

El autor trata de establecer el tipo de Estado español a partir del análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, concluyendo que se trata de un Estado autonómico basado en los principios de autonomía y unidad armonizados por los principios de integración constitucional: solidaridad, igualdad y unidad de trabajo. A continuación presentamos la segunda y última parte de este artículo.

LA TIPOLOGÍA COMPETENCIAL

a) Introducción la estructura normativa de los artículos 148 y 149 de la Constitución

Como ya hemos advertido repetidamente, la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas no se lleva a cabo de modo directo por nuestra Norma Suprema, sino que ésta opera una remisión a los Estatutos de Autonomía que, dentro del marco constitucional, serán las normas encargadas de precisar las competencias asumidas por cada Comunidad Autónoma.

Al dejar a cada Comunidad, en virtud del principio dispositivo, la posibilidad de asumir diferentes competencias, dentro, desde luego, del campo delimitado por la «lex legum», es claro que nuestros constituyentes estaban optando por la heterogeneidad frente a la uniformidad. Es cierto que la realidad nos muestra que pese a esta potencial diversidad, existe una relativa homogeneidad sustancial en los poderes que corresponden al Estado en todas las Comunidades Autónomas⁽¹⁸⁹⁾, fruto de un nivel semejante de competencias, por lo menos, en dos grandes bloques de Comunidades: el de las que vieron aprobado su Estatuto según el procedimiento del art. 151 CE (País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía), a las que habría que añadir Valencia, Canarias y Navarra, en virtud de sendas leyes orgánicas de transferencia y delegación las dos primeras y de la Ley de Mejoramiento del Fuero la tercera, y el de aquellas otras (las diez Comunidades restantes) cuyo Estatuto se aprobó de conformidad con las previsiones del art. 146 CE. Ello no obstante, es obvio que dentro de cada bloque, existen importantes divergencias en cuanto a los niveles competenciales asumidos.

El marco constitucional en el que se asienta el esquema de distribución de competencias nos viene dado, fundamentalmente, por los artículos 148 y 149. Acogen estos preceptos dos listas que aunque formalmente parecen ser de competencias, lo son en realidad de materias⁽¹⁹⁰⁾ sobre

las que podrán asumir competencias las Comunidades (art. 148.1), dentro siempre de las delimitaciones establecidas por el art. 149, o sobre las que el Estado dispondrá de competencia exclusiva (art. 149.1).

La primera lista (art. 148.1), en un amplio catálogo de hasta 22 apartados, recoge aquellas materias sobre las que las Comunidades Autónomas, en general, pueden asumir competencias, para lo que deberán ser incluidas en sus respectivos Estatutos, vehículos normativos que verifican la asunción de competencias, si bien, en ocasiones, como ha advertido el Tribunal⁽¹⁹¹⁾, el Estatuto actúa no sólo como título competencial para la Comunidad, sino también para el Estado. Es el caso del art. 18.4 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, en cuyo inciso final se reserva al Estado «la alta inspección conducente al cumplimiento de las funciones y competencias contenidas en este artículo».⁽¹⁹²⁾

La segunda lista (art. 149.1) relaciona las materias sobre las que el Estado tiene competencia exclusiva; sin embargo, como el Tribunal precisara ya en su Sentencia 37/1981, el adjetivo «exclusivo» se utiliza tanto en el texto de la Constitución como en el de los Estatutos de Autonomía con un sentido marcadamente equívoco⁽¹⁹³⁾. Basta con una lectura superficial de los 32 apartados de que consta el art. 149.1 para darnos inmediata cuenta de que la reserva estatal que opera el precepto tiene muy diferentes contenidos. El art. 149.1 -ha reconocido el Tribunal⁽¹⁹⁴⁾- utiliza para delimitar el ámbito reservado en exclusiva a la competencia estatal técnicas muy diversas, entre las que sobresale la diferencia entre la reserva de toda una materia (por ejemplo, relaciones internacionales, defensa... etc.) y la reserva de potestades concretas (sea la legislación básica o toda la legislación sobre determinadas materias). En definitiva, el alcance de la «exclusividad» difiere en función de la materia de que se trate. La complejidad de la estructura normativa del artículo en cuestión se acentúa aún más si cabe cuando se advierte que

Francisco

Fernández Segado

• Doctor en Derecho

• Catedrático

de Derecho

Constitucional en

la Universidad

Santiago de

Compostela

no sólo contiene una reserva en favor del Estado, sino que, en bastantes materias, alude -a través de las cláusulas «sin perjuicio de...»- a un ámbito competencial autonómico; puede ser paradigmática a este respecto la previsión del art. 149.1.29a, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la seguridad pública, «sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas...»

Puede, pues, concluirse que el listado de competencia y materias reservadas al Estado por el art. 149.1 es casuístico, técnicamente complejo y de no fácil interpretación. Su texto es punto de inexcusable referencia en todo conflicto de competencias.¹⁹⁵⁾

La lista del art. 149.1 cumple, por lo demás, una segunda función, por cuanto ofrece a las Comunidades que hubieren accedido a su autonomía a través de la vía especial de la disposición transitoria segunda y del art. 151 CE la posibilidad de ampliar sus competencias más allá de las contempladas por el art. 148.1 y dentro del marco establecido por el art. 149.1. Sin embargo, tal posibilidad no debe entenderse en el sentido de que el constituyente haya querido diseñar dos regímenes autonómicos dife-

El problema se presenta al tratar de separar las competencias compartidas de las concurrentes.

renciados en virtud del procedimiento de acceso a la autonomía. Bien al contrario, el listón marcado por el art. 148.1 tiene un carácter puramente transitorio, como con claridad se desprende del apartado segundo del propio precepto, que habilita a las Comunidades Autónomas del régimen general para, transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, ampliar sucesivamente sus competencias. La estructura del art. 149

aún se hace más complicada a la vista de su apartado segundo¹⁹⁶⁾ que, después de reconocer la competencia autonómica en cuanto se relaciona con la cultura, afirma una competencia estatal, poniendo el acento en el servicio de la cultura como deber y atribución esencial, lo que se justifica en el hecho de que «allí donde vive una comunidad hay una manifestación cultural respecto de la cual las estructuras públicas representativas pueden osten-

tar competencias»¹⁹⁷⁾. Para el tribunal, estamos en presencia de una competencia estatal y una competencia autonómica, «en el sentido de que más que un reparto competencial vertical, lo que se produce es una concurrencia de competencias ordenada a la preservación y estímulo de los valores culturales propios del cuerpo social desde la instancia pública correspondiente.»¹⁹⁸⁾ El art. 149.2 nos sitúa, pues, en presencia del más claro supuesto de competencias concurrentes. Hemos de recordar finalmente que el art. 149.3 contempla la cláusula de atribución residual de competencias, que ya viéramos en detalle; junto a ella, otras dos cláusulas: una de prevalencia y otra de supletoriedad, ambas como reserva en favor del Derecho del Estado. A la vista de su contenido, puede decirse con Muñoz Machado¹⁹⁹⁾ que la concentración de técnicas del art. 149, alcanza su mayor intensidad quizá en este apartado.

El art. 149, en definitiva, bien puede ser contemplado como un conjunto de técnicas organizadas alrededor de principios, los cuales en su conjunto articulan orgánicamente el sistema autonómico como tal y permiten su funcionamiento efectivo.²⁰⁰⁾

b) Competencias exclusivas, compartidas y concurrentes

Los diversos intentos de clasificación de la distribución competencial establecida en la Constitución y los Estatutos, al atender a la articulación del ejercicio de la competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas, han plasmado en denominaciones doctrinales muy diversas, a veces incluso polisémicas; de todas ellas, la más característica ha sido la que se asienta en el siguiente tríptico conceptual: «exclusivas», «compartidas» y «concurrentes».

Si el terreno que abarca la exclusividad puede parecer relativamente fácil de delimitar, pues existe coincidencia doctrinal en la afirmación de que «exclusividad equivale a monopolio», afirmación que supone que es el titular de la competencia quien dispone de la misma²⁰¹⁾, no acontece otro tanto con los otros dos conceptos. En principio, parece claro que toda competencia no exclusiva es compartida; la problemática se presenta cuando tratamos de separar las competencias compartidas de las concurrentes.

La difultad no ha sido resuelta por la jurisprudencia constitucional por cuanto, como se ha advertido²⁰²⁾, el Tribunal opera desentendiéndose de las calificaciones e indagando caso por caso

sobre el régimen de reparto de la competencia, para decidir acerca de su titularidad o resolver los conflictos en los casos de confrontación de los contenidos normativos.

Nos referimos sucesivamente a cómo el propio Tribunal ha perfilado este tríptico conceptual. Ya nos hemos hecho eco con anterioridad del carácter equívoco que, a juicio del Tribunal, encierra el empleo del adjetivo «exclusivo» tanto en referencia a competencias estatales como comunitarias.

En sentido estricto, la exclusividad implica la atribución a una única instancia de todas las funciones públicas sobre una determinada materia o sector. Pues bien, en este sentido, las competencias exclusivas, en cuanto competencias íntegras, constituyen en nuestro sistema de distribución un caso excepcional⁽²⁰³⁾.

El Tribunal ha identificado algunas de las materias sobre las que el Estado asume la competencia en su integridad. Es el caso del comercio exterior, que es «una de las materias económicas reservadas por la Constitución íntegra y exclusivamente al Estado, por lo cual no cabe que en ella ninguna Comunidad pueda asumir competencias ni siquiera de ejecución»⁽²⁰⁴⁾; es también el supuesto de las relaciones internacionales, que en la Constitución «forman parte de las materias reservadas a la competencia exclusiva del Estado sin limitación alguna»⁽²⁰⁵⁾.

La reserva al Estado de toda una materia -cual podría ser el caso, además de la dos citadas, de la defensa, la Administración de Justicia o la Hacienda General- impide «no ya que una Comunidad Autónoma pueda asumir competencias sobre la materia reservada, sino también que pueda orientar su autogobierno en razón de una política propia acerca de ella, aunque pueda participar en la determinación de tal política en virtud de la representación específica que las distintas Comunidades tienen en el Senado»⁽²⁰⁶⁾, lo que no sucede cuando la reserva estatal es sólo de ciertas potestades (legislación básica, legislación sobre determinadas materias), correspondiendo otras a las Comunidades Autónomas que deseen asumirlas.

Ha abordado asimismo el Tribunal la cuestión de las competencias exclusivas autonómicas. Tal sucedería con referencia a los espacios naturales protegidos. Hay materias, diría el Tribunal⁽²⁰⁷⁾, como ocurre precisamente con la relativa a los espacios naturales protegidos, acerca de las cuales no figura en el art. 149.1 una reserva competencial a favor del Estado, y en estos casos

el art. 149.3 permite que tales materias puedan corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos. En el supuesto concreto del que el Tribunal entendía, no sólo los espacios naturales protegidos no estaban expresamente incluidos en el art. 149.1 de la Constitución, sino que, además, sí lo estaban como materia sobre la cual la Generalidad de Cataluña disponía de competencia exclusiva (art. 9º.10 del Estatuto de Autonomía de Cataluña); a la vista de todo ello, el Tribunal reconocía que «el alcance de la competencia comunitaria sobre espacios naturales protegidos (...) abarca desde luego la competencia legislativa, pues nos encontramos ante un supuesto de competencia exclusiva en sentido estricto».

Ahora bien, el reconocimiento a la Generalidad de Cataluña de la competencia exclusiva no significa, según el Tribunal⁽²⁰⁸⁾, que la competencia legislativa sea ilimitada o absoluta en favor de la Comunidad Autónoma, pues autonomía no equivale a soberanía, ya que, incluso las competencias autonómicas exclusivas han de situarse siempre dentro del marco constitucional. Y en perfecta sintonía con tal apreciación, el Tribunal ha entendido⁽²⁰⁹⁾ que el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma.

Consecuentemente con lo expuesto, en puridad, sólo cabe hablar de «exclusividad» entendida en el sentido de competencias íntegras, respecto de la competencia estatal relativa a un muy reducido número de materias.

Por lo que se refiere a las competencias compartidas, puede decirse que quizá el caso paradigmático de las mismas provenga del art. 149.1.27⁽²¹⁰⁾, donde en materia de prensa, radio, televisión, y en general, todos los medios de comunicación social, corresponde al Estado dictar las normas básicas, «sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas».

El Tribunal, explícitamente, en una continuada jurisprudencia⁽²¹¹⁾, ha reconocido que el art. 149.1.27 permite que el régimen de radiodifusión «se articule con arreglo a un principio de competencias compartidas entre el Estado y la Comunidad Autónoma según el cual corresponde al Estado dictar las normas básicas, mientras que la Comunidad Autónoma puede asumir, mediante el correspondiente Estatuto, una competencia legislativa complementaria de desa-

rollo que en todo caso habrá de respetar aquella normativa básica, una potestad reglamentaria igualmente de desarrollo y, finalmente, la función ejecutiva correspondiente a la materia».⁽²¹²⁾ Por último, en cuanto atañe a las competencias concurrentes, como ya expusimos con anterioridad, el supuesto más claro de las mismas es el del art. 149.2, del que se deriva una concurrencia competencial ordenada a la preservación y estímulo de los valores culturales propios del cuerpo social.⁽²¹³⁾

El Tribunal, no obstante, ha recurrido a esta conceptualización en diferentes supuestos, cuyo común denominador nos viene dado por el hecho de que la competencia no es claramente identificable con una materia, cabiendo por el contrario la concurrencia imperfecta de diversos títulos competenciales, lo que «obliga al intérprete del bloque de la constitucionalidad de la norma o normas constitutivas del objeto de un conflicto a una tarea de ponderación difícilmente conceptualizable y, por fuerza realice casuística».⁽²¹⁴⁾

Las normas constitucionales y estatutarias relativas a la distribución de competencias clasifican la realidad social en materias para ordenar aquellas distribución. Esos conceptos de materias poseen, en ocasiones, un inevitable grado de indeterminación y es frecuente que una materia tenga dimensiones clasificables dentro de otro concepto material y encajables en otro título competencial. Así acontece, según el Tribunal⁽²¹⁵⁾, con el turismo, materia que presenta dimensiones que encajan dentro del comercio exterior. Otro tanto puede decirse de la inspección pesquera, por cuanto la competencia estatal de vigilancia de costas puede abarcar, en cuanto ello sea necesario a los fines de la defensa nacional, el control del tráfico marítimo y, por lo tanto, también el de los barcos de pesca⁽²¹⁶⁾, y algo similar constataría el Tribunal que podía suceder con la protección civil.⁽²¹⁷⁾ A la vista de este posicionamiento de la doctrina constitucional, Pérez Royo⁽²¹⁸⁾ ha llegado a la

El Tribunal
Constitucional
español no ha
distinguido
conceptualmente
entre
competencias
compartidas
y concurrentes.

conclusión de que el Tribunal tiende a operar con el esquema competencia exclusiva-competencia compartida cuando la competencia es claramente identificable como perteneciente a una materia inequívocamente definida, en tanto que utiliza el esquema competencia exclusiva-concurrente cuando la competencia no es claramente identificable con una materia, sino que en dicha materia pueden confluír o concurrir diversos títulos competenciales. Desde luego, si bien parece claro que el primer par (competencia exclusiva-compartida) responde al esquema distributivo de competencia más común: esto es, al supuesto en el que la competencia resulta nítidamente identificada con una materia respecto de la cual se ha reservado al Estado la legislación o la legislación básica y a la Comunidad Autónoma la ejecución o el desarrollo legislativo y la ejecución, existiendo, pues, una delimitación vertical del ámbito de actuación de cada ente, no resulta, por contra, tan inequívoco que el Tribunal circunscriba la utilización del segundo par (competencia exclusiva-concurrente) al esquema propuesto.

El Tribunal ha recurrido al concepto de «competencia concurrente» en supuestos que nada tienen que ver con los anteriores. Así, ese concepto ha sido utilizado para hacer referencia al supuesto en el que recaen sobre un mismo espacio físico competencias estatales y autonómicas con un distinto objeto jurídico, en el bien entendido de que la concurrencia sólo será posible cuando el ejercicio de la competencia de la Comunidad Autónoma no se interfiera en el ejercicio de la competencia estatal ni lo perturbe⁽²¹⁹⁾. Y en alguna otra ocasión, el Tribunal ha admitido que competencias del Estado y de una Comunidad calificadas por la Constitución y el Estatuto correspondiente como exclusivas «están llamadas objetiva y necesariamente a ser concurrentes». Es el caso de las definidas por el art. 149.1.13 de la Constitución y el art. 10.25 del Estatuto de Autonomía del País Vasco.⁽²²⁰⁾ En atención a todo lo expuesto, puede concluirse significando que el Tribunal Constitucional español no sólo no utiliza el concepto de competencia concurrente en el sentido que lo hace el constituyente alemán cuando se refiere a la «legislación concurrente» («Konkurrierende Gesetzgebung») (arts. 72, 74 y 75 de la «Bonner Grundgesetz»), sino que ni tan siquiera puede sostenerse con todas sus consecuencias la afirmación de que en su doctrina haya intentado calificar conceptualmente las competencias co-

existentes distinguiendo en abstracto entre lo compartido y lo concurrente⁽²²¹⁾. El Tribunal, con olvido de toda categorización conceptual, por lo demás siempre discutible, ha orientado su labor a la concreta indagación en cada caso del régimen distributivo de competencia a afectos de ver acerca de su titularidad. Teniendo en cuenta esta circunstancia, nos referiremos ahora a algunas de las cuestiones de más general alcance resueltas por la jurisprudencia constitucional.

c) La «reserva de ley» del artículo 53 de la Constitución y las leyes autonómicas

Una de las primeras cuestiones sobre la que el Tribunal Constitucional español hubo de pronunciarse fue la de si una Ley autonómica cumple las exigencias del principio de «reserva de ley» del art. 53.1 de la Constitución⁽²²²⁾, en relación con los derechos y libertades reconocidos en el capítulo 2º («Derechos y libertades», artículos 14 a 38) del Título I («De los derechos y deberes fundamentales»).

En su Sentencia 25/1981 el Tribunal había sentado una importantísima doctrina constitucional en torno a la doble naturaleza (de un lado, derechos subjetivos; de otro, elementos esenciales de un ordenamiento jurídico objetivo de la comunidad nacional) de los derechos fundamentales⁽²²³⁾. Entendería el Tribunal que, «en cuanto elemento fundamental de un ordenamiento objetivo, los derechos fundamentales dan sus contenidos básicos a dicho ordenamiento, en nuestro caso al del Estado social y democrático de Derecho, y atañen al conjunto estatal». En el cumplimiento de esta función, «los derechos fundamentales no están afectados por la estructura federal, regional o autonómica del Estado». Desde esta óptica, los derechos operan como elemento unificador:

«Puede decirse -precisa el Tribunal⁽²²⁴⁾- que los derechos fundamentales, por cuanto fundan un status jurídico-constitucional unitario para todos los españoles y son decisivos en igual medida para la configuración del orden democrático en el Estado central y en las Comunidades Autónomas, son elemento unificador, tanto más cuanto el cometido de asegurar esta unificación, según el art. 155 de la Constitución, compete al Estado».

La conclusión última de todo este razonamiento es que los derechos actúan como fundamento de la unidad política sin mediación alguna.

Esta doctrina parecía reflejar la idea de que sólo al Estado correspondería la regulación legislativa

de tales derechos y libertades, con lo que el principio de reserva de ley contenido en el art. 53.1 de la Constitución se trataría, en realidad, de un principio de reserva de ley estatal.

La cuestión sería abordada en profundidad muy poco tiempo después de la precedente Sentencia, con motivo del recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento Vasco 3/1981, sobre Centros de Contratación de Cargas en Transporte Terrestre de Mercancías, recurso al que ya nos hemos referido al hilo de alguna otra cuestión en este trabajo.

Uno de los argumentos de la impugnación sería el de que la Ley del Parlamento Vasco vulneraba la garantía formal de «la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado» reconocida por el art. 38 de la Constitución, esto es, la reserva de ley establecida en el art. 53.1. El recurrente, de esta forma, identificaba el concepto genérico de Ley del art. 53.1 con el más restringido de Ley general o Ley emanada de los órganos generales del Estado.

El Tribunal iba, sin embargo, a rechazar tal razonamiento, apoyándose para ello en una interpretación sistemática de los arts. 53.1 y 149.1^{3º}⁽²²⁵⁾. Por ello mismo, entiende que la equiparación que hace el recurrente entre el concepto de «ley» y el más restringido de «ley general» se conjuga difícilmente con otros preceptos constitucionales, a la par que vendría a restringir de modo muy acentuado el ámbito competencial que conceden a las Comunidades Autónomas sus respectivos Estatutos:

«Si toda ley que regula el ejercicio de los derechos y libertades a que se refiere el art. 53.1 CE -razona el Tribunal⁽²²⁶⁾- hubiera de ser Ley del Estado carecería de todo sentido (...) que el art. 149.1.1º reservase a la competencia exclusiva del Estado 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. De otro lado, una interpretación de este género vendrá casi a vaciar muchas de las competencias legislativas atribuidas a las Comunidades Autónomas, pues son muchas las materias cuya regulación legal ha de incidir directa o indirectamente sobre el ejercicio de los derechos o el cumplimiento de deberes garantizados por la Constitución».

En conclusión, la interpretación del art. 53.1 en el marco general de la Constitución obliga a entender que si bien la regulación del ejercicio

de los derechos y libertades reconocidos en el capítulo 2º del Título I de la «Lex superior» requiere siempre una norma de rango legal, esta norma sólo ha de emanar precisamente de las Cortes Generales cuando afecte a 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. Cuando la norma legal, aun incidiendo sobre el ejercicio de derechos, no afecte a las condiciones básicas de tal ejercicio, podrá ser promulgada por las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos les atribuyan competencia legislativa sobre una materia cuya normación implique necesariamente, en uno u otro grado, una regulación del ejercicio de derechos constitucionalmente garantizados.⁽²²⁷⁾

A modo de consecuencia, y en cierta medida a la par, de premisa de la doctrina expuesta, se ha considerado⁽²²⁸⁾ que las competencias exclusivas estatales no pueden ser interpretadas de manera tal que vacíen de contenido marcos competenciales comunitarios. Sin perjuicio de manifestar nuestras dudas acerca de que tal tesis pueda mantenerse hasta sus últimas consecuencias, hemos de significar que, a nuestro modo de ver, no es tanto en esa premisa, cuanto en la ineludibilidad de interpretar los distintos preceptos constitucionales de modo sistemático y global, en lo que se apoya nuestro supremo intérprete de la Constitución para llegar a la conclusión expuesta. Como en otro momento pusiera de relieve el Tribunal⁽²²⁹⁾, la interpretación del alcance y contenido de los preceptos constitucionales ha de hacerse «considerando la Constitución como un todo en el que cada precepto encuentra su sentido pleno valorándolo con los demás», en definitiva, de acuerdo con una interpretación sistemática, que en el caso que nos ocupa entraña una conexión lógica entre los artículos 53.1 y 149.1.1ª; mientras el primero contempla el principio de reserva de ley para la regulación del ejercicio de los derechos y libertades con un carácter genérico, con lo que cabe pensar en principio que habilita tanto al legislador estatal como al autonómico, el segundo delimita las competencias de uno y otro al circunscribir la competencia exclusiva del Estado a la regulación de las «condiciones básicas» que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos; por ello mismo, una interpretación sistemática de ambos preceptos conduce irreversiblemente a un reparto de la competencia legislativa entre el Estado y las Comunidades Autónomas

en los términos expuesto por el Tribunal Constitucional.

d) El concepto de «legislación» a efecto de la distribución competencial

Una de las construcciones generales de más interés a efectos del sistema distributivo de competencias, realizada por el Tribunal en sus primeras sentencias y seguida insistentemente con posterioridad, ha sido aquella por cuya virtud el Tribunal ha establecido una doble operatividad en la relación ley-reglamento, según se trate del ordenamiento del Estado o de las relaciones entre los ordenamientos estatal y autonómico.

El tema se suscitó por vez primera en la Sentencia 33/1981, en la que el Tribunal, al hilo de la interpretación del art. 149.1.7ª de la Constitución⁽²³⁰⁾, reconocería que la expresión «legislación laboral» «ofrece, ciertamente, más de una interpretación», pues junto a la propugnada por el Gobierno, que se sintetiza en comprender en el concepto toda norma escrita, cabe la otra restringida que hace referencia a las Leyes, en su sentido de norma escrita que emana de quienes ostentan el poder legislativo y también de aquellas que por excepción o, por delegación, tienen fuerza de ley formal⁽²³¹⁾. Sin embargo, sobre la base de que tal cuestión no es indispensable para la solución del conflicto en cuestión, el Tribunal soslayó dar una respuesta a la misma.

No ocurriría así en la Sentencia 18/1982, en la que el Tribunal se decidía a entrar en el tema. Dos disposiciones de naturaleza reglamentaria, un Decreto del Gobierno Vasco y un Real Decreto del Gobierno de la Nación, estaban en el origen de los dos conflictos de competencia acumulados sobre los que había de decidir el Tribunal.

La determinación de en qué medida el ejercicio de la potestad reglamentaria puede considerarse incluido total o parcialmente en el concepto de «legislación», o, por el contrario, en el de «ejecución», ambos utilizados por el art. 149.1.7ª, hacía ineludible en esta ocasión que el Tribunal fijara los criterios a seguir en orden al deslinde entre ambos conceptos, al objeto de precisar el alcance de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Parte el supremo intérprete de la Constitución de la conveniencia de «huir de interpretaciones meramente literales»⁽²³²⁾, pues tanto los conceptos de «legislación» como de «ejecución» son lo suficientemente amplios para que deba recha-

zarse la interpretación que asimila sin más, «legislación» al conjunto de normas escritas con fuerza o valor de Ley, y aquella otra que identifica la «ejecución» al conjunto de actos concretos de ejecución relativos a una determinada materia.

En este contexto -y a salvo el principio constitucional de reserva de ley- no puede desconocerse el carácter que la moderna doctrina atribuye a la potestad reglamentaria como una técnica de colaboración de la Administración con el poder legislativo, que relativiza la distinción entre los productos normativos de la Administración con mero valor reglamentario y los que adquieren fuerza de ley, acentuando, por contra, el elemento de la delegación legislativa que habilita a la Administración para ejercer facultades normativas.

Es cierto que «la distinción entre Ley y Reglamento, acentúa los perfiles en el terreno de eficacia y de los instrumentos de control, pero pierde importancia cuando se contempla desde la perspectiva de la regulación primaria de una materia»⁽²³³⁾, visión que, por lo demás, es la que ha tenido presente el constituyente al reservar al Estado la legislación laboral, pues desde esta óptica, si no siempre, es evidente que en muchas ocasiones aparecen en íntima colaboración la Ley y el Reglamento:

«No podría ser, en efecto, de otro modo -advertirá en otro momento el Tribunal⁽²³⁴⁾, pues la distinción clásica entre Ley y Reglamento recibe su sentido de la necesidad de diferenciar, en razón de sus fuentes, las normas procedentes de un poder potencialmente ilimitado (dentro de la Constitución) y las dictadas por otro que, por el contrario, es radicalmente limitado y salvo muy contadas excepciones sólo puede actuar cuando el primero lo habilita».

La conclusión de toda la argumentación es obvia: «esta distinción clásica (entre ley y reglamento) no es ni puede ser, por definición, criterio de delimitación competencial, pues no hay materia alguna en la que, estando la legislación atribuida al Estado, no puede ser regulada por el legislador». Por todo ello, el Tribunal entiende que cuando la Constitución en su art. 149 utiliza el concepto de «legislación» como criterio definidor del ámbito en el que las Comunidades Autónomas pueden adquirir competencias propias, «tal concepto ha de ser entendido, en consecuencia, en sentido material, sea cual fuere el rango formal de las normas».⁽²³⁵⁾

El abandono de la concepción formal, constreñida a las leyes, en su aceptación de normas que emanan de quienes ostentan el poder legislativo, o de quienes, por excepción o por delegación, pueden producir normas con valor de ley⁽²³⁶⁾, plantea una ulterior cuestión: la de precisar si dentro del vocablo «legislación» caben todo tipo de normas reglamentarias o tan sólo algunas. Si se atiende a la perspectiva de la regulación unitaria de una materia, entendida como «complejo relativo a un sector disciplinar homogéneo»⁽²³⁷⁾ -en el bien entendido de que el Tribunal se manifiesta⁽²³⁸⁾ consciente de la dificultad que todo intento de sectorización del ordenamiento presenta, «porque el contorno de los grandes sectores sistemáticos del ordenamiento no es en modo alguno preciso y la referencia a sectores como criterio de delimitación competencial hace depender tal delimitación de la opción que se tome dentro de una polémica doctrinal siempre viva»⁽²³⁹⁾-, perspectiva que, como ya indicamos es la que ha tenido presente el constituyente al reservar al Estado la legislación mercantil, penal y penitenciaria (art. 149.1.6^ª), la legislación laboral (art. 149.1.7^ª)... etc., será preciso partir de esa colaboración entre Ley y Reglamento que se encuentre en la base de una ordenación material unitaria. Pues bien, esa colaboración sólo adquiere verdadera virtualidad respecto de aquellos reglamentos en los que se acentúa la idea de ejecución o desarrollo de la Ley.

Efectuada esta primera precisión, recuerda el Tribunal⁽²⁴⁰⁾ cómo en nuestro Derecho existe una tradición jurídica que dentro de los reglamentos, como disposiciones generales de la Administración con rango inferior a una Ley, diferencia los «reglamentos ejecutivos», esto es, aquellos que están directa y concretamente ligados a una Ley, a un artículo o artículos de una Ley o a un conjunto de Leyes, de manera que dicha Ley (o Leyes) es completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada y cumplimentada o ejecutada por el Reglamento, de los «reglamentos de organización» que, todo lo más, alcanzan a normar las relaciones de la Administración con los administrados en la medida en que ello es instrumentalmente necesario por integrarse éstos de una u otra forma en la organización administrativa, excluyendo, obviamente, los derechos y obligaciones de éstos en aspectos básicos o con carácter general.

A la vista de la precedente diferenciación de normas reglamentarias y en atención a la finalidad perseguida por el constituyente (conseguir

la ordenación unitaria de una materia) al atribuir al Estado la competencia exclusiva sobre la regulación legislativa de un determinado sector disciplinar más o menos homogéneo, debe concluirse que el vocablo «legislación», tal y como se utiliza en el art. 149.1 de la Constitución, esto es, en cuanto concepto referencial en orden al sistema distributivo de competencias, incluye no sólo las leyes en sentido estricto, esto es, en su acepción formal de normas emanadas de quienes ostentan el poder legislativo, o de quienes pueden producir con valor de ley, sino también los reglamentos ejecutivos, o reglamentos de desarrollo, complementarios o integradores de la ordenación de que se trate.

Esta doctrina ha venido a introducir una notable innovación en el esquema tradicional de las fuentes del Derecho, que resulta sustancialmente alterado en el sistema de relaciones entre el ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos, y de modo específico, tanto en los supuestos de ejecución autonómica de la legislación del Estado como también en aquellos otros de concurrencia normativa entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

En efecto la trascendencia de esta prevalencia del sentido material en la interpretación del concepto de «legislación» no sólo alcanza a las facultades de ejecución que puedan corresponder en la materia, de conformidad con las respectivas previsiones estatutarias, a las Comunidades Autónomas, sino que se proyecta igualmente sobre las facultades normativas de desarrollo que puedan asumir las comunidades en los supuestos en que se atribuya al Estado la competencia sobre las «bases», o «normación básica» de una determinada materia. Nos referiremos de inmediato a este último supuesto.

e) Del concepto material al concepto formal de las «bases» o «legislación básica»

I. En algunos de los apartados enumerados por el art. 149.1 se reserva al Estado tan sólo la regulación de las «condiciones básicas» de las «bases o de la «legislación básica» sobre una determinada materia; ello no significa sin más, como el propio Tribunal se ha encargado de precisar⁽²⁴¹⁾ que a una Comunidad determinada le corresponde la regulación de todo lo que no sea básico, sino que a cada Comunidad le corresponde tan sólo aquellas competencias que haya asumido en su Estatuto. En cualquier caso, lo cierto es que la Comunidad podrá asumir estatutariamente la legislación de desarrollo y

la ejecución. Como fácilmente se comprende, en un supuesto de concurrencia normativa como el que puede derivarse de tal circunstancia, cobra enorme trascendencia la concreción de lo que ha de entenderse por «bases» o «legislación básica».

II. Por «bases» hay que entender los «criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento jurídico o de una materia jurídica, que deben ser comunes a todo el Estado»⁽²⁴²⁾. Esta idea posee un sentido positivo y otro negativo: el primero manifiesta los objetivos, fines y orientaciones generales para todo el Estado, exigidos por la unidad del mismo y por la igualdad sustancial de todos sus miembros; en sentido negativo, por la misma razón constituye el límite dentro del cual tienen que moverse los órganos de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias cuando, aún definiéndose éstas como exclusivas, la Constitución y el Estatuto las dejan así limitadas.

Es claro, pues, que la finalidad que la Constitución persigue al conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de ordenación de una materia determinada es asegurar «en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma», «Un común denominador normativo»⁽²⁴³⁾, a partir del cual cada Comunidad en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan dentro de su propio marco competencial.

III. La primera cuestión que se habría de plantear el Tribunal ya en su Sentencia 32/1981, sería la de delimitar la noción de bases para, a renglón seguido, precisar de qué legislación debía partirse para inferir el contenido de las bases, en defecto de una legislación postconstitucional básica.

Parte el Tribunal de una previa delimitación negativa, por exclusión: el ejercicio de la competencia estatal para el establecimiento de las bases o de la legislación básica no requiere, en modo alguno, la promulgación de leyes de bases o de leyes marco⁽²⁴⁴⁾. Las bases «dirá en otro momento el Tribunal»⁽²⁴⁵⁾. «no tiene nada que ver con la legislación (...) ni se identifican con las leyes marco»⁽²⁴⁶⁾. A partir de aquí, el Tribunal se inclina decididamente por una noción material de las bases: «la noción de bases o de normas básicas ha de ser entendida como noción material y, en consecuencia, esos principios o criterios básicos, estén o no formulados como tales,

son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente»⁽²⁴⁷⁾. En consecuencia, unas normas no son básicas por el mero hecho de estar contenidas en una ley y ser en ellas calificadas como tales, lo que sería la consecuencia lógica de una noción formal, sino que lo esencial es su contenido.⁽²⁴⁸⁾

A efectos de esa labor de deducción racional de las normas básicas, el Tribunal ha precisado que la legislación básica del Estado, en cuanto marco delimitador de competencias autonómicas, está integrado por toda la legislación básica que a ella se refiere no sólo por la relativa a la materia concreta sobre la que recaiga esa competencia⁽²⁴⁹⁾. Y así, en orden a la concreción de qué debe entenderse por legislación básica sobre protección del medio ambiente, el Tribunal recurre a la legislación de Montes, la del Suelo y a la propia legislación minera.⁽²⁵⁰⁾

De modo similar ha operado nuestro supremo intérprete de la Constitución cuando, tratando de precisar el contenido de las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones públicas ha advertido que dichos principios y normas básicas no tienen por qué ser necesariamente y en todo caso las deducibles de disposiciones relativas a los funcionarios de la Administración del Estado, sino que pueden serlo también las deducibles de disposiciones del Estado relativas a funcionarios de otras Administraciones públicas y, en concreto, de las Administraciones locales.⁽²⁵¹⁾

IV. Asumida por el Tribunal una noción material, se suscita una importante cuestión: la de determinar las normas de las que se han de deducir racionalmente los criterios básicos. Sentado el principio de que la ausencia de legislación básica no impide a las Comunidades Autónomas ejercer su competencia legislativa⁽²⁵²⁾, se hace ineludible al Tribunal dar respuesta a una cuestión que se le presenta como la resultante lógica de la anterior: la de si cabe proceder a esa deducción racional de los criterios básicos a partir de la legislación preconstitucional. Es evidente que en los primeros años de vigencia de la Constitución, no era posible al Estado desplegar una actividad legislativa tan intensa que pudiera, de manera inmediata, configurar todas las ordenaciones básicas que contemplan la Constitución y los Estatutos⁽²⁵³⁾; de este modo, decidir acerca de si era o no factible acudir a la legislación preconstitucional se convertía en algo absolutamente prioritario.

Para afrontar tal cuestión el Tribunal comienza constatando que si bien la promulgación de la Constitución no ha roto la continuidad del orden jurídico preconstitucional más que con respecto a aquellas normas que no pueden ser interpretadas de conformidad con la misma, no es menos cierto que es preciso matizar la presunción de constitucionalidad atendiendo al diverso objeto de las leyes preconstitucionales.⁽²⁵⁴⁾

A este respecto, el Tribunal distingue las leyes «que disciplinan la acción sectorial del poder público y no se encuentran inmediatamente condicionadas por el fundamento de legitimidad de ese poder y la estructura política que de él deriva», respecto de las cuales los principios o bases que de ellas se desprendan podrán ser interpretados en la generalidad de los casos de conformidad con la Constitución, pudiendo ser aceptados en consecuencia como marco necesario para el ejercicio del poder legislativo que a las Comunidades Autónomas corresponda, de aquellas otras leyes que no se limiten a disciplinar la actividad de los poderes públicos, sino «que tengan como objeto, precisamente, la constitución de esos poderes el establecimiento de su correspondiente ámbito de competencias y la composición y estructura de sus órganos de gobierno y administración», que difícilmente podrán considerarse informadas por principios o definidoras de bases que sean conforme a la Constitución.

A partir de esta diferenciación, el Tribunal considerará que las bases pueden inferirse de la legislación preconstitucional, siempre que ello sea posible sin que la deducción sea sólo aparente y se convierta en una verdadera labor de innovación, y sin perjuicio de que tal deducción «siempre nacería afectada de una cierta provisionalidad y quedaría pendiente de que el legislador la confirmase o la revocase».⁽²⁵⁵⁾

En cuanto a la legislación posterior a la Norma Suprema, el Tribunal comienza ya en la primera Sentencia en la que aborda el tema significando con rotundidad que «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»⁽²⁵⁶⁾. Esta doctrina no tendría sin embargo otro valor que el de una regla de pretensión general siendo, no obstante objeto de importantes salvedades.

En lógica conexión con su noción material de las «bases», el Tribunal en su Sentencia 1/1982, precisaba⁽²⁵⁷⁾ que aun cuando el carácter funda-

mental y general de las normas básicas exige que sea la ley el instrumento para establecerlas con posterioridad a la Constitución, puede haber algunos supuestos en los que 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. Ello a su vez, será objeto de ulteriores matizaciones.

Exigirá el Tribunal, en orden al recurso a la vía reglamentaria, a efectos de la regulación por el Ejecutivo de aspectos concretos de núcleo básico, bien una previa definición como tal por el legislador postconstitucional, bien que tal núcleo sea inferido por el Gobierno a partir de la legislación preconstitucional⁽²⁵⁸⁾. El Gobierno en definitiva, puede regular por vía reglamentaria materias básicas definidas como tales en normas con rango de Ley, porque entonces su actuación es completiva y no delimitadora o definidora de competencias.⁽²⁵⁹⁾

Por lo demás, aun cuando se considera que el carácter general de las bases, respecto al resto de la ordenación de la materia, exige que las mismas tengan estabilidad, pues con ellas se atiende a aspectos más estructurales que coyunturales⁽²⁶⁰⁾, es lo cierto que, en ocasiones, «ciertas decisiones y actuaciones de tipo aparentemente 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 fundamentos mismos del sistema normativo».⁽²⁶¹⁾

El Tribunal ha usado la noción material "bases" sobrepasando toda expectativa.

Y así interpretó el Tribunal que ocurre, entre otros, dentro del campo económico, por lo que concierne a la «concreción e incluso a la cuantificación de medidas contenidas en la regulación básica del crédito»⁽²⁶²⁾; dentro del campo de la sanidad interior⁽²⁶³⁾, y dentro del sector pesquero, en donde llegará a considerarse como básico, la determinación del número de unidades, de su tonelaje, de su tipo... etc.⁽²⁶⁴⁾

El Tribunal, sin embargo, ampliará aún más su noción material de las «bases». En su Sentencia 25/1983, recurre a la definición de «lo básico» propia de consecuencia o de conexión: «Todo aquello que sea preciso para la preservación de

la normativa de una institución considerada como básica debe ser entendido asimismo como básico por vía de consecuencia o de conexión»⁽²⁶⁵⁾. Ello llevará al Tribunal tan lejos como para incluir dentro de las bases de una materia meros actos de ejecución, como será la convocatoria por la Dirección General de Administración Local de un concurso de traslado para la provisión en propiedad de plazas a desempeñar por funcionarios de los Cuerpos Nacionales de Administración Local.⁽²⁶⁶⁾

Finalmente, el Tribunal ha entendido que una regulación reglamentaria de materias básicas por parte gubernamental quedaría justificada si la materia por su carácter marcadamente técnico es más propia del Reglamento que de la Ley.⁽²⁶⁷⁾

En resumen, pues, la intervención del gobierno en la fijación de las bases exige una previa habilitación por el legislador postconstitucional o, por lo menos, que el núcleo básico pueda ser inferido por el propio gobierno a partir de la legislación anterior a la Constitución. A partir de aquí, y pese a la generalidad que debe predicarse de las bases, podrán tener tal carácter decisiones y actuaciones de tipo coyuntural e incluso meros actos de ejecución, pues también cabrá recurrir a la definición de «lo básico» por consecuencia o conexión. Por último, bastará que el carácter marcadamente técnico de una materia la haga más propia del Reglamento que de la Ley para que esté justificado -siempre, claro es, a juicio del Tribunal- el recurso a la regulación reglamentaria de materias básicas. En definitiva, la amplitud del empleo por el Tribunal de la noción material de «bases» ha rebasado con creces todas las expectativas razonablemente previsibles.

V. La doctrina constitucional hasta aquí expuesta iba a verse alterada de modo sensible por las Sentencias 69/1988 y 80/1988, que buscan en cierta manera un punto de inflexión en ese proceso de paulatino acentuamiento de la noción material de las bases a que hemos venido refiriéndonos.

En efecto, en esas Sentencias, por las que se resolvían sendos conflictos de competencias sobre etiquetaje de productos a comercializar en Cataluña y Galicia, respectivamente, el Tribunal mostraba un claro cambio de actitud en orden a su interpretación de la competencia estatal para el establecimiento de las «bases normativas». Como bien se ha dicho⁽²⁶⁸⁾, no se

trata tanto de un cambio de jurisprudencia, pues de hecho el Tribunal no introduce ningún elemento propiamente nuevo en su doctrina sobre las bases, como, en efecto, de un explícito cambio de actitud en la aplicación de dicha doctrina, producido por la vía de realzar el componente formal del concepto de «bases» frente a su noción puramente material.

Incluso podría recordarse algún antecedente jurisprudencial de esta prevalencia del concepto formal sobre el material. Tal sería el caso de la Sentencia 32/1983, en la que, aún reconociendo expresamente el carácter materialmente básico de las normas en litigio, el Tribunal declaró la nulidad del Real Decreto que las contiene por insuficiencia de rango:

«Es el gobierno -razonara el Tribunal²⁷⁰ - quien por Real Decreto delimita el contenido de esta competencia, que sería sin duda conceptuable como básica si así estuviera definida en una norma estatal con rango de ley, y quien tácitamente obliga a que la competencia comunitaria de desarrollo legislativo haya de ejercerse a partir de lo definido como básico no por el legislador estatal, sino por el gobierno de la Nación. Al ser esto así, y aún siendo materialmente de titularidad estatal el contenido del art. 2º. Por razón de carácter básico, la norma que lo contiene debe ser declarada nula por insuficiencia de rango».

La inexistencia del necesario eslabón intermedio, esto es, de una norma estatal con rango de Ley, entre la anterior norma reglamentaria y el bloque normativo constitucional, convierte a aquélla en no conforme formalmente con el orden de competencias existente. Bien es verdad que aquí vicio de inconstitucionalidad no es tanto el recurso a una norma reglamentaria para la concreción de «lo básico», cuanto que sea regulación reglamentaria haya tenido lugar sin la previa existencia de una ley, con lo que la actuación gubernamental ha sido no completiva, sino delimitadora o definidora de competencias. Siendo en todo caso esta Sentencia un islote aislado en un mar jurisprudencial inequívocamente inclinado hacia una concepción material de las «bases» cada vez más lata, es lo cierto que tampoco parecía anticipar el cambio de actitud que iba a gestarse a partir de la Sentencia 69/1988.

En ella, como ya hemos avanzado, el Tribunal seguirá manteniendo en lo sustancial su doctrina anterior, si bien son de destacar algunos significados matices:

a) La definición de «lo básico» -necesaria a efec-

tos del cierre del sistema- constituye una operación normativa de concreción de lo básico, que corresponde realizar al legislador estatal sin alterar el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias y con observancia de las garantías de certidumbre jurídica que sean necesarias para asegurar que las Comunidades Autónomas tengan posibilidad normal de conocer cuál es el marco básico al que deben someter sus competencias.

- b) En conexión con tal premisa, el Tribunal considera que su función de defensa del sistema distributivo de competencias ha de venir orientada por dos esenciales finalidades: de un lado, procurar que la definición de «lo básico» no quede a la libre disposición del Estado (garantía material) y de otro, «velar porque el cierre del sistema no se mantenga en la ambigüedad permanente que supondría reconocer al Estado facultad para oponer sorpresivamente a las comunidades Autónomas como norma básica cualquier clase de precepto legal o reglamentario, al margen de cuál sea su rango y estructura»²⁷⁰ (garantía formal).
- c) A esta última finalidad atiende el principio de Ley formal que debe entenderse en el sentido de que la propia Ley puede y debe declarar expresamente el alcance básico de la norma o, en su defecto, venir dotada de una estructura que permita inferir directa o indirectamente pero sin especial dificultad, su vocación o pretensión de básica.
- d) La excepción al principio de Ley formal, establecida principalmente para adecuar la legislación preconstitucional a situaciones nuevas derivadas del orden constitucional, debe entenderse limitada al sentido que corresponde a su naturaleza de dispensa excepcional de suficiencia de rango normativo pero no alcanza a la exigencia de que su carácter básico se declare expresamente en la norma o se infiera de su estructura en la misma medida en que ello es aplicable a la Ley formal.²⁷¹

Como puede comprenderse a la vista de los matices de la doctrina constitucional expuesta, aunque ésta es, en su esencia, una jurisprudencia ciertamente consolidada, que sigue apoyándose sobre el núcleo esencial del concepto material de «norma básica», complementado con elementos formales, en ella encotramos significati-

vamente subrayados determinados matices de interés: un cierto hincapié en la necesidad de observancia de las garantías de certidumbre jurídica; un rechazo de la posibilidad de que el cierre del sistema se mantenga en la ambigüedad permanente; unas determinadas exigencias de contenido o de estructura respecto de la ley formal definidora de lo básico, y, finalmente, el reconocimiento de que la única salvedad válida al principio de Ley formal es la dispensa excepcional de suficiencia de rango normativo.

Ahora bien, el Tribunal no se limita a acentuar algunos matices entresacados de lo que había venido siendo su doctrina tradicional sino que entiende que si bien en los primeros años la vigencia de la Constitución resultaba inevitable que el concepto material de «norma básica» adquiriese excepcional relevancia «al objeto de conseguir, de la manera más rápida y eficaz, la progresiva determinación de los espacios normativos estatal y autonómico», superada esa inicial situación por la realidad actual de un orden distributivo competencial y en avanzado estado de construcción, el componente formal adquiere una mayor trascendencia como «garantía de certidumbre jurídica en la articulación de las competencias estatales y autonómicas, lo cual se manifiesta imprescindible en logro de una clara y pura delimitación de las mismas a través de instrumentos normativos que reduzcan, de manera inequívoca la indeterminación formal de las normas básicas hasta el nivel que resulta compatible con el principio de seguridad jurídica, que proclama el art. 9º.3 de la Constitución y cuya presencia efectiva en el ordenamiento jurídico, especialmente en el tan complicado e importante de la organización y funcionamiento del Estado de las Autonomías, es esencial al Estado de Derecho que la propia Constitución consagra».²⁷²⁾

En virtud de ello, manteniendo el concepto material de «lo básico» como núcleo sustancial de la doctrina constitucional, el Tribunal concluye que «procede exigir con mayor rigor la condición formal de que la norma básica venga incluida en la Ley votada en Cortes que designe expresamente su carácter de básica o esté dotada de una estructura de la cual se infiera ese carácter con naturalidad debiendo también cumplirse esta condición en el supuesto excepcional de que la norma básica se introduzca por el gobierno de la Nación en ejercicio de su potestad de reglamento»²⁷³⁾, y habiendo de tenerse presente en todo caso la posibilidad de la inferencia es mucho

más limitada a partir de un Decreto que de una Ley.²⁷⁴⁾

Esta nueva jurisprudencia, evidentemente, viene a delimitar con mucha mayor claridad los respectivos ámbitos competenciales del Estado y de las Comunidades Autónomas, al margen ya de introducir un elemento de seguridad anteriormente inexistente. Y bien puede significarse que es una doctrina que viene reiterándose últimamente por el Tribunal.

- 189 Joaquín TORNOS, Eliseo AJA y otros : «Informe sobre las Autonomías», Civitas, Madrid, 1988, p. 39.
- 190 En análogo sentido, Francisco TOMÁS Y VALIENTE: «El Reparto Competencial...», op. cit., pp. 80-81.
- 191 STC 32/1983, de 28 de abril, fund. jur. 2º.
- 192 El art. 18 del Estatuto de Autonomías del País Vasco atribuye a esta Comunidad la competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de sanidad interior; enuncia asimismo las competencias del Parlamento Vasco en materia de Seguridad Social, y, por último, atribuye al País Vasco la ejecución de la legislación del Estado sobre productos farmacéuticos.
- 193 STC 37/1981, de 16 de noviembre, fund. jur. 1º. Esta jurisprudencia será reiterada en la STC 5/1982, de 8 de febrero, fund. jur. 1º.
- 194 STC 35/1982, de 14 de junio, fund. jur. 2º.
- 195 Francisco TOMÁS Y VALIENTE: «El reparto competencial...», op. cit., p. 83.
- 196 A tenor del art. 149.2 CE: «Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas de acuerdo con ellas».
- 197 STC 49/1984, de 5 de abril, fund. jur. 6º.
- 198 Ibidem.
- 199 Santiago MUÑOZ MACHADO: «Derecho Público de las Comunidades Autónomas», tomo I, op. cit., p. 442.
- 200 Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA: «Estudio sobre Autonomías Territoriales», Civitas, Madrid, 1985, p. 115.
- 201 Santiago MUÑOZ MACHADO: «Derecho Público de las Comunidades...», Tomo I, op. cit., p. 358.
- 202 Ibidem, p. 363.
- 203 En análogo sentido, Joaquín TORNOS, Eliseo AJA y otros: «Informe sobre las Autonomías», op. cit., p. 43.
- 204 STC 1/1982, de 28 de enero, fund. jur. 13º.
- 205 STC 44/1982 de 8 de julio, fund. jur. 42º.
- 206 STC 35/1982, de 14 de junio, fund. jur. 2º.
- 207 STC 69/1982, de 23 de noviembre, fund. jur. 1º.
- 208 Ibidem.
- 209 STC 56/1986, del 13 de mayo, fund. jur. 3º.
- 210 En tal sentido, Francisco TOMÁS Y VALIENTE: «El Reparto Competencial...», op. cit., p. 102.
- 211 Sentencias 26/1982, de 24 de mayo, fund. jur. 2º; 44/1982, de 8 de julio, fund. jur. 8º y 21/1988, de 18 de febrero, fund. jur. 1º.
- 212 STC 26/1982, de 24 de Mayo, fund. jur. 2º.
- 213 STC 49/1984, de 5 de abril, fund. jur. 6º.
- 214 STC 125/1984, de 20 de diciembre, fund. jur. 1º.
- 215 Ibidem.
- 216 STC 113/1983, de 06 de diciembre, fund. jur. 2º.
- 217 Véase la STC 123/1984, de 18 de diciembre, fund. jur. 2º y 3º.
- 218 J. Pérez Royo: «Reflexiones...», op. cit., p. 27.
- 219 STC 77/1984, de 3 de Julio, fund. jur. 2º in fine.

- 220 STC 1/1982. DE 28 de enero fund. jur. 5° in fine. «Si es cierto -afirma el Tribunal- que el art. 10.25 del EAPV otorga competencia exclusiva a la Comunidad en la «Planificación de la actividad económica del País Vasco» también lo es que ese mismo precepto enmarca la citada competencia dentro del respeto («de acuerdo con») a la «ordenación general de la economía», y como el Estado tiene competencia exclusiva precisamente para las «bases y coordinación de la planificación general de actividad económica» (art. 149.1.13 CE), es claro que ambas competencias exclusivas están llamadas objetiva y necesariamente a ser concurrentes, de modo tal que la prioridad «vertical» corresponde en materia de coordinación de la planificación de la actividad económica al Estado en todo el ámbito nacional, y después con la obligación de someterse a aquella coordinación ha de situarse la correspondiente competencia, en la esfera comunitaria, de los órganos estatutarios del País Vasco».
- 221 En análogo sentido F. Tomás y Valiente: «El Reparto Competencial...», op. cit., p. 101-102.
- 222 Según el art. 53.1: «Los derechos y libertades reconocidos en el capítulo 2° del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el art. 161.1°».
- 223 Véase STC 25/1981, de 14 de julio, fund. jur. 5°.
- 224 STC 25/1981, de 14 de julio, fund. jur. 5°.
- 225 Recordemos que el art. 149.1.1a de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre «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», previsión que sintoniza con la del art. 139.1, a cuyo tenor: «todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado».
- 226 STC 36/1981 del 16 de noviembre.
- 227 Esta doctrina constitucional ha sido repetidamente asumida por el Tribunal. Es el caso, entre otras, de las Sentencias 42/1981, de 2 de diciembre, fund. jur. 4° y 38/1983, de 16 de mayo.
- 228 Francisco TOMÁS Y VALIENTE: «El Reparto Competencial...», op. cit., p. 104.
- 229 STC 5/1983, de 4 de febrero, fund. jur. 3°.
- 230 El art. 149.1.7a atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la «legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas».
- 231 STC 33/1981, de 5 de noviembre, fund. jur. 3° ab initio.
- 232 STC 18/1982, de 4 de mayo, fund. jur. 3°, ab initio.
- 233 STC 18/1982, de 4 de mayo, fund. jur. 3° párrafo último.
- 234 STC 35/1982, de 14 de junio, fund. jur. 2°.
- 235 Ibidem.
- 236 Ratificado en numerosas ocasiones por la doctrina constitucional; así entre otras, en las Sentencias 39/1982, de 30 de junio, fund. jur. 7° ab initio, y 71/1982 de 30 de noviembre, fund. jur. 8°.
- 237 STC 39/1982, de 30 de junio, fund. jur. 10°.
- 238 STC 37/1981, de 16 de noviembre, fund. jur. 3°.
- 239 En otra ocasiones, el Tribunal ha delimitado el concepto de materia (de indiscutible relevancia en orden al sistema distributivo de competencias, como el propio Tribunal reconoce en la Sentencia 39/1982, de 30 de Junio, fund. jur. 10) por referencia a los fines sociales que persigue la actividad del poder: «La larga enumeración de competencias exclusivas del Estado que hace el apartado primero del art. 149 de la Constitución está construida por referencia a materias o actividades concretas del poder respecto de determinados fines sociales, con la única y notable excepción del párrafo decimotercero, en la que la referencia es justamente a una acción por así decir reflexiva del Estado, esto es, a la que el mismo lleva a cabo en relación al aparato administrativo que constituye su instrumento normal de actuación». (STC 32/1981, del 28 de Julio, fund. jur. 5°).
- 240 STC 18/1982, de 4 mayo, fund. jur. 4°.
- 241 STC de 8 de julio, fund. jur. 2°.
- 242 STC 25/1983, de 7 de abril, fund. jur. 2°.
- 243 STC 1/1982, de 28 de enero, fund. jur. 1°.
- 244 STC 32/1981 de 28 de julio, fund. jur. 6°.
- 245 STC 1/1982, del 28 de enero, fund. jur. 1°.
- 246 STC 32/1981, de 28 de julio, fund. jur. 6° STC 44/1982, del 8 de julio, fund. jur. 2°, ab initio, y una reiteradísima jurisprudencia.
- 247 STC 32/1981, de 28 de julio, fund. jur. 6°.
- 248 STC 1/1982 de 28 de enero, fund. jur. 1°. En otro momento insistirá el Tribunal en que las «bases» no tienen necesariamente quedar articuladas o instrumentadas a través de una concreta forma de manifestación de la voluntad legislativa o política (STC 25/1983, de 7 de abril, fund. jur. 4°).
- 249 STC 64/1982, del 04 de noviembre, fund. jur. 5°.
- 250 Ibidem.
- 251 STC 54/1982, del 26 de julio, fund. jur. 2°.
- 252 STC 32/1981, del 28 de Julio, fund. jur. 6°. Igualmente, STC 64/1982, de 4 de noviembre, fund. jur. 5°. De modo más general, el Tribunal entenderá que la inactividad de los poderes centrales en el ejercicio de sus competencias no pueden ser motivo para privar a las Comunidades Autónomas del ejercicio de las suyas, salvo en aquellos supuestos excepcionales en los que la Constitución, de modo explícito o implícito, condiciona la actuación del poder comunitario a una previa actuación estatal (STC 58/1982, del 27 de julio, fund. jur. 2°).
- 253 Así lo reconocerá el Tribunal en su Sentencia 69/1988, del 19 de abril, fund. jur. 6°.
- 254 STC 32/1981, de 28 de julio, fund. jur. 6°.
- 255 STC 42/1983, de 20 de mayo, fund. jur. 3° A).
- 256 STC 32/1981, de 28 de julio, fund. jur. 5°.
- 257 STC 1/1982, de 28 de enero, fund. jur. 1°.
- 258 STC 32/1983, de 28 de abril, fund. jur. 1°.
- 259 STC 32/1983, de 28 de abril, fund. jur. 3°.
- 260 STC 1/1982, de 28 de enero, fund. jur. 1°.
- 261 STC 32/1983, de 28 de abril, fund. jur. 2° en su Sentencia 42/1983, de 20 de mayo, fund. jur. 3° A), el Tribunal circunscribirá el recurso a las normas reglamentarias en orden a la concreción de lo básico, a aquellos supuestos en que el desarrollo normativo con eficacia en toda la Nación venga exigido para la vigencia efectiva de las bases establecida por la Ley.
- 262 En su Sentencia 1/1982, de 28 de enero.
- 263 STC 32/1983, de 28 de abril, fund. jur. 2°.
- 264 STC 33/1984, de 9 de marzo, fund. jur. 2°.
- 265 STC 25/1983, de 7 de abril, fund. jur. 4°.
- 266 En su Sentencia 25/1983, de 7 de abril.
- 267 STC 76/1983, de 5 de agosto, fund. jur. 24, in fine. El Tribunal recurriría a esta doctrina en su Sentencia 77/1985, de 27 de junio, fund. jur. 16°, en la que en relación con la habilitación que la Ley Orgánica del Derecho a la Educación hace al Gobierno para que establezca las normas básicas a que deben someterse los conciertos educativos con los centros docentes, el Tribunal la consideraría acorde con los preceptos constitucionales por cuanto cumplimentaba estos dos requisitos: una previa habilitación legal y un recurso justificado al ámbito reglamentario.
- 268 Joaquín Tornos, Eliseo Aja y otros: «Informe sobre las Autonomías», op. cit., p. 319.
- 269 STC 32/1983, de 28 de abril, fund. jur. 3°.

- 270 STC 69/1988, de 19 de abril, fund. jur. 3º y STC 86/1989, de 23 de abril, fund. jur. 5º.
- 271 En aplicación de este principio, el Tribunal consideraría no admisible constitucionalmente que la norma pretendida básica no concrete lo básico sino por remisión a una posterior labor deductiva a desarrollar sobre la propia disposición o sobre cualesquiera otras, ya que con ello se crearía un ámbito de inseguridad radicalmente incompatible con el sistema de distribución de competencias constitucionalmente establecido (STC 182/1988, de 13 de octubre, fund. jur. 5º).

- 272 STC 69/1988, de 19 de abril, fund. jur. 6º.
- 273 Ibidem. En su Sentencia 248/1988, de 20 de diciembre (fund. jur. 4º, in fine), el Tribunal significa que en tales casos excepcionales ha de atenderse, junto al criterio del concepto material de norma básica, a una elemental exigencia de seguridad jurídica, que impide calificar de básicos otros preceptos que aquellos respecto de los cuales esta naturaleza puede inferirse sin dificultad. Esta doctrina sería reiterada en la Sentencia 13/1989, de 26 de enero, fund. jur. 3º.
- 274 STC 13/1989, de 26 de enero, fund. jur. 3º.