

# EL ORDENAMIENTO ESTATAL Y LOS ORDENAMIENTOS AUTONOMICOS: SISTEMA DE RELACIONES

Por

EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA

Catedrático de la Facultad de Derecho de Madrid

**SUMARIO:** I. LA PLURALIDAD DE ORDENAMIENTOS.—II. LA RELACIÓN PRIMARIA ENTRE LA PLURALIDAD DE ORDENAMIENTOS: 1. *El principio general de separación o principio de la competencia.* 2. *La articulación de los ordenamientos estatal y autonómico en el supraordenamiento constitucional.* 3. *La posición jurídica de los Estatutos de Autonomía:* A) El Estatuto en el sistema constitucional; B) El Estatuto como norma autonómica y como norma del Estado; C) El Estatuto como norma subordinada a la Constitución; D) El Estatuto como norma superior a las demás leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas.—III. LAS RELACIONES POSITIVAS ENTRE EL ORDENAMIENTO ESTATAL Y LOS ORDENAMIENTOS AUTONÓMICOS.—IV. LA COOPERACIÓN ENTRE LOS ORDENAMIENTOS ESTATAL Y AUTONÓMICO: PRINCIPIO GENERAL.—V. LA CONCURRENCIA NORMATIVA ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: NORMATIÓN BÁSICA Y NORMATIÓN DE DESARROLLO: 1. *La idea de dicha concurrencia.* 2. *El primer debate sobre el contenido de las bases: concepto formal y concepto material de bases.* 3. *La estructura de la normación básica: círculo material de interés general, círculo de encuadramiento y círculo de suplencia.* 4. *La relación bases-desarrollo: preclusión, desplazamiento y condición de integración.* 5. *El problema del rango de las dos normaciones.*—VI. LA EJECUCIÓN AUTONÓMICA DE LA LEGISLACIÓN DEL ESTADO: 1. *La significación general de esta fórmula colaborativa entre los dos ordenamientos.* 2. *Las competencias propias del Estado en esta fórmula colaborativa.* 3. *El problema del poder de supervisión del Estado sobre la ejecución autonómica de sus normas:* A) El tema general; B) Las razones del poder de supervisión; C) Extensión del poder de supervisión; D) Los instrumentos del poder de supervisión. En particular el artículo 155 de la Constitución; E) Las medidas preventivas de la unidad básica de ejecución de la legislación del Estado.—VII. LA COORDINACIÓN ENTRE LOS DOS ÓRDENES.—1. *Naturaleza y contenido de la institución.* 2. *Los instrumentos: la técnica de las directrices.* 3. *Los instrumentos: los planes como técnica de coordinación.*—VIII. LAS RELACIONES DE INTERFERENCIA ENTRE LOS DOS ORDENAMIENTOS: DELEGACIONES ESTATALES EN FAVOR DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA, INTERVENCIÓN COERCITIVA: 1. *Las delegaciones estatales en favor de las Comunidades Autónomas:* A) Delegaciones normativas; B) Delegaciones de competencias. 2. *Las leyes estatales de armonización.* 3. *Ejecución y coerción estatal. El artículo 155 de la Constitución.*—IX. LAS RELACIONES DE INTEGRACIÓN ENTRE LOS DOS ORDENAMIENTOS: LA CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DE PREVALENCIA DEL DERECHO ESTATAL: 1. *La significación general de la cláusula de prevalencia.* 2. *El campo aplicativo de la cláusula.* 3. *Los efectos.* 4. *El fundamento de la regla de prevalencia.*—X. LAS RELACIONES DE INTEGRACIÓN ENTRE LOS DOS ORDENAMIENTOS: LA CLÁUSULA DE SUPLENCIA GENERAL DEL DERECHO ESTATAL.

## I. LA PLURALIDAD DE ORDENAMIENTOS

Uno de los temas capitales con que han de enfrentarse hoy los juristas españoles es el de la pluralidad de ordenamientos jurídicos. No es nueva, ciertamente, la existencia de tal pluralidad, la cual deriva, como notó certeramente Santi ROMANO, de la pluralidad de organizaciones. Desde la perspectiva del Derecho del Estado, al margen, pues, del Derecho extraestatal (Derecho internacional o supranacional o de relación con organizaciones eclesiásticas extraestatales, para no referirnos a las organizaciones marginales, o incluso delictivas), esas organizaciones, en cuanto reconocidas como entes personificados por tal Derecho, integran cada una un ordenamiento específico; ahora bien, pluralidad de entes, y específicamente de entes públicos (en cuanto de ellos derivan ordenamientos públicos), ha existido siempre.

Sin embargo, tras la Constitución de 1978 esa pluralidad de entes públicos se ha matizado con un hecho decisivo, la creación de un conjunto de entes territoriales substantivos dotados de fuertes poderes políticos y no simplemente administrativos, las Comunidades Autónomas. Los entes públicos territoriales, como es conocido, frente a los no territoriales, son titulares ya, por su simple posición y estructura técnica, de los poderes públicos superiores y específicamente de un poder normativo general, con efectos sobre cuantos se encuentren sobre el territorio y no reducido a colectivos corporativos o a círculos de interesados, más o menos, convencionalmente delimitados. Las Administraciones locales han sido en nuestra tradición el tipo mismo, y único, de estos entes, fuera del Estado mismo. Ahora bien, las Comunidades Autónomas suponen un salto dialéctico sobre la naturaleza de los entes locales, que son entes con responsabilidades y poderes meramente administrativos, y cuyos poderes normativos, aunque operando en un ámbito autonómico garantizado por la ley y aun cubiertos por una «garantía institucional» en la propia Constitución, como ha precisado la importante Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981, son poderes meramente reglamentarios, de modo que los ordenamientos locales son ordenamientos menores que no tocan a las grandes cuestiones personales y colectivas que sólo las leyes pueden regular, como sabemos. Por contra, las Comunidades Autónomas no son precisamente entes menores, ni sus funciones son

puramente administrativas, ni sus normas de simple rango reglamentario. Son entes políticos de primera significación, como que partes mismas del Estado, al cual componen propiamente y en cuya voluntad superior participan. El Tribunal Constitucional ha calificado con énfasis al sistema surgido de la Constitución de 1978 de un «Estado compuesto» (Sentencias de 28 de enero y 14 de junio de 1982, y de 20 de abril de 1983), aludiendo, naturalmente, al sistema de autonomías político-territoriales de las nacionalidades y regiones que consagra como un principio básico (en la expresiva fórmula «reconoce y garantiza») el artículo 2.º de la Constitución. Esas Comunidades Autónomas no son, pues, simples entes administrativos, de gestión de intereses subalternos, sino que poseen una verdadera substancia política por su misma posición constitucional y, paralelamente, cuentan con un elenco de funciones y de poderes que igualmente tienen naturaleza política, como revela, tanto su extensión e importancia material, como, de manera especial, la circunstancia de que cuentan para la gestión de tales funciones con el poder político por excelencia, que es el poder legislativo, el poder de hacer leyes formales y, por tanto, de configurar políticas propias con la máxima amplitud, en cuanto que ordenadas directamente a la Constitución.

Al promulgarse la Constitución se suscitó un debate sobre la posibilidad de que los Estatutos de Autonomía asignaran verdadero poder legislativo a las Comunidades Autónomas, o, al menos, a las dotadas del grado de autonomía menor (puesto que la Constitución configura dos niveles autonómicos diversos, el más amplio o del artículo 151, que hoy poseen sólo Cataluña, País Vasco, Galicia, y Andalucía, y el resto, con poderes menores); el texto constitucional sólo aludía a «Asambleas legislativas» o parlamentarias en el caso de la autonomía superior, si bien otros preceptos, como los artículos 150 y 153 a), admitía la existencia general de normas autonómicas de rango legislativo. Hoy la polémica ha perdido todo interés, porque la generalidad de los Estatutos aprobados, como consecuencia de los llamados pactos autonómicos de 1981, Estatutos que han cerrado ya el sistema autonómico (con la sola excepción de las ciudades de Ceuta y Melilla) en todo el territorio nacional, han reconocido todos ellos poderes legislativos genuinos a todas las Comunidades Autónomas, sin excepción.

Por su parte, el Tribunal Constitucional ha hecho una precisión esencial, la de que esas leyes autonómicas pueden cubrir perfectamente

por sí mismas la reserva constitucional de ley (Sentencia de 16 de noviembre de 1981), con lo cual su identidad de naturaleza con la ley ordinaria del Estado ha quedado definitivamente establecida. La ley autonómica y la ley del Estado tienen, pues, el mismo rango, el mismo valor y la misma irresistibilidad, salvo para el Tribunal Constitucional, único órgano público que puede —y a los dos tipos de ley idénticamente, mediante también los mismos cauces procesales— anularlas (arts. 153, *a* y 161.1.1 de la Constitución; arts. 27 y 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional —en adelante LOTC—).

(Aparte de la Ley Autonómica Parlamentaria, varios Estatutos han previsto también decretos legislativos dictados por los respectivos ejecutivos en virtud de delegación legislativa recepticia acordada por los Parlamentos autonómicos, en los mismos términos y límites que en el caso de los órganos estatales: así, Estatuto Catalán, artículo 33.1; Estatuto Gallego, artículo 10.1 *a*); Estatuto Cántabro, artículo 9.º, 1, *a*); Estatuto de La Rioja, artículo 17.3; Estatuto Aragonés, artículo 15.2; Estatuto de Castilla-La Mancha, artículo 9.º.2 *a*); Amejoramiento del Fuero Navarro, artículo 21; Estatuto Balear, artículo 27.1; Estatuto de Madrid, artículo 16; la doctrina ante el silencio de los Estatutos, no admite, con excepción de LASAGABASTER, el decreto-ley autonómico.)

Se comprende, entonces, que la presencia en nuestro «Estado compuesto» de entes públicos territoriales, dotados de inequívoca sustancia política y armados de verdadero poder legislativo, eleva el problema de la pluralidad de ordenamientos jurídicos —el general del Estado, más los particulares de cada una de las Comunidades Autónomas— a varias potencias respecto de la situación anterior a la Constitución. Subsiste, por supuesto, la pluralidad de ordenamientos jurídicos, según la pluralidad de organizaciones menores, de rango puramente administrativo en el ámbito público, reconocidas por el Derecho del Estado, en los términos tradicionales. Pero esos ordenamientos autonómicos, sostenidos por la propia Constitución, y por los Estatutos dictados en aplicación de la misma, y animados por poderes legislativos genuinos, produciéndose en ámbitos materiales sumamente extensos, han creado una problemática completamente nueva, además de sumamente relevante en la vida jurídica ordinaria, respecto del problema de la pluralidad de ordenamientos, que ha pasado a ser así uno de los problemas básicos del sistema jurídico entero.

## II. LA RELACIÓN PRIMARIA ENTRE LA PLURALIDAD DE ORDENAMIENTOS

1. *El principio general de separación o principio de la competencia*

La pluralidad de ordenamientos, para ser tal, implica que cada uno se mueva en un ámbito propio. Ello no excluye, como inmediatamente veremos, la existencia de ciertas relaciones interordinamentales, cuyo esclarecimiento preciso constituye una de las cuestiones más delicadas de esta materia, pero tales relaciones se traban justamente a partir de una separación previa, de una sustantividad inicial.

Un ordenamiento, en cuanto a sus elementos normativos (pues, como probó Santi ROMANO, el ordenamiento es inicialmente una organización, de la cual las normas son expresión e instrumento), es tal en la medida en que no es un conjunto de reglas, más o menos, separables de otro ordenamiento global, en la medida, pues, en que su posición no es explicable desde la perspectiva de la integración jerárquica en otro ordenamiento. Todo ordenamiento se basa, pues, en la separación que se expresa, por de pronto, en un sistema privativo de fuentes del Derecho, las cuales se producen en el ámbito propio de la organización de que el ordenamiento surge. Esas fuentes de Derecho, como propias de la organización específica de que se trata, no están jerárquicamente subordinadas a las fuentes de ninguna otra organización diferente, ni siquiera de la organización general que englobe a todos los ordenamientos particulares. Esto es lo que inicialmente significa el concepto de «autonomía», según su misma etimología, la capacidad de autonormarse. En cuanto tales fuentes, su validez reposa en la norma básica de la organización de que surge, la que ha definido su estructura y delimitado su ámbito propio, su esfera material de funcionamiento y actuación. En el seno de ese ámbito autonómico propio, constitucional o legalmente establecido, la norma autonómica es suprema y excluye a las normas de cualquier otro ordenamiento, las cuales, lejos de poder pretender en dicho ámbito cualquier superioridad por su origen diverso, serán nulas por invadir la esfera garantizada al principio autonómico —salvo que se trate de una norma que tenga rango suficiente para modificar, o incluso suprimir, dicha esfera o ámbito.

Por eso se ha dicho (y es hoy doctrina general), que las normas autonómicas no son jerárquicamente subordinadas a las del Estado y que para explicar su primaria relación con éstas no hay que acudir

al principio de jerarquía, sino al principio distinto de la competencia, según el cual en el ámbito competencial autonómico, la norma autonómica excluye a la del Estado y, en general, a la de cualquier otro ordenamiento. Por ello, el problema básico de todas las autonomías es, justamente, la delimitación del ámbito competencial donde esa autonomía, y, por tanto, sus normas propias, pueden producirse.

El ámbito autonómico de las Comunidades Autónomas está construido por la Constitución y por los Estatutos de Autonomía que la desarrollan y aplican a cada Comunidad Autónoma particular; por ello, teniendo en cuenta que, como veremos, los Estatutos tienen una fuerza superior a la ley estatal, de modo que son completamente inmunes a ella (como demuestra el tener atribuido por la Constitución una super-rigidez, que exige procedimientos reforzados, y en la práctica mixtos, de reforma: artículos 147.3 y 152.2 de la Constitución), una ley estatal que penetrase en dicho ámbito autonómico, lejos de poder pretender alguna superioridad sobre las leyes o, incluso, sobre los Reglamentos autonómicos, aun los más ínfimos, será radicalmente nula por violación de las normas constitucional y estatutaria (sobre esto último, cfr. artículo 28.1 LOTC) que han construido tal ámbito; así viene a decirlo el artículo 149.3 de la Constitución, sobre el que más adelante hemos de parar mientes. En este caso, pues, el principio de separación de ordenamientos comienza con las normas superiores respectivas, las de rango de ley.

En la Administración local, y, más aún, en las otras esferas autonómicas simplemente administrativas, los respectivos ámbitos autonómicos están contruidos por las leyes, normalmente ordinarias (sin perjuicio de lo que dispone el artículo 149.1.18.º respecto de dicha Administración local, que prevé un reparto normativo entre «ley básica» estatal y normación complementaria autonómica, en los términos que luego estudiaremos), aunque la Sentencia constitucional de 28 de julio de 1981 ha destacado la existencia de una «garantía institucional» constitucionalizada para los entes locales en los artículos 137 y 140, garantía que constituye un límite para el legislador. Como, a su vez, estos entes secundarios carecen de potestad legislativa formal, puede afirmarse que el principio de separación es plenamente eficaz a partir del nivel de reglamentos estatales (y, por supuesto, respecto de las mismas leyes estatales si violaren, o bien la «garantía institucional», o bien el reparto normativo sobre la materia entre el Estado y las Comunidades Autónomas que resulte de los Estatutos respectivos). Fue-

ra de este último supuesto, y con respeto de esos límites, que, como se habrá notado, son límites constitucionales o estatutarios, y no del ámbito autonómico menor propiamente tal, las leyes estatales podrán variar por sí mismas dicho ámbito autonómico.

El principio de separación de los ordenamientos se instrumenta con una garantía judicial específica, sin la cual el ámbito de autonomía quedaría siempre al albur de las decisiones de los entes con una posición política de preeminencia (protección jurisdiccional frente a las invasiones del ámbito autonómico por el Estado o, en el caso de la Administración local o de los entes de simple nivel administrativo, por el Estado o por las Comunidades Autónomas); o también, segunda hipótesis, con una garantía frente al abuso o exceso en la autonomía que pueda realizar el propio ente autonómico, infringiendo las normas que delimitan su ámbito competencial lícito. En el caso de la relación Estado-Comunidades Autónomas ese órgano judicial de garantía recíproca es el Tribunal Constitucional, bien mediante el recurso o cuestión de inconstitucionalidad (arts. 153 a, 161.1, 161.2 y 163 de la Constitución), bien mediante el conflicto de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas (art. 161.1 c), *ibidem*). En el caso de los entes locales y de nivel administrativo, la garantía judicial de los límites legales de la autonomía está normalmente en el orden contencioso-administrativo; el Tribunal Constitucional sólo deberá intervenir si se entiende que alguna ley viola la «garantía institucional» que a estos entes puede prestar la Constitución, o si dicha ley suscita cuestiones en cuanto a los límites de la competencia normativa que en la materia se repartan el Estado y las Comunidades Autónomas.

## 2. *La articulación de los ordenamientos estatal y autonómico en el supraordenamiento constitucional*

Si el mecanismo técnico del sistema exige poner el primer énfasis en el principio de separación entre los distintos ordenamientos, como hemos hecho, el siguiente paso es notar que esa separación no es en modo alguno absoluta, sino que encuentra articulación por arriba en la Constitución como *norma normarum* y, por tanto, como ordenamiento superior de todos los ordenamientos presentes en el territorio nacional. Hoy la unidad del ordenamiento general del Estado (artículos 1.º1; 9.º; 96; 147.1 de la Constitución) hay que buscarla a ese nivel, que comprende y abarca la totalidad del campo de los dos subsistemas, el estatal *stricto sensu* y el autonómico.

Conviene, desde esa nueva perspectiva, introducir ahora una distinción nueva. La Constitución es el supraordenamiento y en él se articulan el ordenamiento estatal *stricto sensu* y el autonómico, entendidos, acabamos de decirlo, como subsistemas por debajo de la norma suprema común. Ahora bien, la Constitución es ella misma la norma superior del Estado. Se está, pues, notoriamente, empleando el término Estado en dos significados distintos: uno más amplio, el Estado global (*Gesamtstaat*), que comprende todas las esferas que la Constitución construye y unifica, el estado como totalidad política organizada; y el Estado en sentido más estricto, como una parte de esa totalidad, aquella que formula y sostiene las normas comunes a todo el territorio nacional, como entidad contrapuesta en el reparto de competencias a las Comunidades Autónomas, y aun al resto de las autonomías menores. El Tribunal Constitucional ha señalado esa diferencia: «el término Estado es objeto en el texto constitucional de una utilización claramente anfibológica. En ocasiones (así, arts. 1.º, 56, 137 y en la propia rúbrica de su título VIII, por mencionar sólo algunos ejemplos) el término Estado designa la totalidad de la organización jurídico-política de la nación española, incluyendo las organizaciones propias de las nacionalidades y regiones que la integran y la de otros entes territoriales dotados de un grado inferior de autonomía; en otras, por el contrario (así en los arts. 3.º.1, 149, 150), por Estado se entiende sólo el conjunto de las instituciones generales o centrales y sus órganos periféricos, contraponiendo estas instituciones a las propias de las Comunidades Autónomas y otros entes territoriales autónomos» (Sentencia de 28 de julio de 1981).

Se vislumbra aquí, en cierto modo, la llamada doctrina de los «tres grados» en la explicación técnica del Estado federal, doctrina que procede de Kelsen y Nawiasky: según tal Estado, no serían dos, sino tres los niveles estatales, el de los Estados miembros (*Gliedstaaten*; recordemos que en nuestro sistema, las Comunidades Autónomas no alcanzan el carácter de verdaderos Estados y que aquí radica una de las diferencias con el sistema federal, aunque en buena parte puramente semántica), el del Estado superior (*Oberstaat*) y el del Estado global (*Gesamtstaat*), que se superpondría a los otros dos como un nivel propio. Tal teoría no es hoy aceptada comúnmente y no se admite que el tercer nivel constituya, por sí mismo, un nivel estatal diverso del segundo, salvo justamente en la teoría de la Constitución como supraordenamiento, «competencia de las competencias», y en las

instituciones del poder constituyente y de la justicia constitucional como comisionado y defensor de éste, que son las que sostienen tal concepción del supraordenamiento (esta posición, por cierto, es la que justifica que el Tribunal Constitucional, situado por encima de los dos subordenamientos, esté «sometido sólo a la Constitución y a la presente Ley Orgánica»: artículo 1.º LOTC). En el segundo nivel se insertan, en realidad, las funciones teóricamente separables del «Estado global», cuyos órganos no son, por ello, individualizables respecto de los del Estado en estricto sentido. Lo característico, justamente, de la fórmula política del Estado federal, o más inespecíficamente, del Estado compuesto, es que los órganos del *Oberstaat* lo son simultáneamente del Estado global o *Gesamtstaat* (y ello explica la presencia normal en ellos de representaciones institucionales del nivel político inferior: Estados miembros o Comunidades Autónomas), sin perjuicio de ese funcionamiento de la Constitución como supraordenamiento respecto de lo que para ella son dos subsistemas, dos ordenamientos, igualmente subordinados. (Sin embargo, y por la razón que acaba de notarse, la incorporación en el «Estado superior» de las funciones del «Estado global», en todo lo que no sea la posición de la Constitución, la idéntica subordinación a ésta de los dos ordenamientos no implica que ambos estén en situación de igualdad; como más adelante veremos, el ordenamiento estatal se coloca en una cierta situación de supremacía por relación a los ordenamientos autonómicos, lo que es perfectamente compatible con la posición de separación recíproca).

Si hemos visto que los dos grandes ordenamientos territoriales están entre sí en una posición básica de separación, ello es perfectamente compatible con que su relación respectiva, con el supraordenamiento constitucional, sea la de subordinación jerárquica. La Constitución ejerce su «primacía» (art. 27.1 LOTC) simultáneamente sobre los dos subordenamientos que de ella, como tronco común, parten, el estatal y el autonómico. A través de esta posición, la Constitución impone su eficacia normativa a todos «los poderes públicos» (artículos 9.º.1 y 53), y no sólo a los del Estado central.

Por eso, en la doctrina alemana, ha podido hablarse de que en la Constitución se encuentra la «competencia de las competencias» (*Kompetenz-Kompetenz*), pues su primera función es la de distribuir todas las competencias públicas y, por de pronto, en la perspectiva en que ahora estamos, en su función de supraordenamiento, distribuir los espacios competenciales de cada uno de los ordenamientos subor-

dinados (estatal, autonómico, local: artículo 137), el espacio competencial que cada uno va a tener como propio y en el que va a desplegar sus respectivas potestades normativas.

De esa posición de cada ordenamiento con la Constitución, en cuanto centro o tronco común, a todos ellos, deriva, obviamente: 1.º que la validez de todas las normas, tanto del Estado como de los ordenamientos autonómicos, esté condicionada a su constitucionalidad; 2.º correlativamente, que no sólo el Derecho estatal, sino la totalidad de los Derechos autonómicos, a comenzar por los Estatutos, como inmediatamente veremos, deben ser interpretados «conforme a la Constitución», según un concepto hoy ya generalizado en la doctrina y en la jurisprudencia constitucional. En este nivel y sólo en él, sin perjuicio del sistema de relaciones interordinamentales que hemos de estudiar, se anuda hoy, como ya hemos dicho, la unidad del ordenamiento del «Estado global».

### 3. *La posición jurídica de los Estatutos de Autonomía*

Para concluir de precisar la articulación constitucional de los ordenamientos autonómicos es preciso hacer una mención al papel de los Estatutos de Autonomía.

#### A) *El Estatuto en el sistema constitucional*

Una de las diferencias entre nuestra fórmula de Estado compuesto y la de Estado federal típico es que la Constitución no ultima por sí sola la distribución de competencias. En nuestro sistema la Constitución se limita a ofrecer un marco formal que permite opciones autonómicas concretas de «acceder a su autogobierno» (art. 143.1) a las «nacionalidades y regiones» (art. 2.º), opciones que se concretarán en un «Estatuto de Autonomía» propio de cada una de ellas, y que especificará tanto la organización propia de la respectiva Comunidad Autónoma como el nivel de competencias que, «dentro del marco establecido en la Constitución», asume dicha Comunidad en concreto (art. 147.1). Esto es lo que se ha llamado el «carácter dispositivo» de la autonomía territorial en nuestra Constitución, la cual no diseña ni el «mapa autonómico», esto es, la división del territorio nacional en un número determinado de Comunidades Autónomas, ni el contenido concreto de la autonomía, el cual deberá ser «asumido», dentro del cuadro ofrecido por la Constitución, a través del respectivo Estatuto (las competencias no asumidas por los Estatutos restarán de la

titularidad del Estado: artículo 149.3). La autonomía se ha considerado en la Constitución, pues, un «derecho» de las nacionalidades y regiones (arts. 2.º, 143.1 y 151 y disposición transitoria 2.ª) y el sistema autonómico en sí mismo, el resultado final del ejercicio de dicho derecho. Ahora bien, ese resultado se ha concluido ya en 1983, tras los llamados «pactos autonómicos» de los dos principales partidos nacionales concluidos en julio de 1981, pactos que han presidido el llamado «proceso autonómico» desde ese momento a través de la formulación del «mapa autonómico» final y del diseño del tipo de Estatutos dictados a partir de esa fecha, que son todos menos los cuatro precedentes que contienen las autonomías mayores (País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía).

Por ello, ha podido afirmar VANDELLI que tales pactos autonómicos y el proceso estatutario subsiguiente a los mismos (como, igualmente, la aprobación de los Estatutos precedentes), en cuanto han asignado un contenido concreto al marco puramente hipotético de la Constitución, han de ser vistos como una verdadera «convención constitucional» en el sentido de DICEY, y hoy recibido en la doctrina constitucionalista general, esto es, como un acuerdo más o menos explícito (aquí, explícito, precisamente) que formula reglas constitucionales materiales no contenidas en el texto formal de la Constitución y que vienen a complementar ese texto formal (afirmación que luego precisaremos algo más en el plano estrictamente técnico).

#### B) *El Estatuto como norma autonómica y como norma del Estado*

Los Estatutos de Autonomía son, pues, los instrumentos claves para pasar de la posibilidad formal a la realidad autonómica concreta, e interesa ahora precisar su naturaleza jurídica. Se ha discutido (igualmente, en Italia, donde, a través del influjo de nuestra Constitución de 1931, los Estatutos ocupan un lugar análogo para la construcción de su Estado regional) si los Estatutos son normas del Estado o normas autonómicas ellas mismas. Son las dos cosas, con toda claridad, dado su origen, su aprobación y su posición respecto a la Constitución. Son expresión del principio autonómico en cuanto que (fuera de los supuestos específicos del artículo 144, apartado b y c) su formación comienza con una «iniciativa autonómica» (arts. 143 y 151), continúa con una elaboración formulada por las representaciones del territorio de que se trata (art. 146) y aun, en el caso de los Estatutos del nivel superior de autonomía, se prolonga en la propia fase de aprobación

por las Cortes Generales, en cuanto que en tal fase se requiere ordinariamente un «común acuerdo [para] su formulación definitiva», acuerdo que a las Cortes como tales corresponde únicamente «ratificar», o no (art. 151.2); en fin, igualmente, el principio autonómico presente en los Estatutos se hace visible en la técnica de la rigidez de que, una vez aprobados, les dota la Constitución, puesto que su modificación requerirá, como veremos, un consentimiento de las representaciones del respectivo territorio.

Pero, a la vez, es también notorio que se trata de una norma estatal (en el sentido del «Estado global», antes especificado), y así lo precisa el artículo 147.1 de la Constitución: «...Los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico». Desde el punto de vista formal ello es patente, puesto que el Estatuto, con independencia de su proceso de formación, es una Ley Orgánica de las Cortes Generales (art. 81.1, 146, 147.3, 151). Pero acaso puede tener mayor interés insistir en que el Estatuto es una norma propia del Estado global por su propia función y contenido, en cuanto que complemento indispensable de la Constitución para convertir en acto la potencialidad autonómica que ésta ha previsto, puesto que, como ya sabemos, sin Estatuto no surge una Comunidad Autónoma. De este modo el Estatuto especifica el marco de la Constitución respecto de cada autonomía en particular, con lo que el ordenamiento autonómico respectivo ha de encontrar en su Estatuto su norma suprema, aunque «dentro del marco establecido en la Constitución», como precisa el artículo 147 de ésta; en términos más técnicos habría que decir que la norma suprema de cada autonomía está constituida por la Constitución y por su Estatuto propio simultáneamente, Estatuto que especifica el marco constitucional.

### C) *El Estatuto como norma subordinada a la Constitución*

Esta última matización tiene importancia y es la que permite decir que el Estatuto no es un orbe cerrado en sí mismo, que ultima toda la organización y competencias de la respectiva Comunidad Autónoma, esto es, una especie de Constitución propia de ésta, con rango equiparable a la de la Constitución general propiamente dicha. Aunque, a veces, se pretende en la polémica política, no es cierto que los Estatutos de Autonomía tengan rango constitucional y que su interpretación deba reducirse a su propio texto. Así podría ser, más o menos,

si la Constitución se hubiese limitado a efectuar una remisión en blanco a los Estatutos para determinar el alcance y contenido de las autonomías, pero no es éste el caso; la remisión no se hace en blanco (esto es, la Constitución no se limita a hacer posibles los Estatutos, sin otra precisión de fondo, aceptando cualquier contenido posible de los mismos), sino que esa remisión se efectúa dentro de un «marco» diseñado con cierta precisión en su título VIII y especialmente en los artículos 137 a 139, inclusive, 148, 149, 150 y 155 (aparte del marco financiero, que se encuentra en los artículos 156 y ss.), marco que no puede ser excedido por los Estatutos. Quizá lo esencial de ese marco sea la formulación de unos límites determinados a las autonomías, bien generales (por ejemplo, artículos 138, 139, 155), bien los específicos de respetar un elenco precisado de «competencias exclusivas» del Estado, que se formula, sobre todo, en el artículo 149.1, competencias de que el Estado dispone *ex constitutione*, expresión concreta de la «indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles» (art. 2.º), inseparables, por tanto, de su titularidad e inmune, tanto a los Estatutos como a cualquier norma autonómica derivada.

De este modo, el Estatuto, ni puede ser del mismo rango que la Constitución, a cuya «primacía» absoluta está subordinada, según ya vimos (y así lo reconoce el art. 27.2 a) LOTC, al admitir de manera expresa que «los Estatutos de Autonomía» «son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad»), ni está exento del principio básico de «interpretación conforme a la Constitución», que es un derivativo de lo primero. Lo cual admite una corroboración elemental: si la autonomía es una creación no sólo del Estatuto, sino de la Constitución más el Estatuto, como ya notamos, ambos instrumentos, conjuntamente, son la norma suprema de la misma, conjunción en cuya articulación interna es «dogma dominante», y no puede dejar de serlo, la Constitución, como bien sabemos.

El Tribunal Constitucional así lo ha precisado, en su Sentencia de 4 de mayo de 1982:

«No es admisible la idea de que, una vez promulgado el Estatuto de Autonomía, es el texto de éste el que únicamente debe ser tenido en cuenta para realizar la labor interpretativa que exige la delimitación competencial. Si se procediese así, se estaría desconociendo el

principio de supremacía de la Constitución sobre el resto del Ordenamiento jurídico, del que los Estatutos de Autonomía forman parte como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma que el Estado reconoce y ampara como parte integrante de su Ordenamiento jurídico (art. 147.1 de la Constitución).

Ello supone, entre otras posibles consecuencias, que el Estatuto de Autonomía, al igual que el resto del Ordenamiento jurídico, debe ser interpretado siempre de conformidad con la Constitución y que, por ello, los marcos competenciales que la Constitución establece no agotan su virtualidad en el momento de aprobación del Estatuto de Autonomía, sino que continuarán siendo preceptos operativos en el momento de realizar la interpretación de los preceptos de éste, a través de los cuales se realiza la asunción de competencias por la Comunidad Autónoma».

La doctrina está confirmada por las Sentencias de 27 de julio, 23 de noviembre y 30 de noviembre de 1982.

*D) El Estatuto como norma superior a las demás leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas*

Ahora bien, si el Estatuto no alcanza el rango de norma constitucional, no por ello podrá decirse que tiene el rango común de cualquier otra ley, o ley orgánica. Por aquí quiebra la tesis de que en materia autonómica la Constitución se habría limitado a efectuar una «reserva de ley orgánica», que equivaldría a «desconstitucionalizar la estructura del Estado» (CRUZ VILLALÓN). La Constitución ha evitado este escollo, que hubiera sido grave, y si ha exigido el complemento de un Estatuto, que se aprueba como ley orgánica, para que cada Comunidad Autónoma se constituya como tal y asuma su conjunto de competencias autonómicas, tasadas en dicho Estatuto, no admite que una vez aprobado éste pueda ser sustituido indefinidamente por ulteriores leyes orgánicas. Por el contrario, la Constitución dota a los Estatutos, una vez aprobados, por el procedimiento complejo al que hemos hecho alusión, de una superrigidez cualificada, artículos 152.2 y 147.3, que implica, por de pronto, una conformidad con *quorums* reforzados (de 2/3 a 3/5, según los casos), según precisan, en virtud

de esa remisión constitucional, todos los Estatutos, de las respectivas Asambleas legislativas y, en el caso de los Estatutos del nivel autonómico superior, además, un referéndum aprobatorio del cuerpo electoral de la respectiva Comunidad Autónoma. Las Cortes Generales no son, pues, jurídicamente competentes para reformar o modificar o derogar por sí solas un Estatuto, como lo son, sin embargo, para modificar o derogar una ley orgánica sobre cualquier otra materia. A través del bloqueo que supone esa previa conformidad cualificada de las poblaciones afectadas, los Estatutos se han hecho inmunes al poder legislativo de las Cortes Generales; y en cuanto se exige una aprobación final de éstas, mediante ley orgánica, tampoco los legislativos autonómicos podrán alterar el contenido de sus respectivos Estatutos.

De hecho, la única vía para modificar los Estatutos, fuera de los específicos procedimientos de alteración previstos en cada uno de ellos, será la reforma constitucional, artículos 166 y siguientes de la Constitución. Esta vía será la única disponible para reestructurar el sistema autonómico entero, lo que tampoco es hacedero desde la perspectiva de la alteración analítica de cada Estatuto en particular. Lo cual se explica desde la posición que la Constitución ocupa respecto de todos y cada uno de los ordenamientos autonómicos, por su expresión del principio «competencia de las competencias», y, en fin, porque significando la articulación última del «Estado global», una reestructuración del sistema autonómico afecta directamente a ese Estado global y a la disposición del *compositum* en que, como «Estado compuesto», consiste en concreto.

A través de esa calidad jurídica de los Estatutos que resulta del esquema expuesto ha podido instrumentarse una superioridad normativa o de rango de dichos Estatutos sobre las leyes de cualquier procedencia: del Estado o de las Comunidades Autónomas, y, en el caso primero, tanto sobre las leyes ordinarias, como sobre las orgánicas o de armonización (figura ésta que, como luego examinaremos, admite el artículo 150.3 de la Constitución, pero sin que alcance a la posibilidad de «armonizar» Estatutos). El artículo 28.1 LOTC ha extraído, en efecto, la consecuencia lógica de que «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 hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades

Autónomas», lo cual remite muy en primer término a los Estatutos de Autonomía, primera pieza del llamado «bloque de la constitucionalidad». Los Estatutos juegan, pues, como parámetros de validez de las leyes, tanto del Estado, de cualquier clase que sean, a las que excluyen de poder penetrar en el ámbito que ellos han definido, como especialmente de las leyes de las Comunidades Autónomas, respecto de las cuales constituyen «la norma institucional básica», como dice el artículo 147.1 de la Constitución.

¿Es eso una verdadera superioridad de rango de los Estatutos sobre las leyes? Se habrá notado que el transcrito artículo 28.1 LOTC rehúye el término y refiere el parámetro de validez a la Constitución misma. Esto es verdad, pero en definitiva, quizá no toda la verdad. Todo el orden de las fuentes normativas deriva, explícita o implícitamente, de la Constitución, como sabemos, y en este sentido cualquier infracción de ese orden tiene el significado último de una inconstitucionalidad, pero ello no obliga a dilucidar el mecanismo de relación internormativa precisamente desde esa perspectiva. Del mismo modo aquí. Entendemos que esa inmunidad de los Estatutos de Autonomía a las leyes formales de cualquier carácter y condición, salvo las previstas para modificar, con procedimientos complejos y en el fondo paccionados, a los Estatutos mismos, y, a la vez, las circunstancias de que las leyes encuentren en los Estatutos su módulo de validez, ese mecanismo puede y debe calificarse como el correlativo a una verdadera superioridad de rango de dichos Estatutos. Si hemos huido de esta calificación para resolver el problema general de las leyes orgánicas, en el caso particular de los Estatutos la situación nos parece bastante distinta, como hemos intentado resumir, y supuesta su cobertura genérica de cada ámbito autonómico específico y, por tanto, de su respectivo ordenamiento.

### III. LAS RELACIONES POSITIVAS ENTRE EL ORDENAMIENTO ESTATAL Y LOS ORDENAMIENTOS AUTONÓMICOS

Lo anterior explica la situación básica de los dos ordenamientos, la de separación, articulada, por arriba, por la norma suprema que es la Constitución. Pero esa situación básica no es toda la situación: si de la separación resulta la exclusión recíproca, inmediatamente hay que añadir que esa exclusión no es ni general ni absoluta y que,

simultáneamente, se produce entre ambos ordenamientos lo que en el epígrafe calificamos de «relaciones positivas», que se expresan en un determinado grado de colaboración.

La existencia de ese tipo de relaciones positivas no ha de considerarse como una mera excepción a la relación básica de separación, de modo que supongan una simple ruptura pragmática de este principio entendido como principio absoluto. Por el contrario, tan parte del sistema es la separación entre ordenamientos como su colaboración recíproca, aunque esta colaboración se realice desde la substantividad propia de cada uno que el principio de separación ha afirmado y establecido. La razón de ese sistema complejo es clara: los dos ordenamientos, estatal y autonómico, no pueden pretender una separación radical y completa por dos razones simples: porque, por una parte, ambos son igualmente dependientes del supraordenamiento constitucional, y esa dependencia común excluye por sí sola la separación radical, como, en segundo término y de manera especial, porque ambos ordenamientos son «coextensos» en cuanto a sujetos y en cuanto a territorio de aplicación. Ambos ordenamientos, en efecto, según el modelo de Estado compuesto puesto a punto por el federalismo americano a finales del siglo XVIII (hasta entonces había sólo «uniones personales» de reinos, o confederaciones, esto es, conjuntos políticos cuyas decisiones unitarias habían de pasar a través de los centros políticos de cada Estado miembro a los ciudadanos, respecto de las cuales la unión carecía de potestad directa), son aplicables sobre el mismo territorio simultáneamente y ambos también tienen por destinatarios y por sujetos a las mismas, indivisibles, personas. De este modo, resulta inexcusable que sobre esa identidad substancial de ámbito territorial y subjetivo de aplicación de los dos ordenamientos éstos tengan que tenerse mutuamente en cuenta y trabar, en tal sentido, alguna relación positiva de colaboración; sin ésta los destinatarios comunes, tanto los ciudadanos como los Tribunales que en una única organización (arts. 117.5, 122.1 y 2 y 152.1 de la Constitución) han de aplicar uno y otro Derecho, como la Administración ejecutora de ambos, que veremos que es también la misma en una parte substancial, podrían verse forzados a una suerte de esquizofrenia jurídica, en el sentido clínico riguroso del término esquizofrenia, esto es, a un desdoblamiento o fraccionamiento de la personalidad en función del ordenamiento que les afecte, que pueden ser, ciertamente, los dos, incluso respecto de una misma, indivisible, situación social o de hecho, o

incluso en el seno de la misma relación jurídica. Ello es mucho más obligado aún ante un Estado social de Derecho, con una actividad prestacional e interventora generalizada.

Esas, pues, obligadas relaciones de colaboración son de tres clases, según la regulación que se encuentra en el texto constitucional: relaciones de cooperación (arts. 148.1 y 149.1), relaciones de interferencia (arts. 150 y 155) y relaciones de integración (art. 149.3). Examinemos seguidamente su contenido.

#### IV. LA COOPERACIÓN ENTRE LOS ORDENAMIENTOS ESTATAL Y AUTONÓMICO: PRINCIPIO GENERAL

De «federalismo cooperativo» viene hablándose, en el sentido de un «nuevo federalismo» (frente al clásico *dual federalism* del siglo XIX, que enfatizaba justamente la separación o la confrontación de las dos esferas políticas, incluso hablándose de un reparto de la propia soberanía, tesis hoy definitivamente abandonada, aun en los casos, como el suizo, en que la Constitución, artículo 3.º, califica de soberanos a los Estados miembros o cantones), desde el *New Deal* americano de F. D. ROOSEVELT y especialmente en esta segunda posguerra. Vendría a ser la forma específica del federalismo del Estado social de Derecho (K. WEBER), y con ello «el estadio superior del federalismo». Sería, justamente, el paso de un federalismo de «no-relación entre el gobierno nacional y los Estados miembros... al de una *relación positiva* entre los dos niveles» (M. D. REAGAN). Al margen de preferencias políticas o doctrinales, el sistema se ha impuesto como única alternativa, en las condiciones actuales, a un «reforzamiento de las fuerzas de centralización», que en otro caso sería inevitable (R. M. LEACH, HAEFELIN). Esta cooperación puede ser institucionalizada en la Constitución o en las leyes (fórmula normal en el federalismo europeo), o bien pactada o concertada entre los dos protagonistas (la usual en Estados Unidos, con una importancia creciente).

En la Constitución española, aun sin ser federal, aparecen fórmulas inequívocas de cooperación institucionalizada entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que aquí resumiremos desde la perspectiva singular en que ahora estamos, la relación interordinamental. Esas fórmulas, que aparecen en los artículos 148.1 y 149.1 (y en su respectivo desarrollo por los diferentes Estatutos) son especialmente

tres: la regulación concurrente del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre una misma materia, la ejecución autonómica de la legislación estatal y la coordinación estatal de competencias presentes en los dos niveles. Veamos cuáles son el contenido y los problemas de estas tres fórmulas de cooperación entre los dos ordenamientos.

## V. LA CONCURRENCIA NORMATIVA ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: NORMATIÓN BÁSICA Y NORMATIÓN DE DESARROLLO

### 1. *La idea general de dicha concurrencia*

El artículo 149.1 de la Constitución define la competencia exclusiva del Estado para una «regulación de condiciones básicas» (núm. 1), o formulación de «bases» (núms. 8, 11, 13, 16, 18, 25), de «legislación básica» (núms. 17, 18, 23), de «normas básicas» (núms. 27, 30), de «régimen general» (núm. 21). En el artículo 148.1, en los núms. 7 y 13, aun sin esa terminología específica, aparece el mismo tecnicismo. Se trata de enunciar una competencia normativa estatal que no agota la regulación de la respectiva materia, sino que prevé una participación ulterior de las Comunidades Autónomas en tal regulación mediante las normas que en el mismo artículo 149.1 se llaman en algún caso (núm. 27) normas «de desarrollo», término que ha pasado luego a la generalidad de los Estatutos.

Se trata de una de las técnicas más relevantes del sistema autonómico, tanto por la significación misma de esa colaboración normativa entre los dos centros políticos como porque (según acredita la experiencia de los sistemas federales —Alemania, Suiza, Austria— y regionales —Italia— donde se aplica un sistema análogo) es sobre esta técnica precisamente sobre la que va a actuar de manera predominante la competencia normativa autonómica.

Para precisar cómo opera ese reparto normativo bases-desarrollo hay que comenzar por notar que, como ya ha precisado el Tribunal Constitucional, el término bases o normación básica utilizado por el artículo 149.1 «no tiene nada que ver» —*sic!*— con las «leyes de bases» reguladas en los artículos 82 y 83 de la propia Constitución, ni siquiera con las aludidas en el artículo 150.1 (así, Sentencias de 28 de julio de 1981 y 28 de enero de 1982). En los dos primeros casos (del art. 150.1 hablaremos más adelante) se trata de un fenómeno de delegación

legislativa, como ya sabemos, que supone una habilitación para dictar normas que confiere el poder legislativo a otro órgano, en tanto que en el caso en que estamos no hay tal delegación, sino una atribución directa de competencia normativa realizada por la Constitución y el respectivo Estatuto, de consuno, en favor de las Comunidades Autónomas, las cuales por ello (y eso lo ha dicho con insistente reiteración el Tribunal Constitucional a partir de la ya citada Sentencia de 28 de julio de 1981, 28 de enero, 8 de febrero y 27 de julio de 1982), no necesitan esperar a que el Estado dicte la normación básica para disponer de inmediato de sus facultades normativas de desarrollo. Por otra parte, la normación básica estatal es de directa aplicación y no necesita de desarrollos para tener por sí mismo valor normativo completo (lo que tampoco es el caso de las leyes de delegación recepticia).

Lo característico del sistema radica en el concurso de los dos centros territoriales de poder para la regulación global de una misma materia, regulación global que ha de nutrirse, pues, con normas de las dos procedencias. La Sentencia constitucional de 23 de diciembre de 1982 lo ha dicho muy expresivamente: la regulación final «es siempre resultado de la actividad concurrente del Estado... y de las Comunidades Autónomas» tiene, pues, un «carácter bifronte», no es ni «intracomunitario» ni «extracomunitario». El problema específico es cómo han de articularse esos dos frentes, articulación que se organiza sobre la atribución respectiva a los dos centros políticos de un contenido diverso de la regulación global de que se trata: al Estado, lo «básico», a la Comunidad Autónoma el «desarrollo» de tal regulación básica. De este modo, la idea esencial se ordena como sigue:

1.º La normación básica ha de establecer «el marco de una política global» (Sentencia constitucional de 4 de noviembre de 1982) sobre la materia de que se trate, de una concepción unitaria de su régimen, aunque sin que ello implique un uniformismo estricto, puesto que lo característico aquí es la previsión de que dentro de ese marco global «son constitucionalmente posibles una diversidad de regulaciones», como dice la misma sentencia, y, por tanto, como es lo propio de toda autonomía, una «acción de gobierno [de cada Comunidad Autónoma] en función de una política propia» (Sentencia constitucional de 14 de junio de 1982). La disociación entre básico y desarrollo se concibe, pues, sobre ese doble juego de «política global»

y de «políticas propias» o específicas incluidas en el marco de aquélla, pero substantivas.

2.º La regulación básica se expresa en una regulación general o nacional unitaria, que es lo que distingue el supuesto de aquellos otros en que la competencia normativa autonómica es completa y no limitada al desarrollo de unas bases. «Lo que la Constitución persigue al conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de la ordenación de una materia determinada es que tales bases tengan una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la nación, lo cual asegura, en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un *común denominador normativo* a partir del cual cada Comunidad, en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan» (Sentencias constitucionales de 28 de enero, 8 de julio y 30 de noviembre de 1982); o, como precisa la Sentencia de 28 de abril de 1983, han de establecerse los «elementos normativos uniformes o de denominador común».

3.º Pero esa regulación nacional no ha de ser completa, no ha de agotar toda la normación mediante un uniformismo completo; por el contrario, la Constitución ha querido que esa uniformidad se reduzca a lo «básico» y que tras ese nivel pueda y deba jugar el particularismo (y las políticas) propias de cada Comunidad; por eso, el Tribunal Constitucional ha declarado (coincidiendo con las jurisprudencias constitucionales de los demás países que conocen esta figura) que el Estado no puede agotar la regulación de la materia, que es menester que reserve un ámbito substancial de la misma para que las Comunidades Autónomas puedan ejercer su propia competencia normativa: Sentencias de 28 de julio de 1981, 2 de enero y 28 de junio de 1982 y 28 de abril de 1983; según esta última, «nunca la fijación de bases... debe llegar a tal grado de desarrollo que dejen vacías de contenido las correspondientes competencias de las Comunidades»; según la primera, ese ámbito «debe permitir distintas opciones, ya que la potestad normativa de las Comunidades Autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario».

4.º La misma Sentencia de 28 de abril de 1983 ha precisado que con las normas de las dos procedencias ha de constituirse «un mismo sistema normativo», quiere decirse, un sistema global («la globalidad del sistema sanitario») integrado sobre las pautas de las bases estatales; dentro de ese «sistema general», como «partes del mismo, operan

los subsistemas... (esto es, las competencias comunitarias); así cada uno de los dos centros políticos tiene competencia para regular «aspectos del sistema» conjunto, lo que quiere decir que la articulación entre las normas respectivas ha de ajustarse correctamente, sin «contradicciones y... disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían la realidad misma del sistema». Análogamente, MORTATI, a propóisto de la paralela «legislación concurrente» del regionalismo italiano: al atribuir la Constitución (en nuestro caso, con el concurso de los Estatutos) «dos especies de exclusividad, una relativa a los principios, la otra a las normas de desarrollo, hace surgir la necesidad del concurso de voluntad de la que deben emanar los unos y las otras, concurso que, si no necesariamente simultáneo, debe ser coordinado».

5.º En fin, parece así que el fenómeno puede concretarse en lo que FLEINER-GIACOMETTI han llamado «reserva constitucional de norma complementaria autonómica», reserva actualizada en nuestro sistema por los Estatutos, según sabemos. Parece, por ello, más exacto hablar de «norma complementaria» que no de «desarrollo», aun siendo éste el término utilizado por nuestros Estatutos, sin perjuicio de que inmediatamente abordemos con más precisión este importante problema de la relación entre la norma básica y la complementaria. Avancemos que la relación no es la que liga a la ley con su reglamento ejecutivo, que es el tipo mismo de norma de desarrollo, precisamente porque aquí la Comunidad Autónoma tiene derecho a una «política propia», según vimos, y no de simple particularización de un mandato. Menos aún podrá hablarse, contra lo que más de un autor ha pretendido, de una verdadera relación de jerarquía internormativa. El término estatutario «desarrollo» para calificar a la norma autonómica no califica, pues, un supuesto contenido reglamentario de dicha norma, que no existe («la potestad normativa de las Comunidades Autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario», ha dicho la Sentencia de 28 de julio de 1981), sino que se refiere a la necesidad de que esta norma se articule en el marco global que al Estado corresponde fijar, cuestión de que trataremos más adelante.

## 2. *El primer debate sobre el contenido de las bases: concepto formal y concepto material de las bases*

Las primeras explicaciones doctrinales ofrecidas tras la Constitución formularon lo que puede llamarse un concepto formal del conte-

nido de la normación básica del Estado: esa normación debería consistir en una serie de principios abstractos, que venía a implicar que tal contenido fuese en sí mismo incompleto; se trataría de una primera determinación de la regulación, que habría de llevar luego a su término final la normación de desarrollo. En general, se habló de «ley marco», término que, sin embargo, en los Derechos constitucionales alemán e italiano, donde se utiliza con un funcionalismo análogo, obedece a una lógica más compleja; quizá se ha operado con el modelo de la ley-cuadro francesa, que ha de incluirse entre las técnicas delegativas dentro del propio Estado.

El Tribunal Constitucional, firme en su posición de que la normación básica del artículo 149.1 de la Constitución «no tiene nada que ver», así, rotundamente dicho, según vimos, con los fenómenos delegativos de los artículos 82, 83 y 150.1 de la propia Constitución, ha descalificado completamente esa inicial explicación. Frente a ella, con una seguridad de criterio digna de encomio, no ha dudado en oponer una «concepción material» del concepto de bases, a partir de sus Sentencias de 28 de julio de 1981 y 28 de enero de 1982: las «normas no son básicas por el mero hecho de estar contenidas en una ley y ser en ellas calificadas como tales (lo cual sería consecuencia lógica de una noción formal de base), sino que lo esencial del concepto de bases es su contenido». Este contenido está constituido esencialmente por la regulación del «interés general» de la materia de que se trate, el que, por tanto, ha de definirse con el carácter de una normativa nacional y supracomunitaria, y ello siempre que no se exceda ese interés general (por ejemplo, ha precisado el Tribunal, la «unidad de mercado», el sistema sanitario nacional: Sentencias de 28 de enero de 1982 y 28 de abril y 20 de mayo de 1983), con todo el detalle y particularismo que sea preciso; las Comunidades Autónomas, a su vez, sólo podrán dictar normas de desarrollo respetando esa regulación material en función de «su interés respectivo» (art. 137). No se trataría, pues, en el juego de los dos polos bases —desarrollo del juego abstracción-concreción—, sino de una delimitación entre objetos materialmente básicos y los demás no básicos, de un reparto del campo, por tanto.

Esta valiente posición del Tribunal nos parece tener un fundamento sólido, pero no creemos, sin embargo, que exprese una opinión definitiva, de modo que haya que considerar cerrado un concepto constitucional tan importante. Esta jurisprudencia se ha formado ante

una situación particular y, propiamente hablando, transitoria, la de partir de regulaciones pre-constitucionales no formuladas como normaciones básicas del artículo 149.1, a los efectos del reparto normativo entre el Estado y las Autonomías. En tal situación, el Tribunal ha tenido que salvar lo esencial: el criterio de que la omisión de normas estatales formuladas como básicas (omisión por simple negligencia y mucho más si fuese deliberada) no bloquee la potestad autonómica de regular, en su propio ámbito, las materias respectivas, justamente, según hemos notado ya, porque no estamos en presencia de un fenómeno de delegación legislativa o de habilitación normativa en favor de las Comunidades Autónomas, pues de tal potestad éstas disponen por la atribución realizada directa y originariamente por la Constitución y por los Estatutos que la aplican. Siendo esto así, el único camino para dejar espacio a la originaria potestad normativa autonómica ha sido el que el Tribunal ha utilizado, esto es, distinguir dentro de la legislación estatal existente (legislación completa, que no dejaba ámbitos para políticas autonómicas propias) los preceptos que, por regular los aspectos materiales de interés general, han de mantenerse como preceptos de vigencia nacional y uniforme, y el resto de los preceptos, que admiten fácilmente ser sustituidos por las políticas legislativas territoriales. Con seguridad, y no sin un notable esfuerzo, el Tribunal ha hecho esta operación con la regulación de régimen local (Sentencia de 28 de julio de 1981), la del sistema financiero de las Cajas de Ahorro (Sentencia de 28 de enero de 1982), el régimen de los funcionarios (Sentencias de 8 de febrero y 26 de julio de 1982), el de la Sanidad (Sentencias de 28 de abril y 20 de mayo de 1983), el de los funcionarios locales (Sentencia de 7 de abril de 1983), etc. La vía de repartir el campo, repetimos, era inevitable, y coincide, por otra parte, con la seguida por la jurisprudencia constitucional italiana para análogo problema, una vez que se derogó una ley de 1953, que había impuesto, desde la errónea tesis del carácter habilitante de las leyes estatales «de principios», la consecuencia inadmisibles del bloqueo de la potestad normativa autonómica.

Ahora bien, el problema no concluye ahí, como se comprende, sino que se trata de determinar si el mismo «concepto material» de bases será aplicable respecto de las normas estatales básicas que se dicten como tales en cumplimiento del artículo 149.1 de la Constitución (lo que está comenzando, por cierto, en la presente legislatura) y con la

intención propia del funcionalismo de tal precepto. Es aquí donde creemos que conviene introducir alguna perspectiva nueva.

3. *La estructura de la normación básica: círculo material de interés general, círculo de encuadramiento, círculo de suplencia*

Si lo esencial, según ya expusimos más atrás, es llegar a una regulación global sobre dos fuentes normativas distintas, y ello sobre las bases que ha de fijar una de esas fuentes, la normación básica parece que ha de integrar tres elementos distintos, articulados entre sí a modo de tres sucesivos círculos concéntricos, de menor a mayor:

1.º el círculo interior sería el núcleo material de interés general, respecto del cual la competencia de regulación será íntegra del Estado;

2.º el siguiente círculo podría llamarse de encuadramiento y su función sería articular con el círculo primero la competencia normativa propia de las Comunidades Autónomas;

3.º finalmente, el círculo más amplio, ya de carácter normalmente facultativo, pero técnicamente necesario, podría calificarse de círculo de suplencia y su función sería ofrecer, por sí mismo o por remisión, una regulación mínima capaz de suplir un defecto, total o parcial, de la regulación propia de las Comunidades Autónomas.

Veamos la naturaleza de cada uno de esos grados.

A) *El círculo interior*, al que hemos llamado «núcleo material de interés general» (de «núcleo básico» ha hablado la Sentencia constitucional de 28 de abril de 1983 y de «aspecto nuclear» la de 20 de mayo siguiente), es el que ha de sostener la regulación completa e íntegra (y no meramente incoada o abstracta, de modo que necesitase una ulterior determinación) del interés general, o nacional o supra-comunitario, de la materia de que se trate. Aquí, justamente, resulta aplicable toda la jurisprudencia constitucional referida sobre el concepto material de bases. En este círculo, pues, compete al Estado regular la materia por sí solo, agotarla, sin tener que dejar una posibilidad normativa concurrencial a la normación autonómica, precisamente porque aquí se encuentra su porción propia en la regulación del conjunto. Por ello, incluso si las exigencias de ese interés general material que define este núcleo requiriese una regulación pormenorizada, el pormenor sería también propio del Estado (o por la propia norma básica inicial, o por posteriores normas complementarias del

propio Estado), por lo mismo que suya es la definición y el sostenimiento del interés general en su sentido material. No opera, pues, respecto de este núcleo material del conjunto, la distinción entre principio y desarrollo, entre regulación abstracta o genérica y precisión concreta como criterio de distribución territorial de las respectivas competencias normativas, distribución que entrará a jugar en el siguiente círculo, no en este primero, atribuido en su totalidad única y exclusivamente al Estado.

¿Dónde y cómo encontrar ese interés general? Conviene excluir desde el principio la idea de que tal interés general debe buscarse en calificaciones constitucionales expresas. El Tribunal Constitucional ha sido explícito en ese sentido: las Sentencias de 28 de julio de 1981, 8 de febrero y 27 de julio de 1982 y 7 de abril de 1983 han dejado perfectamente claro que «no puede aceptarse la tesis de que... las Comunidades Autónomas puedan legislar respetando simplemente los principios que inmediatamente se derivan de la Constitución, pues supondría que el legislador de la Comunidad Autónoma hiciera suya la *competencia que sólo corresponde al legislador del Estado para establecer las bases a que debe ajustarse la regulación de una determinada materia, que no son las que respecto de la misma fija, en un plano de mayor o menor abstracción y generalidad, la propia Constitución, sino las que, dentro de los amplios límites que esos principios marcan, considere más adecuado, según su propio juicio, el legislador competente; que es, sin duda, el legislador estatal*». Esta precisión es muy importante, y se ilumina con los cuatro casos enjuiciados en las citadas Sentencias, pues en los cuatro (régimen de las Diputaciones provinciales, régimen de negociación colectiva en los funcionarios públicos, peculiaridades de la estructura actual de la función pública, existencia de unos «cuerpos nacionales» en la Administración local) se admite la posibilidad de que la legislación estatal pueda variar sustancialmente la regulación existente, incluso en el propio sentido pretendido por las Comunidades Autónomas con quienes el conflicto respectivo se trabó. De este modo se reserva de manera expresa al legislador estatal la calificación de lo que, en cada momento, pueda entenderse de interés general a los efectos de su inclusión en una regulación básica, calificación que puede ser perfectamente variable, e incluso opuesta, si atendemos tanto a las distintas coyunturas como, especialmente, a la diversidad de opciones políti-

cas que garantiza el «valor superior» del pluralismo político proclamado en el artículo 1.º.1 de la Constitución.

La decisión política es, justamente, decidir sobre lo que se entiende en cada caso por interés general y el imperio normativo de la Constitución, como está bien establecido, no elimina la política, antes bien, delimita su juego propio en los amplios espacios que la reserva, obligándola, simplemente, a presentarse como opción de reforma constitucional cuando pretenda rectificar los criterios que la Constitución ha establecido como superiores.

Conviene, no obstante, hacer dos precisiones. La primera es que esa libertad del legislador estatal, como ocurre siempre, no puede ir contra calificaciones constitucionales, y a la vez debe servir a los valores constitucionales positivos; a esto último se ha referido la jurisprudencia constitucional cuando justifica las calificaciones estatales, actuales o reservadas, de interés general en el principio de «unidad de mercado», que infiere (con una función equiparable a la «cláusula de comercio» interestatal y exterior americana) de los artículos 131, 138, 139.2, 148.1, apartados 7.º y 13.º, 149.1, apartados 11.º y 13.º y otros (Sentencias de 28 de enero y 30 de noviembre de 1982 y 28 de abril de 1983), o en el de igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales, según el artículo 149.1.1.º (Sentencias de 16 de noviembre y 22 de diciembre de 1981), o, en particular, en el derecho a la salud, a la higiene en el trabajo y a las prestaciones sociales, según los artículos 40.2, 41 y 43 (Sentencias de 28 de abril y 20 de mayo de 1983). La segunda advertencia es la ya hecha, también sobre la base de sentencias constitucionales, de que la normativa básica estatal no puede, so capa de interés general, absorber toda la regulación de la materia (podrá hacerlo, como ya hemos indicado, en el seno de este núcleo o círculo primero a que nos estamos refiriendo, pero lo que no podrá hacer es incluir en él los dos otros círculos más exteriores), sino que debe de dejar un espacio substantivo, capaz de albergar una «política propia», para la normación autonómica, espacio lógicamente ordenado sobre los «intereses respectivos» de las Comunidades Autónomas.

El Tribunal Constitucional ha reconocido que dentro de esos límites, que a él mismo tocará vigilar porque, siendo constitucional el concepto de «básico», del Tribunal, en efecto, habrá de ser la «interpretación suprema» (art. 1.º, LOTC), el legislador estatal es libre en sus determinaciones («las Cortes deberán establecer qué es lo

que haya de entenderse por básico, y en caso necesario será este Tribunal el competente para decidirlo, en su calidad de intérprete supremo de la Constitución»: Sentencia de 28 de julio de 1981; «es el legislador el que, dentro del marco de la Constitución, *determina libremente* cuáles son esos intereses, los define y precisa su alcance»: Sentencia de 16 de noviembre de 1981; «quedando en *completa libertad* dicho legislador para establecer con carácter general las bases de la materia»: Sentencias de 28 de abril y 20 de mayo de 1983).

Al mismo resultado, conviene recordarlo, se ha llegado en las demás jurisprudencias constitucionales que manejan estas técnicas de legislación concurrente entre los dos niveles territoriales. En el caso alemán, la misma Constitución formula una pauta para la definición del interés de la Federación (art. 72.2 de la Ley fundamental: «La Federación tendrá derecho a legislar en este campo —el de las materias enunciadas en el artículo 74— en la medida en que sea necesaria una regulación federal porque: 1.º un asunto no puede ser eficazmente regulado por la legislación de un solo *Länd*; 2.º o porque la regulación de un asunto a través de una ley de un *Länd* pueda interferir los intereses de otro *Länd* o de la nación; 3.º o, en fin, cuando lo requiera el mantenimiento de la unidad jurídica o económica o de la uniformidad de las condiciones de vida por encima del territorio de un *Länd*»), pero el Tribunal Constitucional federal no ha apreciado hasta la fecha una sola violación de tal pauta por el legislativo federal. Lo mismo en Italia respecto a las leyes estatales «de principios» previstas en el artículo 117 de su Constitución, y, finalmente, en los Estados Unidos (aquí con alguna excepción, especialmente tras la *Sentencia National League of Cities*, 1976) respecto de la aplicación de la cláusula de comercio como título de intervención federal.

B) *El círculo de encuadramiento*.—El segundo círculo de la normación estatal básica es el de previsión de un espacio propio para la normación autonómica complementaria y el de su articulación con el círculo nuclear de interés general.

¿Cuál puede ser el contenido de este segundo círculo? Conviene traer de nuevo a primer término lo que ya ha quedado expuesto más atrás, sobre cómo la legislación básica no es un fenómeno de delegación legislativa y, correlativamente, que la potestad normativa autonómica no es una potestad habilitada por esa legislación básica,

sino una potestad originaria y propia, como atribuida directamente por la Constitución y los Estatutos. Esta esencial particularidad hace problemático el contenido de este que llamamos círculo de encuadramiento, el cual no podrá responder a las pautas propias de la delegación legislativa. Desde esta perspectiva, ARGULLO ha pretendido que la norma básica estatal puede sólo señalar límites, pero no programas o directrices positivas a la potestad normativa autonómica. Es cierto que no podrá señalar directrices vinculantes, en el sentido de excluir la posibilidad de «políticas propias» autonómicas, como ya hemos expuesto, pero deducir de ahí que lo que resta es solamente la formulación de límites resulta excesivo. Lo propio del círculo de encuadramiento es delinear, en efecto, el espacio propio de la normación autonómica, pero también articular esa normación en la «estrategia global» que la legislación básica implica de suyo, y no puede dejar de implicar. No se trata aquí, por tanto, de una simple partición del campo y de que cada uno de los dos partícipes, una vez fijada la línea divisoria, se desentienda por completo de lo que el otro pueda hacer en su espacio propio. Ya sabemos que no es ésta, en absoluto, la concepción substancial que subyace a la técnica constitucional de la normación concurrente, la cual, por el contrario, supone que una regulación global se articule con normas de las dos procedencias, pero una regulación global no contradictoria o fragmentada, sino unitaria, coordinada y coherente, como destinada a los mismos sujetos y aplicada (tanto en la esfera administrativa, como inmediatamente veremos, como en la judicial) por los mismos órganos. La necesidad, pues, de una articulación positiva, de una coordinación entre las normas de las dos esferas es, justamente, lo propio del círculo de encuadramiento, como está implícito en el propio concepto constitucional de «bases».

Por tanto, en dicho círculo no sólo se delinearé el límite negativo de la competencia estatal, desentendiéndose del resto seguidamente, sino que se formularán también principios materiales (de «objetivos» habla el artículo 148.1.13.º de la Constitución; de «objetivos, fines y orientaciones generales para todo el Estado, exigidos por la unidad del mismo y por la igualdad sustancial de todos sus miembros», la Sentencia constitucional de 7 de abril de 1983), principios a los que la competencia autonómica deberán servir para que la articulación de sus normas con el sistema de intereses generales propios del Estado, y con lo que el Tribunal Constitucional vimos

que calificaba de «sistema general» propio de la legislación básica (la política económica, la política sanitaria, para poner dos ejemplos capitales enjuiciados ya, como hemos visto, por nuestra jurisprudencia constitucional), pueda ser efectivo; las «políticas propias» de cada Comunidad Autónoma no sólo no pueden destruir, sino que deben servir la «política global» de la respectiva materia que al Estado, por título constitucional, corresponde en exclusiva formular. A esa función articuladora (de *indispensable interrelación* entre las dos normaciones ha hablado la Sentencia constitucional de 22 de febrero de 1982) es a la que llamamos encuadramiento, que, como se comprende, no tiene nada que ver con una habilitación o mandato normativo.

C) Finalmenté, está el que hemos llamado *círculo de suplencia*. Este es un contenido de la norma básica que no es estrictamente necesario en el sentido institucional del concepto, salvo en un caso, aunque sí técnicamente muy conveniente. Si en el círculo nuclear el Estado formula su propia regulación directa y en el círculo de encuadramiento reserva el ámbito de normación autonómica, a la vez que lo articula con el primero, resulta que el relleno de ese segundo círculo queda en la libre disponibilidad de cada Comunidad Autónoma. Ahora bien, puede haber alguna, o varias o todas, de las Comunidades que adopten una actitud pasiva ante el tema y omitan toda actividad normativa, o, al menos, que la demoren en el tiempo. Con ello la materia a la que el Estado ha dotado de una regulación básica quedaría afectada de grave insuficiencia normativa. Es este vacío, susceptible de producir graves perjuicios sociales, el que ha de intentar suplirse haciendo que el Estado incorpore a su norma básica un contenido mínimo que ultime la regulación global de que se trate y que sólo será aplicable en defecto de la regulación autonómica, en virtud de la cláusula de suplencia del Derecho del Estado que se encuentra en el artículo 149.3 de la Constitución y al que luego prestaremos una atención detenida.

Hay un caso en que el establecimiento de este tercer círculo será necesario, y es cuando se trate de regulaciones en que no todas las Comunidades Autónomas tengan asumida competencia normativa, o la tengan con distinto alcance, supuesto posible, en virtud del principio dispositivo que ha excluido la uniformidad de las competencias autonómicas, como ya nos consta. En este supuesto, este tercer circu-

lo ni siquiera será de suplencia, sino de directa y necesaria aplicación en los territorios cuyos poderes autonómicos carezcan de competencia normativa en la materia y será una necesidad estricta para tales territorios, como se comprende.

El círculo de suplencia se concibe, pues, como un simple arbitrio práctico para facilitar la regulación global y sistemática de la materia y la eventualidad de omisiones normativas o de desacuerdos temporales en su puesta en aplicación por parte de las diferentes Comunidades Autónomas, o, en el caso extremo, cuando alguna de estas Comunidades carezca de poder normativo propio.

El contenido será, pues, una regulación material mínima que responda al cuadro previsto en el círculo segundo, regulación que, obviamente, puede realizarse por simple remisión (por ejemplo, a una legislación determinada anterior a la propia norma básica).

De esta manera se cierra el contenido normal de la legislación básica. Su círculo nuclear es aquel donde las Comunidades Autónomas no pueden penetrar ni afectar, por corresponder al ámbito exclusivo del Estado. El círculo segundo es el que inscribe la intervención normativa autonómica. El círculo tercero será sólo aplicable en defecto de norma autonómica (o porque no exista potestad para dictarla, o porque no se ejercite, o porque se ejercite incompleta o extemporáneamente).

#### 4. *La relación bases-desarrollo: preclusión, desplazamiento, condición de integración*

Nos resta por estudiar ahora la relación entre la normación básica estatal y las normas de desarrollo autonómico.

Reiteramos que no puede hablarse de una relación jerárquica, contra lo que intenta sostener hoy un sector doctrinal, siquiera sea porque la jerarquía se da sólo entre normas procedentes del mismo sujeto y no en la relación interordinamental; por otra parte, el carácter originario, y no habilitado de la normación autonómica, sobre lo cual ya hemos insistido, hace imposible esa construcción técnica.

No obstante lo cual, es evidente que la norma de desarrollo tiene algún género de vinculación respecto a la norma básica. ¿De qué tipo? Entendemos que hay que explicarlo utilizando conceptos que proceden del Derecho federal comparado y, concretamente, estos tres: preclusión, desplazamiento, condición de integración.

El efecto de preclusión (*preemption* en el Derecho norteamericano, *Sperrwirkung* en los federalismos germánicos) es aquel que se produce cuando la norma básica estatal ha situado en el primer círculo, o círculo material de interés general, una determinada regulación como propia del Estado en su integridad; desde ese momento esa regulación queda «cerrada», precluida, a la competencia normativa autonómica. La Sentencia constitucional de 7 de abril de 1983 ha sido explícita en reconocer este efecto: las bases «poseen un sentido positivo y otro negativo»; así como el primero marca los principios a desarrollar por la norma autonómica, el «sentido negativo... constituye el *limite* dentro del que tienen que moverse los órganos de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias».

Ahora bien, ya notamos que la calificación de una materia como de interés general a esos efectos no es algo determinado por coordenadas fijas y permanentes, por coordenadas constitucionales, sino cuestión relativa y circunstancial, a decidir por el legislativo estatal en función de las coyunturas variables y de las opciones políticas plurales que de su seno pueden surgir. Quiere decirse que se trata de calificaciones esencialmente variables. Pensemos en las que corresponden a la «ordenación general de la economía» (art. 148.1.7.º), «objetivos marcados por la política económica nacional» (art. 148.1.13.º), «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (art. 149.1.13.º); es obvio que cuáles hayan de ser esas bases o esos objetivos dependerá esencialmente de la situación económica (depresión, expansión; paro, pleno empleo; inflación, estabilidad monetaria, etc.), y del signo político económico que pretenda emplearse (monetarista, keynesiano, liberal, expansionista, estabilizador, nacionalizador, estímulo de la inversión pública o de la privada, etc.), y que ello hará, por fuerza, que tales bases y objetivos no podrán ser estables, sino variables en el tiempo. Como ya notamos, esa variación es la esencia misma del poder normativo del Estado, que, por tanto, salvo la observancia de los laxos límites constitucionales, es completamente libre para adoptar esos cambios y su extensión concreta. Cada uno de esos cambios *alterará necesariamente la línea divisoria del reparto de competencias entre las dos esferas*, el contenido, pues, de los círculos primero y segundo (y eventualmente tercero) que antes diseñamos como estructura propia de la normación básica.

El efecto de preclusión o de cierre que las calificaciones estatales determinan para la competencia normativa autonómica implica desde otra perspectiva otra consecuencia digna de ser notada: las normas autonómicas existentes en las materias que pasan a ser de competencia del Estado en virtud de esas variaciones pierden su eficacia. A este efecto, llamamos «desplazamiento» de la norma autonómica antigua por la norma estatal actual: ésta desplaza en la aplicación, en efecto, a aquélla, que queda ineficaz, ¿puede hablarse de derogación? En principio no habría especial inconveniente y podría explicarse cómo el efecto de una «incompetencia sobrevenida», teniendo en cuenta que en esta técnica de legislación concurrente el establecimiento preciso de la línea divisoria de la competencia de las dos esferas compete establecerla, con los límites ya expuestos, a la esfera estatal. Es posible que ésta sea la explicación más simple (a ella parece referirse la Sentencia constitucional de 28 de julio de 1981: «esta legislación de las Comunidades... puede quedar parcialmente *invalidada* por las normas básicas que, dentro de su competencia, establezca en su día el legislador estatal»), pero es más que dudoso que técnicamente quepa hablar de derogación de la norma de un ordenamiento por la norma de otro. En las relaciones entre el Derecho comunitario europeo y los Derechos nacionales se producen efectos del mismo alcance, y aun sobre supuestos virtualmente idénticos, y no se habla de derogación, sino de «primacía» o prevalencia; en los términos de una famosa Sentencia de la Corte de Justicia Europea, la *Simmenthal* de 1978, «todo juez nacional tiene la obligación de aplicar íntegramente el Derecho comunitario y de proteger los derechos que éste confiere a los particulares, dejando inaplicada toda disposición eventualmente contraria de la Ley nacional, sea ésta anterior o posterior a la regla comunitaria». Este es el efecto específico, el desplazamiento en la aplicación, la inaplicación de la norma del ordenamiento menor. Igualmente, en el Derecho federal germánico se habla, para virtualmente el mismo caso que aquí nos ocupa, de *Vorrang*, primacía de la norma federal sobre la territorial. Finalmente, y esto me parece definitivo, entiendo que es aquí específicamente aplicable un concepto constitucional inequívoco, el concepto de «prevalencia» del Derecho del Estado sobre el autonómico, según la cláusula del artículo 149.3, de que luego trataremos más despacio.

Hay otra razón adicional para preferir la idea de desplazamiento o prevalencia sobre la derogación, y es la normalidad con que la en-

trada del Derecho estatal en un campo hasta entonces propio del nivel autonómico pueda ser ella misma circunstancial, de modo que sea seguida de una retirada ulterior (el ejemplo de una medida coyuntural económica, temporal o excepcional, puede ser claro). Pues bien, si la norma estatal hubiese derogado a las autonómicas contrarias su retirada siguiente obligaría a las Comunidades Autónomas a volver a promulgar las mismas normas antiguas para reocupar el espacio temporalmente ocupado, y en seguida abandonado, por el Estado. En cambio, las técnicas de desplazamiento o prevalencia, por las que nos inclinamos resueltamente, dispensarían de la artificiosa necesidad de una nueva promulgación de las antiguas normas, las cuales recuperarían automáticamente su espacio una vez que el Estado lo abandonase.

De este modo, la técnica de la prevalencia o del desplazamiento del Derecho estatal en este punto es una técnica flexibilizadora, que resuelve con simplicidad el problema de las oscilaciones de los límites divisorios de las dos competencias, oscilaciones que son, en cierto modo, la «respiración» del sistema, que hay que facilitar y no entorpecer con la rigidez de un criterio abrogatorio.

Finalmente, nos queda por explicar el efecto vinculante del «círculo de encuadramiento» de la norma básica sobre las normas autonómicas llamadas de desarrollo. Los dos efectos estudiados, preclusión y cierre, por una parte, y desplazamiento y prevalencia, por otra, se predicán del que hemos llamado «círculo o núcleo material de interés general» de la norma básica, en tanto que el que ahora abordamos ha de explicar el modo de vinculación de las potestades normativas autonómicas por el marco de encuadramiento que la norma básica, en su segundo círculo, traza expresamente.

Ya hemos notado que no puede explicarse como una vinculación jerárquica, que sería contradictoria con el carácter originario de las potestades normativas autonómicas en este campo. Basta con aplicar conceptos ya expuestos: aunque originarias en su atribución, las potestades son en la construcción constitucional complementarias de las del Estado en su ejercicio, para, entre las dos fuentes, articular una regulación global coherente y unitaria sobre el sistema básico que la norma estatal fija. Esto puede explicarse diciendo que su *ejercicio legítimo está condicionado a la integración de sus reglas en las bases estatales*, esto es, como resulta obvio, que no es un poder normativo libre. Así se explica que el encuadramiento que resulte de la norma

básica es de observancia forzosa para la norma autonómica, como una verdadera condición de validez.

Así, pues, la norma autonómica no sólo no puede entrar en el campo precluido por la calificación estatal de interés general, y cede su aplicación a la prevalente de que se beneficia esa calificación normativa estatal; también está vinculada a «desarrollar» (este concepto estatutario puede cobrar, desde esta perspectiva, su sentido propio, que no le cuadra, según hemos visto, desde otras) el encuadramiento que la norma estatal básica le diseña, con el alcance que ya vimos, que no es el de imponer un programa normativo concreto, sino el de articular las dos fuentes territoriales en una regulación global unitaria («un sistema coherente, armónico y solidario», en las palabras de la Sentencia de 20 de mayo de 1983).

##### 5. *El problema del rango de las dos normaciones*

Nos resta por tratar la cuestión del rango que deben adoptar, por una parte, las normas básicas del Estado y, por otra, las normas de desarrollo de las Comunidades Autónomas.

No parece que la cuestión pueda dilucidarse por un análisis del artículo 149.1 de la Constitución, puesto que este precepto pretende separar los ámbitos entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pero no entre los órganos con potestad normativa dentro de cada una de esas dos esferas; que es lo que entra en juego cuando se habla de rangos. El artículo 149.1 habla indistintamente de bases y de legislación básica, pero el Tribunal Constitucional, además de haber enfatizado, como ya hemos visto, que el concepto «no tiene nada que ver» con las leyes de bases de que tratan otros preceptos constitucionales, ha enseñado también que cuando otros apartados del artículo 149.1 hablan de «legislación» simplemente (por ejemplo, a propósito del número 7: «legislación laboral»), ello no implica legislación en sentido formal, sino en sentido material (así, Sentencias de 4 de mayo, 14 y 30 de junio, 27 de julio y 30 de noviembre de 1982: «cuando la Constitución en su artículo 149 utiliza el criterio de legislación como criterio definidor del ámbito en el que las Comunidades Autónomas pueden adquirir competencias propias, tal concepto ha de ser entendido en sentido material, sea cual fuere el rango formal de las normas»). Podría entenderse que la misma consecuencia procedía aquí, máxime teniendo en cuenta que, estando ante un problema de rela-

ción interordinamental en el que está ausente una relación de jerarquía entre las respectivas normas, como bien nos consta, el tema de los rangos de dichas normas deberá quedar remitido a la lógica interna propia de cada uno de los dos ordenamientos.

No obstante estas razones, el Tribunal Constitucional ha concluido por establecer que la normación básica estatal ha de ser establecida precisamente con el rango de ley. Así comenzó declarándolo la Sentencia de 28 de julio de 1981 («las Cortes deberán establecer qué es lo que haya de entenderse por básico»), aunque la de 28 de enero de 1982 aceptó que pudiese establecerse mediante Real Decreto en algunos casos uno de los cuales sería el de la existencia de legislación preconstitucional cuya adaptación al sistema constitucional estuviera pendiente de una regulación completa, de modo que «entre tanto» las Cortes Generales «no se pronuncien», el Gobierno podrá hacer uso de un Real Decreto. Ahora bien, esta misma excepción parece haber desaparecido en la jurisprudencia más reciente, la establecida por Sentencias de 28 de abril y 20 de mayo de 1983. En la primera de estas decisiones, que es el *leading case*, se dice que «lo que no podrá hacer el Gobierno es definir en términos generales y por Real Decreto lo que es básico, pues es al legislador constitucional a quien corresponde establecer lo que 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». Hasta tal punto llevan estas dos Sentencias el criterio adelante que, tratándose de sendos conflictos de competencia trabados por las Comunidades Autónomas vasca y catalana contra dos Reales Decretos estatales de coordinación y planificación sanitaria y sobre registro sanitario de alimentos, después de haber admitido la corrección material de las regulaciones impugnadas y de declarar, con mínimas excepciones, que la competencia discutida pertenecía, en efecto, al Estado, anula en su fallo dichos Reales Decretos «por insuficiencia de rango».

El debate sobre estas dos Sentencias no se ha iniciado cuando se redactan estas líneas, pero no parece que puede hacerse ya alguna objeción crítica a las mismas. Por de pronto, desde la perspectiva procesal, parece discutible que en un conflicto de competencia que se decide en favor de la competencia del Estado pueda incluirse un pronunciamiento que anule la norma definitoria de dicha competencia por falta de rango, cuestión que parece que debe remitirse a

otras vías procesales (el artículo 66 LOTC admite únicamente, como es lógico, que la Sentencia resolutoria del conflicto anule «la disposición, resolución o actos que originaron el conflicto en cuanto estuvieren viciados de incompetencia»). En el caso concreto existe, además, una ley preconstitucional, la llamada de Bases de la Sanidad Nacional de 1944. ¿Por qué el Estado, bajo el control del Tribunal, no puede hacer sobre esta ley la misma operación que ha admitido, correctísimamente, que pueden hacer las Comunidades Autónomas, esto es, distinguir entre sus preceptos los que tienen carácter «básico», en el sentido del artículo 149.1 de la Constitución, de los que no lo tienen? (las Sentencias de 28 de abril y 20 de mayo de 1983 consideran expresamente esta posibilidad, pero la descartan en el caso concreto —no, pues, en general para todos los casos— por cuanto dicha ley contempla un Estado «radicalmente otro» del «nacido con la Constitución», argumento que, sin embargo, es generalizable a todas las leyes preconstitucionales, como se comprende).

Por otra parte, no puede dejar de considerarse la lentitud y aun inercia o pasividad del legislativo estatal para regular estas cuestiones. Y ello no sólo según nuestra propia experiencia (de «inactividad» ha hablado el propio Tribunal Constitucional: Sentencia de 28 de julio de 1982 y es un hecho notorio a los casi cinco años de vigencia del texto constitucional ni una sola de esas normas básicas se ha aprobado aún por ley), sino según la experiencia federal y regional de todos los países (en Italia, tras treinta y cinco años de Constitución, las leyes de principios rondan la docena; el mismo juicio incluso en Estados Unidos, donde se ha señalado el carácter reactivo con que ordinariamente se dictan las leyes federales que aplican la cláusula de comercio). El mayor dinamismo de los órganos normativos autonómicos también comprobado en todos los países (y ello, por cierto, es una de las justificaciones de la autonomía misma), hará que el sistema de legislación compartida quede falseado si dichos órganos actúan normalmente, como es el caso, y seguirá siéndolo, sin que el Estado haya dictado su previa ley básica, que es una pieza esencial de ese sistema. De hecho, como se ha notado en Italia, el sistema se habrá transformado, desde la concepción de un sistema normativo global a partir de unas bases fijadas por el Estado, a la simple posibilidad de que el Estado interfiera en los casos extremos una norma particularista de cada Comunidad Autónoma.

Parece que el firme criterio del Tribunal apunta a una razón más conceptual y abstracta que de exégesis constitucional directa, el argumento de que la norma básica «delimita» las esferas estatal y autonómica de competencia, y que esa delimitación es asunto suficientemente importante como para que se exija un pronunciamiento reflexivo y debatido en las Cámaras legislativas, especialmente en la segunda, en su función de «Cámara de representación territorial» (art. 69.1 de la Constitución). El argumento tiene fuerza, evidentemente (lo que intenta es, pues, una racionalización de los rangos normativos, racionalización que en la práctica no existe, como es sabido; piénsese sólo en esto: ¿dónde están las leyes que definen «los objetivos de la política económica», siendo, como es, una materia decisiva?), y de hecho viene a forzar al Estado a cambiar sus hábitos y a salirse de su inercia ordinaria. Sería deseable, sin duda, que el Estado aceptase ese reto, lo que, por lo demás, está justificado en la absoluta necesidad de que los órganos administrativos estatales cambien profundamente de concepción y acepten pasar de ser una Administración gestora de servicios a ser una Administración planificadora y de seguimiento de sus planes, porque el grueso de los servicios van a ser gestionados por las Comunidades Autónomas en adelante. Si ese reto fuese aceptado, esa jurisprudencia sería, sin duda, muy positiva para la definitiva construcción de nuestro sistema de Estado; no en otro caso.

Tras de lo expuesto, conviene hacer una importante precisión. Si el Tribunal Constitucional ha pasado a exigir rango de ley para la legislación básica estatal, expresamente ha salvado, sin embargo, que esa ley inicial pueda ser complementada por normas reglamentarias del propio Estado. Ya así en la Sentencia de 28 de enero de 1982 («el Gobierno podrá hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por real decreto, y de modo complementario, alguno de los aspectos básicos de una materia determinada») y, de manera más solemne, en las Sentencias capitales de 28 de abril y 20 de mayo de 1983 («el Gobierno puede regular la materia básica para completarla..., necesita para ello que la definición de lo básico conste previamente en normas legales posconstitucionales», dice la primera; la segunda: «sin excluir que este aspecto nuclear —que ha de ser regulado por ley— pueda ser completado mediante normas reglamentarias en aquellos supuestos en que el desarrollo normativo con eficacia en toda la nación venga exigido para la vigencia efectiva de las bases establecidas por la ley»).

Es una matización importante y hay que notar que difícilmente objetable. Si la ley básica ha delimitado las dos esferas de competencia (y esta parece ser, como hemos visto, la razón de que se exija el rango de ley), en cada uno de esos ámbitos los respectivos ordenamientos operan con la plenitud de su instrumentario normativo y, por tanto, con reglamentos, cuando así proceda y cuando para ello conste una cláusula remisoria en dicha ley, en el caso estatal. La referencia de la jurisprudencia constitucional no limita ese papel del reglamento al espacio del círculo material de interés general, aunque no es dudoso que es en ese espacio donde tendrá su desenvolvimiento más específico.

Menos problemas tiene la cuestión del rango de las normas autonómicas de desarrollo. Ni el Tribunal Constitucional, ni el Tribunal Supremo se han ocupado hasta el momento del tema, pero no parece que admita grandes discusiones. Una vez que está delimitado el ámbito autonómico previsto en el Estatuto como propio, bien por la ley básica estatal, bien por inferencia de lo que es o no básico en la legislación preconstitucional existente, el ordenamiento autonómico podrá desplegarse con su juego propio y siguiendo el orden de rangos aplicable ordinariamente. La circunstancia de tratarse del desarrollo de una ley básica estatal no parece que fuerce por sí sólo a seguir el rango legislativo.

## VI. LA EJECUCIÓN AUTONÓMICA DE LA LEGISLACIÓN DEL ESTADO

### 1. *La significación general de esta fórmula colaborativa entre los dos ordenamientos*

La segunda gran fórmula de cooperación de los dos ordenamientos, estatal y autonómico, en una gestión común que hemos de estudiar es esta de la ejecución por parte de la Administración propia de las Comunidades Autónomas, bien de la sola legislación estatal (es el caso de los números 7 —legislación laboral—, 16 —legislación sobre productos farmacéuticos—, 17 —legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social—, 28 —gestión autonómica de bienes culturales del Estado— del artículo 149.1 de la Constitución), bien del conjunto normativo único formado, como acabamos de ver, por las normas básicas del Estado y las normas de desarrollo autonómico. Esto

último, la posibilidad de que las Administraciones autonómicas ejecuten ese complejo normativo mixto o de las dos procedencias, lo prevé sólo excepcionalmente la Constitución (art. 149.1, apartados 17, 27), pero la han generalizado los Estatutos que, con virtual unanimidad (y con facultades para ello, puesto que sólo la normación básica está reservada en exclusiva al Estado), han atribuido a las respectivas Comunidades tanto el desarrollo de esas normas básicas como la ejecución del *corpus* normativo global que resulta de esa integración de normas de las dos procedencias.

Esta técnica, por virtud de la cual el ente autonómico ejecuta normas total o parcialmente procedentes del otro ordenamiento, es una técnica virtualmente desconocida en el federalismo anglosajón, pero diseñada y configurada por el federalismo europeo a partir de las Constituciones suizas de 1848 y 1874; el actual federalismo alemán ofrece hoy el modelo más elaborado de esta figura, con una generalización del sistema que llega hasta la prohibición de que la Federación disponga de medios ejecutivos propios fuera de los casos, muy tasados (servicio exterior, Administración financiera federal, ferrocarriles federales, correo, canales fluviales federales y su navegación, tráfico aéreo, Banco federal, autopistas y autovías, nada más), previstos por la propia Constitución debiendo, pues, ejecutar sus normas la Administración de los *Länder*, bien en la fórmula ordinaria de «Administración propia» de ellos, que supone el máximo de autonomía de gestión, bien como «Administración comisionada» de la Federación (y esto sólo en los casos que la Constitución lo autoriza), fórmula que supone un plus de intervención federal en dicha gestión. El sistema (llamado «federalismo de ejecución», *Vollzugsföderalismus*, y considerado como una pieza esencial de los federalismos germánicos), a través de su formulación en la Constitución de WEIMAR, pasó a nosotros ya en la Constitución republicana de 1931, artículo 15, y definitivamente, aunque sin una regulación explícita, lo que es de lamentar, en la vigente.

La disociación organizativa entre formulación de la norma, que se mantiene en el Estado, y su ejecución, que se atribuye a la esfera autonómica, plantea problemas de entidad. Por de pronto, resulta claro, y para nosotros ya familiar, que la Administración en el proceso de ejecución de las leyes «actúa con sometimiento pleno a la ley y al Derecho», en los términos del artículo 103.1 de la Constitución, y en particular, en nuestro caso, a la ley estatal de cuya ejecución

se trata. ¿Qué quiere decir, pues, que esa Administración es distinta de la del Estado y, propiamente dicho, autónoma respecto de los órganos de éste? La autonomía implica aquí que la Administración es propia de la Comunidad Autónoma, exenta, pues, de toda relación de dependencia o jerarquía, con los órganos estatales y bajo el control único de los órganos políticos autonómicos, esto es, de las poblaciones que ellos representan (nada, pues, que ver tiene este fenómeno con el tipo, que nos es más familiar por la tradición de nuestro régimen local, de un «desdoblamiento funcional» según el cual un mismo órgano lo es a la vez de dos Administraciones distintas, como el alcalde, además de órgano del municipio, es «delegado del Gobierno»; aquí la Administración autonómica lo es sólo de su Comunidad y no actúa en modo alguno como órgano del Estado, actuación que es, por cierto, la fórmula austríaca). La Constitución ha pretendido cohonestar, pues, dos principios distintos: que la legislación sea común o general a todo el territorio nacional (o toda ella o sus elementos «básicos»), pero que su ejecución esté controlada, a través de los órganos autonómicos representativos, por las poblaciones de los respectivos territorios que van a ser los destinatarios de tal ejecución. Con lo primero busca, en las materias de que se trata, una legislación uniforme, al menos en sus «bases» (así, Sentencias de 28 de enero y 4 de mayo de 1982: «la perspectiva de la regulación uniforme de una materia es la que tiene presente el constituyente al reservar al Estado la legislación laboral»); con lo segundo, que el control de la ejecución por las poblaciones interesadas aporte el sentido de las necesidades específicas de dichas poblaciones y una exigencia mayor de eficacia.

Esto último, la atribución de la ejecución a la Administración autonómica se expresa técnicamente, además de en su control político a través de los órganos autonómicos representativos, en la disponibilidad plena de la potestad organizatoria de dicha Administración por parte de dichos órganos. Ellos son libres, pues, de acopiar a ese objeto los medios personales, reales, financieros que crean convenientes, de configurar la forma de gestión como entiendan mejor, de «orientar su acción de gobierno en función de una *política propia* sobre esta materia» (Sentencia constitucional de 14 de junio de 1982), incluso creando instituciones (hasta por medio de leyes formales) «en la medida en que lo juzgue necesario para su propio autogobierno», dice la misma sentencia, que concluye este extremo: los

«órganos de ejecución pueden ser organizados, dirigidos y tutelados por la Comunidad Autónoma».

El problema específico de esta técnica interordinamental es cómo esa disociación política entre legislación y ejecución no llegue a parar, apoyada en la inserción de un centro autónomo de decisión en la organización y control de esta última, en una exención de la ejecución respecto de la legislación que lleva a término, exención que rompería los valores positivos que la Constitución ha vinculado a la uniformidad legislativa y que, además, iría contra el principio constitucional (art. 103.1) del sometimiento pleno de la Administración a la ley que ejecuta.

Repasemos los términos del problema.

## 2. *Las competencias propias del Estado en esta fórmula colaborativa*

### A) *Legislación*

La primera competencia estatal es, obviamente, la de legislar —o la integridad de la materia, o las «bases» de su regulación.

Habiendo precisado ya cuál es el contenido de la normación estatal en el caso de la legislación básica, lo único que nos queda aquí por indicar es que cuando la competencia normativa estatal comprenda toda la legislación y no sólo la básica, el Tribunal Constitucional ha declarado que ese concepto de legislación ha de entenderse «en sentido material, fuere cual fuere el rango formal de las normas» (Sentencias de 30 de junio y 30 de noviembre de 1982), lo cual «incluye en el término los reglamentos tradicionalmente llamados ejecutivos, es decir, aquellos que aparecen como desarrollo de la ley y, por ende, como complementarios de la misma» (Sentencia de 4 de mayo de 1982).

No se incluye, sin embargo, bajo el término de «legislación» los reglamentos organizativos (sentencia últimamente citada), que se consideran comprendidos en la potestad organizatoria sobre su Administración propia que, como vimos, corresponde a las Comunidades Autónomas.

### B) *Administración propia*

Por el hecho de que la competencia estatal se concrete en la legislación, y la ejecución se traslade a la esfera autonómica, no quiere decirse que el Estado pierda toda posibilidad de disponer de una Administración relativa a esas materias.

Por de pronto, en la esfera central es evidente que el Estado ha de contar con un nivel administrativo propio al que encomendar, ya que no la gestión directa de los servicios, gestión que ha perdido, sí la planificación, la formulación normativa (tanto legal, en fase de proyecto, como, especialmente, la reglamentaria), el seguimiento de la eficacia y de los efectos de esa normación, los eventuales estudios de reforma. Ese apoyo en una Administración propia es imprescindible para que el Estado pueda ejercer la competencia exclusiva que le es propia.

Por otra parte, la propia Constitución dispone que el Estado organice su propia Administración periférica (Delegación del Gobierno, artículo 154, apoyo en la provincia, artículo 141), la cual no tendrá ya, como es natural, la función ejecutora o gestora que la caracterizaba antes de la implantación propia del sistema autonómico en estas materias, sino de las relaciones con la Administración autonómica y, en particular, la de vigilancia de la acción ejecutiva cumplida por ésta, en los términos que más adelante precisaremos. Igualmente, a ella podrán corresponder ciertos poderes de ejecución en los supuestos excepcionales que la jurisprudencia constitucional ha definido, que pasamos a estudiar seguidamente.

### C) *La retención excepcional de facultades ejecutivas en el Estado*

El Tribunal Constitucional ha admitido, en efecto, que en tres supuestos excepcionales el Estado puede actuar facultades ejecutivas propias de su legislación (o de su legislación básica, cuando a esto se reduce su competencia), no obstante, estar reservada como regla general dicha ejecución a las Comunidades. Son esos tres casos:

1.º Cuando la ejecución tiene alcance ínter o supra territorial (referido el concepto al territorio de una sola Comunidad Autónoma). Así lo han establecido las Sentencias de 28 de enero, 12 de julio y 23 de diciembre de 1982. El criterio es que una Comunidad Autónoma no puede interferir los intereses de otra y que la valoración «de intereses supracomunitarios queda confiada al Estado», doctrina común y general en la jurisprudencia constitucional (Sentencias de 22 de diciembre de 1981 y 28 de enero de 1982), como en otras jurisprudencias extranjeras.

2.º El segundo supuesto es el fallado por la Sentencia de 8 de junio de 1982, que admitió una actividad ejecutiva del Estado de carácter provisional y extraordinario en caso de riesgo de la «seguridad pública» (en la ocasión, una crisis sanitaria), aún sin haber dado lugar a que se declarase un estado excepcional de los previstos en el artículo 116 de la Constitución; es, pues, una intervención «por razones de necesidad y urgencia», pero sometida a la regla de la proporcionalidad y a la obligación de entregar la cuestión seguidamente a la Comunidad Autónoma (dos exigencias que en el caso no se entendieron cumplidas, por lo que el fallo anula la intervención estatal). La sentencia es importante como expresión de la doctrina de las «circunstancias excepcionales».

3.º Finalmente, el caso más importante es el decidido por una serie jurisprudencial ya importante (Sentencias de 28 de enero, 22 de febrero y 8 de julio de 1982, y 28 de abril, 20 de mayo y dos del 28 de junio de 1983), que denota un criterio firme y que ha tipificado el supuesto de ejecuciones que han de decidirse desde criterios o valoraciones nacionales, por lo que no resultan separables del nivel de formulación normativa. La primera de las cinco sentencias citadas se refiere a los poderes de control del Banco de España sobre el sistema financiero (poderes no salvados en el apartado 11 del artículo 149.1 de la Constitución, que sólo asigna al Estado con exclusividad las «bases de la ordenación de crédito, banca y seguros») y a autorizaciones de ciertos créditos que inciden, o sobre el comercio exterior, o sobre «intereses y objetivos de la política económica general» y que, por tanto, sólo el Estado puede decidir. La Sentencia de 22 de febrero de 1982 legitimó la actuación ejecutiva de la alta inspección en materia de educación, cuestión que abordaremos más adelante desde otra perspectiva. La Sentencia de 8 de julio de 1982 reserva al Estado una intervención ejecutiva en materia de radiodifusión en aras de «la coordinación nacional e internacional» de las emisoras. Las Sentencias de 28 de abril y 20 de mayo de 1983 se refieren a la importante materia de la sanidad y se formula ya como doctrina general: «aunque la competencia estatal para fijar las bases es una competencia de normación que corresponde al legislador, ocurre que en algunas materias ciertas decisiones y actuaciones de tipo coyuntural que tienen como objeto la regulación inmediata de situaciones concretas pueden tener, sin duda, un carácter básico por la interdependencia de éstas en todo el territorio nacional y por su incidencia en los fun-

damentos mismos del sistema normativo... y deben ser por ello incluidas en el concepto de bases de competencia estatal», de modo que «la competencia estatal para establecer bases puede implicar la posible atribución de facultades concretas a la Administración del Estado en determinadas materias si así viene exigido por la naturaleza de éstas y por la necesaria garantía de intereses supracomunitarios». Finalmente, las dos Sentencias de la misma fecha de 28 de junio de 1983, tras recordar que donde el Estado tiene la competencia de «legislación básica» (en el caso, la del artículo 149.1.18.º), corresponde a la Comunidad Autónoma cuyo Estatuto se la ha atribuido, la legislación de desarrollo «y de ejecución», concluyen: «a salvo que la preservación de lo básico precise de complementos reglamentarios o aún de ejecución», en concreto, en el supuesto discutido, de autorización de una operación municipal de crédito, «en cuanto a su incidencia en la ordenación del crédito y el equilibrio económico», estimando que en la operación «destacan los aspectos que afectan al conjunto» de la economía; pues la ejecución «en la medida indispensable» se la reserva el Estado en cuanto lo exija «la preservación de un tratamiento uniforme».

Doctrina de gran interés la última, descubierta por el Tribunal en su casuística y cuyos fundamentos constitucionales («naturaleza de las cosas», interpretación de que lo «básico» no incluye sólo aspectos normativos, responsabilidad del Estado por los intereses supracomunitarios) parecen difícilmente discutibles.

### 3. *El problema del poder de supervisión del Estado sobre la ejecución autonómica de sus normas*

#### A) *El tema general*

El problema más delicado respecto de esta técnica de gestión que estamos estudiando es si el Estado dispone o no de un poder de supervisión o vigilancia sobre la actividad ejecutiva de su legislación que realizan las Comunidades Autónomas.

El tema es clásico en la problemática de este llamado «federalismo de ejecución» y todos los Derechos que lo conocen admiten la existencia de tal poder de supervisión, la llamada *Bundesaufsicht* (supervisión federal) en los federalismos germánicos. No en todas las Constituciones de estos países se ha previsto expresamente tal poder como un poder general (por ejemplo, en la Constitución suiza

vigente, o en la alemana del II Reich, bajo cuya vigencia, por cierto, escribe TRIEPEL su gran monografía, 1917, que continúa siendo el estudio más relevante sobre la cuestión), no obstante lo cual, y pasando sobre la cláusula residual que atribuye a los Estados miembros los poderes no definidos constitucionalmente en favor de la Federación, hoy nadie discute, y los Tribunales Constitucionales proclaman (la Ley fundamental alemana así lo declara hoy en el artículo 84), que ese poder de supervisión federal es inherente a la titularidad de la legislación de cuya ejecución se trata (*wo Gesetzgebungs-, da Aufsichtskompetenz*: donde hay competencia de legislar hay competencia de supervisar la ejecución de esa legislación).

En nuestro Derecho, la cuestión no está directamente resuelta en la Constitución y se hace preciso acudir a un análisis detenido. Aparentemente, el artículo 153 de la Constitución, con su intención de resumir los controles posibles sobre la actividad de las Comunidades Autónomas, parece no dejar espacio para tal supervisión del Estado, fuera del caso del ejercicio autonómico de facultades delegadas atribuidas por la vía del artículo 150.2 de la propia Constitución. Por otra parte, sólo en ciertas materias, aparte de esa general, los Estatutos han reservado al Estado poderes de inspección, o de «alta inspección», poniendo énfasis en el carácter «exclusivo» de las facultades autonómicas generales de ejecución de la legislación del estatal. Frente a estos argumentos son invocables otros que pueden justificar el poder general de supervisión, argumentos tanto de «naturaleza de las cosas» (técnica con la que todas las jurisprudencias constitucionales han reconocido poderes «inherentes» a las federaciones respectivas), como, especialmente, derivados de preceptos constitucionales expresos. Examinémoslos con detalle.

#### B) *Las razones del poder de supervisión*

a) *En general.*—Ejecutar es llevar la legislación a sus consecuencias prácticas, es, pues, una actividad complementaria de la misma. Ahora bien, si la legislación es de interés general, y tal es la hipótesis, el resultado de la ejecución de esa legislación es también, forzosamente, de interés general. Entre esos dos polos de interés general, legislación y resultado de la misma, tendrá sentido intercalar una instancia autonómica, por las razones políticas ya expuestas, pero tal instancia no puede destruir la esencial correspondencia entre las fases, inicial y final, de ese proceso conjunto. La instancia autonó-

mica se singulariza en el camino de llegar al resultado de la ejecución, pero no puede eximir a ésta de serlo de una legislación general, a la cual está «sometida plenamente», según el artículo 103.1 de la Constitución. En particular, si la legislación es una, su ejecución no puede ser diversa y contradictoria en su resultado final, sin atentar, además de contra ese artículo 103.1, contra el mandato constitucional de la igualdad ante la Ley (art. 14), especificado precisamente respecto de los grupos territoriales (arts. 139 y 149.1.1.º); la autonomía de la gestión ejecutiva no podría legitimar esa ruptura básica, a la que la Constitución parece mostrarse tan sensible. El Estado no puede, pues, desentenderse del resultado de la ejecución, aunque ésta no la realice por sí mismo. Incluso para mantener íntegra su propia e indiscutida, dentro de la economía del sistema, competencia legislativa, precisa una información constante del proceso de ejecución de tal legislación, esencial para la configuración normativa y para su cambio y adaptación permanentes, que es lo propio de la potestad normativa. Ese interés propio del Estado en la ejecución encuentra su inevitable expresión en un poder de supervisión de dicha ejecución, donde lo discutible no puede ser su existencia, sino sus límites concretos, límites que han de respetar, sobre todo, la autonomía de la gestión ejecutiva que el sistema ha querido.

No podría objetarse que el postulado de la sumisión de la ejecución a la ley que ejecuta está suficientemente garantizada con la fiscalización de los Tribunales Contencioso-Administrativos (arts. 153 c) y 106.1 de la Constitución). Otro principio constitucional, el de Estado social de Derecho (art. 1.º.1), y su manifestación en la imposición a los poderes públicos de la obligación positiva de «promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos sean reales y efectivas» (art. 9.º.2), impediría esa reducción. Dada la complejidad técnica y la onerosidad social y económica del recurso contencioso-administrativo, así como el hecho de su uso ocasional y limitado, el Estado, titular de la legislación de cuya ejecución se trata, así como del interés en que la ejecución de dicha ley sea igualmente unitaria, faltaría al deber que le impone el artículo 9.º.2 si hubiera de abstenerse en la búsqueda de esa igualdad efectiva y confiar su ajuste a la sola jurisdicción contencioso-administrativa; ésta está configurada como un instrumento de justicia individual y sólo derivativa y torpemente podría alcanzar perecuaciones interterritoriales generales.

b) *Los títulos constitucionales.*—Ahora bien, sobre esas razones generales, son invocables argumentos más específicos, apoyados expresamente sobre el texto constitucional, concretamente sobre los artículos 149.1.1.º y 155.

El artículo 149.1.1.º define como una competencia exclusiva del Estado y, por tanto, inseparable de su titularidad, «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales». El Tribunal Constitucional ha interpretado que esa igualdad a garantizar no se refiere sólo al ejercicio de los derechos fundamentales (para lo que no hubiese sido preciso ese precepto, pues la reserva a ley orgánica de su regulación, artículo 81.1, bastaría para excluir respecto de los mismos la competencia autonómica), y ni siquiera a los derechos debilitados del capítulo III del título I de la Constitución, sino a lo que llama «posiciones jurídicas fundamentales» (Sentencia de 16 de noviembre de 1981; la de 28 de abril de 1983 precisa más: la igualdad «en el artículo 149.1.1.º, referida allí no sólo al ejercicio de estos derechos —por cierto, del cap. III, tit. I, arts. 43, 45.1 y 51—, sino en términos más generales»), de forma que se evite la ruptura de una integración nacional básica. Parece indiscutible que una «posición jurídica fundamental», porque además la define el artículo 139.1, aparte ya del principio genérico de igualdad del artículo 14, es la posición de destinatario igual de la legislación estatal en cuanto ésta sea ejecutada por las Comunidades Autónomas. El artículo 149.1.1.º habilita así al Estado para «garantizar la igualdad de todos los españoles» en este caso, lo cual, según la temática común de los países que conocen el «federalismo de ejecución», legitima un poder de supervisión sobre la ejecución autonómica de las propias leyes estatales.

El segundo precepto constitucional para justificar ese poder estatal de vigilancia está en el artículo 155, precepto análogo a los que en la Constitución suiza vigente, como en la alemana de 1871, sirvieron para justificar la generalidad de dicho poder en las respectivas federaciones. El artículo 155 establece que «si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan... el Gobierno, previo requerimiento al presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones», incluso mediante «instrucciones a todas las autoridades» autonómicas.

Parece claro, por de pronto, que una de las obligaciones que la Constitución y las leyes imponen a las Comunidades Autónomas es la de ser fieles a las leyes estatales, cuya ejecución se les confía; y, en segundo término, que para llegar a poner eventualmente en práctica los requerimientos, primero, y las medidas coercitivas, después, que ese precepto prevé, el Gobierno necesita vigilar, supervisar, conocer si las obligaciones cuyo incumplimiento se reprocha han sido o no atendidas. El poder de «ejecución estatal» (que es como suele designarse la institución del artículo 155) presupone, pues, un poder previo de supervisión, que permita al Gobierno conocer de una manera constante y general el proceso de ejecución autonómica de la legislación estatal.

Esta interpretación está ratificada por la jurisprudencia constitucional, aunque sea en pronunciamientos ocasionales y parciales. La conexión de la «alta inspección» del Estado en materia de educación con el artículo 149.1.1.º («indeclinable competencia exclusiva del Estado») está explícitamente en la Sentencia de 22 de febrero de 1982, la cual sólo proscribe los «controles genéricos e indeterminados, que impliquen dependencia jerárquica de las Comunidades Autónomas respecto a la Administración del Estado» y admite controles diversos de los que enuncia la Constitución; en el caso concreto, la inspección recae, dice el Tribunal, «sobre la correcta interpretación de las normas estatales, así como de las que emanan de las asambleas comunitarias en su indispensable interrelación». La inferencia de controles estatales sobre la «naturaleza de las cosas» aparece en la Sentencia de 8 de julio de 1982, relativa a competencia autonómica sobre radiodifusión. Las Sentencias de 28 de abril y 20 de mayo de 1983, en materia de sanidad, insisten en la doctrina de la de 22 de febrero de 1983, reiterando que «la alta inspección constituye una competencia estatal de vigilancia, pero no un control genérico e indeterminado que implique dependencia jerárquica»; su «función (es) de garantía y verificación de cumplimiento de las competencias estatales y comunitarias... no debe convertirse en un control tutelar de la acción administrativa de la propia Comunidad».

En fin, la Sentencia de 5 de agosto de 1983 ha admitido de manera explícita, y ya con carácter general, un «poder de vigilancia» del Estado en todos los supuestos de ejecución autonómica de sus leyes, poder ordenado a que «no se produzcan diferencias en la ejecución o aplicación del bloque normativo», lo que no implica colocar a las Comunidades Autónomas en situación de dependencia jerárquica, que

es lo que la Constitución prohíbe. La doctrina constitucional queda, pues, definitivamente establecida.

### C) *Extensión del poder de supervisión*

El verdadero problema del poder estatal de supervisión no es, pues, su existencia, sino su extensión y medios, cuestión donde el tema alcanza su mayor complejidad y delicadeza. Observemos, para comenzar, que si el interés general en la legislación y en el resultado final de su aplicación es el mismo, entre una y otra de esas fases ha de respetarse un ámbito autónómico constitucionalmente querido. Ahora bien, la autonomía en la ejecución de la ley no puede implicar autonomía o libertad respecto de la ley que se ejecuta. Si la supervisión se limita a ejercerse sobre la observancia de la ley a que la fase ejecutiva está obligada, no destruye la autonomía de la ejecución, antes bien, respeta su ámbito propio, porque se limita a mantener fijos e incólumes los bordes externos dentro de los cuales dicha autonomía puede legítimamente discurrir. Primera conclusión: la supervisión estatal ha de serlo únicamente de estricta legalidad, no podrá extenderse a los aspectos de simple oportunidad en la ejecución o en sus modalidades o circunstancias que no afectan a la vinculación legal de la ejecución, pues un poder de supervisión con tal alcance afectaría ya al mismo núcleo de la autonomía ejecutiva. Este argumento se encuentra ya en la Sentencia constitucional de 2 de febrero de 1981 y se corresponde a los límites que a la institución se reconoce en todos los países que conocen el «federalismo de ejecución».

Ahora bien, ¿puede el poder estatal de supervisión extenderse a la totalidad de las cuestiones de legalidad, aun las más nimias que pueden surgir en el proceso ejecutivo? Resulta claro que no. La legalidad que ha de fiscalizar el Estado es la que toca a los criterios generales de interpretación o aplicación de las leyes de cuya aplicación se trata, y no a actos concretos, sino a conductas, y ello en cuanto pueda afectar al interés general primario que es, como ya expusimos, la unidad en la aplicación de las leyes del Estado en todo el territorio nacional, en último extremo, la igualdad de los ciudadanos ante la ley, que es el título específico de intervención según los artículos 9.º2, 14, 139.1 y 149.1.1.º de la Constitución. El interés en que esto ocurra es supracomunitario y, por tanto, del Estado.

La supervisión estatal no es, pues, una técnica de abstracta protección de la legalidad, sino de sostenimiento del equilibrio global del sistema, el cual resultaría comprometido si la autonomía no respetase el límite que le imponen los artículos 139.1 y 149.1.1.º de la Constitución, y más cuando en la técnica de gestión en que estamos la reserva constitucional de la legislación en favor del Estado ha pretendido precisamente evitar la ruptura del espacio nacional en regulaciones y situaciones jurídicas particularistas. No se trata, pues, de una tutela sobre el ámbito autonómico (como hemos visto que excluye expresamente la Sentencia de 28 de abril de 1983), o de una superposición oficiosa de poder estatal sobre el poder autonómico, sino de una competencia del Estado dirigida a lo que de éste es propio, el mantenimiento y la integración del sistema político compuesto.

Dentro de esa unidad substancial en la aplicación de las leyes de cuya ejecución se trata, parece claro que la supervisión estatal ha de atender especialmente al delicado mecanismo, ya estudiado, de interrelación entre las normas de las dos procedencias que ha de aplicarse cuando la legislación del Estado no sea exclusiva, sino sólo básica y, por tanto, complementada por normas autonómicas.

*D) Los instrumentos del poder de supervisión. En particular, el artículo 155 de la Constitución*

Desde TRIEPEL se viene repitiendo que las dos fases del poder de supervisión son información y corrección. Por una parte, pues, inquirir información, observar la actuación del ente supervisado; por otra parte, si de esa información resulta una actuación contraria al parámetro cuya observancia se pretende (el mantenimiento de la igualdad substancial en la aplicación de la legislación estatal de cuya ejecución se trata), la supervisión podrá poner en marcha medios de rectificación o corrección.

a) La facultad de que el Estado esté informado de la actuación ejecutiva de la legislación estatal que cumplen las Comunidades Autónomas es, pues, el primer instrumento. Su cauce parece ser la Administración periférica estatal, antes aludida, pero también pueden actuar comisionados especiales (que la citada Sentencia de 22 de febrero de 1982 aceptó). Los medios jurídicos de esta facultad de comprobación o información comprenden las facultades para procurarse esos datos ante las Administraciones autonómicas supervi-

sadas, bien de oficio, bien previo requerimiento a dichas Administraciones. La Sentencia constitucional de 4 de mayo de 1982 ha declarado un «deber general de auxilio recíproco entre autoridades estatales y autónomas» y las de 28 de abril, 20 de mayo y 5 de agosto de 1983 han legitimado «la comunicación obligatoria de datos e información» entre ambas esferas «como consecuencia del principio general de colaboración que debe presidir las relaciones» entre ambas. Por otra parte, la Sentencia de 22 de febrero de 1982 declaró que «los actos de comprobación» por parte de los comisionados estatales no invaden el espacio competencial «de la función ejecutiva autonómica»; las de 28 de abril y 20 de mayo de 1983 han insistido también en la constitucionalidad de los instrumentos «de verificación o fiscalización».

b) La fase de corrección de las irregularidades advertidas es ya mucho más delicada. Las Sentencias de 22 de febrero de 1982 y de 28 de abril y 20 de mayo de 1983 no han precisado el alcance de esas facultades correctivas, antes bien se han limitado a indicar, la primera, que las anomalías observadas han de ser comunicadas «al órgano gubernamental competente, a fin de que éste remedie el incumplimiento mediante el ejercicio de atribuciones propias y de acuerdo con los procedimientos establecidos por la Constitución y las leyes»; y las dos últimas, que ha de «instar(se) la actuación de los controles constitucionalmente establecidos en relación con las Comunidades Autónomas, pero no a sustituirlos», «convirtiendo a la inspección en un mecanismo de control».

Siguiendo esta pauta, entendemos que las facultades correctivas del Estado pueden ser estas cuatro: facultades normativas, facultades ejecutivas propias, facultades de requerimiento y facultades de ejecución.

Las facultades normativas propias del Estado son, en este caso, como nos consta, o bien de legislar íntegramente o sólo en sus aspectos básicos; utilizando esa potestad, el Estado podrá reaccionar por vía normativa especificando la interpretación correcta de las normas mal ejecutadas por los órganos autonómicos, siempre que no implique entrar en el ámbito de la potestad organizatoria reservado a la Comunidad Autónoma, por lo que no podrá encubrirse tal potestad normativa de «instrucciones» jerárquicas, que el Estado rotundamente no posee en esta técnica.

La existencia de excepcionales facultades ejecutivas propias en el Estado, en cuanto se esté ante intereses supracomunitarios, ha sido ya expuesta más atrás sobre la doctrina del Tribunal Constitucional. Siempre que se esté dentro de ese supuesto estricto, y estrictamente interpretado, el Estado podrá, naturalmente, utilizarlo.

Los requerimientos nos remiten a la técnica del artículo 155 de la Constitución, así como las facultades finales de ejecución, y ello merece ya exposición aparte. Pero antes de entrar en este tema, quizá convenga recordar que las tres Sentencias aludidas (22 de febrero de 1982, 28 de abril y 20 de mayo de 1983) han legitimado la posibilidad de requerimiento o comunicaciones a la Comunidad que pudiéramos llamar «administrativas» o menores, y que podrían entenderse, antes de la entrada en juego del más solemne mecanismo constitucional del artículo 155, como meras «invitaciones» de rectificación del proceder irregular que el Estado pretende haber comprobado, o de una aclaración de las mismas. Así lo ha confirmado de manera explícita y general la Sentencia de 5 de agosto de 1983.

c) El artículo 155 de la Constitución ha previsto dos remedios concretos: uno declarativo, el requerimiento formal del Gobierno al presidente de la Comunidad Autónoma; y otro segundo ejecutivo, en el caso de que dicho requerimiento no sea atendido, adopción, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, de «las medidas que sean necesarias para el cumplimiento forzoso» de las obligaciones incumplidas.

No parece caber duda de que entre «las obligaciones que la Constitución y otras leyes» imponen a las Comunidades Autónomas está la de que su actividad ejecutiva de la legislación del Estado sea fiel al contenido preceptivo de ésta (art. 103.1). Cuando la Administración ejecutora se descompone en un conjunto de unidades separadas y dispersas, esa vinculación a la legislación que se ejecuta está reforzada por una exigencia peculiar, la de mantener la igualdad básica de todos los españoles ante esa misma ley, la de impedir la ruptura de una legislación nacional única, deliberadamente querida por la Constitución al haber reservado al Estado su formulación. Esa ruptura se presenta, así, como una ruptura de un elemento básico del sistema; la Comunidad Autónoma responsable de esa disfunción falta con ello a uno de sus deberes básicos dentro del sistema autonómico y de su articulación en el sistema global del Estado compuesto. Se

legítima, en consecuencia, la reacción que ha previsto el artículo 155 de la Constitución.

No puede verse en ese artículo 155, como se ha pretendido, una simple expresión de la «coerción» o «ejecución» federal, paralelo exacto del artículo 37 de la *Grundgesetz* alemana. Por el contrario, en nuestro precepto se ha intercalado como requisito previo para que el Gobierno y el Senado puedan adoptar las medidas de «cumplimiento forzoso» una fase declarativa, el «previo requerimiento al presidente de la Comunidad Autónoma», de modo que sólo «en el caso de no ser atendido» dicho requerimiento podrán ponerse en marcha las medidas coercitivas.

Esa que llamamos «fase declarativa» es una técnica de supervisión y, como tal, no procede de ese artículo 37 alemán, sino del 84. Así se comprueba en la historia constituyente de nuestro precepto, que no interesa ahora seguir. Pero eso explica que en el mecanismo del artículo 155 haya de verse un instrumento normal y ordinario de la supervisión estatal y no un remedio excepcional reducido a las situaciones de ruptura o de grave crisis política. La «desdramatización» del artículo 155 está, pues, en su propio contexto.

Su aplicación comienza, pues, con un requerimiento del Gobierno dirigido al presidente de la Comunidad Autónoma para que rectifique una actuación, o una inactividad u omisión, que, en nuestro supuesto, sea contraria al contenido preceptivo de la legislación estatal que la Comunidad está ejecutando. El requerimiento deberá justificarse en Derecho en cuanto al fondo y ha de dirigirse al presidente de la Comunidad en su función de órgano de ésta y para salvar la independencia de su aparato administrativo. Se intenta, sobre todo, la autocorrección (*Selbsberichtigung*) de la falta notada. No es, pues, una orden, ni una instrucción vinculante, sino una «invitación», aunque ya intimatoria, esto es, con la advertencia, al menos implícita, de consecuencias onerosas de no ser seguida.

Este requerimiento podrá ser impugnado por la Comunidad destinataria, por la vía de un conflicto de competencia, ante el Tribunal Constitucional, y será la desembocadura normal del problema cuando la Comunidad discrepe de las razones que se le exponen. De este modo podrá resolverse el conflicto sin exceder de la fase declarativa y tener que entrar en el peligroso campo de los instrumentos ejecutivos.

Pero, en fin, el artículo 155 ha previsto también tales instrumentos ejecutivos cuando esa fase declarativa no sea suficiente. La fase ejecutiva comienza con la remisión del asunto al Senado por el Gobierno, que actúa aquí en su función de Cámara territorial (art. 69.1 de la Constitución). El Senado efectúa un verdadero control de fondo, incluso, según su Reglamento de 1982, artículo 189, con audiencia de la Comunidad Autónoma denunciada. También es de su incumbencia el configurar libremente las medidas ejecutivas que el Gobierno le proponga. Como precisa el artículo 155, el acuerdo final habrá de adoptarse por mayoría absoluta.

¿Cuáles son las «medidas» posibles? El precepto no ha querido tasarlas, pero parece claro, por de pronto, que no cabrá la disolución de órganos autonómicos, o la revocación de sus cargos (y ello porque el párrafo dos del artículo concreta que «para la ejecución de las medidas... el Gobierno podrá dar instrucciones a las autoridades» autonómicas, luego éstas subsisten íntegras), y también que los medios militares no son disponibles fuera de los supuestos de estado de sitio, como corroboran los artículos 32 de la Ley Orgánica de 1 de junio de 1981, reguladora de la materia. Sea cual sea el contenido concreto de las «medidas», dentro de los amplios límites constitucionales, lo más característico es ese poder de mando directo que el Gobierno adquiere para su ejecución sobre las autoridades autonómicas de cualquier nivel, según el párrafo dos del precepto. Ese poder de mando o de instrucciones vinculantes es equivalente ahora, en esta fase ejecutiva final, de un verdadero poder jerárquico, según la técnica del «poder de sustitución».

La «necesidad» de las medidas las obliga a cesar en cuanto el fin de la ejecución esté cumplido, o cuando las autoridades autonómicas se muestren dispuestas a la autocorrección, que es siempre el objetivo primario de la supervisión estatal, en concepto de TRIEPEL. Las autoridades autonómicas recuperarán en ese momento la totalidad de sus funciones y responsabilidades, pero quedarán vinculadas a la directiva ejecutiva que ha propugnado la intervención estatal, salvo que el Tribunal Constitucional la invalide.

*E) Las medidas preventivas de la unidad básica de ejecución de la legislación del Estado*

Para evitar caer en los rigorismos de la teoría jurídica de la supervisión y ejecución estatales, todos los Estados federales tienden

hoy a promover medidas preventivas que, sin el desgaste político que puede la aplicación de tal teoría ocasionar, permitan alcanzar los mismos objetivos de excluir la desigualdad y las diferencias substanciales en la ejecución descentralizada de la legislación estatal. Estos instrumentos no crispan, sino más bien engrasan el correcto funcionamiento de un Estado compuesto y sus valores de integración.

Tales medidas pueden ser de muchas clases: contactos personales; deliberaciones conjuntas de las autoridades ejecutivas autonómicas con las del Estado; eventualmente en forma de «conferencias» de ministros o consejeros responsables (como la que la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, de 22 de septiembre de 1980, institucionaliza en su artículo 3.º con el nombre de Consejo de Política Fiscal y Financiera; la Sentencia de 5 de agosto de 1983 ha admitido la validez de la institución general); formulación de documentos y manuales; informaciones; recomendaciones; estudios elaborados o no conjuntamente; asistencia técnica estatal, que puede ser relevante en las Comunidades Autónomas más desfavorecidas; subvenciones vinculadas a políticas o a controles convenidos; conciertos de colaboración con el Estado, en su amplia gama, hoy en plena actualidad entre las técnicas universales del federalismo cooperativo.

Como ha dicho la Sentencia constitucional de 4 de noviembre de 1982, es siempre «aconsejable una adecuada colaboración entre la Administración del Estado y la de la Comunidad Autónoma que ayude a buscar soluciones equitativas. Esa colaboración, conviene señalarlo —añade el Tribunal—, es necesaria para el buen funcionamiento del Estado de las Autonomías, incluso al margen de la distribución constitucional y estatutaria de las competencias».

## VII. LA COORDINACIÓN ENTRE LOS DOS ÓRDENES

### 1. *Naturaleza y contenido de la institución*

En tres casos (y pueden localizarse más en los diversos Estatutos, en que se ha hecho figurar como condición a la asunción autonómica de ciertas competencias), el artículo 149.1 de la Constitución ha reser-

vado al Estado como competencia exclusiva la de «coordinación»: números 13 (economía), 15 (investigación científica y técnica) y 16 (sanidad).

Parece apuntarse a un poder específico del Estado para articular competencias propias y de las Comunidades Autónomas en las materias de que se trata. Ese poder excede del de la fijación normativa de «bases», como denota su singularización junto a éstas en los números 13 y 16 citados. La titularidad de competencias de las dos esferas políticas en la misma materia resulta tanto de esa distinción, ya estudiada, entre normas básicas y de desarrollo, y en el caso del número 15, investigación científica y técnica en que tal distinción no se formula, del precepto general del artículo 149.2, que ofrece un ejemplo de «competencias paralelas» (esto es, en las que la titularidad de una de las esferas no excluye la de la otra) en toda la materia cultural, razón por la cual no se encuentra formulada como exclusiva del Estado —y sería, además, absurdo que lo fuera desde un punto de vista material— en el artículo 149.1.15.º

Lo que intenta arbitrar el poder estatal de coordinación es, pues, algo distinto que la fijación de unas bases normativas, cuando la Constitución ha querido tan claramente distinguirlas, incluyendo, de este modo, medidas no normativas de articulación del ejercicio conjunto de las competencias a coordinar. En el mismo sentido se habla de coordinación federal en el Derecho suizo, por ejemplo.

Esos medios no normativos desembocan, o bien en una simple coordinación formal (que opera sobre los sujetos de la actividad, que se basa en la información recíproca y que tiende normalmente a buscar acuerdos consentidos o «autocoordinación»), o bien en lo que el suizo Karl HUBER ha llamado una coordinación del «contenido de los asuntos», más que de la disposición de los sujetos, fórmula esta última de una verdadera «coordinación material», que supone un cierto poder directivo de operaciones globales por parte de la unidad superior.

Las dos únicas sentencias constitucionales que hasta ahora se han referido al tema lo han hecho en términos abstractos, dado que examinaban normas y no actuaciones, pero apuntan claramente en esa dirección. La de 28 de abril de 1983, en materia de sanidad, indica que «la coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían, o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema». «En este sen-

tido —añade— hay que entender la competencia estatal de «coordinación general»... como una *competencia distinta a la de fijación de bases*. En concreto, la facultad debe ser entendida «como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades sanitarias estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema sanitario»; aunque no dice cuáles pueden ser esos medios, si han de ser distintos de los normativos, no puede tratarse más que de la apuntada «coordinación material», que es, por su naturaleza, directiva o «coordinación vertical». Así lo apunta la segunda sentencia en la materia, la de 20 de mayo de 1983, que, tras repetir los mismos conceptos de la anterior, añade: «la competencia estatal de coordinación significa no sólo que hay que coordinar las partes o subsistemas del sistema general de sanidad, sino que esa coordinación corresponde hacerla al Estado.»

2. *Los instrumentos: La técnica de las directrices (\*)*

3. *Los instrumentos: Los planes como técnica de coordinación (\*)*

#### VIII. LAS RELACIONES DE INTERFERENCIA ENTRE LOS DOS ORDENAMIENTOS: DELEGACIONES ESTATALES EN FAVOR DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA, INTERVENCIÓN COERCITIVA

El segundo gran capítulo de relaciones positivas entre los ordenamientos estatal y autonómico, tras las relaciones de cooperación que hemos estudiado con cierto detalle, son las relaciones que llamamos de interferencia de un ordenamiento sobre otro, concretamente del ordenamiento estatal sobre el autonómico. Este tipo de relaciones supone excepciones singulares o modificaciones (nunca totales, por supuesto, pues ello sólo podría hacerse mediante reforma constitucional) al normal trazado de la distribución de competencias: o bien porque el Estado traslada a una o varias Comunidades por vía delegativa competencias que le pertenecen, para que, manteniendo su títu-

(\*) Estos dos apartados se redactan, en la obra general a que este trabajo está destinado, por el profesor Tomás Ramón FERNÁNDEZ, y por ello se dejan en blanco en esta publicación separada que figura bajo mi solo nombre. [Nota del autor:]

laridad sobre las mismas, sean ejercidas por dichas Comunidades; o bien porque el Estado interviene, con habilitación constitucional explícita, para «armonizar» la competencia normativa autonómica mediante leyes propias, como excepción del principio ordinario de separación de los órdenes de fuentes respectivas; o bien, finalmente, porque el Estado intervenga por vía coercitiva en el funcionamiento autonómico por la vía excepcional del artículo 155 de la Constitución, al que ya nos hemos referido parcialmente.

Estudiemos estos tres supuestos.

### 1. *Las delegaciones estatales en favor de las Comunidades Autónomas*

El tema está regulado en el artículo 150, apartados 1 y 2, de la Constitución.

#### A) *Delegaciones normativas*

El apartado 1 contempla un supuesto especial de delegación legislativa por parte de las Cortes Generales en favor de las Comunidades Autónomas: se confiere «la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas». Por supuesto, esto será sólo posible si el propio Estado tiene competencia para legislar en la materia («en materias de competencia estatal»).

Aunque se ha discutido si estamos ante un supuesto equiparable al de «legislación básica» del artículo 149.1, que hemos ya estudiado, parece claro que se trata de algo totalmente distinto. La materia no es mixta, como la que origina en el artículo 149.1 el par de conceptos bases-desarrollo, sino que es exclusivamente estatal y ese es el punto de partida para que pueda producirse un fenómeno de delegación en favor de la esfera autonómica.

¿Entonces será un subtipo de la delegación recepticia regulada en los artículos 82 y 83 de la Constitución? Entendemos que tampoco es el caso. El género de delegación recepticia allí regulado se refiere a la delegación en favor del Ejecutivo del propio Estado, como es conocido, en tanto que aquí nos encontramos con una técnica de delegación operada en favor de una (o varias) Comunidades Autónomas; por ello, tampoco el régimen y los límites establecidos por los artículos 82 y 83 son aquí de aplicación.

Lo que el artículo 150.1 faculta a hacer a las Cortes Generales son delegaciones legislativas, en el sentido genérico que hemos ya estu-

diado, esto es, delegaciones que habilitan el dictado de normas nuevas. El precepto no pone límites ni al tipo de delegación ni a su contenido, de modo que será posible que las bases (término incluido en el precepto) de delegación sean sólo normas habilitantes, sin contenido normativo *ad extra*, como es lo normal en el tipo de delegaciones receptorias, o que se configuren como un «marco» (otro término que figura en el artículo) normativo mínimo, de aplicación directa y en cuyo seno se produzcan las normas territoriales habilitadas, como, en fin, en uno y otro caso, que éstas sean leyes autonómicas o simples reglamentos. Lo substancial es el traslado a los órganos de facultades normativas estatales, quedando a iniciativa de la ley de delegación el ámbito, el contenido, las condiciones, los rangos, en su caso, de las normas habilitadas.

La medida, en general no estrenada, es imaginable más que como una delegación abstracta, como expresada en cláusulas delegativas en puntos específicos que puedan incluirse en una regulación estatal completa de una materia.

Se notará que el precepto constitucional ordena que se prevean «modalidades de control de las Cortes Generales» sobre estas normas autonómicas delegadas, subrayando así que la titularidad de la competencia, como es normal en toda delegación, permanece en el Estado, permanencia desde la cual podrá recuperarse el ejercicio transferido en cualquier momento, aquí mediante ley contraria.

### B) *Delegaciones de competencias*

La segunda fórmula delegativa más importante, prevista en el artículo 150 es la de su párrafo 2. Es más importante, porque no se transfiere una simple potestad normativa, sino —al menos como posibilidad— una competencia material completa, que puede incluir tanto facultades normativas como ejecutivas o gestoras.

La primera cuestión que suscita el precepto es si hay que dar alguna significación a la dualidad de conceptos con que se inicia: «El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas...». En algún momento se ha pretendido que la transferencia sería irrevocable, en tanto que la delegación es esencialmente revocable. La tesis es absurda, porque una transferencia irrevocable implicaría una alteración del orden constitucional de competencias, lo que es inaccesible a una ley ordinaria u orgánica. Hay que concluir que la distinción

carece, pues, de verdadera relevancia, sin perjuicio de que quepa alguna singularización menor de diferencias, cuestión que no merece la pena debatirse, porque en todo caso ese límite constitucional resultará siempre infranqueable. En uno y otro caso se trata, pues, de una delegación intersubjetiva, mayor o menor, según un tecnicismo bien conocido.

El tema más importante de esta figura es si el Estado tiene amplia franquía para delegar cualesquiera de sus competencias. Es evidente que no. El propio precepto señala que la delegación ha de referirse a materias «que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación», admitiendo, pues, que hay algún límite, aunque dejándolo abierto. No hay problema en admitir que la posibilidad de delegación se extiende a las competencias no exclusivas del Estado, esto es, las no incluidas en la lista del artículo 149.1 de la Constitución, concretamente, pues, las que le corresponden por la cláusula residual del artículo 149.3 ¿y en las exclusivas? La indeterminación del artículo 150.2 entendemos que puede tener alguna justificación, teniendo en cuenta:

— que el precepto no autoriza a transferir competencias o materias completas, sino «*facultades* correspondientes a materias de titularidad estatal», esto es, aspectos parciales de la ordenación o la gestión de una materia;

— la indisponibilidad de las competencias que la Constitución define como exclusivas del Estado resulta del comienzo del artículo 149.1.1.º, y del hecho de que tal elenco es la expresión concreta de la «indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible» (art. 2.º); la separación de una de esas competencias sería, pues, contraria a ese principio de indivisibilidad;

— pero no es posible afirmar que existan materias superexclusivas en el sentido de que no admitan una colaboración autonómica más o menos parcial, referente, pues, no a su titularidad y responsabilidad últimas, que es radicalmente intocable, sino a «*facultades*» (como dice el precepto) de su gestión; por ejemplo, ello es perfectamente posible, y aun normal en los sistemas federales y regionales, en las titularidades vinculadas más directamente a la soberanía, como relaciones internacionales (núm. 3 del artículo 149.1; citemos, por ejemplo, los convenios interfronterizos entre entes territoriales de distintos Estados, o la ejecución de tratados internacionales, aun sobre la respon-

sabilidad última del Estado), defensa y fuerzas armadas (núm. 4 del artículo 149.1.1.º; fórmulas de colaboración territorial con las fuerzas armadas, o la articulación como auxiliares de las policías autónomas, etcétera); no hay, pues, materias de suyo indelegables, susceptibles de enunciarse en una lista y más bien todas admiten, en principio, la posibilidad de una colaboración autonómica que no afecte a la titularidad y responsabilidad última del Estado sobre la misma;

— lo que el límite indeterminado del precepto quiere decir es, pues, eso, que las posibilidades de colaboración autonómica son abiertas e indeterminadas, pero que, en todo caso, la «naturaleza» de la medida de colaboración que se disponga por esta vía delegativa será la que indique en cada caso si se ha excedido o no ese límite constitucional que es la titularidad remanente y el mantenimiento de los poderes substanciales de decisión y responsabilidad en el Estado; esto es inalienable, y ello condenará las eventuales fórmulas de delegación que produzcan un efecto práctico análogo a la enajenación.

Este tipo de delegación debe ser hecha mediante ley orgánica, exige el precepto. Se discutió al comienzo del proceso autonómico si esa exigencia quedaba cumplida con la inclusión de este tipo de delegaciones en los Estatutos. Ha quedado definitivamente claro que no, precisamente porque los Estatutos hacen indisponible para el Estado las competencias autonómicas que en ellos se incluyen, dada su superrigidez, ya estudiada, y la esencia de estas delegaciones es que tanto su otorgamiento como su revocación han de estar en la sola disponibilidad unilateral del Estado, disponibilidad que surge de su titularidad de la competencia respectiva. Así los Estatutos suelen incluir preceptos (por ejemplo, artículo 28, Estatuto catalán) que se limitan a decir que los órganos autonómicos podrán «solicitar del Estado la transferencia o delegación de competencias no asumidas en el presente Estatuto»; la decisión es, pues, y no puede dejar de serlo, sola del Estado. Tenemos, en fin, las leyes de transferencia y delegación 11 y 12, de 10 de agosto de 1982, dictadas el mismo día que los Estatutos canario y valenciano, que han complementado éstos con la asignación de ciertas competencias que exceden de ser grado menor de autonomía. Hay ya, pues, sobre el tema una verdadera práctica constitucional: las leyes delegativas de esta naturaleza han de ser necesariamente extraestatutarias.

El precepto constitucional impone, por una parte, que la ley orgánica de delegación transfiera también medios financieros para poder gestionar los servicios transferidos, con lo que ha querido evitarse que se opere, en otro caso, la imposición de una carga estatal; y, por otra parte, que se prevean formas de control de las facultades transferidas, precisamente desde la titularidad y la responsabilidad estatales remanentes. A esto último se refiere también el artículo 153 b).

## 2. Las leyes estatales de armonización

El párrafo 3 y último del artículo 150 de la Constitución ha previsto otro resorte por el cual una ley del Estado puede interferir en el ámbito autonómico, esta vez en sentido limitativo, así como con las fórmulas de sus dos primeros apartados era con alcance ampliatorio. Se trata de las leyes de armonización, o, en los términos del precepto, «leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas».

Es, pues, una posibilidad excepcional, totalmente diversa de la normal de que el Estado disponga, según el artículo 149.1, de la potestad de dictar legislación básica. Esta última potestad es un *prius*, con el alcance ya estudiado, de la potestad normativa autonómica; la potestad del Estado de dictar leyes de armonización es, por el contrario, un *posterius*, que se introduce en el propio núcleo del ámbito autonómico propio, cuando la necesidad (apreciada de manera especial, y mediante un voto previo, según los Reglamentos de las Cámaras, por cada una de ellas en mayoría absoluta, según dispone el propio artículo 150.3) así lo justifique.

Ha de notarse que lo que puede «armonizarse» no son, en modo alguno, los Estatutos, inmunes, como bien sabemos, a cualquier ley estatal, de cualquier tipo o clase (salvo a la revisión constitucional), sino la potestad normativa autonómica en el ámbito que como propio han definido dichos Estatutos.

La dicción constitucional de que esta armonización es procedente «aun en el caso de materias atribuidas a la competencia» autonómica, es equívoca, porque es precisamente en ese caso cuando la armonización es procedente, es el supuesto tipo. Si la materia estuviese atribuida a la normación estatal, aun en la forma de legislación básica,

no se necesitará ley de armonización alguna, sino ejercicio de la potestad normativa propia.

Dos cuestiones se suscitan en el análisis de esta figura: primero, si el poder estatal de armonizar ha de operarse sobre normas autonómicas ya dictadas o, por el contrario, puede ejercerse preventivamente, aunque las normas autonómicas no se hayan producido; y, segundo tema, cuál es el contenido normativo concreto y el efecto vinculante que las leyes de armonización imponen a los órganos normativos autonómicos.

En cuanto a la primera cuestión, no parece que haya razón substantiva para limitar la posibilidad de emanar leyes de armonización a que todas (o, al menos, alguna) de las Comunidades Autónomas hayan dictado las normas de cuya armonización se trata. Lo que sí es cierto, y merece subrayarse con énfasis, es que el poder estatal de armonizar no puede ser abusivamente ejercitado, de forma que interfiera todos o una buena parte, o incluso algunos, a libre elección, de los contenidos normativos autonómicos garantizados. El artículo 150.3 arbitra una potestad claramente excepcional y no de uso ordinario y general y ha de justificarse caso por caso en razones substantivas de efectiva y objetiva «necesidad» y necesidad de claro interés general, que es algo más que una simple desconfianza subjetiva sobre los poderes normativos autonómicos. Ahora bien, salvado ese principio (y el Tribunal Constitucional no podrá dejar de garantizarlo, por el punto central de equilibrio del sistema entero en que el tema se encuentra), parece difícilmente discutible que lo que la Constitución ha querido es la posibilidad de excepcionar las competencias normales autonómicas por razones, también excepcionales, y estrictamente valoradas, de interés general que resulten objetivables y visibles (aunque en fórmula abierta, y no tasada como en el artículo 72 de la Ley Fundamental alemana), presentes las cuales la competencia estatal es ejercitable con los límites que inmediatamente veremos, pero sin que entre ellos se vea qué papel pueda jugar el que haya antecedido o no el ejercicio de los poderes normativos autonómicos cuya armonización se pretende. No es correctiva, sino ordenadora la función de este instrumento constitucional.

Respecto a su contenido, la ley de armonización ha de ser una ley de «principios», dice el artículo 150.3, no, pues, una ley que agote por sí misma la regulación de la materia; quiere decirse que ha de fijar un cuadro general dentro del cual se produzca ulteriormente la

normación autonómica, a la que no puede pretender sustituir o excluir. Aunque ya sabemos que por su naturaleza es un fenómeno esencialmente distinto al de la legislación básica, podrán aplicarse analógicamente bastantes de los conceptos que utilizamos sobre el contenido de éstas, naturalmente que en cuanto resulte compatible con esa naturaleza propia.

Dado que sólo un interés general objetivable puede justificar una ley de armonización, no parece posible admitir la hipótesis de leyes de armonización no generales o dirigidas a una o varias comunidades.

El último problema es el de sus efectos limitativos respecto a las normas autonómicas que pretende armonizar. Las técnicas de preclusión, desplazamiento y condición de integración, que también utilizamos, a propósito de la legislación básica, son también aquí de aplicación, *pari passu*, pues son las que explican la vinculación de una norma de un ordenamiento por normas procedentes del otro.

La derogación de la ley de armonización restablecerá la libertad plena de las potestades autonómicas en la situación anterior al dictado de aquélla. Tal derogación será forzosa si los motivos que la justificaron desaparecen o cambian de manera relevante.

### 3. *Ejecución y coerción estatal. El artículo 155 de la Constitución*

La última de las técnicas de interferencia estatal en los ordenamientos autonómicos es la llamada ejecución o coerción federal, recogida en el artículo 155 de la Constitución.

Ya conocemos el contenido y los problemas principales de este precepto, que hemos examinado a propósito de la supervisión estatal sobre la ejecución autonómica de la legislación del Estado, aunque su aplicación no está limitada a ese solo supuesto en el texto constitucional, como nos consta. Se comprende que la entrada en juego de las facultades ejecutivas del Estado sobre los órganos autonómicos, y en particular su «poder de sustitución», que le habilita para «dar instrucciones» a las autoridades autonómicas, según este artículo, supone una excepción, y verdaderamente grave, al sistema ordinario de separación entre los dos ordenamientos.

No nos corresponde formular la teoría de la coerción estatal, que procede de la doctrina federal común y de su expresión en todas las Constituciones. Es una garantía última de mantenimiento de la unidad final del sistema político y su utilización (fuera de la que más

atrás llamamos su «fase declarativa», procedente de la técnica de la supervisión estatal) supone ya por sí misma una situación de grave crisis.

Nos resta por decir que, según nuestra Constitución, la ejecución estatal procede no sólo por incumplimiento de obligaciones que la Constitución o las leyes impongan a las Comunidades Autónomas, sino también —y esta es una innovación importante sobre su modelo, el artículo 37 de la Ley Fundamental alemana— cuando cualquiera de éstas «atente gravemente al interés general de España». No es fácil interpretar este supuesto como distinto (tal como parece pretender la preposición «o» en el texto constitucional) del incumplimiento de obligaciones constitucionales. Resulta imposible, por contradictorio con la «garantía institucional» del artículo 2.º de la Constitución, admitir que el concepto abre la posibilidad de un control discrecional, de un juicio libre en Gobierno y Senado para apreciar que se dan las condiciones de la intervención del Estado. Es claro que ha querido dejarse abierta una cláusula de necesidad, pero parece que hay que interpretarla más como un límite al ejercicio de las competencias autonómicas que como un título estatal sustantivo e independiente.

#### IX. LAS RELACIONES DE INTEGRACIÓN ENTRE LOS DOS ORDENAMIENTOS: LA CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DE PREVALENCIA DEL DERECHO ESTATAL

El sistema de relaciones positivas entre los dos ordenamientos se cierra, como ya anunciamos, con dos cláusulas constitucionales que se encuentran en el artículo 149.3: las normas del Estado «prevalecerán en caso de conflicto sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas», y «el Derecho estatal será, en todo caso, supletorio del Derecho de las Comunidades Autónomas». Son las importantes cláusulas de prevalencia y de suplencia del Derecho del Estado, que cumplen una función de integración final del sistema, tras la estructura básica de la separación, la cooperación y la interferencia que presiden las relaciones entre los dos ordenamientos.

##### 1. *La significación general de la cláusula de prevalencia*

Existe (sobre todo en el mundo europeo, ninguno en el americano) un debate teórico sumamente amplio y complejo sobre la pertinencia

y alcance de la cláusula de prevalencia del Derecho federal, debate que no vamos a recoger aquí, aunque sea inevitable que se trasluzca en las posiciones que tendremos finalmente que adoptar.

El origen del precepto de nuestra Constitución está claramente en el artículo 21 de la Constitución de 1931 («el Derecho del Estado español prevalece sobre el de las regiones autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de ésta en su respectivo Estatuto»), regla de la cual el Tribunal de Garantías constitucionales de la época, en su famosa Sentencia de 8 de junio de 1934, sobre la Ley Catalana de Cultivos, dedujo una regla interpretativa: cuando «la duda surge acerca de si una materia ha sido o no atribuida a la exclusiva competencia regional, la presunción jurídica a que en última instancia hay que apelar se muestra favorable al Estado», argumento que constituyó la verdadera *ratio decidendi* del fallo. Los constituyentes de 1931 tomaron la regla, a su vez, del modelo de WEIMAR.

La «cláusula de supremacía» americana está en el origen de la fórmula y se consagra en el artículo VI, apartado 2, de su Constitución; según ella, «esta Constitución y las leyes de los Estados Unidos que sean hechas en conformidad con la misma... serán el supremo Derecho de la tierra, y los jueces de todos los Estados quedarán vinculados a él aun cuando las Constituciones y las leyes de los Estados establezcan cualquier cosa contraria al mismo». Desde la gran obra judicial de MARSHALL hasta hoy, esta cláusula se ha considerado como la clave de bóveda de todo el sistema federal americano (SCHWARTZ).

Pero, sobre ese origen, ha pesado también en los federalismos germánicos otra tradición propia, la del complicado sistema de relaciones derivado de la superposición de ordenamientos territoriales en su antiguo régimen. Ahí se formularon una serie de reglas de resoluciones de los conflictos, incluso diversas según las materias, y ahí se origina la regla *Reichsrecht bricht Landesrecht* (el Derecho del Imperio rompe el Derecho de los *Länder*), que recoge en esos mismos términos la Constitución bismarckiana de 1871 y que, sustituyendo *Reich* por *Bund* (Federación), ha pasado a la Ley Fundamental vigente, artículo 31.

Esos dos distintos orígenes, y también su distinta formulación, que no es, ni mucho menos, equiparable, han oscurecido no poco el debate.

KELSEN formuló una crítica, hoy clásica, contra la regla; crítica que determinó que la Constitución austríaca, inspirada en sus tesis, no la recoja. Esa crítica, que entre nosotros sigue substancialmente I. DE OTTO,

parte de observar que al consagrar la regla una superioridad formal del Derecho federal sobre el de los Estados se está facultando al legislativo federal para excepcionar el sistema constitucional de distribución de competencias entre las dos esferas, lo cual, lejos de ser esencial al Estado federal, significa precisamente —dice— su negación.

Pero la regla no opera, ni en Derecho americano ni en el germánico, en el sentido criticado por KELSEN. No es, en efecto, una regla que distribuya competencias y que, en ese sentido, faculte a la Federación para autoatribuirse las que juzgue oportuno. Por el contrario, es una regla de colisión o de conflicto, que presupone que cada una de las dos normas en concurso están actuando en su propia esfera de competencia y que prima a una de ellas, a la federal (a la estatal, en nuestro caso), no porque pueda quebrantar la competencia autonómica y, por tanto, excluirla, sino porque en este concurso, en el que cada cual actúa en su ámbito legítimo, la norma primada se entiende de mayor calidad, «suprema», en la fórmula americana, que es mucho menos equívoca.

A nuestro entender, ese es el sentido de la cláusula de prevalencia en nuestro propio Derecho. Nadie podría pretender que, amparándose en ella, el Estado podría desalojar a las Comunidades Autónomas de sus esferas de competencias propias de cualquier carácter —ni exclusivas, ni concurrentes, ni legislativas ni ejecutivas, ni mayores ni menores. Por el contrario, es claro, como bien nos consta ya, que la norma del Estado que entrase en el ámbito autonómico garantizado por la Constitución y el Estatuto, no sólo no podría prevalecer frente a estas normas para ella superiores, sino que sería nula. El artículo 28.1 LOTC es explícito en ese sentido, como sabemos, pero también la regla constitucional de superrrigidez de los Estatutos (arts. 147.3 y 152.2), que hace a éstos radicalmente inmunes, y, por tanto, prevalentes, frente a cualquier norma estatal, de cualquier rango o clase.

En resolución, resulta imposible, aquí y en cualquier otro Derecho, interpretar la cláusula de prevalencia del Derecho del Estado en el sentido de que éste pueda fijar libremente su propio ámbito de competencia, en perjuicio del de las Comunidades Autónomas, que se encontrarían así a la merced de la esfera central de decisión, sin necesidad de cambio constitucional.

En la formulación americana ello es claro, pues la supremacía no se predica de cualquier ley de la Unión, sino, con toda precisión, sólo

de las «hechas en conformidad de la Constitución» (*made in pursuance thereof*), esto es, constitucionales. En la formulación de nuestro artículo 149.3 se emplea un circunloquio, aunque su interpretación no pueda ofrecer mayor duda: se dicen dos cosas, que las normas del Estado prevalecen sobre las autonómicas «en caso de conflicto», por una parte; por otra, que esa prevalencia cubre «todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de ésta». El conflicto es visto aquí como concurrencia de normas de las dos procedencias sobre una misma materia; por otra parte, esa prevalencia no puede desalojar la competencia exclusiva que la Comunidad tenga atribuida; puede haber un problema inicial con el calificativo de la competencia autonómica inmune a la prevalencia como exclusiva, pero veremos enseguida que ello conduce a una hermenéutica clara, a nuestro juicio.

Así, pues, la regla de la prevalencia del Derecho estatal no puede legitimar ninguna agresión por parte de ese Derecho a la legitimidad, a la substantividad y a la extensión de los ordenamientos autonómicos, garantizados por la Constitución; no es, pues, y sería absurdo que lo fuese, porque, en efecto, rompería entonces la totalidad del sistema, según la crítica kelseniana, una dispensa anticipada de inconstitucionalidad, o, en otros términos, una vía privilegiada para que el Estado pudiese revisar indefinidamente la Constitución y el sistema autonómico y el equilibrio de Estado compuesto por ella construido.

No es, pues, en modo alguno, la regla de la prevalencia una norma de competencia; es, repetimos, una norma de colisión, y una norma de colisión que encuentra su criterio en la asignación de un valor superior (supremacía) a una de las dos normas en conflicto, lo que implica desplazar en la aplicación (ni siquiera invalidar o derogar, como viene a resultar de la equívoca fórmula germánica) a la otra norma. A su vez, esa ponderación de valores que la norma de colisión proporciona presupone que las dos normas en conflicto están presentes en la materia de que se trata con plena legitimidad, con respeto, pues, de sus respectivos ámbitos competenciales.

¿Cuáles son esos supuestos de concurso de normas, que es el específico campo de aplicación de la regla de la prevalencia del Derecho estatal?

## 2. *El campo aplicativo de la cláusula*

Esos supuestos de concurso de normas en la que ninguna puede reprochar a la otra una ilegitimidad previa, porque las dos operan

en sus respectivos ámbitos competenciales, son dos, en concreto: en primer término, todos los casos estudiados en los apartados IV y siguientes de este trabajo, esto es, los supuestos que hemos llamado de cooperación y de interferencia entre los dos ordenamientos; y, en segundo lugar, los supuestos de superposición de títulos competenciales, estatal y autonómico, sobre un mismo objeto. Examinémoslos separadamente.

A) En los casos de cooperación entre los dos ordenamientos ambos concurren, como hemos visto, con facultades propias en la producción de un efecto final conjunto. La regla de la prevalencia del Derecho estatal indica que en esa concurrencia la participación de la norma estatal es preferente, dirige, pues, la operación conjunta.

Recorramos los supuestos ya tipificados. En el caso de la concurrencia normativa, son las bases del Estado las que prevalecen sobre las normas autonómicas de desarrollo; así lo comprobamos ya antes de utilizar el argumento de la cláusula de prevalencia. En el supuesto de la ejecución autonómica de la legislación del Estado, es esta legislación la que, por una parte, subordina a la ejecución, y, por otra, excluye la normación autonómica fuera del ámbito organizatorio, en los términos que también han quedado ya establecidos. En la técnica de la coordinación estatal de competencias mixtas, son también las facultades estatales las directivas frente a las autonómicas.

En fin, la misma posición preferencial resulta para el Estado en las técnicas que hemos llamado de interferencia del ordenamiento estatal en el autonómico. Por una parte, en los supuestos de delegación, es la norma estatal la que decide el efecto delegativo, o lo condiciona, o lo controla, o lo retira. También en la técnica de las leyes de armonización éstas ordenan la operación normativa conjunta, prevalecen resueltamente sobre las normas autonómicas armonizadas. En fin, en el caso de ejecución o coerción estatal, también la voluntad del Estado es prevalente y se impone a una eventual oposición de las Comunidades Autónomas.

Cobra ahora sentido la expresión constitucional de que la regla de la prevalencia opera «en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia» de las Comunidades Autónomas. Los supuestos ya estudiados de cooperación y de interferencia entre los dos ordenamientos son, en efecto, casos en que las Comunidades no pueden actuar con exclusividad, excluyendo simultáneamente la actuación del Estado, sino que, por exigencia constitucional inequívoca, han de tener

cuenta forzosamente de la participación estatal en la regulación o gestión de que se trate. La regla de la prevalencia es, pues, una forma de decir que allí donde hay una actuación conjunta de las dos instancias la actuación correspondiente a la instancia estatal es precisamente la preferente, la directiva de las respectivas operaciones globales, la que, por tanto, prevalece resueltamente respecto a la correlativa participación autonómica. No se trata, pues, de una coparticipación horizontal y parigual, en que acaso el libre acuerdo de las partes tendría que ser el único criterio ordenador de la operación conjunta, sino de una coparticipación en que una de las partes prevalece sobre la otra, «vale más» —que tal es el sentido literal de prevalecer— que la otra, y desde esa superioridad o supremacía dirige y ordena la actuación global; es, por otra parte, la única técnica ordenadora imaginable en un Estado con dos niveles, como prueba la experiencia común.

Se comprende entonces que carece de sentido intentar resolver la reserva del artículo 149.3 en favor de las competencias autonómicas exclusivas en base a calificaciones puramente abstractas de tales competencias, o incluso, como parece haber estado en la mente de los redactores de algunos Estatutos (cfr. artículos 26.1 del Estatuto catalán, 21 del vasco, 38.1 del gallego, artículo 27 del valenciano, 42.1 del aragonés, 42 del canario, 40.3 del navarro, 45 del balear, 34 del de Madrid), sobre la base de las solas calificaciones estatutarias (que ya se sabe que han tendido a calificar el mayor número posible de competencias autonómicas de exclusivas «sin perjuicio de» la intervención que al Estado corresponde por la Constitución; el Tribunal Constitucional ha dicho expresamente que estas calificaciones son «marcadamente equívocas» —Sentencia de 16 de noviembre de 1981— y que tales competencias «exclusivas», con comillas, «están llamadas objetiva y necesariamente a ser concurrentes»). La regla de la prevalencia no es, como se comprende, un simple premio dado a una calificación solamente verbal, a un nombre sacralizado por su sola virtud nominal, sino una precisa técnica jurídica, que hay que integrar con realidades políticas y no con palabras. Por otra parte, la Constitución no ha remitido a los Estatutos decidir a cuál de los dos ordenamientos deba corresponder la prevalencia, sino que ella misma la ha efectuado, como no podía ser menos; porque se trata de una calificación que sólo desde su posición arbitral de supraordenamiento puede efectuarse; por lo demás, ni ésta es materia estatutaria, según el artículo 147 de la propia Constitución, ni es imaginable que la regla de la preva-

lencia pueda tener un juego y un resultado distinto en cada territorio, que iría contra toda la economía constitucional, que hemos estudiado analíticamente con cada una de las instituciones colaborativas (piénsese en una legislación básica estatal que, contra su función propia, que sabemos que es la de establecer un sistema básico unitario en todo el territorio nacional, sistema susceptible de albergar subsistemas territoriales, tuviese que ceder en alguna Comunidad Autónoma ante sus propias normas de «desarrollo»; o que ciertas Comunidades pudiesen ejecutar la legislación del Estado sin respetar la vinculación a dicha legislación; o supuestos de coordinación en que la «prioridad vertical» correspondiese a una Comunidad sí y a otra no, etc., supuestos todos ellos absurdos; más fácil aún sería poner ejemplos disparatados de prevalencia autonómica en los supuestos que hemos llamado de interferencia). Qué sea, pues, exclusivo a los efectos de la regla 149.3 de la Constitución sólo en ésta puede dilucidarse, y de ese análisis estimamos, en defecto de mejores razones, que sólo puede resultar lo que ha quedado expuesto.

B) Pero hemos advertido que hay aún otro segundo supuesto en que la cláusula de prevalencia es capaz de desplegar también sus efectos propios, y es el supuesto de un concurso de normas de los dos orígenes por superposición de títulos competenciales propios de los dos niveles sobre un mismo objeto. Delimitemos con precisión esta hipótesis.

Es bien sabido que, en toda organización de una mínima complejidad, los criterios de distribución de competencias no son homogéneos, de forma que el reparto de funciones opere por trozos netos y distintos, como las porciones de una tarta o de un queso. Por el contrario, los criterios de distribución competencial son necesariamente heterogéneos, de modo que se entrecruzan entre sí, y ésta es justamente la fuente de los conflictos de competencia, la necesidad de articular en un sistema esa heterogeneidad de funciones. Por ejemplo, existe la autoridad del jefe de taller, pero también la del jefe de personal de la empresa, o la del responsable fiscal, o la del director de asuntos jurídicos y un mismo, indivisible, problema puede afectar simultáneamente a esos cuatro centros de decisión. En la organización política ello es patente; si así no fuese, decía un viejo profesor, y la distribución de competencias tuviese que hacerse por trozos absolutos, no podría haber más que cuatro Ministerios: Interior, Asuntos Exteriores, Marina y Aire. Pues bien, es claro que en la distribución

territorial del poder, la Constitución y los Estatutos no han podido operar de otra forma, y ello hace que sea totalmente normal que en los conflictos de competencias entre las dos esferas (como, por lo demás, repetimos, en todo conflicto de competencia) cada parte invoque títulos competenciales distintos, que alguna relación han de tener con el objeto discutido, pues sino el conflicto no hubiese tenido ocasión de surgir.

Ahora bien, ello no quiere decir que todo conflicto competencial tenga que ser del género que llamamos, un tanto convencionalmente, «de superposición» de títulos. Por el contrario, aunque las partes invoquen siempre títulos diversos, la inmensa mayoría de los conflictos son más bien, y así se analizan por el órgano llamado a resolverlos (que en nuestro caso es el Tribunal Constitucional), conflictos «de delimitación», esto es, que se resuelven asignando a cada título en competencia un espacio distinto y, en consecuencia, el objeto discutido a uno solo de ellos.

Pues bien, en el caso de conflicto entre una Comunidad Autónoma y el Estado, en el caso de que éste invoque una «competencia exclusiva», según la calificación constitucional, ha de tenerse en cuenta la relevante función que la Constitución asigna a este tipo de calificación. Baste aquí notar, sobre este extremo, que ese tipo de competencias son corresponsivas con la soberanía del pueblo español conjunto e instrumentos de estructuración del conjunto en el Estado compuesto, factores de integración territorial con la función de articular y sostener el sistema entero, como expresiones concretas de «la indisoluble unidad de la nación española» proclamada en el artículo 2.º de la Constitución. Son, por tanto, y eso es un hecho puramente estructural mucho antes que ideológico, competencias «superiores», como luego veremos que el Tribunal Constitucional no ha dudado en calificar con reiteración.

Ahora bien, esta nota puede dar al conflicto entre el Estado y las Comunidades un matiz peculiar. Ya no se trata de un simple conflicto horizontal entre competencias situadas al mismo nivel, sino entre competencias que, por fuerza, por física política, si puede hablarse así, son de valor diverso.

Entre esas competencias exclusivas del Estado, el artículo 149.1 de la Constitución enuncia algunas que tienen una gran capacidad expansiva, por ejemplo, relaciones internacionales (núm. 3), defensa (número 4), ordenación básica de la economía (núm. 13 y otros varios).

Cuál sea la exigencia concreta de cada uno de esos títulos en cada situación particular es algo que no puede establecerse en límites precisos. La defensa nacional, por ejemplo, estará reducida al mínimo en situaciones y en épocas de paz, se extenderá más en situaciones de amenaza bélica, para pasar a ser la actuación primaria del Estado, capaz de absorber prácticamente todos los ámbitos, en situación de guerra declarada. Lo mismo podría precisarse de los otros títulos.

El problema es cuándo el despliegue de esos títulos competenciales fundamentales del Estado entra en conflicto con un título. Un simple ejemplo: todos los Estatutos han asignado competencia exclusiva a las respectivas Comunidades en la materia del número 3 del artículo 148: «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda». Puede plantearse un conflicto —y la hipótesis, por cierto, no es imaginaria— entre esta competencia autonómica y la necesidad de situar en una parte determinada del territorio instalaciones de defensa (fortificaciones, campos de maniobras, cuarteles, aeropuertos o bases militares). He ahí el tipo mismo de conflicto al que hemos llamado de superposición de títulos.

Pues bien, la cláusula de prevalencia del Derecho del Estado inclina resueltamente la resolución de este tipo de conflictos en favor de las competencias exclusivas del Estado, por su valor constitucional superior.

Obsérvese que no se trata, en modo alguno, de decir que todo conflicto en que el Estado invoque un título de esa naturaleza debe ser resuelto en su favor. Ni siquiera tampoco de sostener un principio interpretativo que postule una interpretación favorable en favor de la titularidad estatal (como vimos que hizo, en base a la cláusula de prevalencia, y con torpeza, el republicano Tribunal de Garantías). Por el contrario, la interpretación de las normas de atribución de las respectivas competencias debe apurarse, sin que nada permita detener en algún punto o dispensar ese análisis interpretativo. Si de esa interpretación resulta como posible una solución objetivamente «delimitadora», es ella la que debe acogerse. Ahora bien, si lo que se acredita es que en virtud de un título específico de una Comunidad Autónoma se está obstaculizando o dificultando el despliegue efectivo de una de esas competencias exclusivas del Estado, entonces el resultado del conflicto no puede ser otro que favorable a este último. La cláusula de prevalencia asignará forzosamente ésta al título estatal en presen-

cia. Otra solución podría llegar a poner en causa el equilibrio entero del sistema, supuesta la función sostenedora de éste que las competencias exclusivas del Estado cumplen en la economía constitucional.

### 3. *Los efectos*

La cláusula constitucional de prevalencia prima al Derecho del Estado con un plus de valor en los supuestos estudiados, pero ese plus de valor no le convierte en superior jerárquico respecto de las normas autonómicas, lo cual sería contradictorio con la estructura misma de la pluralidad de ordenamientos, ordenada sobre otros criterios, que ya conocemos. También esa estructura veda, a nuestro juicio, poder hablar de derogación o abrogación (o de ruptura, según la fórmula germánica) de la norma autonómica cuando el efecto de la prevalencia juega.

El efecto específico está muy bien expresado en la formulación constitucional americana de la supremacía del Derecho federal, que antes transcribimos: ese Derecho goza de supremacía y vincula a los jueces, digan lo que digan la Constitución y las leyes de los Estados. Estamos aquí ante un fenómeno conocido: efecto directo y aplicación preferente de la norma central, desplazamiento de las demás normas, que no podrán ser aplicadas frente a aquélla. Es, justamente, el modo normal de funcionar las relaciones interordinamentales cuando bien un principio de prevalencia (por ejemplo, el Derecho internacional, el Derecho comunitario europeo respecto de los Estados miembros de las Comunidades europeas), bien una norma de colisión, resuelven la aplicación preferencial de uno de ellos.

Más atrás, al tratar de la legislación básica estatal, quedó expuesto este mecanismo de aplicación preferente y desplazamiento; nos bastará remitirnos a dicha exposición, con la salvedad derivada de la diversidad de supuestos.

### 4. *El fundamento de la regla de la prevalencia*

Hemos preferido exponer el mecanismo de la cláusula de prevalencia antes de detenernos más despacio sobre su fundamento, que ha quedado, no obstante, apuntado ya.

En toda organización la estructura o sistema general es prevalente sobre la de todos y cada uno de los subsistemas que en su seno incluye. No es una cuestión dogmática o ideológica, sino de necesidad funcional, en tanto la organización general subsista. No en términos muy

diferentes, aunque con mucha mejor retórica, sentó el juez MARSHALL las bases de la doctrina de la supremacía federal sobre el precepto constitucional que ya conocemos: «los Estados (miembros) no tienen poder para retardar, impedir, gravar, o en cualquier manera intervenir las operaciones legislativas que dentro de la Constitución hace el Congreso para llevar a término los poderes de que está investido para el gobierno general. Esta es, pensamos, la inevitable consecuencia de la supremacía que la Constitución ha declarado» (Sentencia *Mc Culloch*, 1819). Como ha glosado SCHWARTZ, la cláusula de supremacía es una prevención contra el principio de igualdad entre los dos centros de gobierno, haciendo que sea dominante el de la Federación.

Ya notamos que en nuestro sistema constitucional no hay duda de que las competencias que la Constitución ha reservado al Estado en cuanto exclusivas, necesarias e inseparables de su titularidad, no lo han sido por un simple prurito estético de distribución, o por un criterio organizativo presidido por la simple conveniencia, o desde el principio relativo de la mayor o menor eficiencia. Por el contrario, ese elenco de competencias está ordenado a construir, preservar y reforzar de manera permanente la unidad global del sistema y su cohesión última, por encima de los particularismos territoriales autonómicos, como expresión, según notamos ya, del artículo 2.º de la Constitución que proclama «la indisoluble unidad de la nación española». Sólo en ese ámbito general, por cierto, y no frente a él o a su margen, las autonomías tienen su espacio y su función propias.

Por ello, y sin mengua para nadie, las funciones exclusivas del Estado son necesariamente superiores, dentro del propio sistema, como correspectivas con la soberanía del pueblo español conjunto, según el artículo 1.º.2 de la Constitución. La Sentencia constitucional de 28 de julio de 1981 ha recogido esta idea al contraponer el «Estado titular de la soberanía» a «las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su autonomía política». Análogamente, la Sentencia de 2 de febrero de 1981, que, tras hablar explícitamente de *la supremacía del interés general de la nación*, extrajo la conclusión de que la Constitución

«contempla la necesidad —como una consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés general de la nación— de que *el Estado quede colocado en una posición de superioridad... en relación a las Comunidades Autónomas*».

La Sentencia de 5 de agosto de 1983 confirma esa doctrina, que «no cabe discutir».

Otra Sentencia, la de 28 de enero de 1982, insiste en que «los intereses de cada Comunidad no pueden prevalecer sobre las necesidades más generales del Estado», precisando también, aunque por referencia a una competencia concreta, la de planificación y coordinación económicas (art. 149.1.13.º), que «la prioridad vertical corresponde al Estado».

Como ha notado F. FLEINER, en un trabajo clásico sobre el tema, éste y no otro es el fundamento específico de la cláusula de prevalencia del Derecho estatal, cuya misión última es, por eso, dentro de la pluralidad del Estado compuesto, asegurar la integración final del sistema en un orden final único.

#### X. LAS RELACIONES DE INTEGRACIÓN ENTRE LOS DOS ORDENAMIENTOS: LA CLÁUSULA DE SUPLENCIA GENERAL DEL DERECHO ESTATAL

La última de las relaciones de integración entre los dos ordenamientos, que cierra finalmente nuestro cuadro, es la que se expresa en la cláusula de suplencia general del Derecho del Estado respecto al de las Comunidades Autónomas. Está así formulado en el artículo 149.3 de la Constitución: «El Derecho estatal será, en todo caso, supletorio del Derecho de las Comunidades Autónomas».

Esta regla es, por de pronto, la expresión de un principio de fondo más relevante: el Derecho del Estado es el Derecho general o común, orgánicamente completo, en tanto que el Derecho autonómico es un Derecho especial, y como tal, fragmentario, incompleto, precisado para su funcionamiento final de la suplencia de ese Derecho común de fondo, sin cuya asistencia constante y sostenida carecería virtualmente de toda posibilidad de desenvolvimiento sistemático.

Este aserto se comprueba si analizamos los contenidos reservados como necesarios y exclusivos al Derecho del Estado, según el artículo 149.1 de la Constitución: toda legislación civil, salvo el Derecho foral «allí donde exista»; todo el Derecho judicial y procesal (salvo «especialidades» posibles en este último en función del Derecho sustantivo autonómico); todo el Derecho penal y penitenciario; todo el Derecho laboral; todo el Derecho mercantil, de la propiedad intelectual e industrial; todo el Derecho monetario, marítimo y aéreo de

comunicaciones, incluyendo correos y telecomunicaciones; de aguas, de seguridad pública; más toda la materia reservada a leyes orgánicas (que incluye el desarrollo de todos y cada uno de los Derechos fundamentales y libertades públicas); finalmente, las «bases», en el sentido que hemos ya estudiado en este mismo estudio, de ordenación económica, seguridad social, sanidad, régimen de las Administraciones públicas y de sus funcionarios, medio ambiente, régimen minero y energético, prensa, radio y televisión, obtención de títulos académicos y profesionales.

El conjunto constituye, y va a seguir constituyendo, el *corpus* substancial de las normas vigentes y aplicables en el país, no sólo desde el punto de vista cuantitativo, sino especialmente desde el estructural. Están ahí los principios esenciales del sistema jurídico, sus claves de funcionamiento, de integración, de efectividad, el soporte básico que le da sentido y que le permite funcionar como tal sistema.

La Constitución ha querido subrayar ese hecho, extrayendo de él la consecuencia de la supletoriedad general de ese sistema sobre los autonómicos, porque, en efecto, sólo él es capaz de ofrecer esa referencia global y sistemática a los valores y a las estructuras básicas del ordenamiento.

Frente a él, lo que los americanos llaman expresivamente el carácter «intersticial» de los ordenamientos autonómicos (aunque el calificativo sea reservado allí al Derecho federal, perteneciendo a los Estados el Derecho común, por razones históricas, lo que no es común en los sistemas federales) es patente y no merece la pena insistir en él. Para su funcionamiento propio resulta por ello inexcusable ese recurso al fondo jurídico general, que sólo el Derecho del Estado proporciona. Por eso mismo, la suplencia general de este último no va a jugar en el sentido de integrar simples lagunas, sino en el de ofrecer las únicas bases posibles sobre el cual el Derecho autonómico podrá funcionar como un ordenamiento sistemático.

La expresión constitucional de que esa suplencia jugará «en todo caso», parece pretender, en primer lugar, la prohibición de que un ordenamiento autonómico pueda intentar integrarse, completarse o suplir sus insuficiencias haciendo apelación a otro Derecho autonómico.

Desde esta perspectiva, puede afirmarse que los distintos ordenamientos autonómicos son estancos entre sí y que no pueden tener otra conexión sistemática más que con el Derecho del Estado, que

es el *background* o fondo propio de cada uno, sobre el cual emergen y construyen sus respectivas particularidades, pero sin conexión ninguna con los demás sistemas autonómicos, que son, simplemente, paralelos (argumento, artículo 145.1 de la Constitución: «en ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas»).

Mucho más la cláusula proscribía la apelación a Derechos extranjeros, o incluso a Derechos históricos, a que acaso pudiesen verse tentadas ciertas Comunidades forales (cfr. disposición adicional 1.<sup>a</sup> de la Constitución, que reconduce los fueros históricos al «marco de la Constitución»), y, finalmente, a costumbres locales, por razones más obvias.

Conviene notar que el Derecho del Estado no es sólo la legislación del Estado, sino todo su sistema de fuentes, según está formulado en el artículo 1.<sup>o</sup> del Código civil (sin perjuicio de la reserva que en materia de Derecho civil foral hace en favor del mismo el artículo 149.1.8.<sup>o</sup>, lo que no es sino consagrar la existencia, pero no arbitrar un sistema de fuentes nuevo).

Con este alcance, la cláusula de supletoriedad asegura la composición unitaria de un verdadero sistema jurídico nacional, no obstante su fraccionamiento en ordenamientos territoriales autonómicos de cierta intensidad. Por encima, pues, de la presencia de una pluralidad de ordenamientos, la función básica y sistemática que dentro de dicha pluralidad corresponde al ordenamiento del Estado asegura al conjunto una unidad de sentido y de funcionamiento, que constituye por sí solo un importante valor social de integración. Lo cual aun se asegura con la unidad del aparato judicial llamado a su aplicación conjunta en todo el territorio nacional (art. 117.5, 122, 123, 152.1).

