

La primera de las obras reseñadas, edición actualizada de la anterior *Derecho Internacional Público: Introducción y Fuentes* (Murcia, 1993, 4ª ed.), ha visto enriquecido su contenido con la adición de dos nuevos títulos: el dedicado a los sujetos de Derecho internacional y el que analiza las relaciones Derecho Internacional-Derecho interno. De gran utilidad resulta la inclusión de un índice general, de autores, de materias, de decisiones judiciales y arbitrales, de tratados y de resoluciones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad de la ONU, así como su exhaustiva bibliografía. Sus características permanecen inalteradas con respecto a la anterior edición, es decir, se trata de una obra bien estructurada y redactada, de gran rigor, que deja entrever el espíritu que la anima: poner a disposición de los estudiantes de la asignatura un manual que les permite adentrarse con garantías en las, en palabras del autor, "procelosas aguas del Derecho Internacional Público".

Con la publicación de los *Apuntes sobre las funciones del Derecho Internacional contemporáneo*, Cesáreo Gutiérrez Espada procede a sistematizar este importante sector de la materia. Lo hace analizando, por el momento, parte del régimen de los espacios y el mantenimiento de paz, apartado este último de especial interés por diferentes motivos. A nadie se le escapa la actualidad del tema, pero lo importante desde nuestra perspectiva son los sutiles y complejos problemas jurídicos que plantean las *nuevas funciones* del Consejo de Seguridad en este ámbito. El autor, sin obviar las cuestiones más espinosas, resuelve el envite con holgura; en particular, me parecen destacables por su valentía las conclusiones (y/o propuestas *de lege ferenda*) con las que *provisionalmente* pone fin a esta obra.

Juan Bautista Delgado Cánovas

Profesor Asociado de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales

Universidad de Murcia

GUTIERREZ LLAMAS, Antonio: "*La distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas. Estudio jurisprudencial de la técnica bases más desarrollo*"; BOSCH; Barcelona, 1994. I.S.B.N. 84-7676-291-7.

La eficacia del sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas se juega, en buena medida, en la interpretación de

la técnica de articulación competencial que asigna, en exclusiva, al Estado las “bases”, “normas básicas” o “legislación básica” de una materia o sector material, pudiendo corresponder su desarrollo legislativo a las Comunidades Autónomas. El significado, extensión y alcance de las nociones “bases” o “básica”; el límite que supone la competencia autonómica de “desarrollo legislativo”; la forma normativa que ha de revestir la regulación estatal de las “bases”; las técnicas de articulación entre la legislación estatal básica y la legislación autonómica de desarrollo; son todas cuestiones abiertas, cuya solución previa condiciona sobremanera la interpretación que finalmente se adopte sobre el ámbito competencial del Estado o de las Comunidades Autónomas.

En este sentido, hay que destacar la extraordinaria importancia de las competencias residuales en el sistema constitucionalizado, habida cuenta que el artículo 149.1 de la Ley Fundamental fue redactado con una ausencia extraordinaria de rigor técnico. En muchos apartados lo que se atribuye, en exclusiva, al Estado es simplemente un sector material —ad. ex.: “puertos de interés general” (149.1.20^a), “obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma” (149.1.24^a)— o, en otras ocasiones, una determinada facultad sobre una materia o sector material —ad. ex.: “legislación laboral” (149.1.7^a)—.

Precisamente, en esta segunda categoría se encuadran los apartados 11^a, 13^a, 16^a, 17^a, 18^a, 23^a, 25^a, 27^a, 30^a del artículo 149.1, que atribuyen en exclusiva al Estado, las **“bases”, la “legislación básica” o las “normas básicas” de importantísimas materias**: la ordenación del crédito, banca y seguros; la planificación general de la actividad económica; la sanidad; la Seguridad Social; el régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios, la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas; protección del medio ambiente, montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias; el régimen minero y energético; régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social; desarrollo del artículo 27 de la Constitución; respectivamente. Los Estatutos de Autonomía elaborados por la vía del artículo 151 y concordantes recogieron, pues, como competencia de su respectiva Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo de las bases en estas importantes materias.

Como resulta fácil comprender, de la interpretación que se dé a esta técnica de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas depende, en gran medida, la intensidad de las potestades legislativas que retie-

ne el Estado y, por ende, que asumen las Comunidades Autónomas. Así pues, cuestiones como el alcance y límites de la competencia estatal básica, la forma normativa requerida para el correcto ejercicio de la competencia estatal, el órgano estatal competente para su elaboración, la polisemia o sinonimia de los términos “bases”, “Legislación básica” o “normativa básica” son cruciales para poder trazar el perfil último del Estado de las Autonomías.

Como primer paso para desentrañar el significado y alcance de las expresiones “bases”, “legislación básica”, “normas básicas”, “desarrollo legislativo” resulta imprescindible el análisis exhaustivo del proceso constituyente, a fin de descubrir entre los materiales de las Cortes Generales de 1977-78 la hipotética existencia de un hilo conductor que nos permita arrojar cierta luz sobre la finalidad perseguida por los constituyentes.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional constituye el objeto principal de este estudio, habida cuenta el papel ancilar que le ha tocado desempeñar en la delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Sin embargo, si hubiera que resaltar una única nota de la jurisprudencia constitucional en esta materia habría que convenir en que este nutrido conjunto de sentencias constitucionales son prisioneras, en gran medida, de las circunstancias históricas en que se producen.

Completa este estudio la exposición crítica de la doctrina científica que ha sido elaborada fundamentalmente a partir de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Existe, pues, un cierto paralelismo en la evolución de los comentarios doctrinales y de las sentencias constitucionales. En suma, se ha pretendido ofrecer una amplia perspectiva de los problemas, aún no cerrados, que ha venido suscitando la técnica de distribución competencial consistente en atribuir al Estado las “bases”, “normas básicas”, “legislación básica” de una materia o sector material y a las Comunidades Autónomas su “desarrollo legislativo”. (FRAGMENTOS DE LA “INTRODUCCION” DE LA OBRA)

INDICE DE LA OBRA

- I- INTRODUCCION.
- II- REFLEXIONES SOBRE LA TRAMITACION PARLAMENTARIA DEL PROYECTO DE CONSTITUCION.
- III- DIVERSIDAD CONCEPTUAL EN TORNO A LAS “BASES”

ESTATALES: INTERPRETACIONES DOCTRINALES DEL BINOMIO LEGISLACION ESTATAL BASICA/LEGISLACION AUTONOMICA DE DESARROLLO.

1.- Pluralidad de términos: “bases”, “legislación básica”, “normas básicas”: ¿sinonimia o polisemia?. Relevancia jurídica de la diversidad terminológica.

2.- Relación entre la legislación estatal básica y la materia objeto de dicha regulación.

IV- LA COMPETENCIA ESTATAL SOBRE LAS “BASES”, “LEGISLACION BASICA”, “NORMAS BASICAS” (EX. ART. 149.1 CE). LA INTERPRETACION DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

1.- Un problema previo de carácter cronológico: ¿ha de preceder la legislación básica a la legislación autonómica de desarrollo?. Explicación histórica de la “noción material” de las bases estatal.

2.- La “noción material” de las bases y los requisitos formales que la complementan: evolución de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (1981-1992).

3.- Criterios de la jurisprudencia constitucional para fundamentar el carácter básico de una determinada materia.

A) El criterio de la “gestión de sus respectivos intereses” (art. 137 CE), como modulador del ámbito de los poderes territoriales.

B) El criterio estatutario: los Estatutos de Autonomía como normas atributivas de competencias a las Comunidades Autónomas.

C) El principio de orden económico y social único en todo el Estado.

D) El criterio 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 (art. 149.1.1ª CE).

V- ANALISIS DOCTRINAL DE LA DISTRIBUCION COMPETENCIAL FUNDADA EN EL ESQUEMA “BASES”, “NORMAS BASICAS”, “LEGISLACION BASICA” ESTATAL/LEGISLACION AUTONOMICA DE DESARROLLO, A LA LUZ DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE LA MATERIA.

1.- El papel genérico del Tribunal Constitucional en la definición del sistema competencial.

2.- Una cuestión terminológica: la calificación de la técnica de distribución competencial del art. 149.1 de la Constitución, fundada en el esquema legisla-

ción básica estatal/legislación autonómica de desarrollo.

3.- El concepto de “bases” como concepto jurídico indeterminado.

4.- Una concepción formal de las bases “versus” la noción material de la jurisprudencia constitucional.

A) Consecuencias de adoptar una u otra concepción sobre las bases estatales.

B) Coexistencia en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de la “noción material” de las bases de ciertos requisitos formales.

5.- Alcance, límites y fines de la definición estatal de lo básico.

6.- Alcance, límites y fines de la competencia autonómica de “desarrollo legislativo” de las bases.

7.- El principio de interpretación de la legislación autonómica de desarrollo de conformidad con las “bases” estatales.

8.- La cuestión del rango y de la forma normativa que han de revestir la regulación estatal de las bases y la regulación autonómica de desarrollo.

A) ¿Regulación de las bases estatales a través de Reglamento?

B) Rango o forma normativa de la legislación de desarrollo de las Comunidades Autónomas.

9.- Relación interna entre legislación estatal básica y legislación autonómica de desarrollo.

10.- Relevancia jurídica de las cláusulas estatutarias “en el marco de la legislación básica del Estado...”, “en los términos que la misma establezca...” y “sin perjuicio”.

11.- Control por el Tribunal Constitucional de la definición y regulación estatal de las bases, normas básicas, legislación básica.

VI- ANEXO: LOS CONCEPTOS BASES, LEGISLACION BASICA, NORMAS BASICAS, EN LAS CORTES CONSTITUYENTES.

VII- BIBLIOGRAFIA.

Julia Celdrán Ruano
Profesora titular de Derecho Administrativo
Escuela Universitaria de Graduados Sociales
Universidad de Murcia