

Francisco José
Serna
Gómez

Os ordenamentos xurídicos autonómicos: Problemática da súa configuración e integración

Director xeral da Asesoría
Xurídica da Xunta de Galicia

Constitúe o obxecto da xornada de estudo que hoxe desenvolvemos dar a coñece-lo **Proxecto de refundición normativa** que a Administración da Xunta de Galicia comezou hai agora catro anos, e a culminación da mesma empeza a albiscarse. Non se trata dun proxecto illado, con independencia de que a importancia da súa necesidade o xustifícase en todo caso, senón que se enmarca dentro doutro proxecto máis global que vimos desenvolvendo, de racionalización administrativa.

Non é tampouco caprichoso, senón que así mesmo responde a unha necesidade sentida. Díxose, e é certo, que a Administración é unha criatura delicada que hai que tratar con tento e que, polo tanto, calquera reforma que no

seo da mesma se acometa, ha de contar necesariamente coas inercias inherentes a toda organización administrativa, que en definitiva non supón senón o recoñecemento dunha propia e independente –respecto do resto dos poderes do Estado– do aparato administrativo que debe ser constantemente corrixida, ou se se prefire, orientada, na busca do mellor modelo de Administración que en cada momento demande o correcto funcionamento do propio Estado.

Por outro lado, esta necesidade é, se cabe, moito máis patente se descendemos ó nivel das administracións autonómicas desde o momento en que estas se viron obrigadas a xurdir, nun acto de pura improvisación, tomando como única referencia a Administración do Estado, a única daquela coñecida. Sen embargo, e así se veu impondo reiteradamente de manifesto, é indubidable que un modelo de Administración que lles viña servindo ós intereses dun Estado unitario centralizado, dificilmente resulta se-lo máis aconsellable para o definitivo asentamento do novo Estado de autonomías. Por iso, calquera esforzo que tenda a poñer ó día as nosas administracións, ha de ser sempre ben recibido, se camiña pola senda axeitada, porque non esquezamos que é a Administración a parte do conxunto da organización pública que coñecen e perciben os cidadáns. É da Administración da que os cidadáns reclaman a cobertura das súas necesidades públicas, vai se-la Administración da que os cidadáns reclamen a cobertura das súas necesidades públicas, e vai se-la Administración, como non o vai ser ningún dos outros poderes constitucionais, a que cada día vai ser xulgada na súa eficacia. Por iso, non xogamos moito no esforzo de defini-la Administración que queremos e que necesitamos. En definitiva, como xa se dixo con máis autoridade cá miña, na correcta articulación do verdadeiro modelo de Administración que esixe o funcionamento do Estado xógase o seu prestixio o propio Estado das Autonomías.

Imos falar, polo tanto, de refundición normativa. No proxecto de refundición normativa que se está desenvolvendo a Administración pública galega, o seu obxectivo principal non é outro, como ben expoñía o director da EGAP na carta-invitación para asistir a esta xornada, que a simplificación e a nova articulación da normativa coa

que o operador autonómico se debe enfrentar na súa cotiá tarefa de "administración", na súa misión de facer executivas as competencias que lle corresponden a esta comunidade. Para iso utilizáronse técnicas de racionalización, sistematización e, no seu caso, refundición co fin de conseguir unha mellor localización e un máis seguro coñecemento e manexo da normativa existente e en vigor en cada un dos sectores ou ramos da Administración.

Á exposición concreta da metodoloxía e resultado do traballo realizado referíase de seguido o que foi o verdadeiro protagonista e responsable do traballo, don Constantino Alvarellos Galve, letrado da Xunta de Galicia e responsable do Gabinete de Asesoramento Xurídico e Apoio á Actualización Normativa, ó que aquí e agora felicito cun acto expreso de, felicitación e recoñecemento ó labor realizado, felicitación e recoñecemento que debe alcanzar, e é de xustiza, ó equipo que con el veu traballando. A miña misión, neste primeiro relatorio, e coa única intención de lle servir de referencia ó que el despois nos expoñerá, é intentar facer unha exposición breve sobre os problemas que lle afectan, en xeral, ó ordenamento xurídico administrativo, derivados das peculiaridades que conforman a súa singular natureza xurídica. En todo iso, á luz da integración dos ordenamentos autonómicos co propio ordenamento do Estado, a súa relación queda definida, como logo veremos, en base fundamentalmente ó principio de competencia, como principio rector desta relación confluyente, dalgún modo subordinada.

O ordenamento xurídico-administrativo

Certo é que o ordenamento xurídico administrativo non é senón aquela parte específica do ordenamento xurídico propia da Administración pública. Administración pública e ordenamento administrativo aparecen así como conceptos indisolubles en tanto que este non é senón a consecuencia necesaria da organización que supón a existencia daquela. Esta é a verdadeira razón de ser do ordenamento xurídico administrativo que aparece, polo tanto, xustificado pola propia organización á que serve e non pola simple existencia dun conxunto de normas de carácter administrativo que sexa necesario "ordenar". Que-

ro dicir, polo tanto, que o ordenamento xurídico administrativo non é unha simple suma de normas, senón que aparece, no seu concepto, perfectamente diferenciado destas. Por dicilo doutro modo, a norma ou o conxunto de normas non crean o ordenamento, senón que se incorporan a un ordenamento preexistente, como consecuencia do mesmo. Aínda que as normas cambien, o ordenamento persiste, e por iso, o intento de realizar unha “foto fixa” do mesmo, configurándoo exclusivamente como un simple conxunto de normas escritas, non ha de servir á correcta definición da súa verdadeira natureza, onde aparece como nota verdadeiramente esencial, o seu grande dinamismo, como consecuencia precisamente da variabilidade ou mutabilidade das normas administrativas.

Pero deixemos para un momento posterior, a referencia ó dinamismo do ordenamento xurídico administrativo, e comecemos cunha primeira nota definitoria do mesmo: a súa preponderancia no conxunto dos distintos ordenamentos xurídicos. Desde a aparición do denominado Estado moderno ata a consolidación do mesmo a través da forma liberal de España que arrinca da primeira metade do século XIX, asistimos a unha lenta pero constante publicación das relacións xurídicas entre particulares que alcanzou un grao tal, que ben pode definirse como de verdadeira burocratización da vida social.

Non se trata só de que a Administración pública fíxese seus, como garante do interese xeral, cada vez máis sectores da vida social, senón de que ademais, a presenza do brazo administrativo do Estado se incrementou tamén en sectores tradicionalmente reservados ó ámbito estricto do privado, ata converte-la súa presenza en habitual, e mesmo en insubstituíble. E sen esquece-los supostos de verdadeira intervención ou entrada directa da Administración na esfera dos dereitos, mesmo fundamentais, dos particulares, intervención que aparece amparada na preponderancia final do interese xeral sobre o particular. De tal xeito é así que hoxe en día é difícil imaxinar unha relación xurídica completamente á marxe da presenza administrativa: ó final sempre haberá polo menos un aspecto ou unha fase desa relación en que a Administración apareza senón é a través dunha actuación de autorización ou simplemente de control, si polo menos amparándoa ou fomentándoa. En definitiva, a Adminis-

tración converteuse no auténtico motor da vida social. Compártase ou non esta realidade (cómpre sinalar, que sen entrarmos a xulgalá, é certo que este fenómeno sufriu a súa confirmación definitiva no propio modelo de Estado liberal e iso a pesar de contradicir abertamente a orixe do mesmo, que non é outra que a redución da presenza pública na vida social), o certo é que a Administración pública, e por extensiva, o ordenamento xurídico administrativo, asumiron un papel **protagonista**, relegando outras ramas do ordenamento xurídico a unha posición menos principal.

Pero a pesar de ser un ordenamento xurídico protagonista, ben pode, non obstante, afirmarse que se atopa nunha **permanente crise**. Se a norma é o fiel reflexo da realidade social, e, polo tanto, a súa bondade ou virtude ha de atoparse en como lle dea axeitada e rápida resposta ó que demanda esa realidade, o certo é que o dereito administrativo aparécesenos constantemente axuízado e ó final condenado, por causa deste atraso.

Hai unha causa, non obstante, que explica esta situación, e que se atopa noutra das notas esenciais da singular natureza deste ordenamento. González Navarro refírese moi precisamente a este fenómeno cando afirma que o dereito administrativo se nos amosa como un dereito **especialmente sensible** ós fenómenos da vida real. Pero ademais, o mesmo carácter fugaz ou episódico que teñen os problemas de cada día, fai que moitas veces ofrezca o dereito administrativo un carácter **caduco ou transitorio**, o que obriga a atender esas necesidades mudables e ás veces irrepitibles. O dereito administrativo vén así sufrir de forma constante unha especie de servidume respecto da oportunidade, e é precisamente nesa sensibilidade onde “ha de radicala superioridade do dereito administrativo fronte á ciclópea seguridade do dereito civil” (J. L. Meilán).

Pode ser que esta especial sensibilidade sexa unha das causas da crise permanente na que parece vivi-lo ordenamento xurídico administrativo, pero non é a única. Hai outra realidade, sinalada, entre outros, por Santamaría Pastor, que axuda á súa perfecta comprensión: o directo vínculo existente entre a ideoloxía política dominante en cada momento concreto e a norma administrativa, e a existencia permanente dun desfase temporal na conver-

sión dos principios políticos en técnicas administrativas singulares. A causa deste desfase é ben simple, e non é outra que a de que a Administración posúe un ritmo vital moito máis lento que a política, de maneira que cando aquela rematou de axustarse ós principios que demanda un determinado modelo de Estado, este cambiou xa.

A este fenómeno estamos asistindo hoxe en día: cando a Administración rematou de asumir os parámetros dun Estado liberal, este deu un paso máis, aparecendo o Estado social e democrático de dereito, que, como perfección daquel, esixe, cando menos, novas e orixinais técnicas administrativas. Como sinala González Navarro recollendo citas de Villar Palasi e J. L. Meilán, o dereito administrativo non foi outra cousa senón unha inxestión de ideas políticas e un progresivo desenvolvemento técnico xurídico. Deste apego á política deriva, polo pronto, a imposibilidade de entende-lo dereito administrativo partindo só dos textos legais prescindindo da ideoloxía política dos partidos dominantes no momento no que foron promulgadas, e pon de manifesto o arriscado que resulta utilizar solucións xurídicas nadas en sistemas diferentes, xa que o dereito administrativo de cada país, vén se-la tradución xurídica da súa historia política, polo que as categorías formais quedan baleiras de significado cando se sacan do sistema que as viu nacer.

Esta realidade engancha directamente con outra que vén constituír outro dos sinais de identidade propios do ordenamento xurídico administrativo: o seu evidente **carácter conxuntural**. Efectivamente, o constante desfase entre a realidade social e a norma que debe atender esa realidade social trae como consecuencia que no maior número dos casos, a norma pretende solucionar ou darlle resposta a un problema concreto e non definir unha orde xurídica estable con decidida vocación de permanencia. Non intenta, polo tanto, a norma administrativa, definir unha orde abstracta de xustiza, senón afrontar, caso a caso, un problema singular. Aparecesenos así a norma administrativa como eminentemente **ocasional e circunstancial**, características estas que son especialmente predicables da norma administrativa por excelencia, o **Regulamento**, atribuíndolle, a expresión de García de Enterría, un efecto **dexenerativo**, sendo así que rexeita calquera vinculación coa idea da xustiza, optou por unha

moi estreita cunhas circunstancias concretas de seu cambiantes. O efecto dexenerativo é ben apreciable se atendemos á consecuencia desta vinculación coa situación concreta que produce a norma: a desaparición da súa xustificación, e por extensión, da súa vixencia, cando a situación cambie. Sen embargo, este efecto non se produce na realidade, xerando unha evidente situación de distorsión, pois, non obstante esta perda de vixencia, a norma permanece viva no ordenamento, e polo tanto esixe ser sucesivamente aplicada nos supostos para os que foi prevista a súa promulgación.

A partir destas reflexións podemos comezar a comprender os problemas, distorsións e insatisfaccións que ofrece o ordenamento xurídico administrativo, tanto para o operador xurídico responsable da súa produción e aplicación como, sobre todo, para o cidadán destinatario das súas normas. Pero aínda queda por destacar unha última característica que xa apuntei inicialmente: a súa constante **variabilidade** e **mutabilidade**. Se é un ordenamento principal e protagonista en calquera ámbito das relacións xurídicas, que, non obstante, se atopa en permanente crise por causa de ser especialmente sensible ós fenómenos da vida real; se se trata dun ordenamento xurídico directamente vinculado á ideoloxía política dominante; se nel predomina o seu carácter circunstancial ou conxuntural por causa da súa "puntualidade" na solución do caso concreto, é obvio, e así debemos concluír, que ha de ser un ordenamento xurídico en constante produción, dotado, polo tanto, dun grande dinamismo por causa da súa necesaria variabilidade.

Enténdase que esta característica non é senón a consecuencia de todas aquelas ás que me vin referindo. Só así se pode entender debidamente a extraordinaria fertilidade productiva do dereito administrativo, da que dá boa conta o feito de que practicamente a totalidade do contido dos diarios oficiais estea copado por normas deste carácter. Como acertadamente sinala García de Enterría, o panorama é absolutamente contrario ó que ocorre noutros sectores do ordenamento (civil, mercantil...) que viven sobre unha norma básica que moi de tarde en tarde é obxecto de modificación e as virtualidades, doutrina e xurisprudencia das cales van morosamente descubriendo e desenvolvendo. Fronte a esta situación, o ordena-

mento administrativo parécenos como incesantemente variable e inesgotable na súa capacidade de produción normativa, ofrecendo unha realidade de constante cambio a un ritmo, por demais, que ben podería ser cualificado como frenético.

E esta é a realidade á que se enfrenta o operador xurídico responsable da correcta e debida elaboración e aplicación do ordenamento xurídico administrativo. Unha realidade da que se derivan non poucos problemas. Unha realidade inestable na que non existe “ningunha posibilidade de confiar nunha conclusión ou retoque último, polo menos provisional, que permita suspender por un tempo a promulgación de novas normas, **ningunha esperanza dunha codificación** que consagre un corpo normativo completo e pechado que elimine as iniciativas casuísticas e indefinidas” (García de Enterría). Calquera proxecto de racionalización que se inicie debe contar con esta realidade incuestionable. De aí a importancia do que hoxe expoñemos.

Os ordenamentos autonómicos

E neste panorama, xa de por si pouco satisfactorio, irrompen os ordenamentos administrativos autonómicos. A desaparición dun modelo de Estado centralista e unitario, e a súa substitución por un novo Estado descentralizado, supuxo a aparición de novos centros de poder e decisión política: as comunidades autónomas. E a esta descentralización administrativa, como consecuencia do nacemento de novas administracións públicas, brazo executivo destes novos poderes rexionais.

Xorden, polo tanto, novos ordenamentos administrativos, que exercitando a súa eficacia nos correspondentes territorios autonómicos, coexisten, e non precisamente de forma pacífica, co ordenamento administrativo ata o momento coñecido: o da Administración do Estado. Ben parece que esta coexistencia se traduce nunha pugna diaria por facerse un sitio nun ordenamento xeral ó que están chamados a integrarse. Non se trata dunha coexistencia xerárquica ou de submisión, senón dunha coexistencia en pé de igualdade, explicada polo xogo dos principios ós que logo me referín, pero entre os que ocupa un

papel protagonista o da competencia, que obriga a unha perfecta delimitación do campo de actuación duns e do outro.

Podería aproveitarse a oportunidade para intentar depurarlos vicios coñecidos, e xa apuntados, do ordenamento administrativo, pero non foi así. Ben é certo que seguramente non puido ser doutra maneira, pois é sabido que as novas administracións autonómicas xurdiron, da nada, nun puro acto de improvisación, utilizando como espello o único posible: a Administración do Estado. Por iso, non só se herdaron os vicios, senón que se incrementaron, aínda que só sexa como consecuencia dun simple efecto multiplicador: pasamos dunha Administración e dun ordenamento administrativo, a dezoito administracións cos seus correspondentes ordenamentos. Os efectos son ben patentes:

■ Reforzouse definitivamente o papel **protagonista e principal** da norma administrativa e non só por haber agora dezoito diarios oficiais que alimentar. Ó meu modo de ver, hai dúas circunstancias que xustifican esta realidade. Por un lado, xa que outros sectores do ordenamento xurídico (civil, mercantil, procesal, penal...) seguen estando en mans do Estado, a maior parte das competencias das comunidades autónomas teñen un claro carácter estritamente administrativo, o que ocasiona que, no desenvolvemento e execución das mesmas sexa necesario, sobre todo, producir normas administrativas. Por outro lado, se ben é certo que a proximidade cos cidadáns das administracións autonómicas é maior, o que, nun principio, ha de redundar en vantaxes evidentes para os mesmos, tamén o é que os cidadáns aprecian con maior intensidade a presión que supón a existencia dun novo poder rexional ávido de producir normas que xustifiquen o seu propio ámbito de competencias.

■ Os ordenamentos autonómicos acentuaron a súa vocación de permanente crise e as súas normas aparecen como definitivamente conxunturais, preocupadas exclusivamente de dar repostas puntuais e non de establecer unha nova orde xeral. A razón antóllaseme de fácil comprensión e ten a súa consecuencia no fenómeno da proximidade da Administración ós cidadáns ó que acabo de referirme. Efectivamente, os cidadáns senten a Administración autonómica como “máis súa”, e polo tanto, re-

claman da mesma a solución daqueles problemas tantas veces aprazados e demorados noutras instancias. O grao de esixencia é, polo tanto, maior, o que coloca as administracións rexionais na situación de lles dar inmediata e rápida resposta ás demandas sociais, a súa atención antes correspondíalles a outros, nun intento, segundo o meu criterio, pouco valorado, de ofrecer unha especie de “rendemento de maior efectividade” a curto prazo. O que ocorreu, en realidade, en que este aparente maior grao de efectividade, ó final, queda diluído polo efecto dexenerativo que supón a busca puntual e improvisada de solucións a situacións concretas, tal e como quedou exposto anteriormente. Estou convencido, que máis útil que buscar unha solución inmediata dos problemas, é establecer un marco xeral e estable, que os cidadáns perciban como máis seguro, e tamén como máis eficaz, apto para dar cabida a tódalas situacións que sucesivamente poidan formularse, evitando a improvisación que, en definitiva supón, a resposta concreta a cada caso concreto.

■ Produciuse unha definitiva vinculación da Administración rexional ó poder político. Non esquezamos que as administracións autonómicas tiveron que ser creadas da nada, xurdindo sen unha historia ou cultura administrativa propia, o que determina unha maior dependencia do aparato político que as crea, dependencia que se reforza pola maior proximidade física do órgano político de decisión ó órgano administrativo de execución, que ás veces mesmo se confunden. Por outro lado, é claramente apreciable o fenómeno da excesiva instrumentación política das administracións rexionais, por seren estas o único campo de actuación visible dunhas estruturas de poder rexional aínda non debidamente desenvolvidas e asentadas, coa consecuencia, xa sinalada anteriormente, de ser constantemente utilizadas como a xustificación mesma do novo modelo de Estado descentralizado.

■ Neste panorama, o ritmo de produción normativa nos ordenamentos administrativos supera o frenetismo xa inherente, como vimos, a este sector do ordenamento xurídico. Sen embargo, os efectos non desexables deste vitalismo normativo, agrávanse en materia autonómica. Non existe unha técnica normativa uniforme, nin sequera aparentemente, que permita adentrarnos no ordenamento con certa seguridade; apréciase unha evidente tendencia

a xustificar competencias propias –sobre todo cando se trata de competencias limitadas–, regulando sectores ou ámbitos propios da independencia ou da liberdade dos cidadáns; e constátase un maior descoñecemento da complexidade do mundo social ou económico sobre os que han de opera-las normas, que se suceden dictando as que substitúen outras anteriores que nin sequera chegaron a ser aplicadas.

Pero en definitiva, con ser grave o efecto multiplicador dos defectos deste sector do ordenamento xurídico, o verdadeiramente importante, polo que ós ordenamentos autonómicos se refire, é defini-los principios que han de rexe-la súa integración no ordenamento estatal. É absolutamente imprescindible fixar, coa maior precisión posible, as regras de xogo suficientes para que os distintos operadores xurídicos poidan afrontar co suficiente grao de seguridade xurídica o complexo panorama que se lles ofrece. Estámonos a referir, pura e simplemente, á busca dos criterios precisos para decidir cal ha de ser, en cada caso, o ordenamento xurídico de preferente aplicación; por que vai ser este o ordenamento xurídico, estatal ou autonómico, e non o outro, ou viceversa; e cal é a posición que cada un deles ocupa respecto do outro.

1. Como xa sinaléi anteriormente, os ordenamentos autonómicos non son ordenamentos subordinados. A súa posición non pode explicarse con base no principio de xerarquía, e polo tanto, as normas que nos mesmos se integran non son, en ningún caso, de rango inferior ás disposicións estatais. A regra principal de relación é a derivada do principio de **competencia**, que asegura un ámbito concreto de poder e un campo propio de actuación tanto para Estado como para as comunidades autónomas, de tal modo que, ante unha controversia concreta sobre a norma aplicable, bastaría con decidir cal delas provén da instancia administrativa competente en tal materia.

Polo tanto, e como sinala Muñoz Machado, o principio de competencia pasou a se-la regra dominante no campo das relacións entre normas estatais e autonómicas, coa consecuencia de que resultará tanto máis útil e definitivo para resolve-las posibles colisións entre normas na medida en que sexan máis perfectas as regras da distribución de competencias. Se as competencias que lle pertencen ó Estado e ás comunidades autónomas están perfectamente

delimitadas, de maneira que o que poida facer un non o fagan as outras, e viceversa, pode determinarse que de se producir unha colisión entre normas é porque algún dos dous lexisladores actuou con incompetencia, e nesta medida, a norma correspondente é inválida.

Para a exacta aplicación desta regra, sería imprescindible unha perfecta delimitación de ámbitos de competencias con base en criterios xerais de atribución de competencias exclusivas. O que ocorre é que isto non é así, e nin sequera resulta se-la regra xeral.

A Constitución española non realiza unha repartición de competencias que poderíamos denominar funcional, encomendándolle a unha instancia a función normativa, e á outra a función executiva. Tampouco se realiza un repartimento de funcións utilizando categorías xerais, senón que simplemente efectúa un repartimento analítico por materias utilizando para iso a técnica do "listado". Técnica, polo demais, imperfecta, pois a Constitución límitase a recoller no art. 149.1. as que denomina competencias exclusivas estatais, correspondéndolles ós estatutos de autonomía a definición das competencias autonómicas, dándose o paradoxo de que nestes abonda, sobre todo, a definición de competencias así mesmo exclusivas das CCAA sobre materias e funcións coincidentes total ou parcialmente coas que a CE lle reservou á exclusividade estatal. A conclusión é ben evidente: nin son exclusivas as competencias do Estado recollidas no art. 149.1 (algún dos seus apartados recoñece xa expresamente unha participación autonómica na competencia, a pesar da súa previa cualificación de "exclusiva", nin o son as que así aparecen recollidas nos distintos estatutos de autonomía, en tanto que tal exclusividade o é "sen prexuízo da lexislación básica do Estado", de acordo coas bases da ordenación económica xeral, ou outras fórmulas de semellante estilo. É dicir, este "exceso semántico", como foi cualificado pola doutrina e o propio TC, da atribución de competencias en réxime de exclusividade, en realidade está enmascarando unha xeneralizada situación de "concorrenza" de competencias.

Afondar no estudio dos diferentes conceptos de atribución de competencias, e como están sendo depurados polo TC desviaría definitivamente o obxecto deste relatório. Ben é certo que esta aparente confusión por causa

do exceso semántico en que incorren tanto a CE como os estatutos quedou, a estas alturas de andadura constitucional, bastante depurada por obra e gracia, precisamente do propio TC Non obstante, o certo é que o principio de competencia resulta ser insuficiente para resolver todos aqueles supostos de controversia que poidan formularse entre normas estatais e autonómicas, e que resulta necesario, por tanto, un novo principio que sirva para decidir, precisamente, nos supostos de concorrencia no exercicio de competencias.

2. Debemos precisar de que estamos falando ó referirnos á concorrencia de competencias: referímonos a aqueles supostos nos que conflúen normas contradictorias dictadas por instancias administrativas distintas, resultando seren competentes as dúas, xa que, de non selo ningunha delas, o conflito quedaría resolto polo simple xogo do principio de competencia. Para estas situacións, serve o **principio de prevalencia**, que non queire dicir senón que un dos dous ordenamentos en conflito se impón sobre o outro de maneira que aquel resulta de aplicación, e este non.

Escribiuse moito sobre o principio de predominancia, e non é este o momento de estenderse sobre o mesmo. Baste sinalar que a existencia dunha regra segundo a cal os contidos das normas dun ordenamento se imponen sobre os do outro, se dan, obviamente, sempre que dous ordenamentos de orixe diferente deben de convivir nun mesmo espacio (Muñoz Machado). Fiel a esta tradición, a nosa Constitución sinal no art. 149.3 que “as competencias sobre as materias que non se asumisen polos estatutos de autonomía corresponderanlle ó Estado, as súas normas prevalecerán, en caso de conflito, sobre as das comunidades autónomas, en todo o que non estea atribuído á exclusiva competencia destas”.

Unha vez enunciado o principio, creo que basta entender debidamente, para a súa perfecta comprensión, a súa definitiva vinculación co principio de competencia, do que non é máis que consecuencia e complemento. Non existe, por tanto, un principio de predominancia que teña un xogo que poida aceptarse á marxe do de competencia, xa que en todo caso, é imprescindible a existencia dunha concorrencia real de normas válidas, de normas dictadas por lexisladores que resulten ser concorrentes

competentes para pronunciarse ó tempo e validamente sobre a mesma cuestión. Por iso, a correcta aplicación do principio de dominancia, esixe un previo conflito de competencias, pero non un simple conflito de se unha instancia administrativa é competente, e a outra non, senón un conflito de competencias bilateralmente perfecto no que o que se discuta é cal das dous instancias administrativas competentes, debe dominar na regulación. Como acertadamente sinala Muñoz Machado, non é un principio que poida amparar excesos de competencias por parte do Estado, nin por parte das CCAA, xa que en todo caso esixe a previa existencia dunha competencia mutua e concorrente. É pura e simplemente un principio de relación entre normas distintas, que permite xerar-quiza-los contidos de dúas disposicións **válidas**, permitindo a aplicación dunha en prexuízo da outra.

3. E con isto chegamos ó terceiro e último dos principios básicos de integración dos ordenamentos xurídicos autonómicos e estatal, o **principio de supletoriedade**, último elo do sistema normativo xeral, expresamente previsto, como acabamos de ver no art. 149.3 C.E., onde o dereito estatal se recoñece, en todo caso, como supletorio do das CCAA.

O principio de supletoriedade vén así cumprir unha misión típica de “peche” do ordenamento, impedindo os baleiros no mesmo, suplindo as posibles insuficiencias e lagoas.

A lóxica do principio é clara e “explícase pola existencia de dereito estatal previo á aprobación dos estatutos, válido e que só paulatinamente será desprazado e, por outra parte, pola heteroxeneidade das competencias das CCAA, que lle permite ó Estado esgrimir para partes do territorio títulos de competencias que perderon en relación con outros territorios autónomos, pero que lles permiten producir normas que son directamente aplicables naquelas, e supletoriamente nestes” (Muñoz Machado). É obvio que o propio desenvolvemento dos ordenamentos autonómicos irá relegando progresivamente a supletoriedade do dereito estatal, sobre todo na medida en que o propio Estado de autonomías tenda a unha maior homoxeneidade.

En calquera caso, considero interesante facer dúas pre-

cisións fundamentais ó respecto da súa aplicación. Por un lado, que o carácter supletorio do dereito estatal non pode utilizarse como escusa para entender que as competencias do Estado son universais, xa que en todo caso, a norma estatal aplicable supletoriamente debe ter un concreto soporte de competencias. E por outro lado, que a debida salvagarda dos ordenamentos autonómicos non se consegue unicamente coa aplicación supletoria da norma estatal, senón que é preciso, previamente, un esforzo de integración da posible lagoa acudindo ás propias regras do dereito autonómico, esforzo que frecuentemente non se realiza, coa conclusión de que o dereito do Estado é aplicado, non supletoriamente, senón directamente.

E estes son os principios básicos de relación entre o ordenamento estatal e os correspondentes ordenamentos autonómicos. Deles dedúcense unhas regras de xogo que inicialmente se nos aparecen o suficientemente claras e precisas como para ordenar unha coexistencia pacífica entre elas. Sen embargo, como xa dixen con anterioridade, o panorama que se deriva da propia realidade, pouco ten que ver co dito. É xusto recoñecer que o sistema vai progresivamente evolucionando na busca de solucións máis satisfactorias, e que as disfuncións que hoxe subsisten son claramente menores que as que puideron apreciarse no momento de posta en marcha do novo modelo de Estado. Pero aínda hoxe podemos falar de graves dificultades na aplicación práctica do principio de competencia (quizais derivadas da pouco afortunada técnica de distribución de competencias utilizada pola propia C.E.), que multiplicaron os supostos de “concorrenza de competencias”, non sempre coa debida xustificación. Apréciase unha especie de “receo” entre ordenamentos (máis apreciable no estatal respecto dos autonómicos), que se vén traducindo en:

- Interpretacións extensivas de competencias propias a costa das alleas. Este fenómeno é especialmente apreciable nos casos de competencia estatal en lexislación básica, que frecuentemente desvirtúan totalmente a competencia autonómica de desenvolvemento.
- Producción de normas estatais nas que non se distinguen os seus preceptos básicos dos que non o son, xerando un **dereito supletorio** que ó final resulta ser de directa aplicación.

■ Utilización, por parte do Estado, de títulos de competencias xerais en prexuízo de competencias exclusivas das CCAA, suposto facilmente apreciable no suposto de “ordenación xeral da economía”.

■ Constante produción de normas nas que non consta o título de competencias no que se amparan, dificultando enormemente a tarefa do operador xurídico encargado da súa correcta aplicación.

■ Normas, tanto estatais como autonómicas, que se dictan “sen prexuízo da” competencia do outro, advertindo así que non se pretende usurpar-la competencia de ninguén. A consecuencia é que é perfectamente posible que unha norma autonómica e outra estatal regulen unha mesma materia, coa pretensión de se-las dúas válidas e aplicables, polo que será o destinatario das mesmas o encargado de facer unha interpretación que lles debería vir dada.

Esta realidade, pode que máis evidente desde a óptica autonómica que da estatal, pero certa, en todo caso, estanos a levar á construción de ordenamentos xurídicos sumamente complexos, dificilmente manexables e aplicables e de imposible coñecemento por parte dos cidadáns. A seguridade xurídica que os poderes públicos están obrigados a preservar, queda diluída nun marasmo de normas do que se derivan moitos máis inconvenientes que vantaxes. Dificilmente se serven así os principios de actuación administrativa que aparecen consagrados no art. 103.1 da Constitución. De seguir por este camiño, en nada estamos contribuíndo á xeración da Administración do século XXI, que nos espera á volta da esquina. Chegou o momento de reflexionar buscando camiños de maior racionalidade. 