

DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LAS LEYES BASICAS

por

Mariano López Benítez

B. I. Universidad de Córdoba

SUMARIO: I. LAS LEYES BASICAS EN EL MARCO GLOBAL DEL ESTADO AUTONOMICO.—II. LA ESPECIFICIDAD SUBSTANTIVA DE LAS LEYES BASICAS.—III. LA LEY BASICA COMO LEY REGULADORA: SU FUNCIONALIDAD.—IV. LAS LEYES BASICAS NO ATRIBUYEN COMPETENCIAS.—V. LAS LEYES BASICAS SEÑALAN EL PUNTO DE PARTIDA Y EL LIMITE DE LA COMPETENCIA AUTONOMICA Y TAMBIEN MARCAN ORIENTACIONES GENERALES.—VI. LA FUNCION COMPLEMENTARIA CUMPLIDA POR DETERMINADAS LEYES BASICAS: LAS LEYES BASICAS Y SU ARTICULACION CON EL BLOQUE DE LA CONSTITUCIONALIDAD.—VII. LA LEY BASICA EN SU RELACION CON LA LEGISLACION AUTONOMICA.

I. LAS LEYES BASICAS EN EL MARCO GLOBAL DEL ESTADO AUTONOMICO

En las diversas ocasiones en las que el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el modelo de Estado cincelado por la Constitución, lo ha calificado de Estado compuesto (1), o de forma compuesta de Estado (2), o de institución compleja (3). Se sitúa

(1) Sentencia del T. C. de 20 de abril de 1983 (*BOE*, de 17 de mayo).

(2) Sentencia del T. C. de 14 de junio de 1982 (*BOE*, de 28 de junio).

(3) Sentencia del T. C. de 22 de junio de 1982 (*BOE*, de 16 de julio).

así en una clara vocación ordinalista, la misma, por cierto, que la doctrina había proclamado desde sus aproximaciones primeras al Título VIII.

Muchas y muy importantes son las consecuencias que esta nueva configuración organizativa proyecta en el mundo del Derecho. Pero, quizás, ningún sector del mismo sufra un «impacto» tan fuerte como el tradicional sistema de fuentes. A la ya clásica quiebra que la Teoría General presenta cuando se la pone en contacto con las relaciones de poder subyacentes en el Derecho Público (4) se le une otra, no menos radical, cual es la ruptura del monopolio estatal en la producción del Derecho (5). La Constitución, desde esta perspectiva concreta, ha dado cobijo a otros entes, las Comunidades Autónomas, capaces de crear Derecho, con virtualidades propias para incidir normativamente en las situaciones jurídicas de los ciudadanos. La existencia de dos instancias, de dos instituciones, por seguir la terminología empleada por

(4) El origen civilista, que la elaboración de la Teoría General trae, explica su propia finalidad y avanza gran parte de sus carencias. A los civilistas les basta un concepto y unas clasificaciones capaces de responder a las exigencias de su propio objeto de estudio: las relaciones interprivatos. Su concepción de la norma jurídica es una concepción básicamente técnica; sus clasificaciones incluso resultan impugnadas en su virtualidad por las voces iusprivatistas más autorizadas (cfr. al respecto DE CASTRO: *Derecho Civil de España*, Valladolid, 1942, I, pág. 60).

Esta dogmática general, como dice VILLAR PALASÍ (*Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, 1972, pág. 144), resulta «ridícula e insuficiente», se resquebraja, chirría cuando se la pone en contacto con la específica problemática que atrae el Derecho Público.

Cuando con mayor intensidad se siente esta obsolescencia es cuando la Teoría General se pone en contacto con la esencia del Derecho Público: las relaciones de poder. Las clasificaciones técnicas de elaboración civilista de poco sirven en la explicación de este fenómeno. Del Poder, según pusiera de manifiesto LOEWENSTEIN (*Teoría de la Constitución*, Barcelona, 1970, pág. 23), no se puede pretender conocer su última explicación; el intento humano de querer comprenderlo debe reducirse a la comprobación y canalización de sus manifestaciones, efectos y resultados. La principal clasificación del sistema de fuentes, desde la perspectiva del Derecho Público, no es otra que la que distingue entre Ley y Reglamento y, entonces, paradójicamente, los caracteres clásicos de la norma jurídica que la Teoría General elabora sufren una curiosa inversión: los predicados de generalidad, racionalidad y justicia subsisten, cierto que modernizados y referidos a una de las manifestaciones del Poder: la que surge de la Administración y que da lugar a una rama específica del Derecho Público: el Derecho Administrativo. Se habla así de los límites sustanciales de la potestad reglamentaria (cfr. al respecto GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, 1983, I, páginas 199-206).

La otra manifestación del Poder, la Ley, expresión de la voluntad colectiva, gozaría de una esfera de actuación paragonable a la posición del Monarca Absoluto hobbesiano, si no fuera por la limitación implícita en el concepto de Ley propio del Estado de Derecho y por la limitación explícita nacida del respeto a los textos constitucionales (véase sobre el tema propio del concepto de Ley en el Estado de Derecho CARL SCHMITT: *Teoría de la Constitución*, Madrid, 1982, pág. 150).

(5) Sobre la falsedad de la teoría que ve en el Estado «el único señor y árbitro no sólo de su Derecho, sino de todo el Derecho», véase SANTI ROMANO: *El Ordenamiento Jurídico*, Madrid, 1963, págs. 208 y sigs.

SANTI ROMANO (6), que pueden incidir válidamente en la esfera jurídica del ciudadano, exige una redefinición del sistema de fuentes, sólo posible desde el encuadramiento del mismo en la realidad, ya innegable, del pluralismo ordinamental (7).

Fiel a ella, la Constitución en su artículo 149.1 ha elencado, junto a materias sobre las que el monopolio normativo del Estado es total, no sufriendo por tanto distorsión alguna el esquema tradicional de las fuentes (8), otras en las que existe una partición o una llamada a las instancias autonómicas para que colaboren en la regulación normativa de las mismas; quebrantando, por consiguiente, la fortaleza de los viejos principios o criterios ordenadores de las relaciones internormativas. Ahora bien, la intensidad de esta llamada no será la misma y única; antes, por el contrario, esta intensidad alcanzará su grado mayor en los supuestos en que la reserva al Estado no es de toda la legislación «ad extra», sino sólo de la legislación básica, de las normas básicas o de las bases.

Y lo es porque con estas expresiones y, de modo consiguiente, con la paralela remisión a las instancias autonómicas de la competencia para emanar las normas de desarrollo legislativo, se hace referencia a una participación del ordenamiento estatal y de los ordenamientos autonómicos en la normación global de una materia. A través de esta fórmula colaborativa, en la que el Estado se reserva el dictado de las bases y las Comunidades Autónomas la emanación de la legislación de desarrollo, se verifica una relación de ordenamientos cualificada, en cuanto ambas instituciones están dotadas de competencia normativa «ad extra» y cuentan, por ello, con posibilidades de regular ámbitos materiales que exceden los puramente organizativos o internos. Hay, por así decirlo, un concurso de voluntades para emanar «una normativa que afecte a la situación o derechos de los administrados», de

(6) Sobre el concepto de Ordenamiento véase su obra *El Ordenamiento...*, cit., págs. 122 y sigs.; respecto a los excesos de esta Teoría cfr. GIANNINI: «Gli Elementi degli Ordinamenti Giuridici», en *RTDP*, 1958, págs. 219-240.

(7) Sentencia del T. C. de 23 de diciembre de 1982 (*BOE* de 15 de enero de 1983).

(8) Estos son los casos en que se reserva al Estado todas las funciones ejercitables respecto de una materia (v. gr., Defensa), y también el de aquellos supuestos en que al Estado se le reserva toda la legislación sin perjuicio de su ejecución por las Comunidades Autónomas (v. gr., la materia laboral). Respecto del significado que el Tribunal Constitucional ha dado al término «Legislación», utilizado por distintos párrafos del artículo 149.1, véanse las Sentencias 4 de mayo y 14 de junio de 1982 (*BOE* de 18 de mayo y 25 de junio) y de 31 de enero de 1986 (*BOE* de 5 de marzo).

Téngase en cuenta, no obstante, las opiniones que en contra de tal interpretación mantienen SALAS HERNÁNDEZ («Estatutos de Autonomía, Leyes Básicas y Leyes de Armonización», en *RAP*, núms. 100-102, vol. I, págs. 439 y sigs.) y BLASCO ESTEVE («Sobre el concepto de competencias exclusivas», en *REDA*, núm. 29, pág. 314).

manera que el resultado normativo final es, como ha expresado el Tribunal Constitucional, «siempre resultado de la actividad concurrente del Estado (en el sentido más estrecho del término) y de las Comunidades Autónomas» (9).

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha ido realizando una progresiva labor de definición de lo básico, doctrina en la que no es necesario detenernos, pero sí, en cambio, retener sus resultados como informadores del tema que nos ocupa. Como se sabe, el Tribunal Constitucional, aun manteniendo una noción material de lo básico, ha marcado un papel protagonista de la Ley en su definición (10); protagonismo que, ciertamente, no ha merecido igual grado de aceptación por la doctrina (11), pero que se interpreta como una decidida vocación del juez constitucional de vincular el tema de la titularidad de la competencia al del órgano encargado de actuarla (12).

El criterio sentado es importante; más aún, habida cuenta de cuál ha sido la situación del sistema de fuentes hasta tiempos relativamente recientes. El Tribunal Constitucional, en palabras de GARCÍA DE ENTERRÍA, utilizando un cauce procesal inidóneo, ha intentado «una racionalización de los rangos normativos», ha instaurado una doctrina con deseos de perpetuidad que «viene a forzar al Estado a cambiar sus hábitos y a salirse de su inercia ordinaria» (13). Esta necesidad, si siempre razonable e inducible de la misma lógica de la que eran respuesta la situación del Parlamento y del Ejecutivo (14), resulta hoy más exigible en atención a la configuración misma de nuestro Estado

(9) Sentencia del T. C. de 28 de julio de 1981 (*BOE* de 13 de agosto).

(10) Sentencias del T. C. de 28 de julio de 1981 (*BOE* de 13 de agosto), 28 de enero de 1982 (*BOE* de 26 de febrero) y de 28 de abril y 20 de mayo de 1983 (*BOE* de 17 de mayo y 17 de junio).

(11) En este sentido, SANTAMARÍA PASTOR: «Notas sobre las Sentencias de las Diputaciones Provinciales», en *REDA*, núm. 34, pág. 460, entiende excesivamente rigorista la jurisprudencia establecida por el Tribunal Constitucional, habida cuenta de las graves carencias que sufre en determinados sectores de la realidad social, de modo particularmente sensible en el terreno de la Administración Económica, donde existen sectores normativos enteros sin la más mínima cobertura de Ley formal; aún más, existiendo ésta, «la movilidad extrema de la política económica exige conferir al Reglamento un papel que excede con mucho de la mera posición de desarrollo o complementariedad respecto de la Ley». En concreto, sobre las relaciones Ley-Reglamento en materia económica, cfr. TORNOS MÁS: «Relaciones Ley-Reglamento en materia económica», en *RAP*, núms. 100-102, vol. I, págs. 471-507.

(12) Sentencia del T. C. de 28 de abril de 1983 (*BOE* de 17 de mayo).

(13) GARCÍA DE ENTERRÍA: «El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos: sistema de relaciones», en *Estudios sobre autonomías territoriales*, Madrid, 1985, pág. 323.

(14) CARLASSARE: *Regolamenti dell' esecutivo e principio di legalità*. Padova, 1966, págs. 186 y sigs.

como un Estado Social y de Derecho, en donde la racionalidad del sistema de fuentes es garantía misma de los derechos del ciudadano (art. 53 de la Constitución). La simple apelación de lo que la Ley significa y el Reglamento representa, desvela ya la grandeza del pronunciamiento del Tribunal. Si la Ley, en el sentir clásico, es la expresión de la voluntad general, no cabe duda de que debe ser ella la que delinee y defina el campo de lo jurídico; sólo ella puede afectar «ex novo» las situaciones y derechos de los individuos porque ella en exclusiva es la que expresa «una autodisposición de la comunidad sobre sí misma» (15). No puede ser un simple Reglamento el que asuma una tarea tan elevada como la de delimitar el campo competencial del Estado y señalar, de rechazo, el espacio en que puede moverse la normación autonómica. Precisamente porque esa tarea será una labor de alcance que despliegue sus efectos hacia el futuro con enorme trascendencia es por lo que resulta necesario que tal definición se verifique por aquel órgano del Estado que tiene una íntima conexión con la voluntad popular a través del mecanismo jurídico de la representatividad.

Este rol principal que la Ley actúa no empece a que el aspecto nuclear de lo básico pueda ser, como bien ha notado el Tribunal Constitucional, complementado por el Reglamento, imponiendo así una colaboración de la Ley y del Reglamento en línea con el papel de colaboración entre ambos instrumentos normativos resaltado por la doctrina actual (16).

Ahora bien, es a la Ley a la que le corresponde ese rol protagonista en la definición de las bases, un rol que se liga, como vemos, a las exigencias del Estado de Derecho. Aún así, la definición de lo básico no es un proceso que se deje al albur del Parlamento; no está en su voluntad la arbitraria dilatación o restricción de las bases. La idea de la garantía institucional de la autonomía impone fuertes limitaciones a la propia caracterización que, de lo básico, puedan hacer las Cortes: la Constitución y el Tribunal Constitucional, en su papel de supremo intérprete del texto fundamental, integran una última instancia de control de la propia actividad legislativa de las Cortes: «la distinción entre Poder Constituyente y Poderes Constituidos no opera sólo en el momento de establecerse la Constitución; la voluntad y racionalidad del Poder Constituyente, objetivados en la Constitución, no sólo fun-

(15) GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ: *Curso...*, cit., pág. 135.

(16) En este sentido la Sentencia del T. C. de 4 de mayo de 1982 (BOE de 18 de mayo) afirma: «... no puede desconocerse el carácter que la moderna doctrina atribuye a la potestad reglamentaria como una técnica de colaboración de la Administración con el Poder Legislativo».

dan en su origen, sino que fundamentan permanentemente el orden jurídico estatal y suponen un límite a la potestad del legislador» (17).

El legislador debe discriminar lo básico de lo no-básico y en esa tarea no es absolutamente libre; hay, en todo caso, unos parámetros, lo que la doctrina italiana ha llamado «líneas de fondo de la disciplina normativa de la materia particular» (18) que impiden que el juicio de valor del legislador sea un juicio de arbitrariedad: si esa definición realizada persigue «una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación, con lo cual se asegure, en aras de intereses generales ..., un común denominador normativo» (19), si lo que se ha tratado es de «establecer características comunes» (20), si el establecimiento de las bases no ha sido tan exhaustivo que «vacíe de contenido la correlativa competencia de la Comunidad Autónoma» (21), si esa definición, en fin, no llega a un uniformismo completo y permite a las Comunidades Autónomas «distintas opciones, ya que la potestad normativa de las Comunidades Autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario» (22).

La Ley, aun manteniendo esa noción material de lo básico que el Tribunal Constitucional sentó desde su más temprana jurisprudencia, cumple un papel muy principal en la definición de lo básico, un rol que, si bien no le viene atribuido por el artículo 149.1 de la Constitución que se limita a distribuir competencias entre entes, sin pretender además repartir entre los distintos órganos del Estado las competen-

(17) Sentencia del T. C. de 5 de agosto de 1983 (BOE de 18 de agosto). No obstante, una crítica a la doctrina jurisprudencial que el Tribunal establece en esta Sentencia, en el sentido de convertirse no en el intérprete supremo de la Constitución, sino en el único, puede verse en MUÑOZ MACHADO: «La interpretación de la Constitución, la armonización legislativa y otras cuestiones (la Sentencia del T. C. de 5 de agosto de 1983: asunto LOAPA)», en *Cinco estudios sobre el Poder y la técnica de legislar*, Madrid, 1986, págs. 160-176; muy especialmente, pág. 175, donde afirma: «Ni al Gobierno ni a las Cortes puede privárseles de ese instrumento capital de actuación que son las normas meramente interpretativas; necesita establecer criterios uniformes de actuación y decisión en la aplicación de los preceptos constitucionales y legales. Una organización compleja no funciona, pues, sin normas interpretativas, sean de la Constitución o cualesquiera otras leyes».

(18) CUOCOLO: *Le leggi cornice nei rapporti fra Stato e regioni*, Milano, 1967, págs. 447-450.

(19) Sentencias del T. C. de 28 de enero de 1982 (BOE de 26 de febrero) y 31 de enero de 1986 (BOE de 25 de marzo).

(20) Sentencia del T. C. de 20 de julio de 1984 (BOE de 24 de agosto).

(21) Sentencias del T. C. de 28 de enero de 1982 (BOE de 26 de febrero) y 28 de abril de 1983 (BOE de 17 de mayo).

(22) Sentencias del T. C. de 28 de julio de 1981 (BOE de 13 de agosto) y 27 de febrero de 1987 (BOE de 24 de marzo).

cias que han quedado atribuidas al mismo (23), sí se deriva del armazón institucional —el Estado de Derecho— en que se apoya (24).

Consecuencia de lo expuesto es que hemos visto destacarse con luz propia tanto en el lenguaje de la doctrina como en el de los textos positivos y en el de la jurisprudencia, la «categoría» de las Leyes Básicas. Una terminología, por cierto, no excesivamente afortunada y que puede llevar a primera vista a confusiones con otro tipo de Leyes previstas en el texto constitucional (25). Se habla insistentemente de las Leyes Básicas, pero ¿son estas Leyes verdaderamente otra «categoría» de Leyes distintas?, ¿presentan, desde el punto de vista formal, cualidades o aditamentos que las hagan distintas de las demás Leyes, orgánicas u ordinarias, que recoge y regula la Constitución?

II. LA ESPECIFICIDAD SUBSTANTIVA DE LAS LEYES BÁSICAS

Desde hace tiempo, el Derecho Público ha asistido con expectación e incluso con sorpresa, a un progresivo desmembramiento del viejo concepto unitario de la Ley. La «fuerza de Ley», entendida en el sentido de los viejos tratados, que le permitía al Poder Legislativo regular cualquier sector de la realidad social y que le hacía irresistible a los embates de los otros productos normativos que no gozaran de su cualificación, se ha diluido y matizado en gran medida. Cualidades como la generalidad, en opinión de CARL SCHMITT (26), innata al concepto mismo de Ley, se han convertido con el transcurso del tiempo en poco más que «directivas políticas» (27). El criterio de la jerarquía tampoco es capaz y bastante para explicar por sí solo, o con ayuda del criterio cronológico, el intrincado sistema actual de las relaciones internorma-

(23) Para repartir las competencias que tiene el Estado entre los distintos órganos del mismo ya existen en el texto constitucional otros preceptos. En este sentido véase BLASCO ESTEVE: «Normas básicas estatales y Leyes de desarrollo de las Comunidades Autónomas», en *REDA*, núm. 33, pág. 308. Esta interpretación es, por lo demás, el criterio sentado por el T. C. respecto al ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias. Así, las Sentencias de 28 de enero de 1982 (*BOE* de 26 de febrero) y 8 de febrero de 1982 (*BOE* de 26 de febrero).

(24) Véase GARRORENA MORALES: *El lugar de la Ley en la Constitución*, Madrid, 1980, pág. 59.

(25) Nos referimos en concreto a las Leyes de Bases que se regulan en el artículo 82 de la Constitución. Sin embargo, la posible identificación fue rechazada desde un primer momento por el T. C. en las Sentencias de 28 de julio de 1981 (*BOE* de 13 de agosto) y 28 de enero de 1982 (*BOE* de 26 de febrero). Más recientemente, la Sentencia de 11 de junio de 1987 (*BOE* de 26 de junio).

(26) Cfr. su *Teoría...*, cit., págs. 149 y sigs.

(27) GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ: *Curso...*, cit., pág. 144.

tivas. La Ley no puede entrar ya en cualquier esfera de la realidad social desde el instante mismo en que se vedan y acotan concretas materias para un específico tipo de Ley. La consagración, en suma, del Estado Social obliga, al conferir una mayor participación al Gobierno en la delineación de la sociedad, a asimilar a la Ley otros productos que, carentes del origen parlamentario, se benefician, en cambio, del «valor de Ley» (28).

Todo este panorama, tan preñado de relativismo, ha llevado a la doctrina a cargar aún más fuertemente las tintas. Después de la promulgación de la Constitución se comenzaron a categorizar por doquier distintos tipos de Leyes que excedían del marco de las Leyes Orgánicas y Ordinarias. Se habló de las Leyes de Transferencia y de las Leyes de Delegación, de las Leyes Marco y de las Leyes Básicas, como si cada una de ellas marcara modulaciones e identidades formales respecto de las demás. Pero las cosas, si se efectuaba una indagación atenta de lo que la Constitución expresa, transcurrían de otro modo y dibujaban una realidad íntegramente distinta. Ningún dato, desde el punto de vista formal, permite configurar a las Leyes Básicas como otro tipo de Ley distinto de la Ley Orgánica y de la Ley Ordinaria. Ni en la Constitución ni en los Reglamentos de las Cámaras legiferantes se marcan especificidades en cuanto a su elaboración o aprobación; antes al contrario, un análisis de la práctica positiva nos pone de manifiesto cómo formalmente, en atención a su elaboración y aprobación, son Leyes Orgánicas u Ordinarias, según lo exija la propia sistemática del texto constitucional.

Si la cualificación de la Ley Básica no está en su forma, ¿dónde está?, ¿qué datos son los que hacen que estas Leyes aparezcan en la práctica cotidiana como distintas? Es el contenido el que permite hablar de Leyes Básicas; son básicas porque regulan lo que en una materia determinada es competencia del Estado, y señalando lo básico, marcan de rechazo, como efecto resultante, lo que queda entregado a la disponibilidad de la competencia autonómica.

Las Leyes Básicas, por consiguiente, desde el punto de vista de la tipología de fuentes, presentan como única especificidad su propio contenido: la definición de lo básico. Formalmente no hay característica alguna que las individualice. La práctica positiva tampoco las ha

(28) Al respecto puede verse RUBIO LLORENTE: «Rango de Ley, Fuerza de Ley, Valor de Ley», en *RAP*, núms. 100-102, vol. I, págs. 417 y sigs., y GÓMEZ-FERRER MORANT: «La posición de la Ley General Presupuestaria en el Ordenamiento Jurídico», en la obra colectiva *El marco jurídico financiero del sector público: perspectivas de reforma*, Madrid, 1986, págs. 31 y sigs.

adornado de un especial rango o de unas distintas cualidades: la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, por ejemplo, es desde un aspecto formal o procedimental, una Ley Ordinaria y, en atención a su específico contenido, una Ley Básica en el sentido del artículo 149.1 de la Constitución, porque «materialmente» incorpora las bases de tal régimen mediante la definición del interés general concretado en la competencia del Estado.

Lo anterior no empece a que, aun siendo la cualificación de las Leyes Básicas una cualificación por el contenido, se deba propugnar, precisamente por la trascendencia que la definición de lo básico tiene sobre la competencia autonómica, una cierta participación de las Comunidades Autónomas en la elaboración de dichas Leyes, siquiera sea en los estadios previos de formación de las mismas (29). Así lo exigen, en nuestra opinión, tanto la caracterización de nuestro modelo organizativo territorial como un federalismo o regionalismo cooperativo (30), como la decidida vocación de nuestro texto constitucional de que haya una audiencia de las partes interesadas en la elaboración de las Leyes que les afecten.

Que la Ley Básica sea la que materialmente incorpora las bases de una materia, tampoco significa que sea ella, y sólo ella, la que de una sola vez y para siempre las fije, pues la definición de lo básico, y aquí late de nuevo la noción material que el Tribunal Constitucional ha establecido, es un proceso esencialmente dinámico que no tiene por qué quedar dibujado en una sola operación legislativa; admitiendo, por el contrario, posteriores Leyes Básicas que incidan sobre la misma

(29) Véanse los artículos 87 y 92 de la Constitución.

(30) En este sentido véanse los trabajos de SANTOLAYA MACHETTI: «En torno al principio de cooperación», en *Rev. de Derecho Político*, núm. 21, y FERNÁNDEZ FARRERES: «El principio de colaboración Estado-Comunidades Autónomas y su incidencia orgánica», en *Rev. Vasca de Administración Pública*, núm. 6, pág. 209, en donde afirma: «Si bien el interés general no es ajeno por completo al interés propio de las Comunidades Autónomas, sino que éste también forma parte de aquél, por lo que alguna participación en su definición parece que debe corresponder a dichas Comunidades Autónomas».

En general, sobre la idea del federalismo cooperativo, véase GARCÍA DE ENTERRÍA: *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Madrid, 1983. Sobre el regionalismo cooperativo en Italia consúltese PIÑAR MAÑAS: *Las relaciones entre el Estado y las Regiones. La experiencia italiana*, Madrid, 1986, págs. 261 y sigs. En relación con la cooperación Estado-Regiones y su articulación con el Derecho Comunitario europeo véase MORAWITZ: *La colaboración entre el Estado y los Entes Autonómicos territoriales en la Comunidad Europea*, Madrid, 1985, y MUÑOZ MACHADO: «La ordenación de las relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas con la Comunidad Europea», en *Tratado de Derecho Comunitario Europeo (Estudio sistemático desde el Derecho español)*, Madrid, 1986, I, págs. 571-628.

materia e incluso, como también ha dejado establecida la jurisprudencia constitucional, una actividad completiva del Reglamento (31).

La Ley Básica sí debe cuidar, y la crítica se dirige no tanto al aspecto procedimental o de elaboración cuanto a su estructuración o sistemática, la técnica legislativa; esto es, debe ser meticulosa en indicar, dado como veremos que es una Ley reguladora que trata de responder a los diversos ritmos de asunción de competencias (32) y a la exigencia de supletoriedad del Derecho estatal consagrada en el artículo 149.3 de la Constitución, cuáles de sus preceptos tienen carácter básico y cuáles no. La finalidad no es otra que la de hacer el ordenamiento menos complejo para el que tiene que aplicarlo y evitar la profusión en el mismo de lo que MUÑOZ MACHADO, con gran agudeza, ha denominado «leyes inútiles» (33). Ciertamente que gran parte de ellas así lo han hecho (34), pero otras, en cambio, incluyen una imprecisa cláusula, «sin perjuicio de las potestades normativas que corresponden a las Comunidades Autónomas» que sume al destinatario en la perplejidad (35).

III. LA LEY BÁSICA COMO LEY REGULADORA: SU FUNCIONALIDAD

Ya es sabido que una de las notas que caracteriza el Estado Autónomo español es, precisamente, la existencia de ritmos distintos en la asunción de competencias por las Comunidades Autónomas. Esta característica obvia es que debe calar e impregnar las restantes piezas de articulación y, especialmente en lo que ahora nos interesa, debe tener su paralelo reflejo en las propias Leyes Básicas. Hay Comunidades Autónomas que tienen asumida la competencia para el desarrollo legislativo de una materia y otras que carecen de ella, bien porque voluntariamente no la hayan asumido, aun pudiendo, caso cierta-

(31) Sentencias del T. C. de 28 de enero de 1982 (*BOE* de 26 de febrero) y 28 de abril y 20 de mayo de 1983 (*BOE* de 17 de mayo y de 17 de junio).

(32) Así COSCULLUELA MONTANER: «La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas», en *RAP*, núm. 89, págs. 7 y sigs.

(33) Sobre el tema de las Leyes inútiles véase MUÑOZ MACHADO: «Las deformaciones del Ordenamiento Jurídico y la aplicación de las Leyes en el nuevo sistema constitucional», en *Cinco estudios sobre el poder...*, cit., págs. 177 y sigs.

(34) Así lo ha hecho, por ejemplo, el artículo 1.3 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto (*BOE* de 3 de agosto), de Medidas de Reforma de la Función Pública.

(35) Cfr. MUÑOZ MACHADO: «Las deformaciones del Ordenamiento Jurídico...», cit., págs. 177 y sigs.

mente anómalo, o bien porque su vía de acceso a la autonomía no les permite todavía la asunción de las competencias elencadas en el artículo 149.1 de la Constitución. El legislador estatal no puede olvidar esta realidad, ni tampoco puede olvidar que el desenvolvimiento de la realidad social no admite fisuras, ni esperas, que el Ordenamiento jurídico no tolera lagunas o vacíos normativos y que soporta mal y con graves riesgos las situaciones de anomia (36). El legislador estatal debe prevenir la posibilidad de que transcurra un cierto tiempo hasta que la Comunidad Autónoma haga uso de su competencia y proceda al desarrollo legislativo de la materia sobre la que tiene asumida competencia. En fin, el legislador estatal aún menos puede desobedecer el mandato que el artículo 149.3 de la Constitución le impone, que el Derecho estatal sea supletorio del Derecho autonómico.

Para que el Derecho estatal pueda suplir al Derecho autonómico en lo no previsto resulta evidente que el Derecho estatal supletorio debe existir, lo que no ocurrirá si el legislador estatal se limita a emanar lo básico. Estas consideraciones son las que imponen que las Leyes Básicas se erijan como auténticas Leyes reguladoras y no como meras Leyes de principios, a diferencia de lo que es la regla en otros ordenamientos, como el italiano.

El Ordenamiento italiano, en efecto, ha recogido para las materias de legislación compartida la práctica de las «leggi-cornice», leyes que contienen sólo los principios fundamentales de una determinada materia sin extenderse además a la legislación de detalle. Esto se explica en razón a que el Estado no disfruta de otra competencia que no sea la de fijación de los principios y de que la Constitución italiana instituye tanto el deber estatal de emanar esa legislación de principios como el consiguiente deber de las Regiones de dictar las normas de detalle (37).

En el sistema organizativo territorial italiano la «ley-cornisa» es suficiente para respetar las exigencias constitucionales. En el modelo español esta técnica aparece a todas luces insuficiente.

Estas son las razones por las que el Tribunal Constitucional, ya desde su primera jurisprudencia, sancionó la obsolescencia de las Leyes Marco para cubrir los imperativos del artículo 149.1 de la Cons-

(36) En relación al problema de la anomia en Derecho Administrativo véase GONZÁLEZ NAVARRO: «La regla constitucional del más valer y el problema de la anomia en Derecho Administrativo español», en *REDA*, núm. 42, págs. 367-399.

(37) Véanse CUOCOLO: *Le leggi cornice...*, cit., págs. 222 y sigs., y SILVESTRI: «Le leggi cornice», en *RTDP*, 1970, págs. 1017 y sigs. Una brillante síntesis del sistema italiano en PIÑAR MAÑAS: *Las relaciones entre el Estado y las Regiones...*, cit., págs. 79 y sigs.

titución (38). Atendiendo a los diversos ritmos que el proceso de asunción de competencias por los entes regionales presenta y a la cláusula general de suplencia del Derecho estatal respecto del regional, la instrumentación de las bases en una Ley Marco denota una visión en cierta manera falseada y pobre de lo que la Constitución exige. Las Leyes Básicas deben cubrir, pues, junto a lo básico, lo supletorio. Halla aquí aplicación lo que el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA ha destacado con relación a la necesidad de establecer ese círculo de suplencia «cuando se trate de regulaciones en que no todas las Comunidades Autónomas tengan asumida competencia normativa, o la tengan con distinto alcance» (39).

Las Leyes Básicas, como Leyes que contienen preceptos básicos y no básicos o supletorios, son Leyes inmediatamente aplicables. Tampoco aquí encuentra traslado la experiencia regional italiana, ni siquiera en su visión matizada de inclusión de específicas cláusulas de aplicabilidad inmediata de los principios fundamentales (40). Las bases que se contienen en las Leyes Básicas hallan aplicación desde el primer momento; no se dirigen, aunque también así sea, sólo al legislador regional, sino que tienen como destinatarios a todos los ciudadanos porque, efectiva e íntegramente, regulan un sector determinado de la realidad social, bien porque lo hagan unidas a la legislación regional de desarrollo —fenómeno, por cierto, que nos aproxima a la idea, aun revitalizada o reconvertida, de los grupos normativos (41)—, o bien porque lo hagan unidas a la legislación de suplencia que la propia Ley prevé. Así las cosas, se puede afirmar que las bases insertas en las denominadas Leyes Básicas no se asemejan a las Leyes de delegación que enuncia el artículo 82 de la Constitución, que carecen de aplicabilidad inmediata y describen una técnica legislativa bien diferente (42).

Las bases a las que se refieren los diversos párrafos del artículo 149.1 del texto constitucional que utilizan esta fórmula de reparto competencial, sí tienen aplicación inmediata y directa en todas las partes del territorio nacional, aun cuando, en relación a su funcionalidad, quepa discriminar distintas situaciones:

(38) Sentencias del T. C. de 28 de enero de 1982 (BOE de 26 de febrero) y 8 de febrero de 1982 (BOE de 26 de febrero).

(39) GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ: *Curso...*, cit., pág. 302.

(40) Sobre estas cláusulas, cfr. CUOCOLO: *Le Leggi cornice...*, cit., pág. 260.

(41) Sobre la idea de los grupos normativos en Derecho español véase VILLAR PALASÍ: *Derecho Administrativo. Introducción y Teoría de las Normas*, Madrid, 1968, págs. 433-488.

(42) Sobre el tema de la delegación recepticia véase GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ: *Curso...*, cit., págs. 229 y sigs. Al paso de esta confusión, cfr. la doctrina sentada por el T. C. en la Sentencia de 11 de junio de 1987 (BOE de 26 de junio).

— En las Comunidades Autónomas que carecen de competencias para la regulación de esas materia, esa Ley no será básica, sino la única legislación que es posible aplicar.

— En las Comunidades Autónomas que han asumido competencias pero que no las han actuado, esas bases, unidas a la legislación supletoria que la misma Ley Básica incorpora, también serán aplicables inmediatamente, aunque esa porción de legislación supletoria que se aplica lo sea sólo y entre tanto la Comunidad Autónoma emane su propia legislación de desarrollo.

— En las Comunidades Autónomas que hayan actuado su competencia, la Ley Básica sólo será aplicable respecto de sus bases, que reflejan el interés general, y eventualmente, respecto de la legislación supletoria en lo no previsto o remitido por la legislación de desarrollo.

En relación con este tercer supuesto, el examen empírico de las distintas leyes regionales de desarrollo nos muestra que gran número de ellas iteran los principios o bases que ya están consagrados en la Ley estatal básica. Un primer juicio de valor de esta práctica podría conducirnos a dictaminar la nulidad de aquellos preceptos de las leyes regionales que repiten lo enunciado ya en la Ley Básica; pero, sin embargo, la doctrina, al igual que ha sucedido en Italia, donde se ha contado además con el importante aval aportado por la jurisprudencia de la *Corte Costituzionale* (43), se pronuncia por la solución menos rigorista de entender que nada hay de reprochable en esta repetición siempre que ella sea fidedigna y no altere el contenido o la significación de las bases fijadas con anterioridad en la Ley estatal (44).

IV. LAS LEYES BASICAS NO ATRIBUYEN COMPETENCIAS

Las Leyes Básicas no atribuyen competencias al Estado. Las competencias estatales nacen, y el término «tiene» empleado por el artículo 149.1 de la Constitución es suficientemente expresivo, del propio texto

(43) Véase por todas la Sentencia de la *Corte Costituzionale* de 31 mayo 1960, número 34, y la nota que a la misma hace PALADÍN: «Presunzione di preminenza della legge delegante sulla legge delegata», en *Giur. Cost.*, 1960, págs. 579 y sigs. Véase también ROVERSI-MONACO: «La legislazione di cornice», en la obra colectiva *Potere statale e riforma regionale*, Bologna, 1976, págs. 29 y 30.

(44) No obstante, la opinión del T. C. no ha sido tan favorable cuando ha juzgado un tema, el de la repetición en los Estatutos de los principios de la Constitución, si bien semejante no idéntico, advirtiendo de los graves riesgos que para la seguridad jurídica arrastra esta técnica. Así las Sentencias de 14 de julio de 1985 (*BOE* de 13 de agosto), 18 de diciembre de 1981 (*BOE* de 14 de enero de 1982) y 23 de noviembre de 1982 (*BOE* de 29 de diciembre).

constitucional, bien por atribución directa, bien porque les repercute por el juego de la cláusula residual.

Las Leyes Básicas tampoco atribuyen competencias a las Comunidades Autónomas; no confieren, en efecto, a éstas ningún poder que no tuvieran ya por el juego combinado de la Constitución y de sus respectivos Estatutos. El artículo 147.2*d* del texto constitucional es explícito señalando como uno de los contenidos necesarios de los Estatutos el de «las competencias asumidas en el marco establecido en la Constitución». Los artículos 148.1 («Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias...») y 149.3 («Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos») inciden también en la misma idea de que son los Estatutos, en el marco de la Constitución, los que atribuyen competencias directamente a las Comunidades Autónomas.

Esta afirmación no sufre quiebra alguna. Ni siquiera en aquellos casos en que los Estatutos de Autonomía utilizan fórmulas de tenor parecido a la Comunidad Autónoma asume competencias «en el marco de la legislación básica», puede dotarse a esa Ley Básica de efecto atributivo alguno. La competencia se tiene desde antes, ex Constitución y Estatutos; lo único que sucede es que hay un reenvío de contenido.

Hay un dato claramente expresivo de lo que venimos diciendo. El Tribunal Constitucional, recurriendo a lo que en sede doctrinal se ha calificado de «interpretación limitativa de la eficacia derogatoria de la Constitución» (45), admitió la posibilidad de que las Comunidades Autónomas pudieran ejercer sus competencias legislativas de desarrollo respetando las bases establecidas por la legislación preconstitucional vigente y mediante una hermenéutica que conformase, en la medida de lo posible, esas bases deducidas racionalmente al espíritu de la Constitución (46).

Si esa labor de inducir las bases de la legislación preconstitucional y, por tanto, sin esperar la promulgación de las Leyes Básicas, la pueden realizar las Comunidades Autónomas con el fin de hacer efectivas las competencias que previamente habían asumido en sus Estatutos, resalta con total evidencia que las Leyes Básicas carecen de eficacia atributiva de competencias. Es más, ni siquiera en la experiencia regional italiana en la que durante mucho tiempo se discutió la posibi-

(45) SANTAMARÍA PASTOR: «Notas...», cit., pág. 461.

(46) Sentencia del T. C. de 28 de julio de 1981 (*BOE* de 13 de agosto).

lidad o imposibilidad de que las Regiones pudieran ejercitar sus competencias mediante la deducción de los principios fundamentales de la legislación vigente, se pensó que las Leyes-cornisa tuvieran esa especial cualidad de conferir potestad legislativa a las Regiones (47). Y ya quedaron expuestas las profundas diferencias que separan nuestro modelo organizativo territorial del Estado Regional italiano (48).

Tampoco la atribución de competencias queda condicionada a los Decretos de Transferencia de Bienes y Servicios. La experiencia preautonómica, en la que sí la atribución se operaba por los mismos Decretos, pudo inducir en algún momento a esa creencia, prontamente desautorizada por la voz del Tribunal Constitucional: «la titularidad de las competencias corresponde a la Comunidad Autónoma por obra de la Ley Orgánica por medio de la cual se aprobó el Estatuto de Autonomía. Sólo en las situaciones de lo que se llamó preautonomía, las competencias se adquirieron por medio de traspasos y esta modalidad puede todavía hoy funcionar respecto de aquellas competencias que en el Estatuto no hayan sido mencionadas» (49).

Ni las Leyes Básicas ni los Decretos de Transferencias atribuyen, por consiguiente, a las Comunidades Autónomas ninguna competencia. Las competencias les pertenecen en razón de sus propios Estatutos. Esta afirmación, que es tan clara y que el Tribunal Constitucional enfatiza en su última doctrina, no aparece de una forma tan nítida en sus primeras sentencias. Así, en la sentencia de 23 de marzo de 1982, producida en el seno de un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley catalana, reguladora del Consejo Asesor de RTVE, se mantiene en su inicio una doctrina acertada («la norma atributiva de competencias a la Comunidad Autónoma es, pues, en principio, la norma estatutaria»). Pero después de analizar el artículo 16.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que encuadra las competencias de desarrollo legislativo y ejecución «en los casos y términos establecidos en la Ley que regule el Estatuto Jurídico de la Radio y la Televisión», esto es, la Ley 4/1980, que es la Ley Básica de la materia, el Tribunal Constitucional realiza el siguiente razonamiento:

«... la Ley 4/1980 constituye el marco básico (calificado expresamente de tal y de aplicación general en todo el territorio nacional, en su artículo 2.1), dentro del cual podrán ejercitarse las competencias autonómicas y, a la vez, norma atributiva de competencia.»

(47) Cfr. por todos CUOCOLO: *Le Leggi cornice...*, cit., págs. 435-437.

(48) Véase, en este sentido, el prólogo que el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA ha realizado al libro de JIMÉNEZ BLANCO: *Las relaciones de funcionamiento entre el Poder Central y los Entes Territoriales. Supervisión, solidaridad, coordinación*, Madrid, 1985.

(49) Sentencia del T. C. de 7 de abril de 1983 (BOE de 27 de abril).

Como se ve, se trata de una sentencia profundamente ambigua en la que, tamizadamente, existe una confusión entre «atribuir una competencia», operación que, por regla general, sólo pueden realizar los Estatutos de Autonomía en el marco de la Constitución, y «delimitar una competencia», facultad que sí tienen las Leyes Básicas, pero sólo respecto de las competencias estatales, a excepción de determinados casos, y el caso que se enjuiciaba era uno de ellos, en que la Ley Básica estatal delimita también la competencia autonómica por previsión expresa de la Constitución o de los mismos Estatutos. El Tribunal Constitucional es, a nuestro juicio, consciente de su propia ambigüedad, pues más adelante afirma que

«la remisión del artículo 16.1 del Estatuto de Cataluña no puede, obviamente, entenderse en el sentido de que deje sin contenido la facultad de la Comunidad Autónoma de un desarrollo normativo y de una ejecución de las normas básicas, que en el presente caso están contenidas en el Estatuto de la Radio y la Televisión regulado por la Ley 4/1980.»

Resulta claro que esta prohibición, de que se deje sin contenido la competencia autonómica, sólo puede ser comprendida si se parte de la premisa de que esa competencia ya se tiene desde antes y que la Ley Básica de Radio y Televisión lo único que hace es delimitarla. Delimitación que en el caso concreto que se enjuiciaba es válida por la específica remisión del Estatuto de Autonomía a los términos de la Ley Básica estatal, pero que, en otros supuestos, puede entenderse como una incidencia intromisiva en el ámbito competencial autonómico. Pretender, por el contrario, significar una atribución de competencias sólo arrostraría riesgos para la concepción misma de la autonomía.

Estas ideas parecen ya definitivamente captadas por el Tribunal en la sentencia de 24 de mayo de 1982, dictada en un caso semejante:

«Es indudable que el Estatuto de la Radio y la Televisión, si bien contribuye a delimitar el ámbito competencial de la Comunidad, no podrá operar como una mera norma habilitante de competencia en sentido estricto, dado que la competencia en cuestión ha sido ya asumida por el Estatuto de Autonomía en su artículo 16.1, sobre las bases del artículo 149.1.27 de la Constitución.»

La Ley Básica no atribuye, por tanto, competencias ni al Estado que las «tiene» directamente otorgadas por la Constitución, ni a las Comunidades Autónomas que las reciben por medio de sus propios Estatutos. Tampoco, en fin, funciona como una Ley de autorización, entendida la autorización en el sentir clásico, esto es, como «remoción de un límite al ejercicio de un poder ya perteneciente a un sujeto jurí-

dico» (50), desde el mismo instante en que, como se ha destacado, el legislador regional no tiene que esperar la promulgación de la Ley Básica, pudiendo, por el contrario, dictar su propia legislación de desarrollo mediante la deducción de los principios básicos de la legislación preconstitucional (51).

V. LAS LEYES BASICAS SEÑALAN EL PUNTO DE PARTIDA Y EL LIMITE DE LA COMPETENCIA AUTONOMICA Y TAMBIEN MARCAN ORIENTACIONES GENERALES

Las Leyes Básicas, tal y como se viene desprendiendo del discurso, son Leyes reguladoras de lo que en un sector o esfera de la realidad social se entiende como básico y, por tanto, perteneciente a la competencia del Estado. Su finalidad no es delimitar la competencia autonómica, todavía menos cuando tales operaciones de incidencia en la delimitación competencial Estado-Comunidades Autónomas se hallan, salvadas las excepciones que más adelante se expondrán, proscritas por la jurisprudencia constitucional.

Ahora bien, como la competencia autonómica de desarrollo legislativo se define como una competencia de «absorción íntegra de restos» o como «una transferencia global de todo lo que no está atribuido al Estado», sucederá que la Ley Básica, definiendo el campo de lo básico, marcará también como efecto no buscado, pero sí resultante, el espacio a partir del cual puede actuarse la competencia autonómica de desarrollo:

«La definición de las bases de una determinada materia, en términos generales, debe hacerse por Ley, pues viene a delimitar lo que es competencia estatal y a definir al mismo tiempo el punto de partida y el límite a partir del cual puede ejercer la Comunidad Autónoma la competencia asumida en su Estatuto» (52).

Las Leyes Básicas cumplen de este modo una función, llamémosla con todas las cautelas que MUÑOZ MACHADO ha puesto de relieve (53),

(50) RANELETTI: «Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni amministrative», en *Giur. Ital.*, 1894, IV, págs. 7 y sigs.

(51) Sentencia del T. C. de 28 de julio de 1981 (*BOE* de 5 de agosto).

(52) Sentencia del T. C. de 28 de abril y 20 de mayo de 1983 (*BOE* de 17 de mayo y 17 de junio).

(53) «La interpretación de la Constitución...», cit., pág. 158. Concretamente merece destacarse la siguiente afirmación: «Las Leyes Básicas cumplen así, necesariamente, una indiscutible función delimitadora de competencias. Pero hay que comprenderlo bien, porque la práctica legislativa viene suscitando desde hace tiempo quejas —

«delimitadora» doble, porque si en un sentido positivo manifiesta los objetivos, fines y orientaciones generales para todo el Estado, «exigidos por la unidad del mismo y por la igualdad sustancial de todos sus miembros» (54), en un sentido negativo «constituye un límite dentro del cual tienen que moverse los órganos de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias». Las Leyes Básicas desde esta vertiente delimitadora negativa —lo que no es básico—, señalan el punto de partida y el límite de la competencia autonómica. Y este señalamiento es cosa bien distinta de una auténtica delimitación, es decir, de una Ley estatal que definiera en términos generales lo que es competencia estatal y también lo que es competencia autonómica. No se trata de una simple cuestión terminológica o interpretativa (y recuérdese la doctrina que, en punto a la interpretación por el legislador ordinario de la Constitución, establece la sentencia de 5 de agosto de 1983) (55), sino de una cuestión más importante, la delimitación positiva, el que el legislador estatal diga, en definitiva, qué competencias tiene la Comunidad Autónoma, pondría en grave quiebra todos los principios sobre los que se asienta nuestro modelo de Estado y, de forma muy particular, la noción de «autonomía» (56).

La Ley Básica no sólo señala el espacio que queda abierto a la competencia autonómica de desarrollo legislativo, no agota, en otras palabras, su virtualidad en marcar la extensión material de la competencia autonómica, juicio que, como se dijo más atrás es, en todo caso, fiscalizable, sino que incide también en la intensidad misma de la competencia autonómica de desarrollo. La exhaustividad de la Ley Básica es más profunda en aquellos sectores de la realidad que guardan una más estrecha correspondencia con el orden económico. Su justificación se ubica en la necesidad de salvaguardar, como ha resal-

especialmente de los partidos y gobiernos nacionalistas— cargadas de razón. La función delimitadora de competencias que cumplen las Leyes Básicas es necesariamente negativa en lo que a las Comunidades Autónomas atañe. Quiero decir que la Ley Básica estatal puede fijar los contornos de lo básico y, al hacerlo, amojonará el lindero donde comienzan las competencias autonómicas. Operación enormemente delicada en sí misma que puede ser fuente de todo tipo de abusos. Pero, en todo caso, lo que la Constitución no permite es que una Ley Básica defina o delimite positivamente las competencias autonómicas ni que las concrete en su propio texto. Este es un extremo que ya está en los Estatutos que no requieren ni admiten en tales casos más precisiones que las negativas.»

(54) Sentencia del T. C. de 7 de abril de 1983 (*BOE* de 27 de abril).

(55) Téngase en cuenta la crítica que MUÑOZ MACHADO hace a esta Sentencia en «La interpretación de la Constitución...», cit., págs. 153 y sigs.

(56) Sobre la noción de autonomía barajada por el T. C., véase la Sentencia de 2 de febrero de 1981 (*BOE* de 24 de febrero).

tado una constante jurisprudencia constitucional (57), la unicidad económica del sistema.

Así lo explica detalladamente la Exposición de Motivos de la Ley 33/84, de Ordenación de los Seguros Privados (58). En congruencia con esta postulación de principios, la Ley es rigurosamente minuciosa en la regulación del ámbito de aplicación de la Ley (art. 5), en la exigencia de autorización del Ministerio de Economía y Hacienda para el acceso a la actividad aseguradora (art. 6.1), o en la necesidad de comunicar al mismo Ministerio la relación de empresas españolas que pretenden el ejercicio de la actividad aseguradora en el extranjero (artículo 6.3). La exhaustividad llega a prever la actualización periódica por el Gobierno del índice corrector adecuado, cuantía mínima de capitales sociales, multas, volumen de primas, etc., actuaciones todas ellas que se incardinan en lo que la doctrina y la jurisprudencia catalogan bajo la etiqueta de elementos normativos desgajados (59).

La operación, por otra parte, de definición de lo que sea básico en el sector de la ordenación del seguro privado no queda ultimada en un solo momento legislativo, sino que se ve continuada por el Real Decreto 1348/1985, de 1 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Seguro Privado. Su Disposición final primera, 3, complementa el campo de lo básico, dentro de ese rol marcado por la jurisprudencia constitucional:

«Lo que, sin embargo, no podrá hacer el Gobierno es definir en términos generales y por Real Decreto lo que es básico, pues es al legislador postconstitucional a quien corresponde establecer lo que se entiende por bases de una materia, delimitando así lo que es competencia estatal y definiendo al mismo tiempo el punto de partida y el límite a partir del cual puede ejercer la Comunidad Autónoma su competencia de desarrollo legislativo. Aunque el Gobierno puede regular la materia básica para complementarla, necesita para ello que la definición de lo básico conste previamente en normas legales postconstitucionales o, al menos, que de la legislación preconstitucional puedan inferirse cuáles son las bases de la materia en cuestión, en cuyo caso esa interpretación por inferencia de lo básico ... nacería afectada de una cierta provisionalidad» (60).

(57) Sentencias del T. C. de 28 de enero de 1982 (BOE de 26 de febrero), 9 de octubre de 1984 (BOE de 31 de octubre) y 31 de enero de 1986 (BOE de 5 de marzo).

(58) «Bases que necesariamente tienen que ser amplias, pues la actividad aseguradora debe desarrollarse cumpliendo la Ley de los grandes números y es esencialmente internacional.»

(59) Sobre el tema de los elementos normativos desgajados, véase VILLAR PALASÍ: *Derecho Administrativo...*, cit., págs. 437 y sigs., y MEILÁN GIL: *La distinción entre norma y acto administrativo*, Madrid, 1967, págs. 47-61.

(60) Véanse las Sentencias del T. C. de 28 de abril y 20 de mayo de 1983 (BOE de 17

No obstante, la «exhaustividad» en ningún caso debe llegar a violar la garantía de la autonomía; una «exhaustividad» tan intensa que dejase vacía de contenido la competencia autonómica tendría que ser proscrita como opuesta al espíritu constitucional. La Ley de Ordenación del Seguro Privado, por volver de nuevo a ella, es respetuosa con esa garantía institucional al establecer en su artículo 39.2 la competencia de las Comunidades Autónomas para el desarrollo legislativo y la ejecución de las bases «respecto de las entidades de seguro directo, cuyo domicilio social, ámbito de operaciones y localización de los riesgos que aseguren se limiten al territorio de la Comunidad», afirmación ésta que le sitúa en la línea ortodoxa abierta por la jurisprudencia constitucional (61).

También las Leyes Básicas que regulen el sector de la Sanidad deberán alcanzar altas cotas de exhaustividad, «dada la unidad de mercado, la libre circulación de bienes y la indudable incidencia que en la salud de los ciudadanos pueden tener determinados productos» (62). La regulación actual de la Sanidad se contiene tanto en la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas especiales en materia de salud pública, como en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad. Existe, como se ve, una disociación entre salud y sanidad, disociación que tiene también su reflejo en la instrumentación normativa que respecto de ambos sectores se sigue: Ley Orgánica, en el primer caso; Ley Ordinaria, en el segundo. No hay tan sólo en esta disociación un mero interés sobre la instrumentación normativa de determinados sectores de la vida social, como la salud o la educación, sino un problema último que mira a la posible incompatibilidad que puede existir entre dos preceptos constitucionales: el artículo 81, de un lado, que regula la Ley Orgánica y que se sitúa, por tanto, en esa línea de desgarramiento del concepto unitario de Ley, realizado más atrás, y el artículo 149.1, de otro, que, como es conocido, asume la tarea de distribuir competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. A la complejidad que el término «desarrollo», utilizado por el artículo 81 de la Constitución plantea, se le suma, desde la perspectiva del artículo 149.1 otra dificultad más: su relación con «lo básico».

El artículo 81.1 emplea la expresión «desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas», y con ello suscita la duda

de mayo y de 17 de junio). En contra de esta técnica en el Derecho italiano véase ROVERSI-MONACO: «La legislazione di cornice...», cit., pág. 31.

(61) Véanse las Sentencias del T. C. de 16 de noviembre de 1981 (BOE de 22 de diciembre) y 29 de julio de 1983 (BOE de 18 de agosto).

(62) Sentencia del T. C. de 28 de abril de 1983 (BOE de 17 de mayo).

de hasta dónde debe llegar este «desarrollo» y de qué se entiende por «desarrollo». Algunos autores, como DE LA QUADRA, han situado el «desarrollo» en el punto de encuentro entre intereses públicos y privados (63). Otros, como GARCÍA DE ENTERRÍA, han estimado que la solución no puede ser muy diferente que la que resulta de aplicar la técnica de la remisión normativa al tema de la Ley Orgánica, o lo que es igual, la estimación de que mediante la Ley Orgánica debe regularse lo que constituya el complemento indispensable de la Constitución (64), mínimo indispensable que, por supuesto, deberá ser respetuoso con el contenido esencial del Derecho, dada la función limitadora que tal contenido tiene y su virtualidad propia para presentarse como límite de límites (65).

La conceptualización del «desarrollo» se hace más complicada cuando se la pone en conexión con el adjetivo «básico», empleado por algunos diversos párrafos del artículo 149.1 de la Constitución. Como ha expuesto IGNACIO DE OTTO, «el problema consiste en saber si la competencia estatal en materias de derechos fundamentales es la que se desprende del artículo 81.1 de la Constitución, esto es, todo el desarrollo, y no sólo el básico que le atribuye el artículo 149.1.30 y que forma parte del 149.1.1, o si, por el contrario, la competencia exclusiva del Estado es tan sólo la de dictar normas básicas de desarrollo, pues sólo éstas se pueden subsumir en la prescripción genérica del artículo 149.1.1 y en la específica del artículo 149.1.30 sobre educación» (66).

Las Leyes Básicas, instrumentadas normativamente por medio de Leyes Orgánicas presentan, por consiguiente, un perfil propio en el sistema de fuentes de nuestro Ordenamiento Jurídico; pero, en todo caso, como ha puesto de relieve JIMÉNEZ BLANCO, constituyen un problema aún lejos de estar resuelto por la jurisprudencia constitucional más reciente (67). En efecto, el Tribunal Constitucional, depurando su anterior doctrina y utilizando como piezas claves para su resolución los criterios identificadores que, respecto de la relación interordinamental había ya establecido con anterioridad, esto es, que los derechos

(63) «La ley en la Constitución: Leyes Orgánicas», en *REDA*, núm. 24, pág. 49.

(64) *Curso...*, cit., pág. 156.

(65) PAREJO ALFONSO: «El contenido esencial de los Derechos Fundamentales en la jurisprudencia constitucional; a propósito de la Sentencia del T. C. de 8 de abril de 1981», en *REDC*, núm. 3, págs. 169-191.

(66) DE OTTO Y PARDO: «Los Derechos Fundamentales y la potestad normativa de las Comunidades Autónomas en la Jurisprudencia del T. C.», en *Rev. Vasca de Administración Pública*, núm. 10, vol. II, pág. 66.

(67) JIMÉNEZ BLANCO: «De nuevo en torno a las Leyes Orgánicas, las Bases y las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas», en *REDA*, núm. 53, págs. 144 y siguientes.

fundamentales sí están afectados por la estructura autonómica del Estado, que las normas entronizadoras de reservas a determinadas fuentes no son, sólo por ello, atributivas de competencias a un determinado ente, que la competencia autonómica, en fin, no puede quedar vacía de contenido, proclama que

«la delimitación de competencias que establece el artículo 149.1.30 entre el Estado y las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos hayan operado a partir de este precepto, no podrá establecerse, sin más, tomando como parámetro el texto formalmente aprobado en desarrollo de los derechos enunciados en el artículo 27 de la Constitución. Para alcanzar el deslinde competencial es necesaria una indagación material que permita identificar cuáles de entre las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica encierran normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, porque sólo son ellas, respecto de estas Comunidades, las que marcan el límite infranqueable para las disposiciones autonómicas. No toda divergencia, pues, entre la Ley Orgánica y territorial será causa de vicio de inconstitucionalidad en esta última y sí sólo su eventual apartamiento del contenido de aquellas normas básicas, cuya identificación corresponde, en última instancia, al Tribunal Constitucional» (68).

No tiene, por tanto, la Ley Básica, a juicio del Tribunal Constitucional, por el solo dato de presentarse revestida bajo los ropajes de la Ley Orgánica, unos específicos aditamentos que le permitan desconocer la competencia autonómica sobre la materia. Esperemos que esta sentencia transcrita ponga fin a una jurisprudencia titubeante que comienza con el temprano pronunciamiento de 13 de febrero de 1981 (69) y supere y responda a los reproches y elogios con que la doctrina patria que se ha ocupado del tema la ha saludado (70).

El contenido de este epígrafe quedaría, no obstante, un tanto descompasado si nos bastásemos en decir que la función de la Ley Básica se agota simplemente en señalar límites al legislador autonómico y no hiciésemos, en cambio, cuestión de la polémica que tantos ríos de tinta ha hecho correr en la doctrina italiana e incluso en la nuestra (71). Efectivamente, como de todos es sabido, en la doctrina italiana (e interesa traer aquí una breve noticia de los términos del debate, aún a

(68) Sentencia del T. C. de 6 de noviembre de 1986 (*BOE* de 18 de noviembre).

(69) *BOE* de 26 de febrero.

(70) Véanse, al respecto, los trabajos de DE OTTO Y PARDO: «Los Derechos Fundamentales...», cit.; JIMÉNEZ BLANCO: «De nuevo en torno a las Leyes Orgánicas...», cit., págs. 117 a 146, y AJA: «Comentario a la Sentencia 137/1986, de 6 de noviembre», en *B/C*, 1986, 67, págs. 1190-1195.

(71) Así ARGULLOL MURGADAS: «Los límites de la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas», en *La Constitución española y las Fuentes del Derecho*, Madrid, 1979, pág. 179.

sabiendas de las profundas diferencias que separan a nuestro sistema organizativo del italiano) se produjo una división dogmática importante en torno a si los «principios» constituían un límite, o si en lugar de límite cubrían más certeramente sólo una función programática (72). A favor y en contra de cada una de estas posiciones se vertieron encendidos argumentos de apoyo y también acerbas críticas de rechazo. Quizás, las críticas más profundas se hiciesen a la segunda de estas teorías, la que lleva a configurar la función de los principios como una función exclusivamente programática, pues a través de ella se llegaba a perfilar la potestad normativa regional como una potestad de naturaleza reglamentaria, extremo éste que, como tendremos ocasión de rebatir en la última parte de este trabajo, debe ser absolutamente descartado. El avance del tiempo ha hecho surgir una tercera vía que considera los «principios», a la vez, como límite y como programa, sin que esto último obstruya la posibilidad de desarrollo de políticas propias por parte de los entes autónomos. Una buena síntesis de esta solución de equilibrio puede hallarse en CUOCOLO, para quien las leyes-cornisa desarrollan una función compleja, «porque en cuanto normas-principio, despliegan una eficacia programática frente a las sucesivas legislaciones regionales, a las que corresponde desarrollar y completar el tema legislativo enunciado por los principios. Siendo, sin embargo, limitada a los aspectos fundamentales de las materias, ellas encuentran un límite a su capacidad de normación en el criterio de la fundamentalidad, en el sentido de que su eficacia debe detenerse ante los sectores no fundamentales de la materia, acabando entonces, desde esta perspectiva, por desplegar una función delimitadora de la competencia legislativa regional» (73).

Creemos que, aún sabiendo las diferencias fundamentales que separan a nuestras Leyes Básicas, tal y como las dibuja el artículo 149.1 de nuestra Constitución, de las «leggi-cornice» italianas, esencialmente porque nuestras Leyes Básicas no se limitan sólo a marcar los principios, sino que, por imperativos del párrafo 3.º del mismo artículo tienen que abrazar una regulación íntegra que complete las exigencias de supletoriedad por él consagradas, y porque también en ocasiones lo básico puede llegar a definir y perfilar los más mínimos detalles, la identidad de sustancia entre ambos supuestos, por encima

(72) Para una síntesis de esta polémica véase CUOCOLO: *Le leggi cornice...*, cit., páginas 70-88.

(73) *Ibidem*, págs. 88 y sigs. Véase también BAYONA Y ROCAMORA: «La evolución del concepto de competencia básica en la doctrina y en la jurisprudencia constitucional», en REDA, núm. 45, págs. 55-69.

de los requisitos de conexión sistemática, permite trasladar, a nuestro juicio, aquellos razonamientos al problema que en nuestro Derecho se plantea. En efecto, el análisis de CUOCOLO, análisis al que, por cierto él, con dosis de mayor enfoque teleológico, califica con el apelativo de «reconstrucción», ofrece interesantes perspectivas para el intérprete español. Salvando y situando en sus justos términos lo que el autor italiano denomina «función delimitadora» y que en nuestro entendimiento debe reducirse más bien a una función delimitadora en sentido negativo, es decir, según ha quedado expuesto y con las excepciones y particularidades que más adelante se reseñarán, de respeto de esos límites, verdad es también que las bases trazan unas directrices mínimas en las que se enmarcan las políticas autonómicas propias.

Esta función de las bases de cumplimiento de una programación que salvaguarde las exigencias de la unidad nacional y del interés general (74), ha sido, conforme a cuanto se dijo, captada por el Tribunal Constitucional, cuando en su sentencia de 7 de abril de 1983 enfatiza un sentido positivo y otro negativo de las bases que, si en éste «constituye el límite dentro del cual tienen que moverse los órganos de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias», en aquél «manifiesta los objetivos, fines y orientaciones generales para todo el Estado, exigidos por la unidad del mismo y por la igualdad sustancial de todos sus miembros». Una función positiva que, dicho sea para marcar el significado y la ortodoxia de la traslación efectuada, no es muy distinta de la que la propia *Corte Costituzionale* italiana ha definido (75).

Al final de este trabajo volveremos sobre el tema, si bien se hará mirándolo desde la perspectiva concreta de las relaciones entre la Ley Básica y la legislación autonómica y para insistir en las posibilidades de los legisladores regionales de inspirar políticas propias que respeten, en todo caso, esos límites mínimos que constituyen, como sabemos, la garantía misma de viabilidad del sistema.

(74) Sobre la importancia y la función que el interés general cumple en nuestro sistema constitucional, véase COSCULLUELA MONTANER: «La determinación constitucional de las competencias...», cit., págs. 33-38.

(75) Véase la Sentencia de la *Corte Costituzionale* de 26 de junio de 1956, núm. 6.

VI. LA FUNCION COMPLEMENTARIA CUMPLIDA POR DETERMINADAS LEYES BASICAS: LAS LEYES BASICAS Y SU ARTICULACION CON EL BLOQUE DE LA CONSTITUCIONALIDAD

Según se viene desprendiendo del discurso, la Ley Básica es tal por incorporar un específico contenido y por servir a una concreta finalidad: la definición de lo básico. La Ley Básica delimita, por tanto, y ahí radica su justificación última, la competencia del Estado, competencia que se constriñe a la concreción del interés general latente en cada materia o sector de la realidad social: «Después de la Constitución la definición de las bases de una determinada materia en términos generales ha de hacerse por Ley, pues viene a delimitar lo que es competencia estatal» (76). Con la delimitación de la competencia del Estado se cubre el expediente de responder a las exigencias del interés general en una determinada materia, de señalar el mínimo común denominador normativo (77).

En esa misión se agota la funcionalidad de la Ley Básica. Todo intento de pretender, además, la definición de las competencias autonómicas puede ser calificado de contrario a la Constitución, y más propiamente, de divergencia con la garantía constitucional que se consagra para las Comunidades Autónomas. Las competencias autonómicas están definidas en la Constitución y en los respectivos Estatutos; cualquier intento, por consiguiente, de incidir en este esquema puede ser tachado de inconstitucional en atención a los razonamientos que nuestro Tribunal Constitucional ha explicitado:

«Por lo que se refiere a la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo que determina el artículo 147.2.d de la Constitución, son los Estatutos de Autonomía las normas llamadas a fijar las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución ... Este es el sistema configurado por la Constitución —especialmente en los artículos 147, 148 y 149— que vincula a todos los poderes públicos de acuerdo con el artículo 9.1 de la misma y que, en consecuencia, constituye un límite para la potestad legislativa de las Cortes Generales. Por ello, el legislador estatal no puede inci-

(76) Sentencias del T. C. de 28 de abril y 20 de mayo de 1983 (BOE de 17 de mayo y 17 de junio).

(77) Sentencia del T. C. de 28 de julio de 1981 (BOE de 13 de agosto). Para REBOLLO PUIG: *Policia sanitaria de los alimentos y defensa de los consumidores*, Tesis Doctoral, lo que realmente hace el legislador estatal es crear la materia.

dir con carácter general en el sistema de delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sin una expresa previsión constitucional o estatutaria» (78).

Al parecer, sucede que la Ley Básica, además de cumplir su finalidad intrínseca (regular un sector de la realidad social y, al mismo tiempo, delimitar la competencia estatal de definición de lo básico), puede asumir, en ocasiones, una tarea positiva de delimitación respecto de la competencia autonómica:

«... No cabe deducir que toda Ley estatal que pretenda delimitar competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sea inconstitucional por pretender ejercer una función reservada al Estatuto. La reserva que la Constitución hace al Estatuto en esta materia no es total o absoluta: las Leyes estatales pueden cumplir en unas ocasiones una función atributiva de competencias —leyes orgánicas de transferencia o delegación— y en otras una función delimitadora en su contenido, como ha reconocido este Tribunal en reiteradas ocasiones. Tal sucede cuando la Constitución remite a una Ley del Estado para precisar el alcance de la competencia que las Comunidades Autónomas pueden asumir, lo que condiciona el alcance de la posible asunción estatutaria de competencias —tal es el caso previsto en el artículo 149.1.29 de la Constitución—, y lo mismo ocurre cuando los Estatutos cierran el proceso de delimitación competencial remitiendo a las prescripciones de una Ley estatal, en cuyo supuesto el reenvío operado atribuye a la Ley estatal la delimitación positiva del contenido de las competencias autonómicas» (79).

Dejando de lado el primero de los supuestos enunciados por el Tribunal Constitucional (80), cuyo interés es menor a los fines de este trabajo, merece especial atención el segundo de ellos: el caso de que sean los Estatutos los que cierren el proceso de delimitación competencial remitiendo a las prescripciones de una Ley estatal. Precisamente éste es el tenor de los preceptos estatutarios que regulan la competencia de las Regiones en materia de canales autonómicos de televisión a los que ya de pasada hemos hecho algunas referencias y sobre los cuales volveremos más adelante. A esas fórmulas estatutarias equipara un sector de la doctrina otras, quizás, de posible parangón («en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a las Comunidades Autónomas el desarrollo legislativo y la ejecución sobre las siguientes materias...»). La equiparación no es pacífica en sede doc-

(78) Sentencia del T. C. de 5 de agosto de 1983 (BOE de 18 de agosto).

(79) Sentencia del T. C. de 5 de agosto de 1983 (BOE de 18 de agosto).

(80) Ejemplos serían los artículos 149.1.29 y 152 de la Constitución.

trinal, pero cuenta con la ligera insinuación en su favor de la sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de febrero de 1982:

«Resulta aventurado cualquier razonamiento que, como el del presente caso, intente arrancar de la diferencia existente entre una competencia atribuida en exclusiva, sin perjuicio de la legislación básica que corresponde al Estado, y una competencia para legislar y ejecutar que debe ejercerse en el marco de la legislación básica ... Estas diferencias de dicción autorizan a entender que cuando se utiliza esta segunda fórmula se intenta sujetar más estrechamente la competencia legislativa comunitaria al marco de la legislación básica del Estado.»

Conectan estas expresiones estatutarias, a nuestro juicio, con lo que, en el lenguaje de la doctrina y de la jurisprudencia se conoce con la expresión de «bloque de la constitucionalidad», idea que ha alcanzado carta de naturaleza en la doctrina del Tribunal Constitucional (81) y que ha tomado un significado bien distinto de lo que en el Derecho francés, del que trae causa, tiene.

En nuestro país, la actualidad del «bloque de la constitucionalidad» comienza con la publicación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, a partir de la cual, según ha puesto de relieve TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ (82), se experimenta un «giro interpretativo importante» en el entendimiento del Título VIII de la Constitución. Así, el párrafo 1.º del artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional proclama:

«Para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de una Ley, disposición o acto con fuerza de Ley del Estado o de las Comunidades Autónomas, el Tribunal considerará, además de los preceptos constitucionales, las Leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieren dictado para delimitar las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas.»

En la misma secuencia se alinean otros preceptos de esta Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, como el artículo 59, informador de todo el Título IV de la Ley, intitulado, precisamente, «conflictos constitucionales», entre los que se recogen, y en primer lugar, los conflictos competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Hay, pues, por parte del legislador postconstitucional de la Ley Orgá-

(81) Así, las Sentencias del T. C. de 23 de marzo y 24 de mayo de 1982 (BOE de 25 de abril y 9 de junio), 5 de agosto de 1983 (BOE de 18 de agosto), 23 de mayo de 1985 (BOE de 5 de junio) y 27 de febrero de 1987 (BOE de 24 de marzo).

(82) Cfr. *Las Leyes Orgánicas y el bloque de la constitucionalidad*, Madrid, 1981, pág. 106.

nica reguladora de la composición y funcionamiento de nuestro intérprete supremo de la Constitución, el convencimiento de que no siempre el deslinde competencial Estado-Comunidades Autónomas queda perfectamente ultimado a través de la combinación del binomio Constitución-Estatutos de Autonomía.

En ocasiones, este cuadro final tendrá que venir rematado o retocado por determinadas Leyes, Orgánicas u Ordinarias, que el legislador postconstitucional dicte. Los casos que venimos elencando pensamos son claro exponente de ello: las Leyes Básicas, que en estos especiales supuestos, emane el Estado, además de cumplir su rol específico, de alguna manera harán un pronunciamiento positivo en torno a la delimitación de la competencia autonómica. Por eso resultan integradas en el bloque de la constitucionalidad y, por eso, en las hipótesis de crisis de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas que exijan ser resueltas por el Tribunal Constitucional estas Leyes jugarán un importante papel en la determinación de la solución final. Esta es la noción de bloque de la constitucionalidad y ésta es, por demás, la significación que el propio Tribunal Constitucional ha dejado establecida:

«La expresión bloque de la constitucionalidad hace referencia a un conjunto de disposiciones utilizables como parámetro de la legitimidad constitucional de las Leyes» (83).

Disposiciones que serán fundamentalmente la Constitución y los Estatutos, puesto que las Leyes Básicas, como regla general y salvadas las excepciones que venimos comentando, no formarán parte del «bloque de la constitucionalidad», y no formarán parte por la simple razón de que las Leyes Básicas estatales no persiguen la delimitación de las competencias estatales y autonómicas sino sólo de las primeras, lo que realizan «regulando» lo que en un sector de la realidad social se estima como básico. En cambio, cuando la Constitución o los Estatutos se remitan a una Ley estatal ésta sí formará parte del bloque de la constitucionalidad, y sí se integrará en él porque estará delimitando, a la vez que la competencia estatal, la competencia autonómica, ya que el Estatuto no ha fijado directamente el contenido de la competencia autonómica, sino que ha operado por reenvío a una prescripción externa al Estatuto mismo, cuyo contenido acepta como propio.

Si pasamos de la mera construcción teórica a la realidad práctica, nos toparemos en ésta como un claro paradigma de cuanto se lleva

(83) Sentencia del T. C. de 23 de mayo de 1985 (BOE de 5 de junio).

dicho con la Ley Básica que regule el Estatuto de la Radiodifusión y de la Televisión, en la actualidad la Ley 4/1980, de 10 de enero. Conforme a lo que vimos anteriormente, en relación con el artículo 16.1 del Estatuto de Autonomía para Cataluña, diversas son las Comunidades Autónomas que han asumido «en el marco de las normas básicas del Estado el desarrollo legislativo y la ejecución del régimen de Radiodifusión y Televisión en los términos y casos establecidos en la Ley que regule el Estatuto jurídico de la Radio y la Televisión» (84). El artículo 2.1 de esta Ley establece que sus normas y aquellas otras que las complementen constituyen las normas básicas de la Radiodifusión y la Televisión; el párrafo 2.º del mismo precepto prevé la posibilidad de que el Gobierno conceda a las Comunidades Autónomas, previa autorización por Ley de las Cortes Generales, la gestión directa de un canal de televisión de titularidad estatal que se cree específicamente para el ámbito territorial de cada Comunidad Autónoma; el párrafo 3.º, en fin, subordina la organización y el control parlamentario de este tercer canal regional, tanto desde el punto de vista de su estructuración orgánica como de su articulación funcional, a los criterios establecidos en el mismo Estatuto de la Radiodifusión y Televisión, criterios que no parecen ser otros distintos de que la gestión de este tercer canal se lleve a cabo por la Comunidad Autónoma, mediante un Ente Público de idéntica naturaleza que el Ente R.T.V.E. y con la existencia también de un Consejo de Administración, un Director General y unos Consejos Asesores (85).

Hay en esta Ley 4/1980, la Ley Básica en la materia, algo más que una limitación a emanar lo que en ella se estima como básico, hay como una suerte de pronunciamiento positivo que constriñe más fuertemente la competencia autonómica. No es que el Estado se limite a establecer las bases de la materia y deje al legislador autonómico espa-

(84) Véanse los artículos 16.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, 34 del Estatuto de Autonomía de Galicia, 16.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, 17 del Estatuto de Autonomía de Asturias, 27 del Estatuto de Autonomía de Cantabria, 13 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, 14 del Estatuto de Autonomía de Murcia, 37.1 del Estatuto de Autonomía de Valencia, 38 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, 31.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias, 11 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, 15.1 del Estatuto de Autonomía de Baleares, 31.1 del Estatuto de Autonomía de Madrid, 29.1.16 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, 19 del Estatuto de Autonomía del País Vasco y 55.1 de la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

(85) En este sentido se manifiesta GONZÁLEZ NAVARRO: *Televisión pública y televisión privada*, Madrid, 1982, págs. 211 y 212. La praxis legislativa parece también haber afirmado estos razonamientos; véase, por ejemplo, la Ley del Parlamento de Cataluña, de 30 de mayo de 1983, por la que se crea el Ente Público Corporación Catalana de Radio y Televisión.

cio para su desarrollo legislativo, como acaece en los supuestos normales de articulación de la distribución competencial bases-desarrollo; no es que tampoco se trate, según parecía deducirse de una primera y apresurada lectura de la sentencia del Tribunal Constitucional, de 23 de marzo de 1982, de que la Ley Básica atribuya competencia a la Comunidad Autónoma, pues ya vimos que esto dejaría sin sentido las mismas previsiones constitucionales y estatutarias al respecto. Se trata, más certeramente, de que en esta ocasión la competencia autonómica está más estrechamente sujeta que en los otros casos, en que le corresponde el desarrollo legislativo de las bases. La Ley estatal ultima la delimitación esbozada por la Constitución y los respectivos Estatutos, y lo hace no diciendo lo que la Comunidad Autónoma no puede hacer o los límites que debe respetar, sino delimitando de alguna manera positivamente la competencia autonómica y convirtiéndose ella misma en parámetro de legitimidad constitucional de las futuras leyes autonómicas, conforme a lo que indica el artículo 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional:

«Para interpretar debidamente la normativa aplicable al caso, *el bloque de la constitucionalidad* que ha de servir de base para enjuiciar la ley impugnada, hay que partir del hecho de que la Constitución se remite con carácter general a los Estatutos para que éstos determinen las competencias autonómicas. Así, el artículo 149.1.27 de la Constitución, al atribuir al Estado la competencia exclusiva sobre las normas básicas del régimen de la radio y la televisión, lo hace sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución corresponden a las Comunidades Autónomas; es, pues, en principio, la norma estatutaria. Ahora bien, en ocasiones, junto a esta modalidad definidora de ámbitos competenciales, el encargo de definir competencias se condiciona en la Constitución a lo que disponga una Ley, y no faltan supuestos en que el propio Estatuto restringe la asunción de competencias posibles, remitiéndose también a una Ley. Este último es precisamente el supuesto del artículo 16.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, por cuanto las competencias de desarrollo legislativo y de ejecución que pudiera asumir la Generalidad en el marco de las Leyes Básicas del Estado se hizo en los términos y casos establecidos en la Ley que regule el Estatuto Jurídico de la Radio y la Televisión, es decir, la Ley 4-1980, de 10 de enero» (86)

Esta inclusión de determinadas Leyes Básicas en el bloque de la constitucionalidad cuando se opera por reenvío de los mismos Estatutos no reviste graves objeciones en supuestos parecidos a los de la forma de asumir las Comunidades Autónomas las competencias en

(86) Sentencia del T. C. de 23 de marzo de 1982 (BOE de 25 de abril).

materia de Radiodifusión y Televisión; porque, como se avanzó, la práctica ha sido uniforme en todos los Estatutos de Autonomía. Los recelos surgen, en cambio, cuando los términos de la asunción de las mismas no han sido iguales para todas las Comunidades Autónomas. Entonces se nos planteará en la realidad la existencia de Leyes Básicas que para unas Comunidades Autónomas se han integrado en el bloque de la constitucionalidad, y que para otras, sin embargo, no revisten tal carácter de parámetro de legitimidad constitucional. Se podría, entonces, argüir que tal situación pudiera tener un efecto distorsionador del resultado global del proceso autonómico; se podría incluso pensar que habría un distinto tratamiento para cada Comunidad Autónoma. Estas objeciones, no obstante, deben ceder si se repara en un doble dato objetivo: de un lado, la naturaleza que el bloque de la constitucionalidad tiene y la función que cumple en el diseño del llamado «Estado de las Autonomías», y de otro lado, en que ese reenvío está previsto en su Estatuto de Autonomía, «norma institucional básica» de la Comunidad Autónoma.

Desde la primera de estas consideraciones, la idea del bloque de la constitucionalidad es una noción que carece de una relevancia primordialmente exterior, aunque también haya un juego hacia afuera, hacia el legislador autonómico, en el sentido de que su desconsideración a las previsiones de la Ley estatal y de la función que respecto de esa Comunidad Autónoma está desempeñando puede acarrear en un futuro su nulidad por infracción del bloque de la constitucionalidad. Pero la idea misma de bloque de la constitucionalidad, a pesar de que de una manera secundaria o refleja se dirija también hacia el legislador autonómico, se enfoca directa y primordialmente hacia la propia actividad del Tribunal Constitucional, en el sentido de que efectúa una descripción de los instrumentos de los que en determinadas ocasiones se puede valer para la resolución del caso concreto que se le plantea.

Atendiendo a un segundo orden de consideraciones, la diversidad de trato que se sigue para las Comunidades Autónomas es una diversidad establecida en base a sus propios Estatutos de Autonomía; Estatutos que cubren la función de ser «norma institucional básica» de la Comunidad según la caracterización que de los mismos realiza el texto constitucional, y Estatutos que son los que disponen el reenvío y los que atribuyen a la Ley estatal esa especial función o rol que, con relación a la Comunidad Autónoma de referencia, cumple.

Cuando el Tribunal Constitucional utilice como parámetro para juzgar la validez de una Ley autonómica una Ley estatal, no está haciendo otra cosa distinta que dar cumplimiento al mandato que el

propio Estatuto de Autonomía determina. De esta manera, el bloque de la constitucionalidad que el Tribunal utilizará como medida de validez de la Ley autonómica se ve incrementado, pues, si en un principio, y en puridad, sólo vendría compuesto por el binomio Constitución-Estatutos de Autonomía, la remisión o el reenvío que éstos operan en favor de una Ley estatal posterior implica la inclusión de esta misma en el mencionado bloque, en la medida en que ella ultima el contenido competencial que aquéllos sólo han dejado perfilado.

Al margen de este supuesto enunciado, es decir, el que sean los Estatutos o la Constitución los que determinen la inclusión en el bloque de la constitucionalidad de Leyes Básicas estatales, el Tribunal Constitucional ha categorizado otro supuesto que resulta de más difícil encaje. La sentencia 27/1987, de 27 de febrero, surgida como solución a un recurso de inconstitucionalidad planteado contra la Ley de la Generalidad valenciana 2/1983, de 4 de octubre, que declara de interés general para la Comunidad Valenciana determinadas funciones propias de las Diputaciones Provinciales, incluye en el bloque de la constitucionalidad la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local. En efecto, después del fundamento teórico-dogmático que el Tribunal Constitucional parece querer dar a su pronunciamiento, en el sentido de recordar toda la doctrina que sobre la autonomía local tiene sentada desde sus primeras sentencias, y tras aludir a los diversos preceptos constitucionales y estatutarios que enmarcan los títulos competenciales invocables en el tema de fondo que se presentaba, hace referencia también a diversos preceptos de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, para concluir, en el último inciso del fundamento jurídico cuarto, con la siguiente afirmación:

«Todos estos preceptos estatutarios y *legales*, interpretados conjunta y sistemáticamente y de conformidad con la Constitución, son los que deben tomarse en consideración como parámetros de la legitimidad constitucional de los preceptos impugnados de la Ley 2/1983 de la Generalidad Valenciana, de tal manera que su infracción por estos últimos determinaría su nulidad por vulneración del bloque de la constitucionalidad aplicable a la materia de que se trata» (87).

La inclusión en el bloque de la constitucionalidad de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local no está exenta de problemas. En primer lugar, el supuesto es muy distinto del estudiado anteriormente porque ni la Constitución, al menos de una forma directa y deducible

(87) Sentencia del T. C. de 27 de febrero de 1987 (BOE de 24 de marzo).

del artículo 149.1, ni los respectivos Estatutos de las Comunidades Autónomas, efectúan un reenvío o una interposición de la Ley estatal para la determinación última de las competencias autonómicas en materia de régimen local; en segundo lugar, porque tampoco la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local se aproxima a ninguna otra de las categorías que el artículo 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional ampara; esto es, la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local no es un supuesto de Ley de Armonización como, por lo demás, es obvio.

Pero si para la citada inclusión, a primera vista, no encontramos razón alguna que la justifique, las consecuencias que la misma acarrea no son de olvidar. Al ser utilizada como parámetro de legitimidad y al entroncar, por consiguiente, con el meritado artículo de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, éste nos está diciendo que no estamos ante una Ley Básica más, sino que en ésta concurren una serie de aditamentos que la individualizan respecto de las restantes Leyes Básicas. Esta especificación no puede tener otras coordenadas distintas que las que antes mencionábamos para las otras Leyes Básicas que se incardinan también en el bloque de la constitucionalidad —sujeción más estrecha de las competencias autonómicas y delimitación, de alguna manera, positiva del contenido de éstas—; ahora bien, que tenga las mismas coordenadas y consecuencias no justifica su incardinación en el bloque de la constitucionalidad ni da noticia de su origen.

En un trabajo reciente, GÓMEZ-FERRER MORANT ha explicado la íntima conexión que existe entre la noción de bloque de la constitucionalidad, tal y como la plantea el artículo 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y la función que determinadas Leyes estatales cumplen, «una función que las sitúa en una posición de superioridad respecto de otras», pero función que «sólo es operativa ... en la medida en que determinadas Leyes pasan a integrar el denominado bloque de la constitucionalidad» (88).

Si bien es cierto que el concepto de «función constitucional» que el referido autor emplea lo refiere de modo directo a las relaciones entre las Leyes del Estado, también lo es que no hay inconveniente en la extensión del mismo a las relaciones del ordenamiento estatal y de los ordenamientos autonómicos, dada la generosidad con que se manifiesta el artículo 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Por tanto, también este principio debe aplicarse, en determinadas oca-

(88) GÓMEZ-FERRER MORANT: «La posición de la Ley General Presupuestaria...», cit., pág. 39.

siones, a las relaciones entre las Leyes del Estado y las Leyes de la Comunidad Autónoma, ya que los términos del enfrentamiento de estos instrumentos normativos no son sino el pálido reflejo del fenómeno pluriordinamental que los comprende y enmarca (89).

En este orden de consideraciones es donde creemos debe ubicarse el pronunciamiento que la sentencia 27/1987, de 27 de febrero, hace. Efectivamente, la Ley de Bases de Régimen Local cumple una función encuadrable en lo que el propio GÓMEZ-FERRER ha estimado en relación con determinadas Leyes que vertebran el Ordenamiento jurídico (90). La Ley Básica del Régimen Local es, a nuestro juicio, una de ellas. Y lo es en cuanto que tiene que darle una configuración mínima a la autonomía local.

No puede funcionar aquí, por tanto, el mecanismo normal de articulación de la competencia estatal básica y la competencia autonómica de desarrollo porque, junto a la autonomía política de las Regiones, recogida en el artículo dos de la Constitución y desarrollada, después, por el Título VIII, está también fluctuando la autonomía local que, aunque de menor importancia, si se halla, de igual modo, consagrada por el artículo 137.

La Ley de Bases de Régimen Local realiza, pues, un difícil equilibrio en el que tiene que jugar a tres niveles, consagrando, por tanto, la integridad de tres círculos de intereses diferentes: el estatal, el autonómico y el local. Es, en definitiva, el mismo equilibrio al que el legislador estatal se ve obligado a guardar para dar contenido a otras

(89) En este sentido, MELÁN GIL: «La articulación de los ordenamientos local y autonómico», en *REDA*, núm. 44, pág. 675, afirma: «La pieza clave para la articulación de los ordenamientos ... son, por tanto, los respectivos intereses propios ... El reconocimiento de unas determinadas competencias es la versión jurídica de aquellos intereses. Solamente en este sentido pueden admitirse como correctas las expresiones relativas a la articulación de competencias, en tanto manifestación sincopada de la articulación de ordenamiento nucleados en torno a unos intereses reconocidos legalmente como propios». Cfr. también ALONSO DE ANTONIO: «El principio de solidaridad en el Estado Autonómico», en *Rev. de Derecho Político*, núm. 21, pág. 42. c

También el Tribunal Constitucional ha dado cumplida noticia de enfoque pluriordinamental y del papel que el interés juega como pieza de articulación de los respectivos ordenamientos en presencia. Así, en su Sentencia de 28 de julio de 1981 (*BOE* de 5 de agosto) proclama: «Hay que efectuar una redistribución de competencias en función del respectivo interés entre las diversas entidades, para que el modelo de Estado configurado por la Constitución tenga efectividad práctica.»

(90) Para estas Leyes vertebradoras del Ordenamiento Jurídico, GÓMEZ-FERRER MORANT: «La posición de la Ley General Presupuestaria...», cit., págs. 40 y sigs., si bien reconoce la imposibilidad de una autovinculación del legislador ligada a caracteres especiales de rigidez; sí, en cambio, propugna que el legislador se sienta vinculado «por su propia obra y por la necesidad de estructurar de modo lógico el Ordenamiento, de forma que las Leyes troncales que lo vertebran estén dotadas de estabilidad».

autonomías como la de la Universidad y respecto del que ha tenido ocasión de pronunciarse el Tribunal Constitucional:

«En el fondo no hay más problemas que exigir a la Ley de Reforma Universitaria que respete en su triple dimensión el reparto de competencias que constitucionalmente corresponden: a la Universidad en razón de su autonomía, al País Vasco en virtud del artículo 16 de su Estatuto y al Estado...

La distribución de competencias ha de resultar, pues, del conjunto armónico de los preceptos constitucionales en relación, por lo que a este recurso se refiere, con el *contenido esencial* de su autonomía para las Universidades (art. 27.10 de la C. E.) y en relación con el artículo 16 de su Estatuto para el País Vasco (art. 149.3 de la C. E.)...» (91).

El Preámbulo de la misma Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local intuye también algo de cuanto se lleva dicho, esto es, de la necesidad de articular esos tres niveles de interés, cuando afirma:

«Las anteriores reflexiones son un compendio de la filosofía que inspira la Ley. Esta, más que pretender garantizar la autonomía sobre la quietud de compartimientos estancos e incommunicados y, en definitiva, sobre un equilibrio estático propio de las cosas inanimadas, busca fundamentalmente aquélla en el equilibrio dinámico propio de un sistema de distribución del poder, tratando de articular los intereses del conjunto, reconociendo a cada uno lo suyo y estableciendo las competencias, principios, criterios y directrices que guíen la aplicación práctica de la norma en su conjunto de forma abierta a la realidad y a las necesidades del presente.»

Pero encontramos en el Preámbulo otra afirmación que enlaza, muy directamente, con la «superioridad» que la inclusión de la Ley de Bases de Régimen Local en el bloque de la constitucionalidad entraña; superioridad, obvio es decirlo, que no deriva del rango, sino de la función constitucional que desempeña:

«... esa norma desarrolla la garantía constitucional de la autonomía local, función ordinamental que, al estarle reservada o, lo que es igual, vedada a cualesquiera otras normas, presta a su posición en el ordenamiento en su conjunto una *vis específica*, no obstante su condición formal de Ley ordinaria.»

De cuanto venimos afirmando se deduce que esa estimación de la Ley de Bases de Régimen Local como integradora en el bloque de la constitucionalidad, si bien no se infiere directamente de un reenvío operado por la Constitución o por los Estatutos, sí es exigido por otros

(91) Sentencia del T. C. de 27 de febrero de 1987 (BOE de 24 de marzo).

preceptos del texto constitucional, fundamentalmente el artículo 137 del mismo, y por la necesidad de interpretar el ordenamiento jurídico como un todo armónico y de acuerdo con la Constitución.

Esto explica el sentido con el que están redactados algunos artículos de la Ley de Bases de Régimen Local (92).

Las mismas consideraciones efectuadas, creemos, deben llevarnos a igual conclusión respecto de otras Leyes del Estado que cubran funciones similares de vertebración del ordenamiento jurídico. En el mismo caso, pensamos, que se halla la Ley de la Función Pública (93).

VII. LA LEY BASICA EN SU RELACION CON LA LEGISLACION AUTONOMICA

La delimitación de la competencia estatal que la Ley Básica realiza deja, conforme a lo que con anterioridad ha quedado expuesto, un ámbito —estrecho o dilatado, según hasta donde llegue la exhaustividad del legislador estatal— que pertenece por entero a la competencia de desarrollo de la Comunidad Autónoma. En este campo, que en todo

(92) Cfr. los artículos 13.1, 27, 37, 45, 58 y 59, que muestran, a nuestro parecer, ese actuar beligerante de la Ley estatal. Sobre el particular sistema de determinación de las competencias locales y que obligan, a nuestro juicio, a ese rol positivo que la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local cumple, véase SOSA WAGNER y DE MIGUEL GARCÍA: *Las competencias de las Corporaciones Locales*, Madrid, 1985; de modo muy especial, pág. 26, donde dicen: «Queda deferido al legislador ordinario —el estatal y el autonómico—, tanto el aspecto estructural como el competencial de los Entes Locales. En lo estructural ..., el legislador estatal fijará las bases y el autonómico el detalle, y en lo competencial cada uno de dichos legisladores deberá determinar, al momento de ejercer sus funciones legislativas sobre las materias que les estén atribuidas, cuáles son los intereses locales existentes en las mismas para confiar su correspondiente gestión a los Entes Locales en régimen de autonomía.»

(93) La inclusión de la Ley de la Función Pública en ese conjunto de disposiciones que se califican como «vertebradoras del Ordenamiento Jurídico», y aún más, su incorporación al denominado bloque de la constitucionalidad con las consecuencias que la misma arrostra debe conectarse, a nuestro entender, con el carácter claramente estructurador que, en relación con el aparato estatal en su conjunto, tienen las determinaciones insitas en el artículo 149.1.18 del texto constitucional. El significado marcadamente expansivo que algunos autores como SÁNCHEZ MORÓN («Las Comunidades Autónomas y la estructura de la Administración Local», en *RAP*, núms. 100-102, págs. 2096 y sigs.), han dado al término «régimen jurídico de las Administraciones Públicas», unido a la configuración del Estatuto de la Función Pública realizada por el propio Tribunal Constitucional (así, Sentencias de 7 de abril y 25 de octubre de 1983 y 11 de junio de 1987), dan cumplida cuenta de la necesidad y de la importancia que la Ley de la Función Pública tiene en la estructuración global del Estado global.

El artículo 103 de la Constitución enfatiza, en su párrafo 3.º, los principios que deben presidir no sólo el acceso, sino la permanencia misma en la Función Pública. Estos principios, en los que se subyacen también otros preceptos del mismo texto constitucional, como los artículos 14 ó 23, se entienden por el constituyente como los más aptos para la consecución de los fines que tienen atribuidas las Administraciones Públicas.

caso encuentra sus limitaciones materiales en el obligado respeto a las bases, la instancia regional puede, en principio y atendiendo a la doctrina que incidentalmente proclama la jurisprudencia constitucional, seleccionar el instrumento normativo que estime más idóneo:

«... nada impide a la Generalidad, siempre que respete la legislación básica del Estado, establecer a su vez, con el rango que estime adecuado, los principios de su propia especificidad» (94).

Cierto que esta aparente libertad se ve igualmente matizada con ocasión de otro pronunciamiento del T. C. (95), pero la falta todavía de un criterio consolidado plantea el problema de cuándo y en qué casos puede entrar en juego la genérica potestad reglamentaria de los Ejecutivos Autónomos, o lo que es igual, si el pronunciamiento previo que la Ley Básica realiza es suficiente para que puedan entrar, sin más, los Reglamentos de las Comunidades Autónomas, o si, por el contrario, estos Reglamentos precisan ser habilitados por los órganos legislativos propios. Algunos autores, como GARRORENA (96), partiendo de una identidad sustancial entre las leyes estatales y las regionales, identidad proclamada también por el T. C. a los efectos de la indiferencia de que la reserva de Ley para la regulación de los derechos fundamentales venga implementada por una u otra (97), llegan a que ambas cubren indistintamente las exigencias de ser presupuesto de legalidad. Ahora bien, el mimetismo que la organización autonómica ha seguido res-

(94) Sentencia del T. C. de 8 de febrero de 1982 (*BOE* de 26 de febrero).

(95) Así, la Sentencia del T. C. de 28 de enero de 1982 (*BOE* de 26 de febrero) deja establecido lo siguiente: «Dentro de las competencias de desarrollo legislativo y ejecución conferidas al País Vasco por el artículo 11.2.a del Estatuto de Autonomía se comprenden tanto las potestades legislativas como reglamentarias, de modo que el desarrollo normativo de las bases estatales puede llevarse a cabo por Ley emanada del Parlamento vasco, o, en su caso, por normas reglamentarias cuando la naturaleza del tratamiento pueda hacerse por éstas.»

Este último razonamiento del Tribunal Constitucional parece que debe conectarse con la aparente libertad que parece haber conferido al legislador autonómico para la actuación de su competencia de ejecución en aquellos supuestos en que las posibilidades de actuación de la Comunidad Autónoma se reduce a la ejecución. De este modo, en la Sentencia de 14 de junio de 1982 (*BOE* de 28 de junio), el T. C. declara ajustada a la Constitución la previsión por Ley del Consejo de Relaciones Laborales del País Vasco, por entender que, con ello, no violaba el campo propio de lo organizativo que es el que en razón de la Constitución corresponde a la Comunidad Autónoma. De esta Sentencia parece extraerse la innecesariedad de la interposición de una Ley para regular el ámbito de lo organizativo, ámbito éste, el de la potestad doméstica, que constituye para algunos autores la esfera de actuación perteneciente por antonomasia al Reglamento.

(96) *El lugar de la Ley en la Constitución*, cit., págs. 118 y 119. También AJA: «Comentario a la sentencia 137/86...», cit., pág. 1095.

(97) Véase DE OTTO Y PARDO: «Los derechos fundamentales...», cit., y la jurisprudencia allí citada.

pecto de la estatal, con la consagración en los diferentes Estatutos de una Asamblea que trae su origen del sufragio universal y un Ejecutivo que trae su causa de la confianza parlamentaria, parece que impone las mismas relaciones que el armazón institucional del Estado de Derecho en que se apoyan, imprime en las relaciones Ley-Reglamento estatal (98).

Una vez que el legislador regional elige el instrumento adecuado, éste, unido a la Ley Básica, crea esa suerte de concurso de voluntades para la normación de una materia en la que insistimos más atrás. Pero esta «fictio» de fusión no hace olvidar la procedencia de ambas normas: el encuadre pluriordinamental renace aquí otra vez con toda su majestuosidad para tratar de describir las nuevas relaciones que la Ley Básica y la normativa autonómica presentan.

Jugamos, por consiguiente, combinando dos datos distintos, pero complementarios: de un lado, hablamos de una relación de ordenamientos cualificada, mientras que de otro se hace patente un problema de relación de normas, directamente, como veremos, entroncado con esa línea de quiebra de los tradicionales criterios ordenadores del sistema de fuentes. La complementariedad e implicación con que ambas cuestiones se presentan plantean, de primeras, la necesidad de revisar los criterios de los que, hasta ahora, nos hemos servido para dar respuesta a las exigencias de racionalidad que todo sistema conlleva.

La ordenación clásica de las fuentes se efectuaba, fundamentalmente, en base a dos criterios: el principio de la jerarquía y el cronológico, auxiliados de otros criterios coadyuvantes, como el de la especialidad. Pero algo ha cambiado. El nuevo horizonte que la Constitución de 1978 ha diseñado obliga a pasar esos criterios por distintos tamices, interesándonos, de un modo particular, el filtro que instituye la realidad pluriordinamental.

Las competencias normativas se instrumentan, según sabemos, desde el punto de vista técnico, a través de normas jurídicas. En esta relación interordinamental en que la institución estatal tiene la competencia para fijar las bases y la autonómica la competencia para el desarrollo legislativo de esas mismas bases, es evidente que la regulación global de una materia se integra con normas de las dos procedencias. Se reproduce aquí, según ya quedó dicho, el fenómeno de los grupos normativos, pero con la notable particularidad de que un mismo

(98) Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ: *Curso...*, cit., págs. 213 y siguientes.

grupo se construye sobre la adición de dos ordenamientos diferentes. Estamos ante una relación de ordenamientos coordinada positivamente por el principio de competencia e instrumentada, desde el punto de vista técnico, a través de normas jurídicas.

Si lo que primara en esta relación fuera un enfrentamiento internormativo, de tipo normativo a tipo normativo, los problemas que surgieran tendrían que resolverse, y aún hoy resultan insuficientes, mediante los criterios normales y tradicionales de solución de estos conflictos; fundamentalmente, como dijimos, sobre la técnica del principio de jerarquía y del criterio cronológico. No hace falta gran perspicacia para darse cuenta de las insatisfacciones que esa aplicación causaría: la aplicación del criterio cronológico, en palabras de CRISAFULLI (99), de un lado, «comprometerá aquella unidad del ordenamiento que se quiere, paradójicamente, preservar», y de otro, «será también comprometida la misma autonomía del ordenamiento derivado». Si se recurriera a graduar de forma diversa las normas que componen el ordenamiento estatal en función de la procedencia o de la imputación subjetiva de la fuente respectiva, al vincularse el ordenamiento estatal a la noción de soberanía, la disposición sobre el ordenamiento regional sería absoluta, pues el ordenamiento estatal podría abrogar el ordenamiento regional sin que existiera, en cambio, igual posibilidad para éste.

Esta solución de la jerarquía normativa es la que, a través de la aceptación de los considerandos de la sentencia apelada de la Audiencia Territorial, parece que utiliza veladamente el Tribunal Supremo en una serie de casos cuya litis es exactamente la misma: una Orden de una Consejería de la Comunidad Autónoma catalana por la que se permite al personal contratado concursar para el acceso a una plaza en propiedad, siendo así que el artículo 56 de la Ley de Funcionarios Civiles de 1964 reservaba el concurso sólo para funcionarios de carrera. Hay en esta serie de sentencias un tercer considerando que el Tribunal Supremo acepta:

«y 3.º) Que en efecto, ni la Ley 4/1981 de la Generalidad, de Medidas Urgentes de la Función Pública, ni el Decreto 166/1981, de 25 de junio, de Reglamentación Parcial de la misma, establecen concretamente para los concursos la concurrencia de funcionarios de los Cuerpos Generales y de los contratados para optar a dichos puestos, ni en el supuesto de que este último así lo hiciera podría prevalecer frente a las disposiciones de la Ley Básica Estatal de la Función Pública, por ser contrario al principio de jerarquía normativa, fundamental en un Estado de Derecho —arts. 1.º y

(99) «La legge regionale nel sistema delle fonti», en *RTDP*, 1960, pág. 269.

9.º3 de la Constitución, 23 y 28 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y 47.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo—» (100).

Es fácil comprobar la ambigüedad que late en el pronunciamiento transcrito, pero que, como se verá, y a pesar de lo reiterado del mismo y de la frecuencia con que el Tribunal Supremo acepta el considerando, no parece revelar una postura definitiva de éste. La Audiencia Territorial, por vía de hipótesis, plantea la posibilidad de que el Decreto 166/1981 permitiera al personal contratado la concurrencia con el personal funcionario en el concurso para la provisión de plazas en propiedad. La Audiencia Territorial, con notable ambigüedad, o al menos con una gran deficiencia expresiva, establece una relación Ley Básica Estatal-Decreto Autonómico para rechazar la mencionada hipótesis por «ser contraria al principio de jerarquía normativa». En este razonamiento se prescinde de un dato capital para el entendimiento global del problema: nos estamos moviendo entre dos ordenamientos y estamos juzgando la legitimidad de la fórmula empleada mediante criterios que agotan su virtualidad en el seno de un mismo ordenamiento, y aún en éste presentan graves taras.

Si el Decreto de la Generalidad de Cataluña estableciera esa posibilidad, aparte de la previsible ilegalidad que tuviese respecto de la Ley catalana de cobertura, sería nulo; no porque fuese un Decreto frente a una Ley —supuesto tradicional de la violación de la jerarquía normativa y del que sólo se podría hablar en este caso por la confrontación del Decreto 166/81 con la Ley 4/81—, sino porque ese Decreto estaría traspasando el ámbito competencial que la Comunidad Autónoma tiene reservado por la Constitución y por su Estatuto.

Bien es cierto que la argumentación del Tribunal de instancia podría salvarse acudiendo a una vía un tanto artificiosa; esto es, entendiendo que cuando se invade el ámbito competencial del Estado se está violando la Constitución, la cual como norma de directa aplicación y cúspide del Ordenamiento Jurídico es superior jerárquicamente a todas las restantes normas estatales y autonómicas. En esta línea, aunque con una opinión más rica en matices y rigor técnico se sitúa GARRIDO FALLA, para quien «a no ser que el concepto de competencia se amplíe para cubrir cualquier supuesto de inconstitucionalidad con significación técnico-jurídica, las leyes de desarrollo se dictan

(100) El conjunto de Sentencias que reproducen el considerando de la Sentencia apelada transcrito es enormemente prolijo. Cfr. por todas la Sentencia de 24 de febrero de 1986 (Ar. 1621) y la jurisprudencia en ella citada.

—también por definición— en materia para la que la Comunidad Autónoma es competente, sólo que ateniéndose a las bases establecidas en la Ley estatal.

Y justamente aquí está el quid de la cuestión, pero siendo la Constitución la que dispone que tal subordinación se respete, es la Constitución lo que se infringe si así no se hace» (101).

Esta opinión, igual que la de aquellos que hacen jugar cumulativamente ambos principios, el de jerarquía y el de competencia (102), tiene un importante reproche en la medida en que tiende a una adulteración de la noción misma de autonomía. Hay subyacente una estimación de las potestades normativas de las Comunidades Autónomas parangonable con el rol de complemento o de desarrollo que cubre el Reglamento respecto de la Ley (103).

El mismo Tribunal Supremo, no obstante lo que a primera vista se pudiera pensar como consecuencia de la aceptación en la mayoría de los casos de los considerandos de las sentencias apeladas, no parece después, en los fundamentos de derecho que el propio Tribunal aporta, barajar otra idea distinta de la que aquí se postula, la existencia de dos ordenamientos distintos y la imposibilidad consiguiente de aplicar los criterios de ordenación internormativa que se venían utilizando en las relaciones que se verificaban en el seno de un mismo ordenamiento.

En primer lugar, el Tribunal Supremo, en alguno de esos fundamentos de derecho, sanciona la ilicitud de toda disposición o acto comunitario que establezca vías de acceso a la función pública «no adecuados a los principios de la legislación básica» (104); en otras ocasiones, tras afirmar que el asunto en cuestión no pone en duda ni un problema de titularidad de competencia ni afecta tampoco a una posi-

(101) «El desarrollo legislativo de las normas básicas y Leyes marco estatales por las Comunidades Autónomas», en la obra col. *Administración y Constitución. Estudios en homenaje al Profesor Mesa-Moles*, Madrid, 1981, pág. 343.

(102) En este sentido, ENTRENA CUESTA: *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, 1982, vol. II, pág. 183.

(103) Algunas primeras interpretaciones del texto constitucional llevaron a considerar la potestad normativa de las Comunidades Autónomas como una potestad de naturaleza reglamentaria; así, véase GONZÁLEZ NAVARRO: «Potestad legislativa del Estado y potestad reglamentaria autónoma de las Nacionalidades y Regiones», en la obra colectiva *La Constitución española y las fuentes*, cit., vol. II.

Más recientemente y con una visión más matizada, inspirada en el Derecho comparado y en un sector de la doctrina italiana, puede consultarse el trabajo de MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ: «Naturaleza de la función de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas: algunas consecuencias críticas», en *Rev. de Estudios de la Vida Local y Autonómica*, núm. 230, págs. 241-287.

(104) Sentencia del T. S. de 18 de febrero de 1986 (Ar. 1600).

ble inconstitucionalidad de la Ley, sino que se centra sólo en si unos acuerdos concretos vulneran o no la reserva a favor del Estado, anula los mencionados acuerdos en base a que si rompen todo el esquema organizativo del funcionariado, «evidente es también que ello equivale a decir que vulneran las bases de su régimen jurídico y, por lo mismo, el principio constitucional sentado en el mentado artículo 149.1.18» (105). En fin, y como buen exponente de que el Tribunal Supremo se mueve en la secuencia doctrinal de la relación de ordenamientos, la sentencia de 21 de febrero de 1986 (Ar. 1612), después de reproducir incluso uno de los fundamentos jurídicos de la Sentencia del T. C. de 8 de febrero de 1982, termina rechazando la pretendida paridad, a los efectos de concurso de plazas, del personal contratado y del de carrera, «porque ello pugnaría con los principios básicos al respecto formulados principalmente en los artículos 6, 23.1, 60 y 105 de la Ley de 7 de febrero de 1964, y en el 11.1 del Decreto de 28 de abril de 1966».

No hay, por tanto, un nexo jerárquico de unión entre las Leyes Básicas y la legislación autonómica, ni siquiera respecto de aquellas ocasiones en que la relación entre la normativa estatal y la autonómica se presenta en términos de confrontación Ley Básica Estatal-Reglamento Autonómico.

La inexistencia de una relación jerárquica entre la Ley Básica y la legislación autonómica no queda contradicha ni desvirtuada por la prevalencia que la Ley estatal puede tener sobre la regional en aplicación de las previsiones del artículo 149.3 de la Constitución. La cláusula de la prevalencia del Derecho estatal juega, como ha destacado PAREJO ALFONSO, como una regla de colisión y de competencia a la vez (106). En virtud de ella se crea para aquellos casos en que ambos productos normativos se encuentren en un mismo terreno, una presunción en favor de la Ley estatal; pero, al fin, sólo presunción que puede

(105) Sentencia del T. S. de 18 de febrero de 1986 (Ar. 1602).

(106) Cfr. *La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional*, Madrid, 1981, pág. 110. Visión distinta respecto del juego que el principio de prevalencia tiene en nuestro Ordenamiento Jurídico desarrolla DE OTTO Y PARDO: «La prevalencia del Derecho Estatal sobre el Derecho Regional», en *REDC*, núm. 2, págs. 57-92, para quien la solución en nuestro Estado Autonómico debe ser diferente de la que se mantiene en los Estados federales y tiene que jugar también al margen de cualquier presunción para convertirse más propiamente en una cláusula que invierte, en los casos en los que el aplicador del Derecho considere que la ley de la Comunidad Autónoma es nula, el normal desenvolvimiento de la relación ley general-ley especial.

También sobre el principio de prevalencia véase LASAGABASTER HERRARTE: «Sobre el principio de prevalencia en el Derecho alemán», en la obra colectiva *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, Madrid, 1984, II, págs. 1599-1621.

ser destruida por el juicio que el Tribunal Constitucional mantenga al respecto. La presunción funciona únicamente como una solución provisional que impide el bloqueo o «impasse» del Ordenamiento Jurídico hasta tanto se produzca el juicio constitucional. No determina, por tanto, una superioridad jerárquica de la Ley estatal sobre la autonómica, sino una superioridad que vincula y complementa las normas directamente competenciales, otorgando a la Ley Básica estatal un plus sobre la Ley de desarrollo regional, superioridad congruente con el interés general presente en la normación básica (107).

Precisamente y como destaca certeramente PAREJO, el principio de prevalencia resulta extremadamente útil para reforzar el desplazamiento del Derecho regional que la modificación de la normativa básica puede implicar (108). Sin duda, la perplejidad que en el aplicador del Derecho despierta el hecho de encontrarse en un sector concreto con dos normas válidas y con un avance en la estimación de lo básico, halla un punto de apoyo importante para su resolución en el principio de prevalencia que otorga a la Ley Básica estatal una primacía no ligada a presupuestos jerárquicos. Así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional y de este modo lo consagran también algunas Leyes autonómicas de desarrollo. La Disposición adicional primera de la Ley 8/1987, de 15 de abril (D. O. G. de 27 de abril), Municipal y de Régimen Local de Cataluña, es explícita en indicar cuáles serán los efectos que la modificación de la Ley Básica estatal, en caso de que se produzca, verificará sobre esta Ley autonómica que desarrolla la actual normativa básica:

«Los preceptos de la presente Ley que, por sistemática legislativa, incorporen aspectos de la Legislación Básica del Estado, se entiende que serán automáticamente modificados en el momento en que se produzca la revisión de la Legislación estatal. En el supuesto de modificación de la Legislación Básica, continuarán siendo vigentes los preceptos que sean compatibles o permitan una interpretación armónica con los nuevos principios de la Legislación estatal, mientras no exista adaptación expresa de la Legislación autonómica.»

Aquí se resalta otra vez la indudable necesidad y las consiguientes ventajas que se siguen de que la Ley Básica no se limite a ser una Ley

(107) PAREJO ALFONSO: *La prevalencia...*, cit., págs. 110 y 111.

(108) Cfr. *La prevalencia...*, cit., pág. 115. Para una explicación exhaustiva de lo que la preclusión y el desplazamiento significan, véase GARCÍA DE ENTERRÍA: *Curso...*, cit., págs. 298-306, y BORRAJO INIESTA: «La prelación: conflicto de leyes en el federalismo norteamericano», en la obra colectiva *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, Madrid, 1984, I, págs. 521-551.

de principios, cualquiera que sea la exhaustividad que éstos puedan tener, sino que también se comporta como una auténtica Ley reguladora que cubra estos lapsus temporales que transcurren entre la modificación de la normativa básica y la pertinente adaptación de la legislación autonómica.

Por último y para terminar con este orden de consideraciones en torno a las relaciones que se entablan entre las Leyes Básicas estatales y las Leyes regionales, se debe poner en escena un dato que aparece íntimamente conectado a la inexistencia de una relación jerárquica entre la normación básica y la normación de desarrollo: la potestad normativa de las Comunidades Autónomas no reviste un cariz reglamentario, como de forma temprana dejó establecido el T. C. (109), sino que, por el contrario, ofrece a las Comunidades Autónomas la posibilidad de acometer políticas propias con el solo límite de la adecuación a las bases.

TORNOS MÁS ha explicado esta posibilidad atendiendo, precisamente, a uno de los sectores —el económico— donde los legislativos regionales pueden imprimir una impronta más profunda: «No existe una división de poderes legislativo-ejecutivo entre el Estado y la Región, sino que el poder *se dimensiona*. Frente a un poder central que planifica lo económico y una Región que gestiona, se antepone la dimensión del legislativo en distintas esferas, con diversos poderes coordinados, de forma que planifica en primer grado el Parlamento Nacional y, en segundo grado, una Región concebida como ente de gobierno y con capacidad para reflejar, incluso en materia económica, los peculiares intereses de su comunidad, solidarios con los del resto del Estado» (110).

Y es que quizás nos hemos dejado deslumbrar en exceso por el término «desarrollo», con el que se expresan la Constitución y los Estatutos, y hemos olvidado, por el contrario, que ese desarrollo, cuando se complica con el significado de la autonomía política, adquiere un carácter que rebasa con creces el de desarrollo a que nos acostumbran las relaciones Ley-Reglamento. En otras palabras, acaso de una manera un tanto sutil estemos aún afirmando que la naturaleza de la potestad normativa de las Comunidades Autónomas no reviste un carácter reglamentario, aplicando o trasladando estos moldes a las relaciones entre la Ley Básica estatal y la Ley autonómica.

Si bien es cierto que la función de las bases, definidas en un sentido positivo, es marcar los «objetivos, fines y orientaciones generales para

(109) Sentencia del T. C. de 28 de abril de 1983 (BOE de 17 de mayo).

(110) «La intervención de las Comunidades Autónomas en la Economía», en REDA, núm. 21.

todo el Estado» (111), este encuadramiento permite en su seno distintas opciones alternativas que no se darían en el supuesto de que nos encontrásemos ante una potestad reglamentaria. La salvaguarda de la unidad, como bien tiene declarado el T. C., es cosa bien distinta de la uniformidad.

(111) Sentencia del T. C. de 7 de abril de 1983 (BOE de 27 de abril).

