

NOTICIA DE LIBROS
Y REVISTAS

1. NOTICIA DE LIBROS

Iñaki Lasagabaster Herrarte, *El sistema competencial en el Estatuto de Autonomía*, Col. «Cuadernos Autonómicos 9», Ed. IVAP, Oñati 1989.

El tema del reparto competencial está íntimamente ligado y debe partir de la definición del modelo de Estado. Y resulta evidente por las muchas páginas que se escriben y se han escrito sobre ello que se trata de una cuestión compleja y de gran trascendencia; que además en nuestro país se tuvo que llevar a cabo en un momento histórico muy concreto, a través de un texto único y sobre un sistema que hasta entonces se había fundado en criterios de fuerte centralización.

El tratamiento que se hace en esta obra de la distribución competencial prevista en la Constitución Española y en concreto el Estatuto de Autonomía Vasco, es a todas luces de gran interés; no sólo por la actualidad del tema, que brilla por sí mismo, sino también por la agudeza crítica con que es abordado; las constantes referencias al derecho comparado, analizando las soluciones adoptadas concretamente en los Estados federales y por el estudio detallado de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional así como por recoger las interpretaciones realizadas, entre otros, por Eduardo García de Enterría, Santiago Muñoz Machado, Ignacio de Otto, Joaquim Tornos al atender a conceptos claves de esta problemática.

El libro que comentamos, después de referirse de forma breve y general a los sistemas de distribución de competencias

más caracterizados en el derecho comparado, pasa a centrar su atención en la Constitución española de 1978 destacando que el previsto en ésta es un modelo de doble lista más cláusula residual, que resulta excesivamente complejo. En este capítulo al que nos referimos, Lasagabaster afirma en base a la Sentencia 94/1985, de 29 de julio, que las Comunidades autónomas no estén limitadas en su asunción de competencias a lo que dicen los arts. 148 y 149 CE, sino que pueden fundamentarse en otros preceptos constitucionales; siendo por tanto tal afirmación de gran importancia ya que da pie a la toma en consideración de preceptos cuyo juego en este campo puede ser de gran trascendencia, piénsese en la Disposición adicional primera de la Constitución. Además, el autor, tomando también como punto de partida otra sentencia del Tribunal Constitucional, 76/1983 de 5 de agosto, hace una segunda matización esta vez relacionada con el principio de «reserva de Estatuto». Al respecto, señala el alto tribunal que «la reserva que la Constitución hace al Estatuto en esta materia no es total o absoluta; las leyes estatales pueden cumplir en ocasiones una función atributiva de competencias y en otras una función delimitadora de su contenido»; y en relación al papel atributivo dice el Tribunal Constitucional que ello sucede cuando la

Constitución remite a una ley del Estado para precisar al alcance de la competencia que la Comunidad autónoma puede asumir, lo que condiciona el ámbito de la posible asunción estatutaria de competencias, y lo mismo ocurre cuando los Estatutos cierran el proceso de delimitación competencial remitiendo a las prescripciones de una ley estatal, en cuyo supuesto al reenvío operado atribuye a la ley estatal la delimitación del contenido de las competencias autonómicas.

Pues bien, a la vista de esta interpretación constitucional Lasagabaster apunta que la función delimitadora de competencias de las leyes estatales es admisible cuando es la propia Constitución la que lo establece (a saber, el art. 149.1 - 29 CE). Por el contrario considera que no es de recibo que este criterio se extienda a los supuestos en los que son los Estatutos de Autonomía los que remiten a esa normativa estatal; puesto que con ello el Estatuto de Autonomía perdería todo su sentido, quedando vacío de contenido, dado que una de las funciones principales que le otorga la Constitución (art. 147.2.d) se quedaría sin ninguna virtualidad es decir, determinar «las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución». Y a mayor abundamiento esa función no puede encomendarse a otro tipo de norma que no sea el Estatuto, a no ser que exista una expresa previsión constitucional; de manera que una norma estatutaria que remite el delimitado competencial a una ley estatal sería una norma inconstitucional por conculcar el art. 147.2.d) de la Constitución.

Resultando también destacable que de seguirse la concepción apuntada por el Tribunal Constitucional, se fortalece el papel del Estado y se choca inevitablemente con el derecho a la autonomía que prescribe el art. 2 del texto fundamental, al dejar a una de las partes la concreción de un aspecto de ese derecho sin tener

para nada en cuenta a las Comunidades autónomas afectadas.

Siguiendo en la lectura de este pequeño gran libro, el autor hace especial hincapié en la totalidad del art. 150 de la Constitución, procediendo a un estudio crítico y pormenorizado de cada uno de sus párrafos; puesto que el mencionado precepto constitucionaliza unas posibilidades de intervención del Estado en el reparto competencial Estado-Comunidades Autónomas y prevé la modificación extra-estatutaria de las competencias. En relación al art. 150.1 de la Constitución se pone de relieve que nada tiene que ver con la legislación delegada de los artículos 82 y ss. de la Constitución así como tampoco con la legislación básica del art. 149.1 de la misma Norma; ya que el primero de todos los preceptos citados hace derivar la potestad legislativa de las Comunidades autónomas de la ley estatal, de la ley marco y no de la Constitución. En cuanto al desarrollo de la ley marco estatal, siendo múltiples las interpretaciones de los distintos sectores doctrinales respecto de la expresión «normas legislativas»; el autor estima que aquél podrá darse tanto por leyes autonómicas como por normas de rango reglamentario. Y por último, considera que el alcance de las expresiones «principios, bases y directrices» —que deberá señalar la ley marco y desarrollar las normas autonómicas— no es fácilmente señalable, aunque dado que el Estado cede graciosamente su potestad legislativa, el contenido de esos términos significa que la ley marco tanto puede ser muy genérica, como perseguir unas finalidades muy concretas y, en consecuencia, vincular estrechamente al legislador autonómico.

El segundo párrafo del art. 150 de la Constitución, al igual que el primero se refiere a la ampliación extraestatutaria de las competencias autonómicas. Se recoge en esta obra, la opinión defendida por

Muñoz Machado al señalarse que las transferencias o delegaciones no pueden realizarse en los mismos Estatutos, pese a su carácter formal de ley orgánica; y en relación al tipo de «facultades» que pueden transferirse o delegarse se pronuncia en favor de una interpretación amplia, pudiendo versar por tanto sobre facultades legislativas como ejecutivas. La limitación de que sólo afecten a materias de «titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación», da a entender que entre estas materias estarán comprendidas no solamente las que son competencia estatal en virtud de la cláusula residual sino también aquéllas que vienen enumeradas en el art. 149.1 como exclusivas del Estado; y en cuanto al vocablo «por su propia naturaleza» acertadamente Lasagabaster opina que con el mismo lo único que se quiere poner de manifiesto es que hay materias en las que sus «características técnicas» hacen imposible una transferencia o delegación; piénsese por ejemplo en el sistema monetario, divisas... mientras que otras no ofrecen ningún tipo de dificultad, sería el caso de las relaciones internacionales.

Finalmente este capítulo se cierra con el estudio del art. 150.3 de la Constitución, que mira a la reducción extraestatutaria de las competencias de las Comunidades autónomas; y que como pieza excepcional que es solamente se aplicará «cuando así lo exija el interés general» y no sean suficientes las normas de distribución de competencias previstas en otros preceptos para su garantía. Se destaca en relación al mismo, los diferentes problemas que surgen cuando se intenta poner en práctica: Así se pone de relieve que la armonización es de las «disposiciones normativas» de las Comunidades autónomas, tanto las que tienen rango de ley como las de naturaleza reglamentaria, no es por tanto objeto de este precepto

actuar en abstracto sobre una determinada materia de competencia autonómica. Por todo ello, parece ser, según Lasagabaster, que para emanar la ley armonizadora será necesario que existan normas autonómicas, es decir, que la actuación armonizadora será *ex post* y no anterior; si bien entendemos que nada impide que la armonización se produzca con carácter preventivo tal como se apunta en «El sistema jurídico de las Comunidades autónomas» de E. Aja J. Tornos, T. Font, y otros, puesto que «la protección de las Comunidades Autónomas no pasa por esta previsión del Estado sino por el cumplimiento minucioso de las condiciones exigidas para proceder a la armonización». En definitiva aún para el caso de que hubiera normas autonómicas previas a la ley de armonización resultaría difícil que existieran en todas las Comunidades autónomas y por tanto para algunas sería siempre anterior, de forma que la armonización con carácter preventivo vendría a evitar que el interés general se vea amenazado.

Un tema interesante, también estudiado en este libro, es el relativo a los tipos de competencias. Son dos los capítulos dedicados a este tema. En ellos se trata la tipología competencial por su alcance material o funcional; y es en el primero donde se analiza el importante concepto de materia; puesto que no olvidemos que los diferentes tipos de competencias legislativas y ejecutivas que se reconocen al Estado y a las Comunidades autónomas se actúan sobre determinadas materias, las cuales dividen el campo material de actuación de las normas, pero no siempre de forma clara, haciéndose difícil definir con rotundidad cuando una norma determinada forma parte de una materia u otra; y en consecuencia resulta encajable en uno u otro título competencial. Se llega a una conclusión en relación a lo que hay que entender por materia, y es que

difícilmente este término, pese a los esfuerzos del Tribunal Constitucional en dar una definición, admite conceptualizaciones con valor general, por lo que habrá que limitarse a la solución del caso concreto, esperándose que este nuevo problema se diluya con el paso del tiempo, cuando se asiente el reparto de competencias Estado-Comunidades autónomas.

Las páginas siguientes están dedicadas a las competencias exclusivas, compartidas y de ejecución. Respecto de las primeras se destaca el sentido marcadamente equívoco con que el adjetivo exclusivo se utiliza en el texto de la Constitución como en el de los Estatutos de Autonomía y se establece que es competencia exclusiva de las Comunidades autónomas aquella que afecta no solamente a una materia y a todas las potestades ejercitables sobre la misma «in totum», sino también a la que reconoce únicamente la potestad para dictar la normativa de desarrollo. Además se subraya otra cuestión como es la relativa a que la existencia de competencias exclusivas en determinadas materias está frecuentemente condicionada por otros títulos competenciales.

Por lo que se refiere a las competencias compartidas, se procede en primer lugar a hacer una aclaración terminológica al señalarse que siempre que sobre una cuestión exista una competencia legislativa estatal para normar lo básico y una competencia autonómica de desarrollo, el tipo competencial resultante recibirá la apelación de compartida; y posteriormente se analiza a la luz de la jurisprudencia constitucional la primera parte de ese binomio, es decir, el concepto de bases. En relación al mismo se recoge la propuesta presentada en *Informe sobre las autonomías* por J. Tornos, E. Aja, T. Font y otros, mediante la cual se intenta condicionar las competencias estatales en

mayor medida de lo que estaban hasta ahora y además Lasagabaster recoge la reciente STC 69/1988 de 19 de abril, en la que el alto tribunal opta por una concepción dual, material y formal, de las normas básicas.

Finalmente, el autor atiende al problema de la unidad —diversidad de los derechos y deberes de los ciudadanos como consecuencia de la multiplicación de los centros de producción de normas con rango legislativo. Así, contempla lo señalado por el Tribunal Constitucional al referirse al principio de igualdad y considera que éste no exige una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento, admitiendo la existencia de posiciones jurídicas distintas de los ciudadanos en las diferentes Comunidades autónomas, teniendo por tanto una virtualidad personal y no territorial.

En lo relativo a ordenamientos autonómicos y derechos fundamentales, el autor destaca que la reserva de ley orgánica significa que las Comunidades autónomas no pueden emanar una normativa propia si bien añade que tal reserva en relación con los derechos fundamentales hay que analizarla teniendo en cuenta no sólo el art. 81.1 de la Constitución, sino el resto del articulado constitucional y especialmente el art. 149.1 que opera la función de restringir la reserva de ley orgánica a las condiciones o aspectos básicos a que se refiere este precepto, pues en caso contrario, la reserva de ley orgánica impediría la actuación en esa materia de las Comunidades autónomas pues su propio concepto excluye la competencia autonómica. Finaliza el último capítulo de esta obra, con el estudio del art. 149.1. 1.º de la Constitución al cual se califica de norma habilitadora de competencias, cuyo campo de actuación es todos los derechos comprendidos en el Capítulo II, del Título I de la Constitu-

ción, así como a cualquier regulación de una materia que puede afectar a esos derechos. Propiniendo que este precepto fuese estimado solamente como un límite al ejercicio de las competencias autonómicas, pero en ningún caso como una norma habilitante de competencia estatal.

En suma, el libro de Iñaki Lasagabaster Herrarte es de obligada consulta para comprender el sentido y la finalidad del sistema de distribución de competencias; instaurado por la Constitución Española de 1978.

Belén Noguera de la Muela

