismos.

Esto supuesto, es evidente que la conclusión de este tipo de tratados o convenios supone necesariamente una estatalización, al menos parcial, de las competencias relativas a las materias objeto de los mismos, que, de este modo, si son *ab initio* exclusivamente regionales, se convierten automáticamente en compartidas, y ello no sólo por virtud de la exigencia de autorización por parte del órgano legislativo estatal, autorización que, por cierto, no está configurada como reglada y puede, por lo tanto, incorporar condicionamientos específicos al libre desenvolvimiento de las Comunidades Autónomas al modo que lo hace el artículo 150, sino también porque el contenido del pacto comporta siempre obligaciones para el Estado que éste debe estar lógicamente en condiciones de cumplir en todo caso y de cuyo cumplimiento no puede excusarse por razones de orden interno, ya que las disposiciones en que dicho contenido se concreta sólo pueden ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional (art. 96-1).

Los compromisos internacionales del Estado constituyen, pues, otra fuente legítima de limitaciones a la potestad legislativa re-

gional, cuya intensidad y alcance varían necesariamente según los casos y pueden y deben ser modulados en cada supuesto concreto por las Cortes Generales, que, por respeto a la autonomía que la Constitución reconoce a los entes menores, parecen obligadas a no rebasar como regla general, en lo que al desenvolvimiento legislativo ulterior se refiere, los límites inherentes a la fijación de los principios, bases y directrices a que se contrae su función armonizadora cuando excepcionalmente se autoapoderan para intervenir en ámbitos inicialmente reservados a las Comunidades Autónomas en aplicación de lo dispuesto en el artículo 150 del texto fundamental.

5. La dimensión suprarregional de los intereses en juego y la idea del interés general

La Constitución española no hace un uso sistemático de la idea de la dimensión suprarregional o general de los intereses en juego para construir sobre ella un límite específico a la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas, como ocurre, por ejemplo, con la Constitución italiana, cuyo artículo 117 condiciona con carácter general el ejercicio de dicha potestad a que no entre en contradicción con el interés general de la Nación o el de otras regiones, cuestión ésta cuya concreta comprobación remite a un control de naturaleza política, expresamente encomendado a las Cámaras (art. 127), que progresivamente ha ido evolucionando hasta convertirse en un control jurídico propiamente dicho o de legitimidad de la ley regional (Paladin).

Ello no significa, sin embargo, que la idea de interés general esté ausente de nuestro texto fundamental, en el que luce, en efecto, tanto para habilitar a las Cortes Generales para convertir en compartidas determinadas competencias concebidas *ab initio* como exclusivas de las Comunidades Autónomas mediante la aprobación de las correspondientes leyes-marco (art. 150-3), como para legitimar la intervención extraordinaria del Gobierno en los asuntos privativos de dichas Comunidades en los términos prevenidos en el artículo 155, muy próximos, como ya

tuvimos ocasión de notar, a los del artículo 37 de la Ley Fundamental de Bonn.

La dimensión regional o suprarregional del interés juega, también, un papel importante como criterio de distribución competencial, cuestión que, en principio, es previa al ejercicio de la potestad legislativa, pero que, no obstante, puede reaparecer otra vez en el momento de dicho ejercicio y, por supuesto, en la fase aplicativa de las leyes regionales que puedan dictarse.

Así ocurre, por ejemplo, en materia de obras públicas. El artículo 148-1-4.º permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias en materia de «obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio». El reverso de esta norma se contiene en el artículo 149-1-24.º, según el cual son competencia exclusiva del Estado las «obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma». Del juego combinado de ambos preceptos se desprende con toda claridad que lo decisivo a la hora de atribuir la competencia al Estado o a una Comunidad Autónoma no es, precisamente, la ubicación de la obra, sino la importancia, alcance y trascendencia de ésta, así como la proyección, simplemente regional o, más bien, nacional de sus concretos efectos.

Otro tanto ocurre en materia de «museos, bibliotecas y conservatorios de música y patrimonio monumental en general» (arts. 148-1-15.º y 16.º y 149-1-28.º), de puertos y aeropuertos (artículos 148-1-6.º y 149-1-20.º), de instalaciones eléctricas (artículos 149-1-22.º) y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos (art. 148-1-10.º), de ferias, comunicaciones y estadísticas (arts. 148-1-12.º, 149-1-21.º y 31.º, aunque aquí no se emplee expresamente el término «interés» y se sustituya por otros de valor, sin duda, equivalentes: «interiores», «general», «estatales»), etcétera.

No es exagerado deducir de todo ello, por lo tanto, que, aunque la idea de la dimensión del interés, cuente, como ha señalado Muñoz Machado, con otros cauces indirectos de expresión, tales como los conceptos de coordinación, planificación, igualdad y solidaridad (muy especialmente este último, al que es obviamente contrario al desarrollo abusivo del propio y particular

interés que perjudique de cualquier modo que sea el adecuado desenvolvimiento de otros intereses en presencia), pueda y deba juzgar directamente un importante papel en la delimitación del ámbito de lícito desenvolvimiento de la potestad legislativa regional, cuyo alcance debe ir precisando la casuística jurisprudencial.

En último término, no puede olvidarse —y éste es el principio general que informa el sistema— que el art. 137 de la Constitución refiere expresamente la autonomía de las Comunidades «a la gestión de sus respectivos intereses», lo cual es tanto como decir que es extraño a ellas todo lo que rebase esa esfera privativa, pues es de esencia al concepto de autonomía su carácter de poder limitado, en función, precisamente, de las concretas necesidades, internas del ordenamiento en el que opera.