

NOTÍCIA DE LLIBRES
I REVISTES



1. NOTÍCIA DE LLIBRES

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

El tema del repartiment competencial està lligat íntimament, i n'ha de partir, a la definició del model d'Estat. I resulta evident, per les moltes pàgines que se n'escriuen i que se n'han escrit, que es tracta d'una qüestió complexa i de gran transcendència; que, a més, en el nostre país es va haver de dur a terme en un moment històric molt concret, a través d'un text únic i sobre un sistema que fins llavors s'havia fundat en criteris de forta centralització.

El tractament que es fa en aquesta obra de la distribució competencial prevista a la Constitució Espanyola i, en concret, a l'Estatut d'Autonomia Basc, és claríssimament de gran interès; no solament per l'actualitat del tema, que brilla per ell mateix, sinó també per l'agudesia crítica amb què és abordat; les constants referències al dret comparat, analitzant les solucions adoptades concretament en els Estats federals, i per l'estudi detallat de la jurisprudència del Tribunal constitucional, i també perquè recull les interpretacions fetes, entre d'altres, per Eduardo García de Enterría, Santiago Muñoz Machado, Ignacio de Otto i Joaquim Tornos, en atendre conceptes claus d'aquesta problemàtica.

El llibre que comentem, després de referir-se de manera breu i general als sistemes de distribució de competències més

caracteritzats en el dret comparat, passa a centrar la seva atenció en la Constitució espanyola de 1978 i destaca que el que s'hi preveu és un model de doble llista, més clàusula residual, que resulta excessivament complex. En aquest capítol a què ens referim, Lasagabaster afirma, basant-se en la STC 94/1985, de 29 de juliol, que les Comunitats autònomes no estan limitades en la seva assumpció de competències a allò que diuen els articles 148 i 149 de la CE, sinó que es poden fonamentar en altres preceptes constitucionals; i aquesta afirmació és, per tant, de gran importància, ja que dóna peu a la presa en consideració de preceptes el joc dels quals en aquest camp pot ser de gran transcendència, si pensem en la Disposició addicional primera de la Constitució. A més, l'autor, prenent també com a punt de partida una altra sentència del Tribunal Constitucional, 76/1985, de 5 d'agost, fa una segona matisació, aquest cop relacionada amb el principi de «reserva d'Estatut». Al respecte, l'alt tribunal assenyala que «la reserva que la Constitució fa a l'Estatut en aquesta matèria no és total o absoluta; les lleis estatals poden complir de vegades una funció atributiva de competències i altres vegades una funció delimitadora del seu contingut»; i en relació al paper atributiu el Tribunal Constitucional diu que això

s'esdevé quan la Constitució remet a una llei de l'Estat per tal de precisar l'abast de la competència que la Comunitat autònoma pot assumir, la qual cosa condiciona l'àmbit de la possible assumpció estatutària de competències; i passa el mateix quan els Estatuts tanquen el procés de delimitació competencial remetent a les prescripcions d'una llei estatal, supòsit en què el reenviament operat atribueix a la llei estatal la delimitació del contingut de les competències autonòmiques.

Doncs bé, a la vista d'aquesta interpretació constitucional, Lasagabaster apunta que la funció delimitadora de competències de les lleis estatals és admissible quan és la pròpia Constitució la que l'estableix (és a dir, l'article 149.1 - 29 CE). En canvi considera que no es pot acceptar que aquest criteri s'estengui als supòsits en què són els Estatuts d'Autonomia els que remetent a aqueixa normativa estatal, ja que amb això l'Estatut d'Autonomia perdria tot el seu sentit i quedaria buit de contingut, vist que una de les funcions principals que li atorga la Constitució (article 147.2.d) es quedaria sense cap virtualitat; és a dir, determinar «les competències assumides dins del marc establert a la Constitució». I, encara més, aquesta funció no es pot encomanar a cap altre tipus de norma que no sigui l'Estatut, si no és que hi hagi una previsió constitucional expressa; de manera que una norma estatutària que remet el partionament competencial a una llei estatal seria una norma inconstitucional ja que conculcaria l'article 147.2.d de la Constitució.

Resultant també destacable que, si se segueix la concepció apuntada pel Tribunal constitucional, s'enforteix el paper de l'Estat i es xoca inevitablement amb el dret a l'autonomia que prescriu l'article 2 del text fonamental, en deixar a una de les parts la concreció d'un aspecte d'aqueix dret sense tenir en compte per a res les Comunitats autònomes afectades.

Continuant en la lectura d'aquest petit gran llibre, l'autor fa èmfasi especial en la totalitat de l'article 150 de la Constitució, i procedeix a un estudi crític i detallat de cada un dels seus paràgrafs, ja que l'esmentat precepte constitucionalitza unes possibilitats d'intervenció de l'Estat en el repartiment competencial Estat-Comunitats Autònomes i preveu la modificació extraestatutària de les competències. Amb relació a l'article 150.1 de la Constitució, es posa de relleu que no té res a veure amb la legislació delegada dels articles 82 i ss. de la Constitució, ni tampoc amb la legislació bàsica de l'article 149.1 de la mateixa Norma, ja que el primer de tots els preceptes citats fa derivar la potestat legislativa de les Comunitats autònomes de la llei estatal, de la llei marc, i no de la Constitució. Quant al desenvolupament de la llei marc estatal, essent múltiples les interpretacions dels diferents sectors doctrinals sobre l'expressió «normes legislatives», l'autor estima que aquell es podrà donar tant per lleis autonòmiques com per normes de rang reglamentari. I, finalment, considera que l'abast de les expressions «principis, bases i directrius» —que haurà d'assenyalar la llei marc i desenvolupar les normes autonòmiques— no és fàcilment assenyalable, per bé que, donat que l'Estat cedeix graciosament la seva potestat legislativa, el contingut d'aqueixos termes significa que la llei marc tant pot ser molt genèrica com perseguir unes finalitats molt concretes, i, en conseqüència, vincular estretament el legislador autonòmic.

El segon paràgraf de l'article 150 de la Constitució, igual que el primer, es refereix a l'ampliació extraestatutària de les competències autonòmiques. En aquesta obra es recull l'opinió defensada per Muñoz Machado en assenyalar que les transferències o delegacions no es poden fer en els mateixos Estatuts, malgrat el seu caràcter

formal de llei orgànica; i quant el tipus de «facultats» que poden transferir-se o delegar-se es pronuncia a favor d'una interpretació àmplia, que pot versar tant sobre facultats legislatives com executives. La limitació que només afectin matèries de «titularitat estatal que per la seva pròpia naturalesa siguin susceptibles de transferència o delegació» dóna a entendre que, entre aquestes matèries, hi haurà compreses no solament les que són competència estatal per raó de la clàusula residual sinó també aquelles que són enumerades a l'article 149.1 com a exclusives de l'Estat; i quant a la frase «per la seva pròpia naturalesa», Lasagabaster opina encertadament que l'únic que es vol posar de manifest és que hi ha matèries en què les seves «característiques tècniques» fan impossible una transferència o delegació (pensem per exemple en el sistema monetari, divises...), mentre que d'altres no ofereixen cap tipus de dificultat, com seria el cas de les relacions internacionals.

Finalment, aquest capítol es tanca amb l'estudi de l'article 150.3 de la Constitució, que mira vers la reducció extraestatutària de les competències de les Comunitats autònomes i que, com a peça excepcional que és, només s'aplicarà «quan així ho exigeixi l'interès general» i no siguin suficients les normes de distribució de competències previstes en altres preceptes per a la seva garantia. Es destaca, amb relació a aqueix article, els diferents problemes que sorgeixen quan s'intenta posar en pràctica. Així es posa de relleu que l'harmonització és de les «disposicions normatives» de les Comunitats autònomes, tant les que tenen rang de llei com les de naturalesa reglamentària; no és, per tant, objecte d'aquest precepte actuar en abstracte sobre una determinada matèria de competència autonòmica. Per tot això sembla, segons Lasagabaster, que, per emanar la llei harmonitzadora, serà necessari que hi hagi normes autonò-

miques, és a dir, que l'actuació harmonitzadora serà ex post i no anterior, si bé entenem que res no impedeix que l'harmonització es produeixi amb caràcter preventiu, tal com s'apunta a *El sistema jurídico de las Comunidades autónomas*, d'E. Aja, J. Tornos, T. Font i altres, ja que «la protecció de les comunitats autònomes no passa per aquesta previsió de l'Estat sinó pel compliment minuciós de les condicions exigides per procedir a l'harmonització». En definitiva, fins i tot per al cas que hi hagués normes autonòmiques prèvies a la llei d'harmonització, resultaria difícil que n'hi hagués en totes les Comunitats autònomes, i, per tant, per a algunes seria sempre anterior, de manera que l'harmonització amb caràcter preventiu vindria a evitar que l'interès general es veiés amenaçat.

Un tema interessant, estudiat també en aquest llibre, és el relatiu als tipus de competències. Són dos els capítols dedicats a aquest tema. S'hi tracta la tipologia competencial pel seu abast material o funcional, i és en el primer on s'analitza l'important concepte de matèria, ja que no oblidem que els diferents tipus de competències legislatives i executives que es reconeixen a l'Estat a i a les Comunitats autònomes actuen sobre determinades matèries, les quals divideixen el camp d'actuació de les normes, però no sempre de manera clara, i es fa difícil de definir amb rotunditat quan una norma determinada forma part d'una matèria o d'una altra, i, en conseqüència, resulta encaixable en un o en un altre tipus competencial. S'arriba a una conclusió en relació a allò que s'ha d'entendre per matèria. I és que difícilment aquest terme, malgrat els esforços del Tribunal Constitucional per donar una definició, admet conceptualitzacions amb valor general, per la qual cosa caldrà limitar-se a la solució del cas concret. S'espera que aquest nou problema es dilueixi amb el pas del temps, quan s'as-

senti el repartiment de competències Estat-Comunitats autònomes.

Les pàgines següents estan dedicades a les competències exclusives, compartides i d'execució. Pel que fa a les primeres, es destaca el sentit marcadament equívoc amb què l'adjectiu exclusiu s'utilitza tant en el text de la Constitució com en el dels Estatuts d'Autonomia, i s'estableix que és competència exclusiva de les Comunitats autònomes aquella que afecta no solament una matèria i totes les potestats exercitables al seu damunt *in totum*, sinó també la que reconeix únicament la potestat per dictar la normativa de desenvolupament. A més se subratlla una altra qüestió, com és la relativa que l'existència de competències exclusives en determinades matèries està condicionada freqüentment per altres títols competencials.

Pel que fa a les competències compartides, es procedeix en primer lloc a fer un aclariment terminològic en assenyalar-se que sempre que sobre una qüestió hi hagi una competència legislativa estatal per fer normes del que és bàsic i una competència autonòmica de desenvolupament, el tipus competencial resultant rebrà l'apel·lació de compartida. I posteriorment s'analitza a la llum de la jurisprudència constitucional la primera part d'aquest binomi, és a dir, el concepte de bases. En relació a aquest concepte, es recull la proposta presentada a *Informe sobre las autonomías* per J. Tornos, E. Aja, T. Font i altres, mitjançant la qual s'intenta condicionar les competències estatals en major mesura de com ho estaven fins ara, i, a més, Lasagabaster recull la recent STC 69/1988, de 19 d'abril, en què l'alt Tribunal opta per una concepció dual, material i formal, de les normes bàsiques.

Finalment, l'autor atén el problema de la unitat-diversitat dels drets i deures dels ciutadans com a conseqüència de la multiplicació dels centres de producció de normes amb rang legislatiu. Així,

contempla el que és assenyalat pel Tribunal Constitucional en referir-se al principi d'igualtat i considera que aquest no exigeix una rigorosa i monolítica uniformitat de l'ordenament, bo i admetent l'existència de posicions jurídiques diferents dels ciutadans a les diferents Comunitats autònomes, i tenint, per tant, una virtualitat personal i no territorial.

Pel que fa a ordenaments autonòmics i drets fonamentals, l'autor destaca que la reserva de llei orgànica significa que les Comunitats autònomes no poden emanar una normativa pròpia, si bé afegeix que aqueixa reserva en relació amb els drets fonamentals cal analitzar-la tenint en compte no solament l'article 81.1 de la Constitució, sinó la resta de l'articulat constitucional, i especialment l'article 149.1, que opera la funció de restringir la reserva de llei orgànica a les condicions o aspectes bàsics a què es refereix aquest precepte, ja que, en cas contrari, la reserva de llei orgànica impediria l'actuació en aquesta matèria de les Comunitats autònomes, perquè el seu propi concepte exclou la competència autonòmica. L'últim capítol d'aquesta obra s'acaba amb l'estudi de l'article 149.1.1r de la Constitució, el qual és qualificat de norma habilitadora de competències, el camp d'actuació de la qual són tots els drets compresos en el Capítol II del Títol I de la Constitució, i també qualsevol regulació d'una matèria que pugui afectar aqueixos drets. Proposa que aquest precepte sigui estimat només com un límit a l'exercici de les competències autonòmiques, però en cap cas com una norma habilitant de competència estatal.

En resum, el llibre d'I. Lasagabaster Herrarte és de consulta obligada per comprendre el sentit i la finalitat del sistema de distribució de competències instaurat per la Constitució Espanyola de 1978.

Belén Noguera de la Muela