

Las quiebras de los principios de separación de poderes y de autonomía territorial. Un análisis crítico de la jurisprudencia constitucional

Autores: Juan José García Ferrer y Vicente Álvarez García.

Comunidad de Madrid, Madrid, 2000, 165 páginas.

A pesar de lo explícito del título, sería preciso añadirle una precisión adicional para que el lector se haga una idea cabal de su contenido: “en situaciones de necesidad”. En efecto, el denominador común de todos los supuestos analizados es la “necesidad”, concepto de variable naturaleza –como se verá, que hace las veces de principio vertebrador del libro.

El segundo punto a destacar, y es uno de sumo interés, es la trayectoria académica de sus autores: Juan José García Ferrer es profesor de Teoría del Derecho y de Filosofía del Derecho, mientras que Vicente Álvarez García es profesor de Derecho Administrativo. Se combinan así una perspectiva teórica y globalizadora con una más pegada al detalle y al Derecho positivo, lo que produce resultados muy interesantes. Esta doble visión es patente a lo largo del texto, especialmente en sus notas a pie de página (en

ocasiones, hay que advertirlo, un tanto excesivas en número y en extensión), en las que unas veces se cita a Hart, Aristóteles o Bobbio, y otras una sentencia del Tribunal Constitucional o un artículo de un Real Decreto.

Con estos dos *leitmove* en mente, podemos pasar revista a la estructura y contenido de la obra: tras un prólogo y una introducción, se divide el cuerpo del texto en cuatro capítulos: los dos primeros tratan sucesivamente la *alteración del principio de división de poderes* y la del *principio de autonomía territorial* en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC). El tercero ofrece una *recapitulación*, y finalmente el cuarto contiene una *introducción a una teoría de la necesidad en el Derecho Público*.

En el primer capítulo se analizan dos posibles modalidades de alteración de la división de poderes: el ejercicio de competencias legislativas por parte del poder ejecutivo, y el ejercicio de funciones materialmente ejecutivas por el legislativo; siempre en supuestos de situaciones de necesidad.

Del examen de la jurisprudencia constitucional al respecto los autores extraen una serie de conclusiones que ciertamente explican gran parte de la dinámica política de nuestro país en las últimas décadas: en primer lugar, que las fronteras entre los distintos poderes se han venido haciendo cada vez más borrosas. Aunque esto es algo conocido, no es tan obvio el desequilibrio que se produce a consecuencia de ello, pues si bien el ejecutivo puede asumir competencias legislativas en numerosos supuestos (Decretos-Ley, Decretos Legislativos,

potestad reglamentaria) y sobre todo, con escaso control del TC; las Cortes Generales sólo pueden asumir funciones ejecutivas mediante las “leyes de caso único” y con mayores posibilidades de control por parte del Alto Tribunal. Esto pone de relieve, en primer lugar, que la progresiva concentración de poder en manos del ejecutivo, en detrimento de los demás poderes –invasión de competencias incluida– que se produce en las democracias contemporáneas y que ya ha sido estudiada por la ciencia política, *tiene una traducción jurídica*. Y, en segundo, *que el TC hace una consideración variable del concepto de “necesidad”*, lo que reaparecerá a lo largo de la obra: al controlar el ejercicio de competencias legislativas por el ejecutivo, lo considera susceptible de incluir razones de oportunidad política y se reserva sólo la comprobación de la “urgencia”, limitando mucho sus posibilidades de control al tiempo que maximiza su libre apreciación por parte del Gobierno; mientras que para controlar el ejercicio de funciones materialmente ejecutivas por el legislativo sí que se reserva un mayor control.

La tesis central del segundo capítulo es la siguiente: el sistema constitucional de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas es excesivamente rígido por cuanto no permite su flexibilización en ningún caso, ni siquiera en supuestos de “necesidad”. Por ello, cada vez que una situación de este tipo ha forzado al Estado a intervenir en materias de competencia autonómica, el TC se ha visto obligado a legitimar esa intervención. Y lo ha hecho caso por caso, con argumentos cambiantes y sin

usar ni construir una regla general al respecto. Lo que es más, todas las técnicas que ha utilizado el Alto Tribunal en las sentencias analizadas implican un forzamiento interpretativo de la letra de la Ley para acomodar en ella actuaciones que difícilmente se pueden entender previstas por el Bloque de Constitucionalidad.

Es significativo que el tercer capítulo, el de recapitulación, lleve por título *“las contradicciones de la jurisprudencia constitucional sobre el estado de necesidad jurídico-público”*. En efecto, como se ha venido exponiendo, los autores consideran que el TC ha hecho un tratamiento cambiante del concepto de “necesidad”. Algunas de sus conclusiones al respecto son que el Tribunal, aunque use siempre los mismos términos, les da un contenido distinto según el caso, en lo que parece una *“respuesta finalista a su definición”*; que no lo considera directamente como título habilitante para la actuación administrativa; o que lo aprecia tanto en supuestos previstos expresamente por la Constitución como en otros que no lo están.

Finalmente, en el cuarto y último capítulo se ofrece una *“introducción a una teoría de la necesidad en el Derecho Público”*, teoría que se desarrolla ampliamente en otro trabajo del profesor Vicente Álvarez García. Partiendo de un sólido fundamento filosófico-jurídico se desarrollan sucesivamente los *elementos* del estado de necesidad (fáctico, la situación; y teleológico, el fin público que ésta pone en peligro); sus *efectos jurídicos*, que pueden ser sobre las normas de reparto de competencias, las normas procedi-

RECENSIONES

mentales, las relativas a la forma de exteriorización de los actos jurídicos, o sobre las normas sustantivas; y finalmente los *contrapesos jurídicos* que han de evitar un uso abusivo de la “necesidad” por parte de los poderes públicos, y que pueden ser o bien límites a su apreciación o bien mecanismos institucionales de control.

En suma, un libro que, por su fecunda perspectiva doble (iuspositivista y ius-

filosófica), resulta de indudable interés para quien esté interesado en los fenómenos que caracterizan la evolución de nuestro sistema constitucional (que por lo demás son comunes a todo Occidente), o en la virtualidad de un concepto jurídico tan clave como es el de la “necesidad” en el Derecho Público.

Borja A. Araujo Arce