

Santiago Muñoz Machado

---

TRATADO DE DERECHO  
ADMINISTRATIVO  
Y DERECHO PÚBLICO GENERAL

---

TOMO VI  
LA LEY



MINISTERIO  
DE LA PRESIDENCIA



Boletín Oficial del Estado





TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO  
Y  
DERECHO PÚBLICO GENERAL

VI  
LA LEY



**SANTIAGO MUÑOZ MACHADO**

Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad Complutense de Madrid

**TRATADO  
DE DERECHO ADMINISTRATIVO  
Y DERECHO PÚBLICO  
GENERAL**

VI  
LA LEY



AGENCIA ESTATAL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO  
MADRID, 2015

Cuarta edición: octubre de 2015  
Primera con esta estructura y formato



Esta obra está sujeta a licencia Creative Commons de Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional, (CC BY-NC-ND 4.0).

© Santiago Muñoz Machado

© Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado para esta edición

<https://cpage.mpr.gob.es>

NIPO (encuadernación en cartóné): 007-15-105-0

NIPO (encuadernación en rústica): 007-15-104-5

ISBN (Tomo VI): 978-84-340-2221-8

ISBN (obra completa): 978-84-340-2215-7

Depósito Legal: M-24706-2015

Imprenta Nacional de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado  
Avda. de Manoteras, 54. 28050 Madrid

# ÍNDICE GENERAL

|             |   |           |
|-------------|---|-----------|
| <b>I.</b>   | <b>Reconstrucción de la teoría de la Ley . . . . .</b>  | <b>11</b> |
| 1.          | <i>Planteamiento: superioridad, fuerza, valor y rango de ley . .</i>  | 11        |
| 2.          | <i>Las características de la ley en el Estado legal, unitario y centralizado . . . . .</i>  | 18        |
| 3.          | <i>La decadencia de la concepción tradicional. La teoría de la ley en los ordenamientos constitucionales complejos . . . . .</i>                                    | 24        |
|             | A) Consideraciones generales sobre las transformaciones de la doctrina clásica . . . . .  | 24        |
|             | B) La fragmentación de la voluntad general y la limitación constitucional de la ley, como criterios centrales para la reconstrucción de la teoría general . . . . . | 32        |
|             | C) Conclusiones sobre la teoría de la ley . . . . .   | 39        |
| <b>II.</b>  | <b>Las formas de la legislación Europea . . . . .</b>   | <b>41</b> |
| 1.          | <i>Estructura y características de un ordenamiento muy complejo y cambiante . . . . .</i>   | 41        |
| 2.          | <i>El Derecho originario: los Tratados constitutivos . . . . .</i>  | 46        |
| 3.          | <i>Las normas típicas y principales del Derecho comunitario derivado: reglamentos y directivas . . . . .</i>  | 52        |
|             | A) El régimen general de las normas comunitarias . . . . .  | 52        |
|             | B) Los reglamentos . . . . .  | 56        |
|             | C) Las directivas . . . . .   | 58        |
| <b>III.</b> | <b>Las Leyes de las Cortes Generales . . . . .</b>  | <b>64</b> |
| 1.          | <i>Introducción . . . . .</i>   | 64        |
| 2.          | <i>Las leyes orgánicas . . . . .</i>  | 66        |
|             | A) Antecedentes y configuración constitucional . . . . .  | 66        |
|             | B) Carácter material de la reserva de ley orgánica . . . . .  | 69        |
|             | C) Delimitación del ámbito de la reserva . . . . .  | 71        |
|             | D) Régimen jurídico de las relaciones con la ley ordinaria . .  | 78        |
|             | E) Procedimiento de elaboración . . . . .   | 81        |



|            |  |     |
|------------|--|-----|
| 3.         | <i>Las leyes ordinarias</i> . . . . .  | 82  |
|            | A) Concepto . . . . .  | 82  |
|            | B) El procedimiento legislativo general . . . . .  | 83  |
|            | C) Sanción y promulgación . . . . .  | 86  |
|            | D) Las especialidades de las leyes de presupuestos en cuanto a su contenido y procedimiento de elaboración . . . . . | 90  |
| <b>IV.</b> | <b>Las normas del Gobierno con categoría de Ley</b> . . . . .  | 94  |
| 1.         | <i>Los decretos-leyes</i> . . . . .  | 94  |
|            | A) Antecedentes . . . . .  | 94  |
|            | B) Regulación constitucional: concepto y características . . . . .   | 96  |
|            | C) Competencia y presupuesto de hecho habilitante . . . . .  | 97  |
|            | D) Materias excluidas . . . . .  | 100 |
|            | E) Convalidación del decreto-ley . . . . .   | 104 |
| 2.         | <i>Los decretos legislativos</i> . . . . .   | 107 |
|            | A) Antecedentes de una peculiar forma de participación del ejecutivo en la función legislativa . . . . .             | 107 |
|            | B) Fundamento y modalidades de las delegaciones legislativas. Reconsideración de la doctrina mayoritaria . . . . .   | 112 |
|            | C) Los límites de las leyes de delegación . . . . .  | 116 |
|            | D) Los límites de los decretos legislativos . . . . .  | 122 |
| <b>V.</b>  | <b>Los Estatutos de Autonomía</b> . . . . .  | 125 |
| 1.         | <i>Introducción a las peculiaridades del Estatuto como norma</i> . . . . .   | 125 |
| 2.         | <i>La elaboración y aprobación de los Estatutos</i> . . . . .  | 127 |
|            | A) La iniciativa autonómica como presupuesto del procedimiento estatutario . . . . .                                 | 127 |
|            | B) El procedimiento de elaboración de los Estatutos . . . . .  | 135 |
|            | a) El procedimiento ordinario . . . . .  | 136 |
|            | b) El procedimiento especial . . . . .   | 138 |
|            | c) La tramitación como ley orgánica . . . . .  | 142 |
|            | d) El procedimiento singular de «amejoramiento del Fuero» . . . . .  | 143 |
| 3.         | <i>Naturaleza, contenido y fuerza normativa de los Estatutos</i> . . . . .   | 146 |
|            | A) El Estatuto, ley del Estado o norma paccionada . . . . .  | 146 |
|            | B) La definición constitucional de la reserva estatutaria . . . . .  | 152 |
|            | a) El alcance y los problemas de la desconstitucionalización de la organización territorial del Estado . . . . .     | 152 |
|            | b) El contenido esencial de la reserva . . . . .   | 156 |

|  |     |
|--|-----|
| c) La incidencia de las leyes estatales en los contenidos de las regulaciones estatutarias. . . . .  | 159 |
| d) Las remisiones estatutarias a la legislación autonómica . . . . .   | 164 |
| C) Las autodelegaciones de competencias . . . . .  | 165 |
| 4. <i>El mito del Estatuto-Constitución</i> . . . . .  | 169 |
| A) Las emulaciones estatutarias de la Constitución. . . . .  | 169 |
| B) Límites a la consagración de principios, a las declaraciones de derechos y a los mandatos al legislador contenidos en los Estatutos . . . . .   | 176 |
| 5. <i>La reforma de los Estatutos</i> . . . . .  | 186 |
| A) Los procedimientos a seguir y su regulación. . . . .  | 186 |
| B) La concurrencia de voluntades en la reforma y el poder de enmienda de las Cortes Generales . . . . .  | 189 |
| <b>VI. Las Leyes autonómicas</b> . . . . .   | 195 |
| 1. <i>Fundamentos constitucionales</i> . . . . .   | 195 |
| 2. <i>Características de las leyes autonómicas como normas. Comparación general con las leyes del Estado</i> . . . . .   | 198 |
| 3. <i>La elaboración de las leyes autonómicas</i> . . . . .  | 203 |
| 4. <i>Reservas y remisiones a la ley autonómica</i> . . . . .  | 205 |
| <b>VII. Las normas de integración y articulación de la legislación estatal y autonómica</b> . . . . .  | 208 |
| 1. <i>La legislación básica del Estado y la legislación autonómica de desarrollo</i> . . . . .   | 208 |
| A) De la compartición de potestades legislativas y la cooperación en su ejercicio: las previsiones de la Constitución . . . . .  | 208 |
| B) La delimitación de lo básico: el contenido y las formas de la regulación . . . . .  | 216 |
| a) La significación del concepto y su contenido esencial . . . . .   | 216 |
| b) Los límites negativos de la legislación básica . . . . .  | 223 |
| C) Las características de las normas autonómicas de «desarrollo legislativo» . . . . .   | 229 |
| D) La concepción material y la identificación formal de lo básico: el problema de la seguridad y la estabilidad del reparto de las competencias legislativas. . . . .  | 233 |
| E) Las técnicas de articulación de la legislación básica y la de desarrollo: crítica del carácter monolítico de las prácticas establecidas y referencia a otros instrumentos normativos constitucionales . . . . . | 239 |

|              |  |            |
|--------------|--|------------|
| 2.           | <i>Las leyes de armonización . . . . .</i>   | 244        |
| 3.           | <i>Leyes marco y leyes de transferencia y delegación. . . . .</i>  | 248        |
|              | A) Las técnicas normativas enunciadas en los párrafos 1 y 2 del artículo 150 CE . . . . .  | 248        |
|              | B) Las características de las leyes marco . . . . .  | 252        |
|              | C) Las leyes de transferencia y delegación . . . . .   | 256        |
| <b>VIII.</b> | <b>La ejecución autonómica de la legislación del Estado . . . . .</b>  | <b>259</b> |
|              | 1. <i>El ámbito de las competencias autonómicas de ejecución: ejecución propia y delegada . . . . .</i>  | 259        |
|              | 2. <i>La supervisión y vigilancia sobre el ejercicio de las competencias autonómicas de ejecución de las leyes estatales . . .</i>   | 262        |
|              | 3. <i>La adopción de medidas de ejecución conducentes a corregir el incumplimiento de la legislación estatal con ocasión de su ejecución o aplicación autonómica . . . . .</i> | 268        |
|              | <b>Bibliografía . . . . .</b>  | <b>273</b> |
|              | <b>Índice analítico y onomástico . . . . .</b>   | <b>323</b> |

## I. RECONSTRUCCIÓN DE LA TEORÍA DE LA LEY

### 1. PLANTEAMIENTO: SUPERIORIDAD, FUERZA, VALOR Y RANGO DE LEY

En la inmensa mayoría de las exposiciones doctrinales sobre la ley se usa para definirla un compendio de ideas y nociones que tienen raíces históricas perfectamente identificables pero que resultan radicalmente insuficientes para caracterizarla en la actualidad.

Dominan en la teoría de la ley su consideración como norma general y abstracta, dictada por el Parlamento u órgano que tenga atribuida la potestad legislativa, caracterizada por ser superior a todas las demás normas, por ser irresistible y poder regular cualquier materia o asunto que el legislador decida.

Esta teoría de la ley terminó de forjarse a finales del siglo XIX y primeros años del siglo XX y es tributaria, en línea de continuidad, con las concepciones sobre el poder legislativo que triunfan con la Revolución francesa. Es, además, universal en toda Europa, ya que, aunque un grupo destacadísimo de juristas alemanes de finales del siglo XIX, con LABAND a la cabeza, intentaron matizar el concepto de ley para distinguir, dentro de él, una dualidad de manifestaciones, ley formal y ley material, según que contuviera o no normas o proposiciones jurídicas afectantes a los derechos e intereses de los ciudadanos, la doctrina de la ley material fue mayoritariamente abandonada, de modo que las peculiaridades alemanas de la teoría de la ley terminaron desapareciendo unificándose con la doctrina dominante en Francia, y también en España, que la define exclusivamente por sus características formales.

Durante un largo período de tiempo que dura hasta el primer tercio del siglo XX, la identificación de las leyes se hace, muy simplemente, recurriendo al criterio de su origen (el Parlamento) y su forma (son normas dictadas por el Estado siguiendo procedimientos determinados). Esta clase de normas se caracteriza, además, por ser generales y ser la expresión de la soberanía nacional, representada por la Asam-

**1.**  
*Insuficiencia de la dogmática al uso.*

**2.**  
*Características de la ley según esa dogmática.*

**3.**  
*Procede del primer constitucionalismo.*

**4.**  
*Concepto formal.*

**5.**  
*Origen y forma.*

blea legislativa. La generalidad es un imperativo del principio de igualdad, que la Revolución francesa y el constitucionalismo inmediato convierten en la marca de identidad del nuevo sistema político. La soberanía de la ley es trasunto de su condición de norma acordada por la voluntad general de la Nación, donde está depositada toda la soberanía originaria.

La definición de la ley, usando los elementos caracterizadores indicados, era más que suficiente para la ideología constitucional francesa, e incluso española de la primera época. El concepto de ley se identificaba con el de Derecho, en cuanto que no se reconocían en el Estado otros centros de producción de normas. No se atribuye en el primer período constitucional ninguna clase de potestad reglamentaria a la Administración del Estado, ni se establecen tampoco entidades territoriales descentralizadas que tengan reconocidas potestades normativas. Respecto de este último punto es más que significativo que, entre nosotros, la Constitución de Cádiz de 1812 atribuyera la potestad de aprobación de las ordenanzas municipales a las propias Cortes. Rige, por tanto, de modo absoluto, la unidad de la ley. La inexistencia de otra clase de normas en el ordenamiento se completa con la negación de cualquier valor normativo a la jurisprudencia (se excluye, incluso, la facultad de interpretar las leyes, estableciéndose, a efectos de disponer las aclaraciones que aquellas necesiten, la institución del *référé législatif*), y también con la equiparación real entre la Constitución y la ley. Serán estas normas equivalentes en cuanto que, pasada la época fugaz de las primeras Constituciones, lo normal en el siglo XIX, tanto en Francia como en España es que las Constituciones sean flexibles y, por tanto, no ofrezcan resistencia a su modificación por el legislador ordinario. La concepción unitaria de la ley es absoluta. Ley y Derecho son conceptos equivalentes; incluso como la única clase de ley que se concibe en el período revolucionario es aquella norma clara, bien redactada, sistemática y ordenada de que habían hablado los filósofos, también el concepto de ley se unifica con el de Código.

Cuando la soledad de la ley en el sistema jurídico se perturba con el fulgurante desarrollo de la potestad reglamentaria (de un modo implícito, como ha demostrado VERPEAUX, se dio una proyección reglamentaria a la facultad de hacer *proclamations* para la observancia de las leyes, que la Constitución de 1791 reconoció al ejecutivo —artículo 6 de la Sección I, Capítulo IV, Título III), lo que ocurre abiertamente desde la Constitución francesa de 1814 y, en nuestro caso, desde la primera Constitución de 1812, el dogma de la unidad de la ley no se romperá tampoco. Para los autores franceses resultó especialmente

**6.**

Concentración  
de la producción  
de Derecho  
en la ley.

**7.**

Unidad de la ley.

**8.**

Negación de la  
jurisprudencia.

**9.**

Equiparación  
con la Constitución.

**10.**

Identificación  
de la potestad  
reglamentaria.

**11.**

Desarrollo  
de la potestad  
reglamentaria.

fácil adaptar la teoría a la ley recurriendo a dos argumentos técnicos tan sencillos como eficaces: la habilitación legal de la potestad reglamentaria y la idea de jerarquía de las normas. La primera no es realmente imprescindible para asegurar la unidad de la ley, teniendo en cuenta que la existencia de una potestad reglamentaria en manos de la Administración no supone obstáculo de ninguna clase para que la ley pueda regular cualquier materia, para que tenga un ámbito de disposición absoluto e indeterminado, y no puedan resistirse sus mandatos por ningún otro poder, de modo que tiene fuerza suficiente para desplazar a cualquier norma que se le oponga. La idea de la habilitación legal es, por tanto, de aparición tardía en la construcción técnica de la teoría de la ley, y, en Francia, ocurre ya en los primeros años del siglo XX, en la obra de CARRÉ DE MALBERG. En el área germánica, es en Austria, de la mano de KELSEN, donde surgirán los mejores desarrollos de la doctrina de la habilitación, aunque, en este caso, no para justificar el principio de «unidad de la ley», sino el criterio central conforme al cual se forma el orden jurídico.

El principio de jerarquía resuelve muy bien la caracterización de la ley como norma superior en cuanto que empieza a desarrollarse la potestad reglamentaria de la Administración, porque, por un lado, crea un rango distinto para la norma reglamentaria, asegura, por otro, la primacía de la ley sobre ella y sanciona, en fin, con la invalidez a las normas inferiores que contradigan lo que la ley establezca.

Este primoroso hallazgo técnico tiene un desarrollo específico en el constitucionalismo y no es anterior a él pese a que la convivencia de una pluralidad de normas simultáneamente vigentes y con aspiraciones de plena eficacia era también una situación muy característica del Antiguo Régimen. Precisamente es dicha situación la que combatió la ideología legicentrista de la Revolución burguesa. Pero la ordenación del caótico microcosmos normativo del Antiguo Régimen no se hacía recurriendo ni al instituto de la derogación, ni al de la jerarquización, sino, prioritariamente, al de la prevalencia de unas normas sobre otras, que no implicaba, ni la invalidez de las desplazadas ni la prohibición de regulaciones en concurrencia. Puede decirse por estas razones que el desarrollo técnico de la noción de jerarquía es un elemento primordial de la teoría de la ley que empieza a generalizarse con el constitucionalismo y no antes.

La idea de jerarquía fue más fácil de implantar, sin embargo, en Francia que en Alemania (en este punto, pese a lo que habitualmente se afirma por la doctrina, entre nosotros también existen dificultades parangonables a las alemanas por razones que van a la zaga). Se debe

**12.**

*Adaptación de la teoría de la ley: las técnicas de la habilitación y la jerarquía.*

**13.**

*Diferenciación de rangos: consecuencias.*

**14.**

*Origen de la jerarquía en el constitucionalismo.*

**15.**

*Relaciones normativas en el Antiguo Régimen.*

**16.**

*Diferencias entre la teoría de la ley francesa y la alemana.*

la diferencia a que la teoría de la ley se articula en Francia a partir del principio democrático, que supone el reconocimiento de una única fuente de producción del Derecho, que es la voluntad general que expresa la Nación soberana a través de sus representantes en la Asamblea legislativa. No hay ningún otro poder normativo que no se justifique, directa o indirectamente, por provenir de la misma fuente. De modo que el poder reglamentario, cuando se reconoce es, precisamente, habilitado por la ley a los efectos de su propia «ejecución». En Alemania es distinta la situación porque se mantiene en el constitucionalismo decimonónico una dualidad de fuentes de legitimidad de la creación del Derecho: el principio democrático con la misma raigambre que el pensamiento de la burguesía revolucionaria desarrolla; y el principio monárquico que reconoce en el Monarca una legitimidad originaria para la producción de normas jurídicas. El constitucionalismo alemán se mantiene en el siglo XIX equilibrando la influencia de los dos principios estructurales indicados.

La consecuencia es que, al contrario de lo que ocurre en Francia, en el constitucionalismo alemán las normas del ejecutivo no se explican, o no son, siempre, ejecución de la ley, sino expresión de un poder normativo originario.

Esta circunstancia justifica la inflexión que la teoría de la ley reclama en Alemania, pasada la mitad del siglo XIX. Ya que tanto el legislativo como el ejecutivo pueden dictar normas, será preciso concretar cuándo y por qué razones se pueden llamar leyes.

La contribución fundamental para resolver esta cuestión crucial es la de Paul LABAND. Por razones que hemos explicado cumplidamente en el volumen tercero de este Tratado, se hace preciso delimitar exactamente qué clase de decisiones del legislativo son realmente leyes. Y también, si existen resoluciones del ejecutivo que pueden tener tal condición. La idea capital de LABAND, que maneja luego toda la doctrina alemana de Derecho Público de la época, es la de norma o proposición jurídica. Utilizándola, pone de manifiesto que no cabe reconocer la condición de leyes materiales a todas las decisiones que adopta el Parlamento, sino solo a aquellas que contienen dichas normas o proposiciones jurídicas caracterizadas por ser reglas jurídicas con efectos sobre los derechos e intereses de los ciudadanos. El Parlamento adopta también otra clase de decisiones que no reúnen tales condiciones y se asemejan, bien al contrario, a los actos de la Administración porque pueden referirse, por ejemplo, a la construcción de un ferrocarril, o a la dotación de materiales para el ejército. También estas decisiones tienen la forma de las leyes, por su origen y por el procedi-

**17.**

*Pervivencia del principio monárquico.*

**18.**

*La noción de ley material.*

**19.**

*Forma de ley y materia administrativa.*

miento seguido para adoptarlas. Pero las denomina leyes formales para distinguirlas de las leyes materiales que son las que contienen, según lo dicho, normas o proposiciones jurídicas.

La transición hacia una teoría de la ley unitaria, que cuenta con la inspiración de fondo del principio democrático, coincide con la exacerbación de otro problema, semidurmiente durante todo el siglo XIX pero que despierta con fuerza en Alemania desde final de dicho siglo y, sobre todo, en el primer tercio del siglo XX. Se trata de la cuestión de los límites de la ley. Por un lado, para contrastar su declarada omnipotencia evitando que sus regulaciones puedan hacer desaparecer la esencia de la libertad o alguno de los derechos consagrados en los textos constitucionales. Y, por otro, para resolver la cuestión de la superioridad de la Constitución sobre la ley, quedando esta hasta tal punto condicionada por aquella que quepa concebir su anulación cuando contenga regulaciones contrarias a lo establecido en la Constitución. Estas dos exigencias nuevas se resuelven con técnicas diferentes que, aunque empiezan a elaborarse a finales del siglo XIX, se alumbran casi simultáneamente en la década de los años veinte del siglo. Respecto de la limitación del contenido regulatorio de la ley para impedir que desfigure la esencia de los derechos e instituciones que regula, Carl SCHMITT levanta la monumental construcción de la doctrina de la garantía institucional, que se plantea como un valladar a las pretensiones de omnipotencia de la ley que, hasta entonces, eran indiscutibles, en tanto que no había límite material de ninguna clase que pudiera oponerse a la decisión del legislador. En lo que, por otra parte, concierne a la conservación de la superioridad de la Constitución sobre la ley, perípecia prodigiosa a la que hemos dedicado atención bastante en el volumen anterior, el caldo de cultivo son los federalismos europeos (donde se hace preciso asegurar la eficacia práctica de la primacía del Derecho federal, por una parte, y el reparto de competencias determinado en la Constitución, por otra); los criterios los va elaborando la doctrina y la jurisprudencia desde finales del siglo XIX en el ámbito germánico, culminando con la importantísima Sentencia del *Reichsgericht*, de 5 de noviembre de 1925 y, en el plano constitucional, con lo que ya propone sobre el sistema «europeo» de justicia constitucional concentrada la Constitución austríaca de 1920, acompañada de las decisivas construcciones coetáneas de H. KELSEN.

Esta clase de limitaciones nuevas a la superioridad y preeminencia de la ley, a su capacidad dispositiva, reclaman otros cuantos arreglos de la teoría de la ley, que, en esta ocasión, serán aportados esencial-

**20.**

*La cuestión de los límites de la ley.*

**21.**

*La doctrina de la garantía institucional.*

**22.**

*El sometimiento de la ley a la Constitución.*

**23.**

*Nueva adaptación de la teoría de la ley.*



mente por la doctrina italiana, y, prácticamente, constituirán la definitiva presentación con que dicha teoría, sin muchas adaptaciones más, llegará hasta nosotros.

Aunque con algún antecedente en C. ESPOSITO, es de M. SANDULLI el mérito principal. Su trabajo *Legge, forza di legge, valore di legge*, publicado en 1957 (al que seguirán innumerables complementos y comentarios de la doctrina, especialmente de C. MORTATI, C. ESPOSITO, V. CRISAFULLI, F. MODUGNO, S. FOIS, V. ONIDA, etc.), añade a la teoría de la ley los conceptos y aclaraciones que las nuevas circunstancias estaban imponiendo.

**24.**

Aportación  
de M. Sandulli.

La noción de fuerza de ley no es, desde luego, ninguna aportación de la doctrina italiana, sino un concepto presente en las Constituciones y en los textos legales de todos los Estados europeos principales desde finales del siglo XVIII. A los Decretos aprobados por la Asamblea legislativa les reconocía «fuerza de ley» la Constitución francesa de 1971 (Título III, Capítulo III, Sección 3, artículo 6). Hasta la propuesta de SANDULLI de darle al concepto la especial significación que ahora recordaremos, fuerza de ley es una expresión sinónima de supremacía de la ley, de su carácter irresistible, de la inderogable vinculación que producen sus mandatos respecto de los poderes públicos y los ciudadanos. Pero como el panorama ordinamental que trata de clarificar SANDULLI está ya plagado de normas que es necesario separar de la ley, el citado profesor napolitano propone que la expresión fuerza de ley se reserve a la «capacidad de innovar el orden legislativo preexistente». Por otro lado, la expresión «valor de ley» indicaría que la ley, una vez aprobada, no puede ser desplazada del ordenamiento, anulada o derogada, salvo por otra ley o por una sentencia del Tribunal Constitucional. «Rango» es un concepto sinónimo de este último.

**25.**

Significado de la  
fuerza de ley:  
historia.

**26.**

Fuerza e innovación  
normativa.

**27.**

Valor de ley.

**28.**

Fuerza activa  
y pasiva.

La doctrina ulterior acogió estos conceptos, enriqueciéndolos. De la fuerza de ley, por ejemplo, se desplegó una distinción entre fuerza de ley activa y pasiva, caracterizándose la primera por la capacidad de innovar el ordenamiento, añadiendo nuevas reglas de Derecho y desplazando o derogando las establecidas en cualquier otra norma preexistente. La segunda expresaría la virtud de la resistencia o bloqueo, la capacidad de cerrar las regulaciones que contiene haciéndolas indisponibles para cualquier otra norma que no sea del mismo rango.

**29.**

El uso de los  
conceptos en la CE.

Estas expresiones son de uso corriente en la actualidad tanto en nuestra Constitución como en la legislación reguladora de algunas instituciones jurídicas básicas. La noción «rango de ley» está en los artículos 82 (decretos legislativos), 161.1.a) (recurso de inconstitucionalidad),

163 (cuestión de inconstitucionalidad) de la CE, y en los artículos 35 y 67 LOTC, entre otros textos. «Fuerza de ley» es una expresión utilizada en el artículo 161.1.a) CE y en diversos lugares del Título II de la LOTC. «Valor de ley», por ejemplo, en el artículo 42 LOTC.

La precisión definitoria que tienen, en la actualidad, estas nociones es más que escasa, como, por demás, han concluido con facilidad quienes han hecho un mínimo ensayo de aplicarlas a las categorías y tipos de normas que la Constitución contempla (F. RUBIO, J. A. SANTAMARÍA).

Al margen de la circunstancia de que todas las normas denominadas leyes (o similares, como los decretos-leyes o decretos legislativos) se sitúan en el ordenamiento en un nivel o posición, considerando una cierta estructura jerárquica del mismo, relativamente idéntica, lo que, con toda seguridad, no puede cortarse con el mismo patrón es su fuerza. Esta es, por una parte, limitada en cuanto que ni alcanza a poder afectar a la Constitución, por razones de jerarquía, ni incluso a otras clases de leyes, por razones de competencia: una ley del Estado no tiene fuerza activa para modificar regulaciones contenidas en normas comunitarias europeas, ni lo establecido en normas autonómicas dictadas en ámbitos de la competencia del legislador correspondiente. Por tanto, en el ordenamiento actual una norma con rango de ley no puede modificar lo establecido en otra del mismo rango que está integrada en otro ordenamiento superior o infraestatal autónomo.

Pero es que tampoco la fuerza de ley alcanza uniformemente a la posibilidad de modificar normas del mismo rango situadas en el mismo ordenamiento principal o secundario. Los ejemplos son múltiples: las leyes ordinarias y los decretos leyes no pueden afectar a las materias reservadas o reguladas por ley orgánica; las leyes orgánicas no pueden extenderse más allá de las materias que tienen reservadas; los Estatutos de Autonomía tienen una función regulatoria acotada por lo que establece el artículo 147 CE y no puede ampliarse a otras materias, ni siquiera en su condición de ley orgánica (por ejemplo, para adoptar las decisiones previstas en el artículo 150.2 CE); los decretos-leyes tienen un dominio acotado por el artículo 86.1 CE, etc.

Por otro lado, tampoco la resistencia pasiva, capacidad de bloqueo de la regulación o dureza de la norma, es igual en las leyes. Ocurre lo mismo que hemos indicado respecto de la fuerza normativa activa: la resistencia es absoluta, aunque se trate de normas con rango de ley, cuando proceden de ordenamientos distintos; y, aun dentro del mismo ordenamiento, existe una relativa variedad de tipos de leyes que carecen de fuerza pasiva cuando interactúan entre sí, pero que ofrecen

**30.**

*Escasa utilidad actual.*

**31.**

*Posición jerárquica y fuerza distinta.*

**32.**

*Límites a la fuerza.*

**33.**

*Carencia de fuerza interordenamental.*

**34.**

*Limitaciones a la fuerza intraordenamental.*

**35.**

*Diferencias en la fuerza pasiva según el tipo de ley.*

**36.**

*Ámbitos materiales que delimitan la fuerza.*

resistencia a la modificación cuando pretende imponerla una ley de otro tipo. Se debe esta circunstancia a que las diferentes categorías de leyes tienen acotados ámbitos materiales que no están abiertos a la disponibilidad de otras normas, ni aunque tengan el mismo rango y se sitúen en el mismo escalón de la estructura jerarquizada del sistema normativo. Tales acotamientos se preservan con la técnica de la competencia y no de la jerarquía que siempre produce la consecuencia de no reconocer validez a las regulaciones que se extralimitan del ámbito material que tienen atribuido.

**37.**

*Declinar de los conceptos valor, rango y fuerza.*

Considerando todas estas circunstancias, no puede decirse que las nociones de valor, rango y fuerza de ley, sean hoy completamente inútiles porque expresan ideas que sirven, sin ninguna duda, para explicar algunos fenómenos habituales en la dinámica de las normas. Pero, desde luego, son radicalmente insatisfactorias para construir sobre ellas la teoría de la ley, considerando la complejidad que hoy tiene esta noción, en poco parecida al unitarismo que la caracterizó durante la mayor parte de los siglos XIX y XX.

**38.**

*El dato de la diversidad.*

Y, sin embargo, completar la teoría de la ley con los datos que impone el constitucionalismo actual es imprescindible porque el concepto de ley sigue siendo verdaderamente central en todos los textos constitucionales vigentes, empezando por el nuestro. Tal necesidad es evidente, aunque acaso no lo sea también construir una teoría uniformista, como en los períodos en que rigió el principio de «unidad de la ley», que no distinga la diversidad existente en un sistema normativo basado en la convivencia de fuentes del mismo rango y de procedencia múltiple.

Pero este ensayo de reconstrucción requiere repasar de nuevo, de modo comparado, las características de la ley en el constitucionalismo primitivo y sus peculiaridades en los complejos sistemas normativos de nuestro tiempo. Después de tal recorrido podrá intentarse arrimar a la teoría recibida los elementos nuevos que precisa y limpiarla de los inservibles.

## 2. LAS CARACTERÍSTICAS DE LA LEY EN EL ESTADO LEGAL, UNITARIO Y CENTRALIZADO

**39.**

*La Ley en la Declaración de 1789.*

El artículo 6 de la Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, es el texto que mejor expresa la significación central de la ley en el nuevo sistema constitucional: «La ley —dice— es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen derecho a participar personalmente, o a través de sus representantes, en su for-

mación. Debe ser la misma para todos, tanto cuando protege, como cuando castiga. Siendo todos los ciudadanos iguales ante sus ojos, son igualmente admisibles a todas las dignidades, puestos y empleos públicos, según su capacidad, y sin ninguna otra distinción que la de sus virtudes y sus talentos».

La fórmula que hace radicar en la voluntad general el fundamento de la ley, procede en línea directa de J. J. ROUSSEAU. Había escrito el filósofo ginebrino en su *Contrato Social* que «cuando todo el pueblo estatuye sobre todo el pueblo, no se considera más que a sí mismo, y se forma entonces una relación, la del entero objeto desde diferentes puntos de vista, sin ninguna división. Entonces la materia sobre la cual se estatuye es general, al igual que la voluntad que estatuye». Pero la traducción política de esta filosofía requerirá algunos matices importantes para poderla articular prácticamente. ROUSSEAU había advertido en el Capítulo XV del *Contrato Social* que «la soberanía no puede ser representada por la misma razón que no puede ser alienada». De aquí deriva que la voluntad general solo puede ser expresada directamente por el pueblo, sin que puedan actuar los diputados como representantes del mismo. Advierte en este punto ROUSSEAU que «toda ley que el pueblo en persona no ha ratificado es nula, no es una ley».

Mantener la idea de que la ley es expresión de la voluntad general y, al mismo tiempo, que esta puede ser expresada acudiendo a fórmulas de representación, es la gran operación ideológica y política que tiene que desarrollar la Asamblea Constituyente francesa para legitimar su propia actividad. Los argumentos a tal propósito los proporciona SIÈYÈS en la Sesión de 7 de septiembre de 1789 con ocasión de pronunciarse sobre el veto real. Expresa en esta ocasión que los ciudadanos, sin alienar sus derechos, pueden delegar su ejercicio. Por razón de la utilidad común que ello les reporta «nombran representantes más capaces que ellos mismos para conocer el interés general e interpretar desde esta perspectiva su propia voluntad». La voluntad general, por tanto, puede ser expresada a través de los representantes. Lo cual, en definitiva, no solo produce la consecuencia de hacer fácilmente operativos los designios de la voluntad general, sino también el efecto complementario de trasladar hacia el Parlamento, en cuanto representante del pueblo, la soberanía que reside en este. El Parlamento asume la condición de soberano. El Parlamento se situaba de esta manera no solo por encima de todas las autoridades, sino en una posición de superioridad frente al propio cuerpo de los ciudadanos en cuanto que este no podía expresar su voluntad general sino por medio de la Asamblea de los Diputados (CARRÉ DE MALBERG).

**40.**

*La ley expresión de la voluntad general.*

**41.**

*Voluntad directa o voluntad representada.*

**42.**

*Autovinculación de la representación.*

**43.**

*Voluntad expresada a través de los representantes.*

**44.**

*Traslado de la soberanía al Parlamento.*

**45.***Centralidad  
de la ley.*

La ley, expresión de la voluntad general, se convierte en el centro de todo el sistema constitucional, en la norma de más prestigio, y en la garantía de la libertad. Lo que diferencia a las libertades existentes en el Antiguo Régimen y las libertades de los modernos, según la célebre expresión de B. CONSTANT, es justamente que los ciudadanos, en lo sucesivo, no habrían de estar sometidos «nada más que a las leyes» hechas por un gobierno representativo. La ley, como instrumento de actuación de los poderes y como garantía de la libertad, queda entronizada en cuatro célebres preceptos de la Declaración de Derechos de 1789 en los que, además de subrayarse que la ley es expresión de la voluntad general (artículo 6), se reafirma el principio de libertad sin más límites que los que las leyes establezcan (artículo 4), y se proclama el principio de legalidad de los delitos (artículo 7) y de las penas (artículo 8). Todas las decisiones principales que tienen que ver con cualquier restricción de la libertad tienen que hacerse efectivas a través de la ley. Además la ley es el instrumento puesto a disposición del Estado para que lleve a cabo el gran objetivo revolucionario de transformar la sociedad y las instituciones del Antiguo Régimen. Es la herramienta que debe producir el extraordinario efecto de transformar una sociedad estamental y no igualitaria en otra radicalmente distinta en la que reine el principio de igualdad.

**48.***Generalidad  
de la ley.*

La generalidad de la ley es otra de sus características esenciales. En este caso, tal exigencia está, por un lado, al servicio de la igualdad que impone que las leyes sean las mismas para todos. El Decreto de 4-11 de agosto de 1789 se dirigió por derecho a la abolición de todos los privilegios de las antiguas clases, de las provincias, ciudades y corporaciones, en el marco de una auténtica «conjura de la igualdad» que lleva a la Declaración de Derechos de 26 de agosto de 1789, cuyo artículo 1 declara solemnemente que «Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales no pueden fundarse más que en la utilidad común». De aquí se sigue, como proclamaba el ya transcrito artículo 6 de la Declaración, que la ley «debe ser igual para todos, tanto cuando protege como cuando castiga». En la primera Constitución revolucionaria, la de 3 de septiembre de 1791, el Preámbulo, escueto y rotundo, se refiere al propósito de liquidar todas las instituciones que «herían la libertad y la igualdad de los derechos». Y el artículo 1 de su Título I se abre declarando, antes que cualquier otro «derecho natural y civil», el de la igualdad. La ulterior declaración de Derechos de 24 de junio de 1793 mantendrá el énfasis en la importancia de la igualdad; artículo 3: «Todos los hombres son iguales por naturaleza y ante la ley».

**49.***«Conjura  
de la igualdad».***50.***Proyecciones  
de la igualdad  
y la generalidad  
de la ley.*

La generalidad de la ley implica también la concentración del poder normativo en la Asamblea. No habrá, en la intención de los constituyentes, normas privilegiadas en el futuro. Tal concentración del poder normativo implica, por una parte, la exclusión de cualquier poder de aquella clase en manos del ejecutivo. Esta operación de limpieza de poderes normativos ajenos a la ley, tendrá tres manifestaciones esenciales: primero, la negación de cualquier clase de poder reglamentario en manos del ejecutivo. El artículo 1 de la Sección I del Capítulo III de la Constitución de 1791, decía que la Nación «delega exclusivamente en los cuerpos legislativos el poder de proponer y decretar las leyes», y prohibía, en el artículo 6 de la Sección I del Capítulo IV del Título III, al poder ejecutivo, «hacer ninguna ley incluso provisional, sino tan solo proclamaciones conforme a las leyes para ordenar o reclamar su observancia». Estas «proclamaciones» nada tenían que ver inicialmente con un verdadero poder reglamentario, como estudió DOUENCE, aunque, sin duda, fueron el origen de su fulgurante desarrollo ulterior. Pero habrá que esperar a la Carta otorgada de 1814, y a la recuperación con ella de la influencia del principio monárquico, para su consagración definitiva. En segundo lugar, se establece una prohibición absoluta de que los jueces legislen, cortando radicalmente la práctica extendida durante el Antiguo Régimen de que aquellos se interfirieran en los procedimientos de elaboración y aprobación de las leyes, paralizando su eficacia, mediante el ejercicio de las *remontrances* u observaciones que oponían a la aprobación de la ley y, en consecuencia, a su registro definitivo, que era condición inexcusable para su eficacia. Por otro lado, prohibiendo radicalmente los denominados *arrêts de règlements*, que eran resoluciones judiciales aprovechadas por los tribunales para formular reglas generales con pretensiones de estabilidad y vigencia indefinida. La exclusión global de los jueces de la tarea de legislar está formulada, por primera vez, en el artículo 10 del Título X de la Ley 16-24 de agosto de 1790, donde la Asamblea declaró que «los tribunales no podrán tomar directa o indirectamente parte alguna en el ejercicio del poder legislativo, ni impedir o suspender la ejecución de los decretos del cuerpo legislativo, sancionados por el Rey, bajo pena de prevaricación». Es esta misma ley la que, además, prohíbe a los tribunales «hacer reglamentos». Para las dudas de interpretación, la ley obliga a los tribunales a que se «dirijan a los cuerpos legislativos todas las veces que crean necesario, sea para interpretar una ley sea para hacer una nueva». Es esta la instauración de la técnica del *référé législatif*, que se mantendrá en Francia hasta su definitiva supresión por Ley de 1 de abril de 1837, ya dictada al hilo de la progresiva reapa-

**51.**  
*Generalidad  
y concentración  
del poder normativo.*

**52.**  
*Negación  
del poder  
reglamentario.*

**53.**  
*Prohibición  
de que los jueces y  
tribunales legislen.*

**54.**  
*Acciones negativas  
y positivas de  
carácter normativo  
a cargo de los  
tribunales.*

**55.**  
*Arrêts  
de règlement.*

**56.**  
*Référé législatif.*

rición de la jurisprudencia, en un proceso de rehabilitación que había incoado paulatinamente el Tribunal de Casación.

La tercera gran operación de limpieza del reino de la ley de cualquier otro atisbo de poder normativo, o de estorbo a la eficacia de las decisiones de la Asamblea, es la completa eliminación del poder del Rey para dispensar la aplicación de la ley a casos concretos. Esta última proyección conduce a la eliminación del derecho de avocación, y en general de la técnica de las *lettres de cachet*. Las avocaciones tenían una proyección más general, se correspondían con una práctica desarrollada en Francia desde el siglo XIII, y permitían a los beneficiados por las mismas escapar de sus jueces naturales, encontrar una justicia más favorable o, simplemente, impedir que un determinado asunto pudiera ser conocido por los jueces ordinarios. Las *lettres de cachet* contenían medidas individuales de diferente carácter, pero siempre podían suponer el apartamiento de la legalidad general para sustituirla por medidas concretas impuestas de modo individual, bien se tratara de medidas privativas de libertad, de detención, de vigilancia, de exilio, etc. La erradicación de todas estas prácticas ocurre con los Decretos de 15 y 20 de octubre de 1789.

**57.**

*Exclusión de derogaciones singulares de la ley general: avocaciones y lettres de cachet.*

La ley general que monopoliza la totalidad de la función normativa del Estado es, en correspondencia lógica con esta característica, omnipotente o absoluta en cuanto que no existe ningún ámbito material que esté excluido de su dominio. Cuando empezó a desarrollarse el poder reglamentario (y sin perjuicio de la indiscutible práctica, existente y mantenida, de que la Administración utilizara el poder reglamentario con cierta libertad), se concibe este como de ejecución de las leyes (en este sentido, expresamente, en la Carta francesa de 1814, que atribuye al Rey la facultad de hacer «los reglamentos y ordenanzas para la ejecución de las leyes»; o el artículo 171.1.<sup>º</sup> de la Constitución española de 1812, que atribuye al poder ejecutivo la facultad de «expedir los Decretos, Reglamentos e Instrucciones que sean conducentes para la ejecución de las leyes»). No existe, en consecuencia, ningún ámbito regulatorio que pertenezca exclusivamente al reglamento. La intervención del mismo depende siempre de habilitaciones legales que delimitan el ámbito material en el que actúa. Además cualquier regulación de naturaleza reglamentaria puede ser desplazada por la ley. El reglamento está, por tanto, jerárquicamente subordinado a la ley que lo domina de modo absoluto.

**58.**

*Ámbito material ilimitado para la ley.*

No solo el reglamento es una norma vicaria y subordinada, sino prácticamente incapacitada para crear Derecho, como vendrá a reflejarse inmediatamente en la misma enumeración de las fuentes y su

**59.**

*El reglamento no es fuente del Derecho.*

dinámica, que se incorpora como materia propia a la codificación civil. Nuestro Código Civil, al tratar de las fuentes, subraya la centralidad de la ley y el carácter residual de la costumbre y de los principios generales, pero ni siquiera trata de situar a los reglamentos en el universo de las normas, porque ni los cita. El Código, y no la Constitución, se atribuye la función de ser la norma sobre la producción de normas. Es decir, el lugar donde se determinan todas las fuentes de creación del Derecho, su vigencia y eficacia, la sucesión en el tiempo y el modo de resolver los conflictos. La ley domina por tanto el ordenamiento entero.

También es consecuencia de esta indeterminación del ámbito material de la ley, el hecho de que ni siquiera la Constitución pueda oponerse a sus determinaciones. Como hemos estudiado en el volumen anterior, no solo no se establece, ni en Francia ni en España, un sistema jurisdiccional de control de la constitucionalidad de las leyes, sino que la mayor parte de las Constituciones aprobadas desde las Cartas Constitucionales francesas de 1814 y 1830 (en España la fórmula la siguen el Estatuto de 1834 y las Constituciones de 1837, 1845 y 1876), no incorporan ningún procedimiento específico para su reforma, con lo que se quedan al páiro y sin posibilidad jurídica de resistir las modificaciones que la legislación ulterior pueda decidir. Ello no obsta a que se generalice durante todo el siglo XIX la idea, que expresan autores tan significativos como TOCQUEVILLE, de que «la Constitución es intangible». Pero esta «inmutabilidad de la Constitución» se funda más en la observación de una práctica hasta entonces seguida, que en razones jurídicas de cualquier clase. La equiparación jurídica real entre la ley y la Constitución permite que, durante el siglo XIX, la Constitución pueda ser condicionada y modificada por el legislador ordinario. Dos opiniones de la máxima autoridad avalan esta conclusión. Por un lado, refiriéndose al constitucionalismo alemán, dijo LABAND que «la afirmación de que las leyes ordinarias deben estar siempre en armonía con la Constitución y no resultar incompatibles con ella constituye simplemente un postulado de práctica legislativa, pero no es un axioma jurídico». Sigue esta aseveración a su rotunda convicción de que «no existe en el Estado voluntad superior alguna a la del soberano». Utilizando otros argumentos, a la misma conclusión llega en Francia CARRÉ DE MALBERG, analizando la Constitución de la III República. Simplemente aprecia que si el Parlamento francés se enfrentara a una declaración jurisdiccional de inconstitucionalidad, podría superarla muy fácilmente. En su criterio «las mayorías parlamentarias que han adoptado la ley paralizada por una sentencia de la autoridad judicial, a fin de hacer prevalecer su voluntad, no tendrían más que confir-

**60.**

*Equiparación con la Constitución.*

**61.**

*Ni control de constitucionalidad ni resistencia pasiva de la Constitución frente a la ley.*

**62.**

*Expresiones doctrinales de la equiparación.*



mar en la Asamblea Nacional el fallo o medida que inicialmente habían tomado por simple vía legislativa...».

**63.**

*El carácter irresistible de las decisiones del legislador.*

La ley, según queda configurada desde el primer constitucionalismo decimonónico, es insusceptible de control alguno, injusticiable. Las decisiones del legislador son también irresistibles y, en ningún caso, generan responsabilidad por los efectos o consecuencias que producen en los bienes y derechos de los ciudadanos.

### 3. LA DECADENCIA DE LA CONCEPCIÓN TRADICIONAL. LA TEORÍA DE LA LEY EN LOS ORDENAMIENTOS CONSTITUCIONALES COMPLEJOS

#### A) Consideraciones generales sobre las transformaciones de la doctrina clásica

Una parte sustancial de las notas que más han caracterizado a la ley como norma suprema durante el período que media entre la inauguración del constitucionalismo contemporáneo y la aprobación de las Constituciones posteriores a la II Guerra Mundial (en España hasta la de 1978), o han desaparecido del todo o resultan hoy irreconocibles o han sido fuertemente matizadas por los nuevos principios y prácticas constitucionales.

**64.**

*Datos para la renovación de la teoría de la ley.*

Todos estos cambios han afectado, en diferente medida, a la teoría de la ley.

**65.**

*Pérdida del carácter soberano e irresistible.*

La pérdida de su carácter de norma soberana e irresistible, en beneficio de la Constitución, que hemos estudiado en detalle en el volumen anterior, ha supuesto la posibilidad de invalidar las leyes que la contradigan. Pero ha traído consigo, también, una extraordinaria rehabilitación del papel de los jueces y de la jurisprudencia en el ordenamiento jurídico. Tienen estos ahora la innegable función de preservar los principios y valores constitucionales y, por tanto, de valorar si las leyes se adecuan a los mismos para decidir sobre su aplicación o, en su caso, sobre si seguir los procedimientos conducentes a su anulación (cuestiones de inconstitucionalidad planteadas ante el Tribunal Constitucional por los jueces y tribunales ordinarios). Todo lo cual significa que los valores, principios y derechos que la Constitución consagra se han vuelto a situar por encima de la ley, y los tribunales, todos los tribunales, han quedado instituidos, en diferente grado, en garantes de esa supremacía.

**66.**

*Revalorización de la jurisprudencia.*

El desplazamiento de la ley ordinaria de la cúspide del ordenamiento también ha traído consigo la consecuencia de que sea la Constitución la única norma que puede determinar la estructura y disciplinar la dinámica del ordenamiento jurídico completo. La regulación de las «fuentes del Derecho», como hemos recordado en el apartado anterior, ha sido una cuestión remitida al Código Civil que, en este punto, ha pretendido para sí una función de norma suprallegal que, aunque útil (en cuanto que ha permitido mantener una regulación de la validez, vigencia, dinámica y efectos de las normas que, con carácter general, no estaba recogida en ningún otro texto legal), no le corresponde al Código Civil sino a la Constitución.

Ninguna fuerza vinculante tiene, en efecto, lo que el Código Civil pueda establecer sobre la entrada en vigor de las leyes, su publicación, derogación o retroactividad, si otras leyes posteriores matizan o desconocen sus previsiones. Lo que el Código Civil disponga sobre tales extremos decisivos será o no vinculante para el legislador solo en la medida en que coincida con principios reconocidos, expresa o implícitamente, en la propia Constitución.

La estructura del ordenamiento jurídico está esencialmente decidida por la propia Constitución. En ella se consagra la centralidad de la ley como norma y se hace el despliegue general de los tipos de normas que integran el ordenamiento jurídico. Unas veces de forma explícita (la tipología de las normas que se sitúan en el nivel jerárquico de las leyes del Estado es completa, pero no es así de expresiva la mención a la legislación autonómica) otras implícita (el principio de autonomía local, que consagran los artículos 137 y 140 CE lleva consigo un poder normativo que es «inherente» a dicha autonomía). La ley sigue siendo norma de reconocimiento (HART) o de habilitación (KELSEN) respecto de otras normas subordinadas (reglamentos ejecutivos) o que, aun teniendo el mismo nivel legal, se dicten por delegación del Parlamento (decretos legislativos). Pero ha dejado de ser la única norma habilitante de la producción de normas.

En este sentido no lo es, en absoluto, respecto de las normas producidas en el marco de ordenamientos infraestatales autónomos, como son los que se forman en las Comunidades Autónomas (a partir del Estatuto de Autonomía como norma institucional básica de las mismas, artículo 147 CE) o en las entidades locales (aunque la delimitación de su autonomía se hace por las leyes de régimen local, su poder normativo local no deriva de tales leyes, sino que es originario y se fundamenta en la Constitución.

**67.**

*Recuperación por la Constitución de la regulación de las fuentes del Derecho.*

**68.**

*Desplazamiento del Código Civil.*

**69.**

*Limitaciones a la ley como norma de producción de normas.*

**70.**

*La regulación de la producción de normas en los ordenamientos infraestatales.*

**71.**

*La habilitación de la producción normativa en los ordenamientos supramunicipales.*

Por lo que concierne a los ordenamientos supranacionales, tampoco la ley es la norma habilitante de la producción de las normas que los integran, aunque normalmente será la que permita asegurar su eficacia en el interior del territorio del Estado. En efecto, aquellas normas se adoptan siguiendo procedimientos que el ordenamiento interno no contempla, pero suelen ser jurídicamente imperfectas en la medida en que no tienen eficacia en los ordenamientos estatales si no son expresamente reconocidas por leyes internas (las que ratifican los tratados cumplen esa función habilitante). Como fundamental excepción a esta regla, precisamente las normas integradas en el ordenamiento comunitario europeo, una vez ratificados los Tratados fundacionales y sus reformas, aplicando las previsiones del artículo 93 CE, no requieren habilitación alguna, a cargo de las leyes internas, para ser aplicadas, puesto que gozan de efecto directo, según ya nos consta (Sentencias *Van Gend en Loos* de 1963, *Costa/ENEL* de 1964 y *Simmenthal* de 1978, entre la jurisprudencia principal del Tribunal de Justicia comunitario).

**72.**

*La especialidad del ordenamiento comunitario europeo.*

La función habilitante de la ley se consume, por tanto, en el marco del ordenamiento específico del que forma parte (estatal, comunitario europeo, autonómico). En los excepcionales supuestos en que se admiten en la Constitución habilitaciones interordinamentales (artículo 150.1 y 2), no se trata de que la ley estatal sea la justificación de la existencia de la norma autonómica, sino que su efecto es producir una redistribución, o cesión, o delegación de competencias que ensancha el ámbito material inicialmente dominado por la legislación autonómica.

**73.**

*Reducción infraordinamental de la función habilitante de la ley.*

Cuando la Constitución remite a la ley del Estado la regulación de las fuentes del Derecho (artículo 149.1.8.<sup>ª</sup>) no debe entenderse tal atribución de modo contradictorio a lo ya indicado. Con toda evidencia, la ley estatal no puede decidir ni los tipos de leyes que pueden existir en el ordenamiento, ni la dinámica de las relaciones entre ellas. El precepto es el fruto del arrastre de la tradición que situaba en el Código Civil la regulación de las fuentes del Derecho. Y también, por otra parte, la expresión de una reserva competencial a favor del Estado para que complete las determinaciones de la Constitución respecto de la estructura del ordenamiento y la dinámica de las normas. Nada puede decidir el Código, como ya hemos dicho, sobre la tipología de las leyes, ni su función, ni su validez y eficacia temporal y especial, pero sí, indudablemente, de la posición de otras fuentes subordinadas en la medida en que no hayan sido consideradas por la Constitución. Es el caso, sin duda, de la costumbre, aunque no, frente a lo que es común leer en las exposiciones doctrinales, de los principios generales del Derecho porque muchos de ellos han sido directamente constituciona-

**74.**

*Significado de la remisión constitucional a la ley del Estado de la regulación de las fuentes.*

**75.**

*Limitación a la regulación civil de las fuentes.*

lizados (remitimos sobre todo ello a lo expuesto en el volumen anterior).

La conclusión, pues, respecto de la posición que la ley conserva como norma relativa a la producción de normas, es que está reconducida, casi exclusivamente, a la determinación del ámbito dispositivo y las condiciones de eficacia y aplicación de las normas reglamentarias producidas en el mismo ordenamiento al que la ley pertenece. En este dominio la potencia regulatoria de la ley no tiene, en relación con el reglamento, ningún límite material. La ley habilita a los reglamentos que la desarrollan y ejecutan y determina su régimen y límites.

La tradicional generalidad de la ley sigue siendo una característica que puede atribuírsele sin ninguna dificultad porque no ha variado esencialmente ni su justificación teórica ni su sentido práctico en el tránsito del Estado legal a los ordenamientos constitucionales complejos.

Algunos de los motivos que llevaron a los revolucionarios franceses a proclamar el dogma de la ley general e inscribirlo en las Constituciones y Declaraciones de Derechos, tuvieron que ver con la concentración del Derecho y el monopolio de la producción de normas que se atribuía al legislativo. Esta justificación del dogma de la generalidad ha desaparecido actualmente, teniendo en cuenta la multiplicación de focos de producción de normas que admite la Constitución. Pero no ha ocurrido lo mismo con la otra, y más sustancial, explicación de la generalidad como una exigencia al servicio de la igualdad de los ciudadanos ante la ley que es, con mucho, la más principal de las reivindicaciones de la burguesía revolucionaria que se plasma en el primer constitucionalismo.

La Constitución española no se ha preocupado, sin embargo, de declarar que la ley tenga que ser general siempre, ni tampoco de prohibir las leyes particulares. En este último sentido no ha seguido la pauta de otras Constituciones como la Ley Fundamental de Bonn, que sí se han referido a los límites de las leyes de caso concreto. Dice su artículo 19.1 que «cuando de acuerdo con la presente Ley Fundamental un derecho fundamental puede ser restringido por ley o en virtud de una ley, ésta deberá tener carácter general y no limitado al caso individual. Además, deberá citar el derecho fundamental indicando el artículo correspondiente». En la doctrina alemana ha existido, desde la época de la Escuela de Derecho Público del período final del siglo XIX, un debate de gran interés sobre las leyes singulares o de caso concreto, que probablemente sea la razón de que la Ley Fundamental haya hecho mención a las mismas. P. LABAND se refirió a ellas al compo-

**76.**

*La ley como norma de producción de las normas reglamentarias.*

**77.**

*Significación actual de la generalidad de la ley.*

**78.**

*Desaparición de las justificaciones históricas del principio de la generalidad de la ley.*

**79.**

*La posición de las leyes particulares.*

**80.**

*En la Ley F. de Bonn.*

**81.**

*El debate de la doctrina alemana sobre las leyes de caso concreto.*

ner su teoría de la ley material. LABAND no opuso ningún inconveniente ni teórico ni constitucional para la aprobación de leyes de caso concreto. Lo normal es, desde luego, que las leyes sean generales, pero, según LABAND, no resulta imperativo que tenga que serlo siempre. Afirmó, a tal respecto, que «para una ley es posible tanto decidir un litigio pendiente como declarar la validez o invalidez de un acto de gobierno, reconocer o recusar una elección u otorgar un indulto o amnistía. No hay, en una palabra, ningún objeto de la vida estatal que no pueda convertirse en el contenido de una ley». Pero, establecidas estas consideraciones, LABAND añade inmediatamente que, desde luego, tales leyes no lo son en sentido material, sino en una acepción puramente formal ya que no contienen normas o proposiciones jurídicas de cualquier clase.

**82.**

LABAND y la ley material.

Estas extensiones de la doctrina de la ley material para explicar algunas versiones de las leyes particulares o de caso concreto fueron criticadas (en este punto quizás con mayor fundamento que en ningún otro) por la doctrina ulterior. En la obra de H. KELSEN radica un vigoroso retorno a la explicación de la necesaria generalidad de la ley como un elemento esencial del proceso creativo del Derecho que ha de ir, desde la producción de la norma abstracta, que incumbe al legislador, hasta sus desarrollos progresivos que concluyen con la creación de la norma última concreta, que corresponde a los aplicadores de las reglas a las situaciones de hecho que en ellas se contemplan. C. SCHMITT, también reivindicaría la generalidad de la ley apoyándola en la necesidad de que se mantenga el regular funcionamiento de los poderes en el Estado de Derecho, sin que asuma ninguno de ellos funciones que corresponden a otro. Si el legislador usara la ley para expedir órdenes, dictar actos administrativos o sentencias, toda la estructura del Estado y su funcionamiento estarían abocados al caos. Se abortaría también la independencia de los jueces en cuanto que tendrían que decidir según establecieran las leyes particulares y concretas en lugar de aplicando leyes generales y abstractas. En dos importantísimos dictámenes de C. SCHMITT está expuesta de manera detallada su opinión sobre las leyes de caso concreto [el primero de ellos es de 1926 y el segundo de 1952; *vid.* sobre ambos volumen tercero de este Tratado].

**83.**

KELSEN y la generalidad y abstracción como parte del proceso de creación de normas.

El debate siguió en Alemania con los desarrollos que hace E. FORSTHOFF sobre algunas propuestas de SCHMITT y que se concretan en la importante noción de «ley medida». Contienen estas normas regulaciones de situaciones singulares, provocadas por razones económicas o sociales que reclaman una atención particularizada, perentoria y, normal-

**84.**

C. SCHMITT y la ley particular.

**85.**

La noción de ley medida.

mente, de duración no indefinida. La dogmática de la ley medida recibió otras aportaciones importantes de la doctrina alemana a partir de la reunión celebrada en 1956 por la Asociación alemana de Profesores de Derecho Público en la que se produjo una influyente ponencia de MENGER.

En fin, las aportaciones últimas sobre el problema de los límites de la ley particular se han producido con ocasión de los comentarios al artículo 19.1 de la Ley Fundamental de Bonn que, como hemos señalado antes, permite, con determinadas condiciones, su aprobación. Los análisis (WENRHANH, KRUGER, HUBER, STARCK, etc.) se inclinan todos por subrayar que la ley particular no es una figura desechada sino posible, aunque no habitual, y que lo decisivo para valorar su constitucionalidad no es el número de personas a las que afecta, sino que el objeto de la regulación sea un caso particular. HUBER ha señalado que el artículo 19.1 de la Ley Fundamental recoge una presunción *iuris et de iure* contra las leyes particulares, entendidas en tal sentido.

En España, como ya hemos indicado, no ha hecho la Constitución ninguna mención de las posibles excepciones a la generalidad de la ley, aunque, sin duda, las admite. Incluso pueden justificarse en su texto algunos supuestos: las autorizaciones relativas a abdicaciones y renuncias reales y las resoluciones de dudas sobre la sucesión a la Corona (artículo 57.5 CE), la autorización de tratados de transferencia de soberanía (artículo 93), la reserva al sector público de recursos y servicios esenciales e intervenciones de empresas (artículo 128.2), la autorización para la emisión de deuda pública (artículo 135.1), la alteración de los límites provinciales (artículo 141.1), y la autorización de algunos procesos autonómicos singulares (artículo 144).

También en algunas leyes ordinarias se contempla la aprobación de leyes singulares. Por ejemplo, en relación con la enajenación de bienes públicos o con la autorización de créditos complementarios, o con excepciones, perdones y moratorias fiscales (Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, de 3 de noviembre; Ley 47/2003, General Presupuestaria, de 26 de noviembre, y Ley 58/2003, General Tributaria, de 17 de diciembre).

Una de estas provisiones de leyes singulares está en el artículo 10 de la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954, y ha sido precisamente un caso de expropiación, contenido en una ley de caso concreto, el que ha ofrecido la más destacada oportunidad de debatir los límites constitucionales de esta clase de leyes.

La cuestión dio lugar a un importante primer debate entre nosotros a propósito del asunto RUMASA y las Sentencias del Tribunal Constitu-

**86.**

*La ley particular en la Ley F. de Bonn.*

**87.**

*Las leyes particulares en la CE: provisiones expresas.*

**88.**

*Leyes particulares en la legislación ordinaria.*

**89.**

*El supuesto de las leyes expropiatorias singulares.*

**90.**

*Posición del TC.*

cional que lo valoraron desde el punto de vista constitucional (muy especialmente las SSTC 111/1983, de 2 de diciembre, y 166/1986, de 19 de diciembre).

**91.**  
*No existe prohibición general.*

**92.**  
*Límites.*

**93.**  
*Derivados de la separación de poderes.*

**94.**  
*Derivados de las garantías de los derechos.*

**95.**  
*Insuficiencias de las cuestiones de constitucionalidad.*

Tanto el Tribunal Constitucional como toda la doctrina están de acuerdo en que no hay en la Constitución ninguna prohibición, directa o implícita, de que las leyes tengan carácter singular o se refieran a un caso concreto. La ley normalmente es general, pero nada imposibilita en la Constitución que pueda no serlo cuando concurren circunstancias justificadas. El límite a esta clase de leyes no está en su falta de aplicación general, sino en que, naturalmente, no pueden vulnerar los derechos constitucionales, especialmente el de igualdad consagrado en el artículo 14 CE, ni apartarse de otras exigencias constitucionales, como la interdicción de la arbitrariedad (artículo 9.3). Salvado este obstáculo, las leyes singulares pueden encontrar otros límites en la articulación, separación y equilibrio entre los poderes públicos que la Constitución ha establecido. Una ley expropiatoria, como era el caso, si en lugar de limitarse a declarar la utilidad pública de la obra o servicio al que van a destinarse los bienes expropiados, se ocupa, además, de señalar directamente los bienes afectados por la expropiación, el justiprecio, el modo de producir la transferencia de los mismos, etc., está proyectando la función del legislador mucho más allá del ámbito constitucional propio, ya que tales funciones son de naturaleza administrativa y habitualmente son ejercidas por las Administraciones Públicas. Una ley singular de esta clase rompe el equilibrio ordinario de la separación de poderes que es un principio constitucional que se impone al legislador. Si, además, en el ordenamiento no existen garantías jurisdiccionales suficientes para que los particulares afectados por una decisión expropiatoria contenida en una ley puedan reaccionar contra ella, impugnándola directamente, ha de aceptarse que tal ley particular produce un doble efecto añadido: quebrar, por un lado, la separación entre la ley y la justicia en cuanto que está impidiendo el debate sobre una decisión de la que, por determinación constitucional, deberían poder conocer los tribunales; y, por otra parte, una vulneración del principio de tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 24.1 CE, al no ser posible que el ciudadano afectado por la decisión pueda impugnarla ante los Tribunales.

En nuestro sistema de garantías jurisdiccionales frente a las leyes se da, en efecto, la circunstancia de que los ciudadanos no tienen legitimación para impugnar directamente ante el Tribunal Constitucional, las leyes que afectan a sus derechos o intereses. De aquí debería haberse derivado que, mientras tal déficit no se revise, las leyes de

caso concreto que no permiten impugnación son inconstitucionales por vulneración del artículo 24.1 CE. Pero, no obstante, el Tribunal Constitucional, sorprendentemente, no lo entendió así, al considerar que a los efectos de la defensa contra la ley era suficiente con poder solicitar, del juez o tribunal ordinario que estuviera conociendo de algún acto aplicativo de la ley, que planteara una cuestión de constitucionalidad contra la misma ante el Tribunal Constitucional. Ello a pesar de que la elevación o no de tales cuestiones depende exclusivamente de la libre decisión de los jueces y no de la impugnación de parte. En su jurisprudencia ulterior el Tribunal Constitucional atendió las críticas que acaban de resumirse, establecidas en las primeras ediciones de este Tratado (y también en el ensayo sobre la «reserva de jurisdicción»; *vid. supra* volumen tercero) y ha impuesto la doctrina de que las leyes singulares son inconstitucionales cuando no permiten salvaguardar las garantías de los derechos y, muy especialmente, las consagradas en el artículo 24. Todo ello por las mismas razones que acaban de indicarse y que acogen, entre otras, las SSTC 203/2013, 129/2013 y 50/2015.

Nos basta, sin embargo, para el análisis que ahora estamos desarrollando, con las consideraciones anteriores para concluir con las observaciones sobre las transformaciones del dogma de la generalidad de la ley. Como se ha podido comprobar, se conserva en esencia, porque es connatural con el carácter abstracto que tiene que tener la ley, se conjuga con el principio de igualdad y se corresponde con el papel que la Constitución asigna a cada uno de los poderes del Estado. Pero, observados ciertos condicionamientos, ningún obstáculo opone la Constitución a la aprobación de leyes singulares.

Si se examinan en conjunto las transformaciones expuestas de la doctrina tradicional de la ley, se verá que tienen una grandísima importancia, porque no es, desde luego, cuestión menor que la ley haya perdido su condición de norma suprema, o la de norma habilitante de la producción de normas, o que ya no sea imprescindible su generalidad. Sin embargo, aun siendo todas y cada una de esas transformaciones decididamente capitales, tienen una relevancia limitada para el análisis de la decadencia y la reconstrucción de la teoría de la ley. Ello se debe a que tal concepción tuvo en cuenta tales singularidades. De manera que la teoría clásica de la ley quedó asentada, sobre todo, en el origen parlamentario de la norma, y en el monopolio de su producción por el Estado, así como en la indeterminación del ámbito material al que pueden extenderse las leyes, ya que se les reconoce fuerza suficiente para regular cualquier materia, sin que haya norma alguna que pueda oponerse.

**96.**

*Permanencia del dogma de la ley general.*

**97.**

*Los pilares de la teoría clásica de la ley.*



Esta indeterminación es completamente independiente de su condición subordinada a la Constitución. Esta vinculación implica que no puede vulnerarla. Pero, respetado este extremo, la ley puede producirse por cualquier dominio, sin que existan ámbitos acotados que queden fuera de su disponibilidad.

Pues bien, en nuestro criterio, las últimas y decisivas transformaciones de la concepción tradicional de la ley, que han afectado más profundamente a la teoría y deben tenerse en cuenta en los ensayos de reconstruirla, se refieren, precisamente, a los indicados extremos: la consolidación de un ordenamiento complejo caracterizado por la producción multifocal del Derecho, y la limitación de los ámbitos materiales disponibles para el legislador.

Estudiamos estas cuestiones basilares seguidamente.

### **B) La fragmentación de la voluntad general y la limitación constitucional de la ley, como criterios centrales para la reconstrucción de la teoría general**

Una nota esencial de la dogmática de la ley que impone el constitucionalismo revolucionario y que se afirma progresivamente a lo largo de los siglos XIX y XX, es, como ya nos consta, que la ley es expresión de la voluntad general. Es la realización del principio democrático, según el cual, son los representantes del pueblo, libremente elegidos, los que expresan en la Asamblea legislativa sus opiniones y adoptan las decisiones fundamentales. La configuración de la ley como expresión de la voluntad general, se recoge por primera vez en el artículo 6 de la Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, según hemos recordado. En el pensamiento de ROUSSEAU esa voluntad general es el simple sumatorio o acumulación de voluntades individuales de los ciudadanos donde reside la soberanía. La notable dificultad práctica de que las leyes se puedan elaborar recurriendo a una voluntad general tan desarticulada se supera, en pleno período constituyente, con la idea de representación. Así ocurrirá también en España con las Constituciones de la misma estirpe, por contraste con las doctrinarias que conjugan aquel principio con la preservación de un residuo originario de soberanía en el monarca.

Pero, dejando a salvo los períodos (más o menos extensos a lo largo del siglo XIX, tanto en Francia, como en Alemania y en España) en que se reconoce una fuente de legitimación para la producción de normas en algún principio (monárquico, histórico) distinto del democrático, la tendencia constitucional europea está inequívocamente orientada

#### **98.**

*El ataque a los pilares básicos.*

#### **99.**

*Los fundamentos del dogma de la voluntad general.*

#### **100.**

*Voluntad general desarticulada y representación.*

#### **101.**

*Paulatina demolición del principio monárquico.*

hacia la depuración de cualquier otro fundamento de legitimación del poder que no sea la voluntad del pueblo.

La consideración de la ley como expresión de la voluntad general es, pues, el punto de partida del constitucionalismo contemporáneo y, también, la concepción a la que retornan las ideas constitucionales cuando se libran finalmente de las adherencias historicistas y monárquicas de que se impregna el constitucionalismo europeo a partir del Congreso de Viena.

Como la voluntad general es el lugar en el que reside la soberanía y esta es, por esencia, indelegable e indivisible (cfr. sobre la teoría de la soberanía, desde su construcción en el período absolutista por BODINO y HOBBS, hasta su traslación al ciudadano en los movimientos filosóficos, ingleses y franceses, del siglo XVIII, volumen segundo), la ley, que es la forma más característica de la decisión del soberano, es, también, por definición, única. De aquí que la doctrina de la ley en el Estado legal, basada en un ordenamiento centralizado, se apoye en la idea de la unidad de la ley. Al principio del período constitucional se impone la negación de cualquier otra fuente de producción de Derecho, ya se trate de reglamentos administrativos o de sentencias judiciales. Cuando surge vigoroso el poder reglamentario de la Administración, se configura como subordinado o vicarial, sometido a la ley por el principio de jerarquía, que es el armazón técnico sobre el que sigue sosteniendo el mismo principio de unidad de la ley. Y, en fin, en tributo a dicha unidad, la doctrina más influyente del siglo XIX, de A. DE TOCQUEVILLE a P. LABAND, de B. CONSTANT a CARRÉ DE MALBERG o a CÁNOVAS, se muestra convencida de que no existen diferencias sustanciales entre la Constitución y la ley ordinaria, de manera que se acepta que sean normas de la misma especie y rango hasta el punto de que la primera no tenga protección alguna frente a las modificaciones que puedan decidirse por el legislador ordinario.

Así las cosas, cuando se construye, ya concluyendo el siglo XIX y en los primeros años del siglo XX, la doctrina de la reserva de ley de la que resulta que solo la ley puede legítimamente afectar a la libertad y la propiedad de los ciudadanos, es indudable la identificación de la norma en cuyo beneficio opera la reserva. Es la ley única aprobada por el depositario de la soberanía, el Parlamento del Estado. La ley se identifica por su origen y por el procedimiento seguido para su aprobación.

Los Estados constitucionales fundados sobre ordenamientos complejos han roto el principio de unidad de la ley. Como venimos expli-

**102.**

*El tiempo  
de la ley única.*

**103.**

*Proyecciones  
de la unidad  
de la ley.*

**104.**

*Reserva  
material de ley  
y ley formal.*

**105.**  
Ruptura de la  
unidad de la ley.

cando, no es la ley la norma suprema, sino la Constitución, que se sitúa en un rango y posición ordinamental completamente diverso del de la ley. Tampoco se articula todo el ordenamiento a partir de la ley del Estado. La característica más deslumbrante y renovadora de los modernos ordenamientos complejos no es la abrumadora cantidad de normas que los integran, sino la existencia de varias fuentes originarias de legitimación de la producción de Derecho. La ruptura de la unidad de la ley supone, como presupuesto, que se ha dividido también la voluntad general que en los ordenamientos actuales solo se expresa unitariamente en el momento constituyente o con ocasión de ejercer el poder de reforma constitucional, pero no al hacer uso del poder legislativo ordinario.

**106.**  
Nuevas expresiones  
de una voluntad  
general  
fragmentada.

Dicho poder se habilita desde la Constitución a favor de diversas instancias supranacionales e infraestatales. El punto de referencia unitario de todo el ordenamiento sigue siendo la Constitución que es donde se contiene toda la regulación de la producción normativa, pero el apoyo de los poderes normativos constituidos no es la ley ordinaria, sino la Constitución, que legitima con la misma fuerza a las leyes del Estado, a las disposiciones supraestatales o a las leyes autonómicas.

Quiere ello decir que la voluntad general no se manifiesta o trasladada de un modo excluyente y único a través de la ley del Estado, sino también a través de las leyes supranacionales y de las leyes autonómicas. Tal fragmentación implica que el soberano no desarrolla todo su poder legislativo de un modo concentrado y a través de decisiones con forma única, las leyes del Estado, sino empleando también otros tipos normativos con idéntico rango teórico.

**107.**  
Habilitación  
constitucional de la  
fragmentación  
de la voluntad  
general.

Todas estas formas de expresión de la voluntad general están habilitadas, como decimos, directamente desde la Constitución, por lo que la primera tarea que impone la reconstrucción de la teoría de la ley es la identificación en la Constitución de todas las piezas en las que se fragmenta la expresión de la voluntad general, antes canalizada siempre a través del conducto formal único de las leyes del Estado.

**108.**  
Los cuerpos  
legisladores.

En nuestro sistema constitucional este *despiece de poderes normativos originarios* está hecho, desde luego, a favor del Estado, ya que el poder legislativo principal (por la extensión con que se concibe, las materias a que se refiere, y los instrumentos normativos que utiliza) se le adjudica. También a favor de las Comunidades Autónomas, a las que se reconocen potestades legislativas de naturaleza parangonable con las del Estado, como estudiaremos singularmente más adelante en este volumen. A las instituciones comunitarias europeas, en cuanto

que se activan las previsiones del artículo 93 CE, ratificando los tratados que integran el Derecho comunitario primario. En su caso, a otras instituciones internacionales de conformidad con los tratados que pueda ratificar el Estado (artículo 94 y ss. CE). A las corporaciones locales (artículos 137 y 140), ya que si bien no se les atribuye un poder normativo de naturaleza legislativa, ninguna duda cabe de que sus potestades normativas son originarias, ya que se fundamentan directamente en la Constitución y no en la ley. Y, en fin, a otros órganos e instituciones a los que la Constitución reconoce, expresa o implícitamente, potestades normativas, aunque no sean generales, como en los casos antes indicados, sino especializadas.

Todos los órganos con competencias normativas generales legitimadas en la Constitución (las únicas excepciones son los decretos-leyes del artículo 86 CE, que se justifican en razones de urgencia y que, no obstante, se tramitan ulteriormente como leyes, y también los decretos legislativos, pero en este caso se requiere una habilitación secundaria decidida por las Cortes) tienen en común apoyarse en una base representativa directa, en cuanto que sus titulares son elegidos democráticamente (Cortes Generales, Parlamento Europeo, Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, Ayuntamientos). Estas son las piezas en las que aparece descompuesto el soberano. Las demás, son las expresiones múltiples de potestad para la creación de Derecho en la actualidad, que también se reconoce a otras instituciones constitucionales, aunque su legitimación democrática sea indirecta (potestades comunitarias del Tribunal Constitucional, del Consejo General del Poder Judicial, etc.).

Cuando la Constitución reserva a la ley la regulación de una determinada materia, está invocando la decisión de alguno de estos poderes normativos originarios. Aunque, desde luego, no es indiferente que la respuesta normativa proceda de cualquiera de ellos. La Constitución añade criterios selectivos que determinan la preferencia de unas leyes sobre otras. Algunas reservas constitucionales de ley están hechas específicamente en favor de leyes del Estado y no de otra clase de leyes. Cuando tal precisión no existe, la determinación de la clase de norma que tiene que concurrir a cubrir la reserva depende del reparto de competencias entre los diversos legisladores que la propia Constitución ordena. Unas veces fijando criterios materiales muy definidos (artículos 148 y 149 CE) que luego concreten los Estatutos de Autonomía (artículo 147 CE), otras mediante reenvíos a lo que establezcan los Tratados que se suscriben (artículo 93 CE), otras, en fin, por

**109.**

*Unidad y despiece del soberano.*

**110.**

*Los ámbitos materiales propios de cada ley: reservas.*

remisión a la ley ordinaria para que ella misma lo concrete (artículos 137 y 140 CE, en relación con las entidades locales).

**111.**  
*¿Satisfacen las  
normas locales las  
reservas de ley?*

Tal vez, de todas las expresadas, la cuestión más delicada de resolver sea la de determinar la medida en que las normas de las corporaciones locales, que no tienen naturaleza de leyes, puedan satisfacer las reservas de ley que la Constitución establece. Aunque nos referiremos extensamente a esta cuestión en el volumen siguiente, puede avanzarse que forma parte de la autonomía local, indeclinablemente, el reconocimiento de un poder normativo suficiente para atender los intereses locales. Esta potestad regulatoria puede ser delimitada por la ley, pero no consumida porque, en tal caso, la ley vulneraría la garantía constitucional de la autonomía. Cuando, en ejercicio de ese poder normativo se afectan materias que están reservadas a la ley, tal intervención es legítima si no vulnera lo que otras leyes, dictadas en materia de la competencia de las instituciones estatales o autonómicas, establezcan.

**112.**  
*Límites.*

Insistimos, por tanto, en que la caracterización de la ley, en el sistema de unidad de la ley, por las notas de su origen y raigambre en la voluntad popular y por la forma que adopta, ha sido sustituida por un sistema de pluralidad de leyes en cuyo marco se diversifica el origen de las normas y se admiten diversas expresiones formales de las mismas. Este es un cambio muy importante, pero no es menos decisiva la circunstancia de que para reconducir a la unidad el ordenamiento jurídico, evitando confrontaciones entre normas, es necesario recurrir a criterios materiales para la atribución a cada uno de los poderes normativos originariamente legitimados en la Constitución un bloque de competencias propias.

**113.**  
*Resumen  
de las transforma-  
ciones.*

Supone todo ello, en definitiva, que la fragmentación del dogma de la unidad de la ley impide mantener una teoría de la ley fundada exclusivamente en criterios de orden formal.

**114.**  
*Criterios  
materiales.*

El otro elemento crucial que debe servir de soporte para la reconstrucción de la teoría de la ley, es el abandono del principio de indeterminación del ámbito material a que puede referirse la ley. Este principio, explicado habitualmente como primacía de la ley sobre cualquier otra norma, significa que la ley no solo puede regular libremente las materias reservadas a la ley, sino cualquier otra que concierna a los intereses generales. Con esta regla se ha pretendido indicar, sobre todo, que no hay dominio alguno atribuido a la decisión de cualquier otro poder (especialmente del poder reglamentario de la Administración) en el que la ley no pueda entrar.

**115.**  
*El fin del  
principio  
de indeterminación  
o primacía.*

Esta concepción ha decaído. De lo expuesto sobre los repartos de competencias legislativas entre diversos legisladores ya resulta que el

ámbito material a que pueden extenderse las leyes es limitado. Pero no es a esta limitación a la que nos referimos ahora, sino a las que la Constitución impone a la ley, en general, impidiéndole incorporar regulaciones que están reservadas a la propia Constitución o a otros poderes públicos distintos del legislativo. Esta circunstancia obliga a introducir en la nueva teoría de la ley elementos que expliquen sus condicionamientos o limitaciones.

Uno muy general, derivado directamente de la Constitución, es la garantía del contenido esencial en la regulación de los derechos, o el respeto a la garantía institucional en la regulación de las instituciones constitucionalmente consagradas. No nos extenderemos mucho en el análisis de estos límites, sobre los que habremos de volver al tratar de la reserva de ley en el volumen siguiente. Bastarán ahora algunas indicaciones sumarias.

La primitiva concepción schmittiana de la garantía institucional se dirige justamente a la salvaguarda, frente al legislador, de algunas instituciones a las que la Constitución dispensa una protección especial con «el fin de hacer imposible su supresión por la legislación ordinaria». Posteriormente esta herencia doctrinal aprovechará también a los derechos fundamentales, de modo que tampoco pueda el legislador penetrar en su regulación sin ninguna clase de límite. Un desarrollo de la misma técnica, aplicada a los derechos fundamentales, es la garantía del contenido esencial, actualmente declarada en el artículo 53.1 de la Constitución, que recoge un concepto que procede del artículo 19 de la Ley Fundamental de Bonn.

La jurisprudencia constitucional española ha utilizado tanto la técnica de las garantías institucionales (desde las Sentencias de 13 de febrero y 26 de julio de 1981), como la preservación del contenido esencial de los derechos frente al legislador (SSTC 1/1998, 140/1999, 224/1999, 153/2000, etc.). Incluso, más allá de la protección dispensada por la técnica del contenido esencial, alguna jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal alemán, comentada por la doctrina de ese país (BLECKMANN, LERCHE, WINKLER), se ha planteado si, además de la reserva de ley para los derechos fundamentales, puede hablarse de una *reserva de Constitución* en los supuestos en los que, o bien no existe posibilidad alguna de que la ley regule o intervenga en el ámbito del Derecho porque su contenido está suficientemente definido en la Constitución y su eficacia es plena, o bien si, al menos, las delimitaciones o restricciones de derechos acordadas por el legislador tienen que fundarse necesariamente en la preservación de otros derechos o intereses contemplados en la propia Constitución. Aunque la jurisprudencia constitucional espa-

**116.**  
*Limitación del ámbito material disponible para la ley.*

**117.**  
*Clase de límite a la ley.*

**118.**  
*El límite de la garantía institucional.*

**119.**  
*Límite del contenido esencial.*

**120.**  
*Jurisprudencia del TC y doctrina.*

**121.**  
*Reserva de Constitución.*

ñola no ha recogido, hasta donde nos consta, específicamente el concepto de reserva de Constitución con la aplicación indicada, puede deducirse de algunas sentencias la exigencia de que algunas limitaciones legales reúnan las condiciones indicadas, como ha llegado a comentar la doctrina (entre los administrativistas E. DOMÉNECH PASCUAL, en otras áreas, CARBONELL MATEU, ABA CATOIRA, AGUIAR LUQUE, etc.).

Una aplicación distinta de la reserva de Constitución, a los efectos de poner límites a los contenidos regulatorios de la ley, es la que resulta de la muy peculiar y discutida Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto, en cuyo Fundamento Jurídico 4.º el Tribunal Constitucional negó rotundamente que el legislador ordinario pueda dictar «normas meramente interpretativas, cuyo exclusivo objeto sea precisar el único sentido, entre los varios posibles, que deba atribuirse a un determinado concepto o precepto de la Constitución, pues, al reducir las distintas posibilidades o alternativas del texto constitucional a una sola, completa de hecho la obra del poder constituyente, cruzando al hacerlo la línea divisoria entre el poder constituyente y los poderes constituidos». La Sentencia, cuya crítica en este punto ya formulamos en el momento de su aparición, apela a la existencia de «límites intrínsecos de la potestad legislativa del Estado».

**122.**  
*Reserva  
constitucional  
de interpretación.*

En fin, otra restricción reseñable a la omnipotencia regulatoria de la ley viene dada por las reservas de atribuciones que la Constitución hace en favor del poder judicial, en términos que hemos denominado «reserva de jurisdicción» [para un desarrollo de esta cuestión *vid.* volumen tercero de este Tratado].

**123.**  
*El límite  
de la reserva  
de jurisdicción.*

La reserva de jurisdicción está vinculada al principio de independencia de la justicia (artículo 117.1 CE) y de la exclusividad de sus funciones (artículo 117.3), que son imprescindibles para que pueda gozar de plenitud el derecho a la tutela judicial efectiva que consagra el artículo 24 CE.

En la exposición indicada sobre el contenido de la reserva de jurisdicción, a la que nos hemos remitido, hemos considerado que dicha reserva impide que una ley excluya todo control jurisdiccional de las decisiones materialmente administrativas que pueda haber adoptado en sustitución de la Administración; de modo general, afectan a la reserva de jurisdicción todas las leyes materialmente administrativas, caracterizadas por adoptar decisiones que no están reservadas a la ley (la extensión injustificada de las regulaciones de rango legal, que tienen muy a la mano los múltiples poderes legislativos de un Estado descentralizado, laminan las posibilidades de control de dichas decisiones, en cuanto que

**124.**  
*Manifestación  
del límite resultante  
de la reserva  
de jurisdicción.*

no corresponden a la jurisdicción ordinaria). Se vulnera la reserva de jurisdicción cuando una ley impide que los particulares ejerzan sus derechos procesales ante órganos jurisdiccionales, cambiando sobrevenida-mente las reglas del procedimiento, o las relativas a la competencia, o eviten la aplicación de principios sustantivos (por ejemplo el de culpabi-lidad, imponiendo la responsabilidad de hechos punibles a quienes no son culpables: SSTC 146/1994, sobre solidaridad de todos los miembros de la familia frente a la Hacienda Pública, aunque no resulten responsa-bles de los hechos; supuestos parangonables en las SSTC 131/1987, 219/1988, 254/1988, 150/1991, etc.). La ley se interfiere en la reserva de jurisdicción siempre que asume ella misma potestades que deben per-tener a los jueces y tribunales porque consisten en la resolución de controversias o en decisiones sobre la legalidad de actos y resoluciones administrativas, o en la ejecución de lo juzgado (en este sentido, son contradictorias con la reserva de jurisdicción las leyes que restringen el sometimiento pleno de todos los actos de la Administración a la justicia, o limitan las potestades judiciales de ejecución de sentencias atribuyén-dolas a la Administración). Igualmente afectan a la reserva de jurisdic-ción las leyes de validación, que se interfieren en el curso de los proce-sos judiciales, o les privan de eficacia, o se imponen sobre lo resuelto por los tribunales, sin que medien causas de interés general que lo jus-tifiquen suficientemente (en el ámbito de la aplicación del Convenio Europeo de 1950, *vid.* las Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, entre otras, *Refinerías griegas Stran y Stratis Andreatis v. Grecia*, *Building Societies*, de 2 de octubre de 1997; *Papageorgiou v. Grecia*, de 22 de octubre de 1997; *Zielinsky y Pardal v. Francia*, de 28 de octubre de 1999; *Anagnostopoulos v. Grecia*, de 7 de noviembre de 2000; *Adamogiannis v. Grecia*, de 14 de marzo de 2003, etc.). En España SSTC 73/2000, de 14 de marzo, y 273/2000, de 15 de noviembre. Sobre el régimen de las convalidaciones legislativas *vid.* volumen segundo de esta obra.

### C) Conclusiones sobre la teoría de la ley

No insistiremos más en explicar las transformaciones de la ley, en la matizada centralidad, subordinada a la Constitución, que tiene en los actuales ordenamientos complejos.

*Los cambios radican en la multiplicación de los puntos o fuentes capaces de hacer brotar el Derecho, la variedad de normas que tienen actualmente la naturaleza de leyes, los límites de todo orden que han contribuido a reducir su inicial indeterminación o la primitiva inconcre-ción del ámbito material al que las leyes pueden extenderse, y la pér-*



*da del dominio sobre el ordenamiento en cuanto que la ley ha dejado de ser la norma sobre producción de normas.*

Hay, pues, más legisladores, más formas legislativas y una delimitación de los campos que pueden ser legítimamente regulados por cada una de ellas, con lo que a los tradicionales elementos definitorios de carácter formal (la ley como norma procedente del Parlamento a la que se atribuye precisamente esa forma específica para distinguirla de los reglamentos o de cualquier otra), se ha añadido uno material que va vinculado a la delimitación del ámbito regulatorio que pertenece no solo a cada legislador sino también a cada forma legislativa (ley orgánica, Estatuto de Autonomía, ley ordinaria, leyes básicas, leyes autonómicas, etc.).

Ninguna de esas formas legislativas es ya suprema, sino sometida a la Constitución (en el caso de las normas comunitarias de Derecho derivado, tal sometimiento es a la norma superior de su ordenamiento, que está formada de la suma de los Tratados fundacionales, sus reformas y ampliaciones. Ninguna tiene el dominio sobre la producción y la dinámica de las demás normas escritas. Todas ellas, en fin, están constreñidas, en cuanto a la disponibilidad de las materias que pueden regular o fines que pueden perseguir, a las reservas constitucionales que excluyen su intervención, total o parcial, en el sentido que hemos examinado en el apartado anterior.

Conservan, en fin, las leyes su total preeminencia jerárquica sobre los reglamentos de las Administraciones Públicas. Pero incluso esta relación hay que entenderla de modo especial en el caso de las ordenanzas y reglamentos municipales, porque, aunque la ley pueda desplazar a este tipo de normas, no puede sustituir completamente su función regulatoria que está vinculada con la autonomía local, garantizada en la Constitución. Esta preservación constitucional del núcleo esencial de la autonomía se traduce en una minoración del poder dispositivo de la ley y, en contrapartida, una mayor capacidad de las ordenanzas para intervenir en la regulación de materias y enunciados que, con carácter general, están reservados a las leyes.

Lo anterior obliga, en fin, a que la teoría de la ley se abra para aceptar que algunas proposiciones normativas incluidas en normas locales pueden referirse legítimamente a materias reservadas a la ley, aunque tengan que operar con el límite de respetar lo establecido en la legalidad vigente.

Ley, por tanto, en el sentido constitucional, es, en un ordenamiento complejo como el nuestro, toda norma con dicha forma, aprobada en

### 125.

*Criterios materiales añadidos a la teoría formal de la ley.*

### 126.

*Ámbitos y límites.*

el marco de sus competencias por los órganos legislativos elegidos directamente por los ciudadanos. Tienen también la consideración constitucional de ley por su posición en el ordenamiento jurídico y por su legitimación para satisfacer las reservas constitucionales de ley, de acuerdo con las normas que delimitan sus atribuciones, las normas dictadas por la Unión Europea y las ordenanzas municipales, aunque no revistan la forma de leyes. A otras normas dictadas por órganos constitucionales puede reconocerse la misma posición ordinal en los casos especializados a que se refieren (cfr. Capítulo IV).

Tienen también rango de leyes, por determinación constitucional, los decretos-leyes dictados por razones de urgencia o necesidad y los decretos aprobados en base a delegaciones legislativas.

## II. LAS FORMAS DE LA LEGISLACIÓN EUROPEA

### 1. ESTRUCTURA Y CARACTERÍSTICAS DE UN ORDENAMIENTO MUY COMPLEJO Y CAMBIANTE

Algunas referencias al ordenamiento jurídico europeo y a las normas que lo integran han sido hechas ya en este Tratado al referirnos, en los volúmenes tercer, cuarto y quinto a la legalidad supranacional europea, y a los principios que rigen las relaciones entre el ordenamiento comunitario e interno (efecto directo y primacía) y, específicamente, a la posición de las normas comunitarias en relación con la Constitución interna. No volveremos ahora sobre estas cuestiones, que damos por cumplidamente expuestas. Se trata ahora de completar el análisis de la estructura y características del ordenamiento comunitario.

Procedería la calificación del ordenamiento europeo como un ordenamiento desordenado de no ser porque la idea de ordenamiento trata de expresar, fundamentalmente, la existencia de un orden donde se conjugan toda clase de normas en un sistema claro y accesible para los aplicadores del Derecho. Sin embargo, esta característica solo se da dudosamente en el caso del ordenamiento europeo. Pero la jurisprudencia del Tribunal de Justicia no ha dudado desde hace muchos años, en reiterar que el Derecho comunitario constituye un ordenamiento jurídico con características propias, distintas de las clásicas del Derecho internacional. Que el Derecho comunitario es algo más que un simple agregado de normas es una afirmación que procede de la vieja e importante Sentencia *Van Gend en Loos* de 5 de febrero de 1963. Dijo en esta ocasión memorable el Tribunal de Justicia que el Tratado fundacional de

#### 127.

*El Derecho comunitario como ordenamiento.*

**128.**  
Características  
del ordenamiento,  
según el TJ.

**129.**  
Distinto  
del Derecho  
internacional.

**130.**  
Autonomía.

**131.**  
Fundamento  
del desorden.

la Comunidad Económica Europea es algo más que un simple acuerdo concebido para fijar obligaciones mutuas entre los Estados miembros. El Tratado, más allá de los Gobiernos, contempla a los pueblos y afecta tanto a los Estados miembros como a sus nacionales. Estos últimos están llamados a colaborar a través del Parlamento y el Comité Económico y Social en el funcionamiento de la Comunidad. Además, decía la Sentencia, hay que considerar el papel del Tribunal de Justicia asegurando la unidad de interpretación del Tratado por los órganos jurisdiccionales nacionales, lo que confirma que los Estados han reconocido al Derecho comunitario una autoridad susceptible de ser invocada por sus nacionales ante sus jurisdicciones. De todas estas circunstancias concluye la Sentencia que la Comunidad «constituye un nuevo ordenamiento jurídico de Derecho internacional». Habría que añadir, que la nota jurídica que diferencia este nuevo ordenamiento esencialmente es la de que sus normas son más completas, en cuanto no necesitan del apoyo de la legislación nacional para tener aplicación inmediata. El efecto directo y la primacía del Derecho comunitario, reconocidos en aquella Sentencia, son subrayados como notas esenciales del ordenamiento jurídico comunitario en la siguiente Sentencia *Costa v. ENEL*, de 15 de julio de 1964, en la que además se insiste en su autonomía en relación con el Derecho internacional. La autonomía del Derecho comunitario ha sido desde estas primeras Sentencias siempre enfatizada por el Tribunal de Justicia, para dejar establecida firmemente la frontera, de una parte, con el Derecho internacional (en el Dictamen 1/91, Fundamento 21, dijo el Tribunal de Justicia que «aunque haya sido celebrado en forma de convenio internacional, no por ello deja de ser la carta constitucional de una Comunidad de Derecho») y, por otra parte, con respecto del Derecho de los Estados miembros, que no pueden condicionar de ningún modo la observancia de lo establecido en los Tratados. El incumplimiento no puede fundarse tampoco en la conducta seguida por otro Estado, ya que los Tratados no permiten «tomar unilateralmente medidas de defensa». El Derecho comunitario es también perfectamente autónomo del Derecho interno (entre otras Sentencias que reflejan esta jurisprudencia reiterada, pueden recordarse *Internationale Handelsgesellschaft*, de 17 de diciembre de 1970; *Comisión v. Francia*, de 25 de septiembre de 1979; *Comisión v. Alemania*, de 14 de febrero de 1984; *Comisión v. Reino Unido*, de 9 de julio de 1999, etc.).

Inequívocamente el Derecho comunitario constituye desde entonces un ordenamiento jurídico, formado por normas y principios, en cuya articulación y convivencia ha cumplido un papel decisivo la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Pero es destacable en este complejo de normas, la diversidad, la variedad de proce-

dimientos de aprobación y reforma, y la carencia de criterios básicos de orden interno para ordenar las relaciones entre las normas que integran el sistema normativo.

En cuanto a esto último, y salvo el fracasado intento efectuado por el Tratado por el que se instituye la Constitución europea de 2004, no ha llegado a reconocerse expresamente la articulación jerarquizada de las normas que integran el ordenamiento comunitario. Antes de esa ocasión, también fracasaron algunos intentos de incorporar a los Tratados reglas de jerarquización normativa. Con ocasión del Tratado de la Unión Europea de Maastricht, se formularon varias propuestas dirigidas a modificar la tipología de actos y a jerarquizarlos, pero tales propuestas no prosperaron, aunque en una de las Declaraciones anejas al Tratado de la Unión se recogió como uno de los objetivos de la Conferencia Intergubernamental de 1996, el estudio de «la medida en que sería posible revisar la clasificación de los actos comunitarios, con vistas a establecer una adecuada jerarquía entre las distintas categorías de normas». Tampoco se consiguió una modificación en tal sentido con ocasión de la aprobación del Tratado de Ámsterdam. En la Declaración 23 aneja al Tratado de Niza se aplazó la cuestión hasta la Conferencia Intergubernamental de la que habría de salir el proyecto del Tratado constitucional, donde efectivamente, como veremos más adelante, existe una moderada redefinición del sistema normativo incorporando principios de ordenación interna de las normas.

No obstante lo anterior en algunos documentos importantes como el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, que añadió el Tratado de Ámsterdam al Tratado CE, se establecieron criterios sobre la elaboración y aplicación de algunas clases de normas comunitarias, especialmente para evitar una sobrerregulación contraria a la regla de la subsidiariedad. En tal sentido, el apartado 6 del Protocolo donde se dice, entre otras cosas, que «La Comunidad debería legislar únicamente en la medida de lo necesario. En igualdad de condiciones, las directivas serán preferibles a los reglamentos, y las directivas marco a las medidas detalladas...».

La complejidad del ordenamiento comunitario tiene manifestaciones muy diversas: 1.º El Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (firmado en Roma el 25 de marzo de 1957) y el de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (adoptado en Roma el 25 de marzo de 1957), han sido modificados en varias ocasiones, tanto por otros Tratados que modifican su contenido, como por los Tratados en los que se ha acordado la adhesión de nuevos Estados a la Comunidad Europea. 2.º Los Tratados habilitan a las instituciones comunita-

**132.**

*En busca del principio de jerarquía.*

**133.**

*Factores. La subsidiariedad como elemento de orden.*

**134.**

*Descripción de la complejidad del ordenamiento comunitario.*

**135.**  
*Normas típicas.*

**136.**  
*PESC y CAJI.*

**137.**  
*Variaciones  
en la eficacia.  
Especialidades.*

**138.**  
*Resolución  
de contradicciones  
entre normas.*

rias para la producción de normas que integran el denominado Derecho comunitario derivado. Las normas de este carácter producidas desde la fundación de la Comunidad Europea forman un volumen enorme y desarticulado, sometido a revisiones continuas. 3.º El Tratado de Maastricht añadió al ámbito comunitario las «políticas y formas de cooperación», que radican en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Cooperación en Asuntos de Justicia y de Interior (CAJI), marco en el que también se elaboran normas, de diversa eficacia, siguiendo procedimientos específicos, que no son parangonables con las que se elaboran y aprueban en el ámbito comunitario, ni tienen sus mismos efectos. Estos «actos jurídicos», de indiscutible naturaleza normativa, adoptados por el Consejo Europeo y el Consejo de la Unión, pueden consistir en «estrategias comunes», «posiciones comunes» y «acciones comunes», en lo que concierne al ámbito de la PESC, y las «posiciones comunes», «decisiones marco», «decisiones», «convenios complementarios» y «acuerdos con terceros», por lo que concierne al ámbito del pilar de Cooperación Policial y Judicial Penal. 4.º La pluralidad de las normas se agrava, además, por la circunstancia de que, aun en el plano del Derecho originario constituido por los Tratados, estos prevén una diversificación de las obligaciones que contraen los Estados miembros. Por ejemplo, el «Protocolo sobre determinadas disposiciones relativas al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte», determina que aun formando estos Estados parte de la Unión Europea, se exceptúa en su caso la aplicación de disposiciones centrales relativas a la Unión Económica y Monetaria; de otro carácter es la decisión de los Jefes de Estado y de Gobierno adoptada en el Consejo de Edimburgo los días 11 y 12 de diciembre de 1992, que también establece excepciones en materia de ciudadanía, de unión económica y monetaria, de cooperación judicial y PESC para Dinamarca; o incluso la Declaración Europea del Consejo de Sevilla de 2002, que da pábulo al sostenimiento de interpretaciones favorables a la posición irlandesa respecto de algunas regulaciones del Tratado de la Unión. Esta línea de la especialidad y la excepción también resulta de diversos Protocolos del Tratado de Ámsterdam y ha sido mantenida en los protocolos del Tratado de la Unión, que recogen especificidades para algunos ámbitos en relación con Reino Unido, Irlanda y Dinamarca. 5.º Al no estar reconocido el orden jerárquico entre las normas comunitarias, el Tribunal de Justicia ha tenido que valerse de los recursos de nulidad y de omisión (artículos 263 y siguientes del TFUE), para superar las contradicciones entre normas y evitar las modificaciones indirectas de los Tratados, cuya rigidez está, sin embargo, protegida por la exigencia de un procedimiento especial de

modificación que requiere la ratificación de todos los Estados miembros (artículo 48 Tratado UE).

El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, trató de hacer sin éxito un moderado esfuerzo de ordenación del sistema normativo. Se contemplaba en este Tratado un ordenamiento jurídico en tres niveles. El primero sería el constituido por el propio Tratado constitucional. El segundo, estaría constituido por los que denominaba «actos legislativos» (artículo 1-34), es decir, las leyes y las leyes marco europeas, denominaciones con las que se designaron normas con las mismas características que las descritas en el Tratado CE (el viejo artículo 189). Y en el tercero, los «reglamentos europeos delegados» (artículo 1-36), que podrían ser aprobados por la Comisión, mediando una habilitación contenida en una ley o una ley marco europea para que las completasen o incluso modificasen elementos no esenciales. Las leyes marco europeas delimitarían, de forma expresa, los objetivos, el contenido, el alcance y la duración de la delegación de poderes, teniendo en cuenta que la regulación de los elementos esenciales siempre quedaría reservada a la ley o a la ley marco europea y no podría ser objeto de delegación. La jerarquización entre los Tratados, actos legislativos y reglamentos delegados, quedaba aclarada.

También intentó el Tratado constitucional la incorporación por primera vez de la regla de la primacía de las normas comunitarias sobre el Derecho interno, regla solo asentada en la jurisprudencia. Decía a este propósito el artículo I-6 que «la Constitución y el Derecho adoptado por las instituciones de la Unión en el ejercicio de las competencias que se le atribuyen a ésta primarán sobre el Derecho de los Estados miembros». En la declaración incluida en el Acta final de la Conferencia Intergubernamental de 2004 se aclaró, sin necesidad, que la «Conferencia hace constar que las disposiciones del artículo I-5 bis (en la redacción final del Tratado, artículo I-6) reflejan la actual jurisprudencia del Tribunal de Justicia».

Se ocupaba, en fin, el Tratado constitucional de delimitar el ámbito de aplicación del Derecho comunitario originario, contenido en los Tratados, desde el punto de vista material, temporal y territorial. En cuanto a lo primero las normas comunitarias solo han de aprobarse en el marco de las competencias que la Unión tiene atribuidas. Respecto de su eficacia temporal, el artículo IV-446 estableció que «el presente Tratado se celebra por un período de tiempo ilimitado». Y por lo que concierne al ámbito territorial de aplicación, se mantuvo el viejo contenido del artículo 299 del Tratado constitutivo.

**139.**

*Articulación y ordenación del sistema normativo comunitario en el Tratado constitucional.*

**140.**

*Reconocimiento expreso de la primacía.*

**141.**

*Ámbito de aplicación material, temporal y territorial.*

## 2. EL DERECHO ORIGINARIO: LOS TRATADOS CONSTITUTIVOS

Los Tratados constitutivos de la Comunidad Europea y de la Comunidad de la Energía Atómica, adoptados ambos en Roma el 25 de marzo de 1957, han sido objeto de muy variadas modificaciones a lo largo de su período de vigencia. Además de las reformas de carácter institucional de 1957 y 1965 afectantes a la Asamblea, el Tribunal de Justicia, la Comisión y el Consejo, el Tratado de Luxemburgo de 22 de abril de 1970 modificó diversas disposiciones presupuestarias y financieras de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, y el Tratado de Bruselas de 22 de julio de 1975, constituyó un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas. En este bloque de Tratados que produjeron reformas institucionales hay que incluir también el Tratado de Bruselas de 10 de julio de 1975, que modificó diversas disposiciones del Protocolo sobre los Estatutos del Banco Europeo de Inversiones.

No obstante, las modificaciones más importantes son las que se han producido siguiendo el procedimiento de revisión contemplado en los propios Tratados constitutivos, que han dado lugar a la aprobación de los siguientes Tratados concretos: 1.º El Acta Única Europea, adoptado en Luxemburgo el 27 de febrero de 1986; 2.º El Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992; 3.º El Tratado de Ámsterdam, por el que se modifica el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, que se firma el 2 de octubre de 1997; el Tratado de Niza, que modifica los mismos Tratados referidos y se adopta el 26 de febrero de 2001; 4.º el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa adoptado por el Consejo de Bruselas los días 17 y 18 de junio de 2004, no ratificado por algunos Estados y finalmente retirado; y 5.º el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007, del que han resultado importantes modificaciones que han dado lugar a las versiones consolidadas (publicadas en 2010) del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Además los Tratados constitutivos han sido objeto de múltiples matizaciones y adaptaciones como consecuencia de las sucesivas ampliaciones de la Comunidad Europea y la Unión, hechas efectivas mediante los Tratados de adhesión que se han firmado desde el 3 de enero de 1972 (este para la adhesión de Dinamarca, Irlanda y Reino Unido), pasando por el de 12 de junio de 1985 (relativo a España y Portugal), el de 16 de abril de 2003, relativo a la adhesión de la Repú-

### 142.

*Los tratados originarios y sus primeras reformas.*

### 143.

*Las revisiones de los Tratados fundacionales.*

### 144.

*Efectos de los Tratados de adhesión.*

blica Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia; y Tratado de 25 de abril de 2005, relativo a la adhesión de la República de Bulgaria y de la República de Rumanía a la Unión Europea.

El Tratado constitucional (artículo IV-437) acuerda la derogación del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y el Tratado de la Unión Europea, así como, con ciertas condiciones, los actos y Tratados que los complementaron y modificaron.

Los Tratados con sus protocolos y anexos son normas que se elaboran con arreglo a lo establecido en el Derecho internacional en materia de Tratados. De modo concreto, de acuerdo con lo que establece el Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1989, en cuyo estudio no hemos de entrar nosotros.

Por lo que concierne a su modificación, el artículo 48 del Tratado de la Unión, fijó un procedimiento de carácter general dividido en tres fases (el esquema procede de lo establecido en los artículos 198 del Tratado CEEA y 299 del Tratado CE): la primera es de iniciativa, que se atribuye a cualquier Estado miembro o a la Comisión, que pueden presentar proyectos de revisión al Consejo. Es este órgano el que debe decidir sobre la oportunidad de iniciar el procedimiento de revisión, consultando al Parlamento. La segunda fase se desarrolla en una Conferencia Intergubernamental, a la que convoca y fija objetivos el Consejo. El Tratado exige que el texto de la norma modificadora se adopte «de común acuerdo» por los Estados miembros. La tercera fase es la de la ratificación. El artículo 48 del Tratado de la Unión exige que «las enmiendas entrarán en vigor después de haber sido ratificadas por todos los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales». Las dificultades de las modificaciones, considerando la necesidad de unanimidad de todos los Estados miembros, se han hecho sentir reiteradamente a lo largo de la vida de la Unión.

Existen procedimientos especiales de adaptación en relación con cláusulas de los Tratados caracterizadas por afectar solo a cuestiones procedimentales de índole interna, u otras que tampoco exigen la puesta en funcionamiento de la Conferencia Intergubernamental.

El Tratado constitucional ha regulado de nuevo el procedimiento de revisión de los Tratados, distinguiendo entre un procedimiento ordinario y otro simplificado.

**145.**

*Procedimiento de elaboración. Conexión con la idea de reserva.*

**146.**

*Procedimiento de modificación: artículo 48 TU.*



**147.**  
*La regulación  
 de la revisión  
 en el Tratado  
 Constitución:  
 procedimiento  
 ordinario.*

Para el impulso del procedimiento ordinario se reconoce iniciativa, además de a la Comisión y a los Estados miembros, también al *Parlamento Europeo*, satisfaciendo así una reclamación sostenida por este permanentemente. Es el Consejo el que, previa consulta del Parlamento y la Comisión, adopta la decisión de examinar las modificaciones propuestas. A tal efecto ha de convocarse una Convención compuesta por representantes de los Parlamentos nacionales, de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, del Parlamento Europeo y de la Comisión, que examinará los proyectos de revisión. La Convención ha de adoptar por consenso una recomendación dirigida a una Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros. También puede el Consejo decidir por mayoría simple, previa aprobación del Parlamento, no convocar una Convención cuando la importancia de las modificaciones no lo justifiquen.

**148.**  
*Ratificación.*

La Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros es la encargada de aprobar de común acuerdo las modificaciones del Tratado, que no entran en vigor, según el criterio ya sostenido con anterioridad, hasta que no han sido ratificadas por «todos los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales». Se añade ahora solamente que si transcurren dos años desde la firma del Tratado modificativo y lo han ratificado cuatro quintas partes de los Estados miembros y uno o varios Estados han encontrado dificultades para proceder a dicha ratificación, «el Consejo Europeo examinará la cuestión».

**149.**  
*Procedimiento  
 simplificado.*

En cuanto al procedimiento simplificado (también hay uno general y otro específico para las políticas y acciones internas) se refiere a la posibilidad de que el Consejo Europeo adopte decisiones sobre determinados ámbitos incluidos en la Parte III (políticas y funcionamiento de la Unión) del Tratado constitucional.

Los Tratados son la pieza fundamental del ordenamiento jurídico comunitario que es, como ha resaltado tantas veces la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, un ordenamiento autónomo. No obstante, los Tratados son normas imperfectas a las que les falta una condición capital para su aplicabilidad en el territorio de los Estados miembros, que solo puede ser completada por la voluntad de los propios Estados al ratificarlos, lo que, como acabamos de ver, es preciso tanto para la aprobación como para las modificaciones sucesivas.

Haremos ahora algunas referencias a la configuración de los Tratados desde el punto de vista del Derecho constitucional interno.

Pocas dudas plantea, la cuestión de que desde la perspectiva del Derecho interno, los tratados autorizados por las Cortes a que se refieren los artículos 93 y 94.1 de la Constitución tienen el valor de verdaderas leyes a las que, desde una perspectiva interna, se asemejan tanto por el procedimiento formal de aprobación como por su contenido y fuerza innovadora e incluso (aunque esta cuestión plantea problemas destacados) por su sometimiento al régimen propio de las leyes a efectos de determinar su constitucionalidad [artículo 27.2.c) LOTC]. Desde la perspectiva constitucional, la conclusión de que los tratados autorizados por las Cortes son equiparables a las leyes resulta no solo de la apelación a las similitudes formales y materiales que tienen con aquellas, sino también por el más simple dato de que los tratados válidamente celebrados y una vez publicados forman parte del ordenamiento interno, aplicándose, por consiguiente, sus disposiciones de manera preferente a cualquier otra, aunque esté contenida en una ley; desde la perspectiva de la estructura normativa del ordenamiento interno solo una norma a la que se reconozca cuando menos el valor y fuerza propia de las leyes puede alterar el contenido de estas, por lo que necesariamente ha de concluirse que el tratado es equiparable a aquella categoría de normas. La idea está bien recogida en la Constitución cuando exige la intervención de las Cortes respecto de todo Tratado que suponga modificación o derogación de una ley o exija medidas legislativas para su ejecución.

El Tratado es, pues, si se refiere a las materias ya citadas, una norma que, por lo menos, tiene el mismo valor y fuerza que la ley y no de inferior rango. Ello no soluciona todos los problemas, sin embargo, porque inmediatamente hay que preguntarse si es una norma con superior valor a la ley, de mayor rango de la típicas del Derecho interno (leyes orgánicas y ordinarias especialmente), o una norma equiparada en todo a estas, es decir, si existe o no una relación de jerarquía entre el Tratado y la ley. Como es conocido, el anteproyecto de Constitución (publicado en el «Boletín Oficial de las Cortes» de 5 de enero de 1978) se resolvía este problema de manera positiva a favor del principio de jerarquía; su artículo 6 afirmaba que «los Tratados internacionales válidamente celebrados tendrán, una vez publicados, jerarquía superior a las leyes». Se trataba de explicar con ello, acudiendo a categorías tradicionales, el problema que suscita el hecho de que, siendo los tratados leyes, no puedan sin embargo ser modificadas o alteradas de cualquier forma por otras leyes internas posteriores.

Aquel precepto incluido en el anteproyecto de Constitución no pasó al texto definitivo, pero el problema se sigue planteando en términos análogos, sobre todo de resultados de lo establecido en el artículo 96.1, según el cual una vez que los Tratados internacionales han pasado

**150.**

*Equiparación con las leyes desde la perspectiva del ordenamiento interno.*

**151.**

*¿Diferencias de rango entre los tratados y la ley?*

a formar parte del ordenamiento interno «sus disposiciones solo podrán ser derogadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional», de lo que se sigue que las normas aprobadas por el procedimiento legislativo ordinario no pueden producir aquel efecto.

Alguna doctrina ha visto en este precepto la misma idea de supremacía jerárquica que figuraba en el artículo 6 del anteproyecto antes citado, expresada ahora de una forma indirecta, de lo que se ha seguido la atribución al Tratado de una posición intermedia entre la Constitución y la ley.

La ley 25/2014, de 27 de noviembre, se ha interferido en este debate doctrinal, estableciendo, en su artículo 31, que las normas de los tratados prevalecerán sobre cualquier otra norma del ordenamiento interno en caso de conflicto con ellas, salvo las de carácter constitucional. Asombrosa regulación, de categoría constitucional, establecida en una ley ordinaria, cuya anulación no durará en declarar el Tribunal Constitucional, si alguien lo pone algún día sobre su mesa.

El problema, sin embargo es, según entendemos, bien distinto y más fácilmente explicable, sin distorsionar la estructura normativa de nuestro ordenamiento, considerándolo como una consecuencia del principio de competencia. La relación tratado-ley no es, en efecto, de supra y subordinación, sino, estrictamente, de separación. Lo que ocurre es que el tratado, válidamente celebrado, acota para su disponibilidad un ámbito material o un concreto conjunto de competencias del que queda privado el legislador estatal; este, sin embargo, si pierde su potestad de disponer sobre aquellas cuestiones atendidas por el tratado o para alterar su regulación no es por razón de que este sea una norma superior cuyo contenido debe respetar, sino por carecer de competencia para hacerlo, competencia que le pertenecía antes de la celebración del Tratado, pero de la que ha sido privado después, poniéndose en marcha un mecanismo de separación de ámbitos competenciales voluntariamente operado por el propio legislador estatal (pues su autorización es necesaria para la celebración del tratado) que, de esta manera, y amparándose en una previsión constitucional que se lo permite, se autovincula para el futuro. Es, pues, la incompetencia el vicio que explica la invalidez de las normas estatales sucesivas que afecten al contenido del Tratado.

Con alguna excepción, esta idea de separación de ámbitos materiales que se atribuyen al tratado y no a la ley estatal, está expresada de forma especialmente clara por la doctrina que se ha ocupado del fenómeno de la construcción del Derecho comunitario europeo, por la jurisprudencia

**152.**  
*Ordenación  
de las relaciones  
tratado-ley en base  
al principio de  
competencia.*

**153.**  
*Posiciones  
doctrinales.*

del Tribunal de Justicia europeo y por la propia jurisprudencia de los tribunales nacionales. Basta destacar, por ahora, que la explicación de las relaciones entre los Tratados y las normas internas atendiendo a la determinación de cuál es la instancia, nacional o supranacional, competente en cada caso es, por ejemplo, la solución que postulan, entre otros muchos autores, OPHÜLS, CATALANO Y LAGRANGE; este último, al referirse a la cuestión de la primacía del Derecho comunitario, ha explicado que no se trata de una primacía en el sentido de una «jerarquía» entre un Derecho comunitario preeminente y los Derechos nacionales subordinados, sino la sustitución del Derecho nacional por el Derecho comunitario en los dominios en que la transferencia de competencias ha sido operada: en ellos es la regla del Derecho comunitario la que se aplica. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades viene insistiendo con reiteración en que el ordenamiento comunitario europeo es un ordenamiento autónomo, separado y distinto del de los Estados miembros, contando con mecanismos de garantía y de autointegración propios que resultan de los mismos Tratados constitutivos.

Los datos de las Constituciones europeas no permiten tampoco llegar a conclusiones diferentes, con la notable excepción de la Constitución francesa de 4 de octubre de 1958, cuyo artículo 55 (que, sin duda, fue el modelo del artículo 6 de nuestro anteproyecto ya citado) explica la relación tratado-ley desde la perspectiva del principio de jerarquía, como resulta claro de su tenor literal: «los Tratados o acuerdos debidamente ratificados o aprobados tienen desde su publicación, una autoridad superior a la de las leyes, salvo reserva, para cada acuerdo o Tratado, de su aplicación por la otra parte». Rotunda declaración en favor del principio de jerarquía que, sin embargo, no siempre se corresponde de forma total con las consecuencias extraídas por alguna jurisprudencia, especialmente del Consejo de Estado, que en un *arrêt* de 1 de marzo de 1968 (*Syndicat general de fabricants de sémoules de France*) llegó a declarar la primacía de la ley francesa posterior sobre algunas normas derivadas del Tratado.

En todo caso, es posible que la mayor uniformidad y concentración del sistema francés de fuentes permita organizar las relaciones entre todas ellas, cualquiera que sea su procedencia, con arreglo al principio de jerarquía; en cambio, la diversidad de los instrumentos normativos con valor de ley que ha admitido nuestra Constitución hace prácticamente imposible esta simplificación; aquel principio sigue siendo válido para explicar algunas relaciones, pero es sencillamente inútil para construir de forma coherente todo el sistema, pues, en este caso, como ya ha sido destacado entre nosotros, sería preciso organizar tal jerarquía en base a simples datos de procedimiento, lo que conduciría

**154.**

*La relación tratado-ley en la jurisprudencia y las Constituciones.*

**155.**

*La explicación de la Constitución francesa en base a la jerarquía.*

a resultados absurdos y difícilmente practicables. Con arreglo a este criterio, por ejemplo, y por no salir del campo que nos está interesando, puesto que la Constitución exige que determinados tratados sean autorizados por la ley orgánica, habría de asignar un valor distinto a unos y otros, lo que no parece fácilmente admisible.

**156.**  
*Interferencias  
competenciales  
y su resolución.*

Ello no debe impedir, desde luego, considerar que la separación entre ámbitos competenciales no es esperable que se opere sobre la base de cortes limpios que permitan que cada órgano pueda ejercer las competencias que le han sido asignadas sin interferir, más o menos profundamente, o condicionar, la actividad normativa del otro. Por el contrario, es un fenómeno frecuente en las relaciones internormativas por mucha precisión que se haya aplicado al proceso de asignación de atribuciones. La operación de separación de campos competenciales no se agota antes de que las normas aparezcan, sino que concluye al aprobarse las mismas.

### 3. LAS NORMAS TÍPICAS Y PRINCIPALES DEL DERECHO COMUNITARIO DERIVADO: REGLAMENTOS Y DIRECTIVAS

#### A) El régimen general de las normas comunitarias

La elaboración y aprobación de la legislación comunitaria se atiene a un régimen común en cuanto a lo siguiente: a) la competencia de las instituciones; b) el procedimiento; c) la motivación de las propuestas y el respeto a los principios generales del Derecho comunitario; d) la publicación y entrada en vigor:

**157.**  
*Competencias  
de atribución  
y políticas finalistas.*

a) La cuestión de las competencias ha sido siempre oscura y polémica, por razón de la ambigüedad e indefinición con que, en este punto, han sido elaborados los Tratados constitutivos. Aunque las competencias de la Comunidad Europea se han definido siempre como de atribución, el artículo 235 (ahora artículo 352 del TFUE), permitió a las instituciones zafarse con bastante facilidad de tal corsé formulando políticas en ámbitos inicialmente no comprendidos expresamente en los Tratados. La atribución de competencias se hizo siguiendo un criterio denominado funcional, caracterizado por vincular las competencias a los objetivos o fines de la Comunidad. Se denominó «método Monet» a esta técnica de asignación de competencias. Aunque partiendo de que las competencias son de atribución y, por consiguiente, la competencia original y residual quedaba en manos de los Estados, las atribuciones de las instituciones europeas se configuraron de un modo finalista. Por tanto, siendo legítimos los fines en cada caso perseguidos, quedaban automáticamente justificadas las acciones o

políticas, sin que fuera preciso, en cada caso, la modificación de los Tratados. El artículo 235 original del Tratado CE lo permitía («Cuando la acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta del Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones pertinentes»).

La utilización de este método funcional impidió, a la postre, el reconocimiento claro de las competencias comunitarias y su determinación exacta. La situación fue contemplada críticamente por los Estados y empezó a mostrarse muy difícil de compatibilizar con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

A partir del Tratado de Maastricht, acordado el 7 de diciembre de 1992, se impulsó la aplicación del principio de subsidiariedad, que recogió su artículo 3 B (luego trasladado como artículo 5.2 al TUE). Dice el precepto que «En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá solo en el caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión». Al juego de la cláusula de subsidiariedad, ya nos hemos referido en diferentes lugares de los volúmenes cuatro y cinco, a donde ahora nos remitimos.

Este régimen de las competencias apoyado, por un lado, en la regla de la atribución y, por otro, en las de proporcionalidad y subsidiariedad, se ha mantenido, en su esencia. El TUE añade a las reglas de atribución, subsidiariedad y proporcionalidad, y el principio de la competencia residual a favor de los Estados (artículo 5.2). Pero ha quedado abandonada la reordenación general del sistema de competencias que intentó el artículo 11 del extinto Tratado-Constitución distinguiendo entre competencias exclusivas, compartidas y complementarias de la Unión. En el caso primero, solo la Unión «podrá legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, mientras que los Estados miembros, en cuanto tales, únicamente podrán hacerlo si la Unión les autoriza a ello o para aplicar los actos adoptados por ésta» (artículo 11.1). El régimen de las competencias compartidas implicaría, según el mencionado Tratado, que «cuando la Constitución atribuya a la Unión una competencia compartida con los Estados miembros en un ámbito determinado, la Unión y los Estados miembros tendrán potestad para

**158.***Artículo 235 TCE.***159.***Críticas al método funcional.***160.***La positividad del principio de subsidiariedad.***161.***Federalización de las técnicas de reparto de competencia.***162.***Competencias exclusivas.*

**163.**  
*Compartidas.*

legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes en dicho ámbito. Los Estados miembros ejercerán su competencia en la medida en que la Unión no hubiere ejercido la suya o hubiere decidido dejar de ejercerla» (artículo 11.2). En fin, las competencias son complementarias de la Unión o de apoyo a los Estados cuando la Unión estaría habilitada «para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros, sin por ello sustituir la competencia de éstos en dichos ámbitos».

**164.**  
*Complementarias.*

**165.**  
*Procedimiento.*

b) En cuanto al *procedimiento*, el seguido para la aprobación de los reglamentos y directivas ha sido hasta ahora el de codecisión contemplado en el artículo 294 del TFUE.

**166.**  
*Primera lectura.*

El procedimiento legislativo ordinario, que es el que regula dicho precepto, se inicia con la presentación por la Comisión de una propuesta al Parlamento Europeo y al Consejo. Tal presentación abre la fase de «primera lectura» en la que el Parlamento Europeo ha de aprobar su posición y transmitirla al Consejo. En el supuesto de que este último apruebe la posición de aquel, se adoptará el acto con la formulación que tenga la posición del Parlamento Europeo. En caso contrario, la posición que adopte el Consejo tendrá que transmitirla al Parlamento informándole de las razones que le han llevado a fijar dicha posición. Con éste planteamiento se inicia la fase de «segunda lectura». Se desarrolla esta en un período de tres meses como máximo, durante el cual el Parlamento puede adoptar bien la decisión de aprobar la posición del Consejo o no tomar decisión alguna sobre ella, o bien rechazar dicha posición. En los dos primeros casos el acto del Consejo se entiende aprobado, y en la última hipótesis rechazado. Pero también puede el Parlamento, por mayoría de sus miembros, formular enmiendas a la posición del Consejo modificando el texto. En tal caso, deberá remitir el texto modificado al Consejo y a la Comisión. En el plazo de tres meses siguiente a dicha comunicación el Consejo podrá aprobar total o parcialmente el texto remitido. En el caso de que exista una discrepancia parcial, el presidente del Consejo, de acuerdo con el presidente del Parlamento, convocará al Comité de Conciliación en un plazo de seis semanas.

**167.**  
*Segunda lectura.*

**168.**  
*Comité de Conciliación.*

El Comité de Conciliación está compuesto por los miembros del Consejo o sus representantes y por un número igual de miembros representantes del Parlamento Europeo. Tiene por misión alcanzar en el plazo de seis semanas a partir de su convocatoria un acuerdo por mayoría cualificada de los miembros del Consejo o sus representantes y por mayoría de los miembros que representen al Parlamento Europeo, sobre un texto basado en las posiciones del Parlamento Europeo

y del Consejo en segunda lectura. La Comisión participa en los trabajos del Comité de Conciliación. Si no se alcanza un acuerdo en seis semanas el acto propuesto se considerará no adoptado.

Si en el plazo de seis semanas se aprueba un texto conjunto, el Parlamento Europeo y el Consejo dispondrán cada uno de otras seis semanas para adoptar el acto de que se trata conforme a dicho texto. Esta es la fase denominada de «tercera lectura». El Parlamento ha de aprobarla por mayoría de los votos emitidos y el Consejo por mayoría cualificada.

Contempla el TUE en el artículo 294, que hemos resumido, apartado 2, un procedimiento particular para la elaboración de las leyes propuestas a iniciativa de Estados miembros, por recomendación del Banco Central Europeo o a instancia del Tribunal de Justicia.

c) La *motivación* de todos los actos jurídicos comunitarios de carácter normativo es una regla que ya recogía el artículo 253 del Tratado CE y repite expresamente el TUE.

La motivación cumple una función capital de garantía de la objetividad y racionalidad de la decisión normativa que adopten las instituciones, y es capital para corregir la arbitrariedad en la que pueda incurrir la norma que se apruebe. Para el Tribunal de Justicia es un elemento para valorar la legalidad de la decisión. La validez depende también de la observancia de otros principios como el de subsidiariedad. También la proporcionalidad es uno de los «principios comunes de los actos jurídicos de la Unión» (artículo 5 del TUE), pero, además, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha enarbolado en su práctica de control de las decisiones, normativas o no, de las instituciones comunitarias, otra serie de principios que aplica de ordinario para enjuiciar su validez. Entre los cuales el respeto a los derechos fundamentales [que juegan esencialmente en el ámbito comunitario, además de cómo derechos subjetivos, como reglas objetivas que tienen que ser atendidas por el legislador: *vid.* volumen quinto, los principios de seguridad jurídica, confianza legítima y respeto a los derechos adquiridos, que se imponen frente a los cambios imprevistos de legislación, a la aplicación retroactiva de la misma, o su falta de certeza. O, en fin, los principios de igualdad y buena administración, ya recogidos en la jurisprudencia.

d) En fin, respecto de la *publicación y entrada en vigor*, contempladas en el artículo 297 del TFUE, las reglas son escuetas pero suficientes: los actos legislativos han de ser firmados por el Presidente del Parlamento Europeo y por el Presidente del Consejo, en el caso del procedimiento ordinario. Se publican en el Diario Oficial de la Unión

**169.***Tercera lectura.***170.***Motivación.***171.***Otros principios.***172.***Derechos, seguridad, confianza, certeza, igualdad, buena administración, etc.***173.***Publicación y entrada en vigor.*



Europea y entran en vigor en la fecha que ellas mismas fijan o, en su defecto, a los veinte días de su publicación.

## B) Los reglamentos

### 174. Definición.

La definición del reglamento como norma está hecha desde la primera redacción del Tratado CE en su artículo 189 (numerado como artículo 288 del TFUE, aunque sin cambiar la redacción): «El reglamento tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro».

### 175. Equiparación con las leyes internas.

Una parte importante de la doctrina, entre la que cabe incluir algunos estudios nuestros, estableció enseguida un parangón entre el reglamento comunitario y las leyes internas. Bien es cierto que el reglamento comunitario es una norma *sui generis* que se elabora y aprueba conforme a procedimientos propios y que tiene un régimen jurídico específico y distinto de las leyes internas. Pero su parangón con la ley, en cuanto a la estructura normativa, a sus efectos, y también en cuanto a su fuerza para cubrir las regulaciones materiales que la Constitución interna reserva a la ley, es más que evidente.

### 176. Reglamento y competencias exclusivas.

El reglamento es la norma más idónea para hacer efectivo el ejercicio de las competencias denominadas exclusivas por el Tratado-Constitución en cuanto que, en principio, se elabora con pretensiones de regular exhaustivamente la cuestión o materia a que se refiere sin precisar ninguna clase de medidas complementarias por parte de las autoridades de los Estados miembros. Considerando que el reglamento no precisa ningún desarrollo por parte de la legislación de los Estados miembros, estos no tienen otra función que la de adoptar las medidas necesarias para la aplicación del reglamento (ley europea). Entre estas medidas de ejecución puede haber alguna de carácter normativo, sin duda, pero cuando la competencia comunitaria es exclusiva y se ha ejercido a través de un reglamento o ley europea, no queda disponibilidad normativa a los Estados sino para establecer las medidas imprescindibles para la ejecución a las que, cuando más, puede añadir el «complemento indispensable» para la correcta aplicación.

### 177. Norma autoejecutiva y completa.

Estas características del reglamento que conciernen a su autosuficiencia para producir efectos sin necesidad de la colaboración de ninguna clase de actuación legislativa o administrativa de los Estados miembros, ha sido destacada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Valga por todas la referencia a la Sentencia *Variola*, de 10 de octubre de 1973, donde el Tribunal afirmó que «la aplicabilidad directa

### 178. No es precisa la colaboración normativa de los Estados miembros.

de un reglamento exige que su entrada en vigor y su aplicación en favor o a cargo de los sujetos de derecho se realicen sin ninguna medida que pueda suponer recepción en el Derecho nacional».

Esta vocación de plenitud del reglamento o ley europea, no es óbice, sin embargo, para que, en el marco del propio ordenamiento comunitario, el contenido de aquel no agote la regulación de la materia a la que se refiera. Esta insuficiencia o parcialidad de la regulación comunitaria a escala de ley, no implica que, si se trata de competencias comunitarias exclusivas, puedan los Estados contribuir a completarla. La fórmula arbitrada en el Tratado Constitución para que esta clase de regulaciones adquieran la densidad apropiada, es la de los reglamentos europeos delegados. Se definen estos en el artículo I-36 como normas que completan o modifican determinados elementos no esenciales de las leyes o leyes marco en base a delegaciones específicas, determinantes de los objetivos, alcance y duración, hechas a favor de la Comisión por dichas leyes.

Las notas que caracterizan al reglamento/ley europea, según la definición antes transcrita radican en su alcance general, la obligatoriedad de todos sus elementos y su aplicabilidad directa.

El alcance general del reglamento es una nota importante para diferenciar este acto jurídico de otros de alcance individual, que también pueden dictar las instituciones comunitarias. La determinación de cuándo una norma tiene «alcance general» se ha hecho en la jurisprudencia comunitaria utilizando criterios muy semejantes a los que emplea la jurisprudencia constitucional y ordinaria de los Estados miembros para la definición de las leyes particulares o de caso concreto, a las que ya hemos hecho alusión en apartados anteriores. No se trata tanto de que el número de sus destinatarios sea pequeño o que estén específicamente definidos sino que se prevea su aplicación sucesiva a todas las «situaciones objetivamente determinadas», no en razón a una persona o grupo de personas, sino «de manera general y abstracta», como dijo la Sentencia *Zuckerfabrick Watenstedt*, de 11 de julio de 1968. Es posible que una norma solo tenga aplicación a determinadas empresas o ciudadanos, que pueden llegar a identificarse, pero esta no es una objeción suficiente para sostener que la norma no tenga carácter general, siempre que la regulación sea objetiva y la delimitación de sus destinatarios no se haga por razón de sus condiciones personales sino por estar incurso en la situación objetiva que la norma regula. El Tribunal de Justicia ha establecido, por ejemplo, que no es un reglamento una medida adoptada por la Comisión consistente en otorgar licencias de importación a empresas, considerando

**179.**

*Complementos  
intraordina-  
mentales  
comunitarios.*

**180.**

*Delegaciones  
legislativas.*

**181.**

*Alcance general.*

sus circunstancias particulares y la fecha en que habían presentado una determinada solicitud (Sentencia *Internationale Fruit Company*, de 13 de mayo de 1971).

**182.**  
Carácter  
obligatorio.

El carácter obligatorio del reglamento quiere indicar, sobre todo, que su aplicabilidad no depende de decisiones de los Estados encargados de ejecutarlo, en el sentido de que puedan seleccionar las disposiciones que aceptan y aquellas que no, o aplicar cualquier tipo de filtro a la inmediata plenitud de los efectos de la norma, dependiendo de cuáles sean los intereses nacionales.

La tercera característica esencial del reglamento, su condición de norma directamente aplicable en todos los Estados miembros, es la consecuencia de la plenitud y autosuficiencia del reglamento como norma. Implica que tiene eficacia directa, en el doble sentido de que vincula a los Estados miembros y también de que tiene capacidad para generar derechos y obligaciones invocables directamente ante los tribunales. Estas consecuencias, vinculadas todas al efecto directo, están desarrolladas en la jurisprudencia comunitaria clásica, que ya hemos estudiado: muy especialmente, además de en la Sentencia *Van Gend en Loos* de 1964; en las Sentencias *Leonesio*, de 17 de mayo de 1972; *Variola*, de 10 de octubre de 1973; *Comisión v. Italia*, de 7 de diciembre de 1973, y *Simmenthal*, de 9 de marzo de 1978.

### C) Las directivas

**183.**  
Definición.

El mismo artículo 189 del Tratado CEE (renumerado como artículo 288 en el TFUE), definía, al lado del reglamento, la directiva, en los siguientes términos: «La directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios».

**184.**  
Características.

En la definición están subrayadas las notas esenciales de la directiva como norma. No es, frente al reglamento, una norma de alcance general, ya que solo obliga al Estado miembro y, además, configura dicha obligación como de resultado, ya que corresponde a las autoridades nacionales la elección de la forma y medios de dar efectividad a la norma europea. Plantea siempre la directiva una estructura regulatoria de doble nivel, formada en el plano principal por las normas contenidas en ella misma y en el plano secundario por el contenido de las leyes o disposiciones que trasponen al Derecho interno su contenido. Por tanto, esta estructura la hace particularmente idónea para el ejercicio de competencias compartidas entre la Unión Europea y los Esta-

dos miembros. El poder legislativo europeo, cuando se manifiesta a través de esta norma, debe concebirse como limitado, en cuanto que no desplaza de modo absoluto las competencias de los Estados miembros. Por el contrario, requiere siempre su colaboración para alcanzar los plenos efectos regulatorios que pretende.

La equivalencia que más atrás hemos establecido, y que trató de consolidar el Tratado-Constitución entre la estructura técnica del reglamento comunitario, por sus características y efectos, y la ley ordinaria, puede establecerse igualmente entre la directiva y las leyes marco conocidas en algunos sistemas federales y regionales europeos, que, sin duda, han utilizado como modelo los Tratados comunitarios.

En el sistema constitucional alemán, se contemplan una clase de resoluciones denominadas justamente directivas (*Richtlinie*) que son instrumentos de ordenación del trabajo de los miembros del Gobierno que puede utilizar el Canciller Federal (artículo 65 de la Ley Fundamental de Bonn), y leyes o normas marco (*Rahmenvorschriften*), que son disposiciones aprobadas por la Federación, en las materias que determina el artículo 72 de la Ley Fundamental de Bonn, que fijan los principios regulatorios que ulteriormente son desarrollados por la legislación de los Estados miembros. Se utiliza esta última técnica en el ámbito de la legislación concurrente. Son estas últimas normas las que, como la propia doctrina alemana ha subrayado, se parecen esencialmente a las directivas comunitarias europeas, aunque existan entre ambas técnicas normativas algunas diferencias, por ejemplo por razón de los destinatarios de unas y otras y por el grado de obligatoriedad de las mismas.

En algunos ordenamientos de estructura centralista como el francés, también existe la figura de la directiva, en el mismo sentido que las *Richtlinie* alemanas, y la de las leyes marco (*loi cadre*). La primera no es equiparable a la directiva comunitaria, por las mismas razones ya indicadas, y la segunda tampoco porque son normas que contienen habilitaciones legislativas a favor del Gobierno, construidas con una técnica completamente distinta.

En el ordenamiento jurídico italiano el término directiva no está en la Constitución, pero sí se encuentra una referencia a una técnica legislativa de la misma familia que las directivas comunitarias, como son las *legge cornice*. Según el artículo 117 de la Constitución estas normas otorgan a las regiones competencias para dictar disposiciones legislativas dentro de los límites marcados en aquellas. También se trata en este caso, como en el de las directivas comunitarias, de la conjugación,

**185.**  
*Colaboración de los Estados miembros.*

**186.**  
*Modelos.*

**187.**  
*Leyes marco alemanas.*

**188.**  
*Diferencias de las técnicas francesas.*

**189.**  
*Legge cornice.*

**190.**

*Diferencias con la técnica europea.*

con objetivos regulatorios únicos, de decisiones normativas procedentes de dos legisladores. Pero en la relación directiva-ley interna de trasposición, aunque el ámbito material de esta última queda determinado por lo establecido en aquella, el Estado ejerce una potestad legislativa originaria que es propia, y no habilitada por la norma europea; además el instrumento normativo a emplear en el plano interno para completar la regulación no está predeterminado por la norma comunitaria, sino que es de libre elección por parte del legislador estatal.

**191.**

*Originalidad de la directiva europea.*

La dificultad de encontrar un antecedente exacto de la directiva comunitaria en las Constituciones de los Estados miembros, y la falta también de antecedentes útiles en el dominio del Derecho internacional, obligan a concluir que, aunque las soluciones técnicas preexistentes hayan ayudado a perfilar las características de las directivas europeas, es claro que su definición última y la precisión de sus perfiles técnicos ha sido una labor genuina del legislador comunitario y del Tribunal de Justicia.

**192.**

*Obligación incondicional de ejecución.*

La directiva, según resulta de los preceptos que la definen, impone a los Estados una obligación de resultado, que se hace efectiva en su ejecución. Esta obligación es incondicional, ya que el Estado no dispone de ningún margen para decidir una aplicación parcial o retrasar los plazos establecidos para el cumplimiento. Aunque se deja a los Estados un amplio margen de discrecionalidad para la elección de la forma y de los medios a utilizar para ejecutar la directiva, tampoco ese margen de libertad puede emplearse de forma que se perjudiquen los objetivos o el efecto útil de la directiva. Los medios tienen que ser adecuados para conseguir los objetivos propuestos.

**193.**

*Vinculante para los Estados.*

El contenido de las directivas resulta, por tanto, vinculante para la norma estatal que se ocupará de su trasposición al Derecho interno. Sus efectos inmediatos se proyectan, por tanto, sobre el Estado obligado y no alcanzan, en principio, a los ciudadanos, salvo si se dan una serie de circunstancias que la jurisprudencia ha determinado. El efecto directo de la directiva en relación con los ciudadanos es la solución práctica que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha encontrado para evitar que los retrasos u omisiones del legislador nacional conduzcan a que el Derecho comunitario, contenido en la directiva, no sea de aplicación general, simultánea y uniforme en todos los Estados miembros, o que no lleguen a tener efectividad derechos perfectamente delimitados o determinados en la directiva.

**194.**

*Efectos para los ciudadanos.*

La sumaria descripción de las características técnicas de la directiva, permite considerar los principales problemas que plantea su utiliza-

ción. El primero es que la obligación que incumbe a los Estados de incorporarla al Derecho interno sea cumplida en tiempo y forma y el segundo, determinar los efectos del incumplimiento de las directivas.

Una forma de obviar las consecuencias del incumplimiento por los Estados ha sido la utilización de un tipo de directiva, bastante transformada en relación con su concepción original, que regula con todo pormenor y extensión la materia objeto de la misma, siguiendo criterios regulatorios que son imposibles de diferenciar por sus características de los que utilizan los reglamentos. Esta asimilación entre directiva y reglamento ha sido observada y criticada muchas veces por la doctrina. Una seria advertencia sobre la incorrección de esta práctica puede encontrarse en el Protocolo sobre el principio de subsidiariedad anejo al Tratado de la Unión.

Las respuestas técnico-jurídicas más adecuadas a los problemas indicados han venido sin embargo impuestas por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

Pocos asuntos como los indicados han sido objeto de mayor atención y precisión técnica por parte del Tribunal de Justicia europeo. La Sentencia *Ratti*, de 5 de abril de 1979, que recoge ya una doctrina relativamente elaborada en la jurisprudencia anterior (son decisivas en la evolución de la doctrina del efecto directo de las directivas las Sentencias *Grad*, de 6 de octubre de 1970; *SACE*, de 17 de noviembre de 1970, y *Van Duyn*, de 4 de diciembre de 1974) estableció los siguientes principios esenciales: primero, que aunque según el Tratado son los reglamentos las únicas normas directamente aplicables y susceptibles de producir efectos directos, ello no quiere decir que no existan otras categorías de actos que puedan producir efectos análogos; segundo, que sería incompatible con el efecto obligatorio reconocido a las directivas que pueda excluirse que las obligaciones que imponen sean invocadas por las personas afectadas; y tercero, que especialmente en los casos en que las autoridades comunitarias hubieran obligado por vía de directiva a los Estados miembros a adoptar un comportamiento determinado, el efecto útil de tal acto se encontraría debilitado si los administrados no pudieran alegarlo en vía judicial y los órganos jurisdiccionales impedidos de tomarla en consideración en cuanto elemento de Derecho comunitario.

Lo que no está claramente determinado en esta primera jurisprudencia son las características que tiene que reunir una directiva para llegar a tener efecto directo y ser invocable ante los tribunales. La precisión sobre este extremo la aportó la Sentencia *Ursula Becker*, de 19 de enero de 1982. Dijo que «en todos los casos en que las dis-

**195.**  
*Ejecución  
normativa estatal.*

**196.**  
*Transformación  
de las directivas  
y asimilación  
a los reglamentos.*

**197.**  
*Efecto directo  
de las directivas.*

**198.**  
*Requisitos.*

posiciones de una directiva parecen ser, desde el punto de vista de su contenido, incondicionales y suficientemente precisas, dichas disposiciones si no se han adoptado dentro del plazo prescrito medidas de aplicación, pueden ser invocadas contra cualquier disposición nacional no conforme a la directiva o, en la medida en que definen derechos que los particulares pueden alegar, frente al Estado».

La invocabilidad de la norma ante los órganos jurisdiccionales internos implica el reconocimiento de su efecto directo. Esta ampliación de los efectos que, inicialmente, tiene la directiva, no es, sin embargo automática. La jurisprudencia, desde la Sentencia *Ursula Becker* citada, impone como condición la expiración del plazo dado a los Estados para su adaptación al Derecho interno, y la ausencia total de adaptación o la insuficiencia o deficiencia de la misma. Además que tenga una precisión suficiente para sustentar una pretensión o reconocer un derecho y que tal derecho esté regulado de forma «incondicional» (esta doctrina es la que mantienen las Sentencias *Cohn Bendit*, de 22 de diciembre de 1978; *Sovinscopt*, de 28 de noviembre de 1980; *Centre International Dentaire*, de 30 de abril de 1981; *Confédération Nationale des Sociétés de Protection des animaux de France et des Pays d'expression de la nature*, de 7 de diciembre de 1984, doctrina que se ha mantenido hasta ahora, sin más extensión nueva que la relativa al debatido problema del efecto horizontal de las directivas, al que ya hemos hecho alusión en el volumen cuarto de esta obra).

### 199.

*Incumplimiento del plazo. Insuficiente adaptación. Reconocimiento del Derecho.*

Sobre las formas y medios que el Estado puede elegir para la transposición de la directiva, la doctrina, siguiendo las argumentaciones habituales del Tribunal de Justicia al enfrentarse con esta clase de problemas, ha podido apreciar la existencia de transposiciones expresas y también tácitas o de conformidad espontánea. En el primer caso no solo es necesario la incorporación del contenido de la directiva, sino también la eliminación de las normas del Derecho nacional, derogándolo si es preciso, que puedan inducir a incertidumbre o confusión sobre la plena aplicabilidad del Derecho comunitario (Sentencia del TJ *Comisión v. Italia*, de 15 de octubre de 1986). La transposición tácita o de conformidad espontánea cabe aceptarla en los supuestos en que la legislación del Estado miembro es ya conforme con las disposiciones de la directiva (conclusiones del abogado general Verloren Van Themaat en el asunto 75/129, *Comisión v. Italia*, que terminó en la STJ de 8 de junio de 1982). La transposición tácita ha planteado, sin embargo, muchos problemas en la práctica, debido a que difícilmente puede satisfacerse de este modo la cláusula de interconexión que han de contener todas las directivas, en virtud de la cual es preciso que los Estados indiquen las medidas que han adoptado para transponer la

### 200.

*Disponibilidad estatal sobre las formas y medios de transposición.*

### 201.

*Condiciones de las transposiciones expresas y límites de las tácitas.*

directiva y hagan referencia en ellas a la directiva que trasponen. La Sentencia del TJ *Comisión v. Reino de España*, de 18 de diciembre de 1997, explica bien este requisito al referirse a que para transponer una directiva «es necesario adoptar un acto positivo de adaptación del Derecho interno, ya que el párrafo segundo del artículo 1 de la Directiva 91/371, prevé expresamente la obligación de los Estados de asegurar que las disposiciones de adaptación del Derecho interno a la citada directiva, hagan referencia a esta última o vayan acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial». La exigencia de una nueva norma expresa, fue también la posición que el TJ sostuvo en la Sentencia *Comisión v. República Federal de Alemania*, de 27 de noviembre de 1997.

De todo lo cual se concluye que la libertad de elección de la forma y los medios a cargo de los Estados, está relativamente limitada, porque la jurisprudencia comunitaria no solo exige la utilización de determinados recursos de técnica normativa para llevar a efecto la transposición, sino que también impone otras obligaciones de carácter complementario, como las de limpieza o derogación de las normas del Derecho nacional que puedan entorpecer la correcta aplicación del Derecho comunitario o confundir sobre su vigencia, o sobre la naturaleza de las normas aplicables.

El artículo 290 TFUE prevé que las leyes y leyes marco puedan delegar en la Comisión los poderes para adoptar «actos legislativos de alcance general que complementen o modifiquen elementos no esenciales del acto legislativo». Los actos de delegación han de establecer de forma expresa los objetivos, el contenido, el alcance y la duración de la delegación de poderes. La regulación de los elementos esenciales de un ámbito estará reservada al acto legislativo y no podrá ser objeto de delegación de poderes. Las leyes de delegación tienen que expresar las condiciones a que queda sujeta la delegación, que pueden incluir la revocación de la delegación o el condicionamiento de la entrada en vigor del reglamento al transcurso de un plazo durante el cual el Parlamento Europeo o el Consejo pueden formular objeciones.

La naturaleza jurídica de las normas delegadas no está clara en la regulación referida. Las similitudes con los decretos legislativos que regulan nuestra Constitución en el artículo 82 es evidente. En nuestro caso las normas que dicta el Gobierno en ejercicio de las potestades delegadas tienen rango de ley por determinación expresa de la Constitución. Pero también guardan una similitud notable los reglamentos europeos con los reglamentos jurídicos a que se refiere el artículo 80 de la Ley Fundamental de Bonn, que autoriza a que mediante ley se pueda

**202.**

*Límites a la libertad de los Estados.*

**203.**

*Derogaciones necesarias.*

**204.**

*Regulación en el Tratado.*

**205.**

*Régimen jurídico.*



habilitar al Gobierno Federal, a un Ministro Federal o al Gobierno de un *Länd* para dictar normas de aquel tipo, fijándose en la ley el contenido, el fin y la extensión del apoderamiento otorgado. En este caso, las normas dictadas por el órgano que recibe la delegación tienen la condición de reglamentos y, por tanto, categoría inferior a la ley.

**206.**  
*El rango  
de los reglamentos  
comunitarios.*

El sometimiento de la delegación a condiciones estrictas y la circunstancia de que las posibilidades de delegación se restrinjan a los aspectos no esenciales de la regulación del ámbito o materia de que se trate, apoyarían tal interpretación. Tampoco es un obstáculo decisivo a tal calificación el hecho de que pueda incluirse en la delegación la facultad de modificar aspectos no esenciales de lo establecido en una ley, ya que, cuando tal potestad se incluye, hay que entender que la norma delegante ha operado una deslegalización conducente a desbloquear una reserva formal de ley que afecta a aspectos que no están, por determinación constitucional, materialmente reservados a la ley.

### III. LAS LEYES DE LAS CORTES GENERALES

#### 1. INTRODUCCIÓN

**207.**  
*Tipología de las  
leyes del Estado.*

Una de las novedades más evidentes del sistema normativo implantado por la Constitución de 1978 es el de la multiplicación de las normas con categoría de leyes, frente al unitarismo del sistema legal propio del ordenamiento centralizado, caracterizado por la unidad de la ley. Esta realidad ha sido transformada en el ordenamiento actual en el que es posible la conjunción de una variada tipología de leyes en la cúspide del sistema normativo. Junto a la ley ordinaria, la Constitución reserva funciones regulatorias específicas a las leyes orgánicas, a los Estatutos de Autonomía, a las leyes de armonización, a las leyes marco, a las leyes básicas, etc. Todas ellas son aprobadas por las Cortes Generales, pero la mayor parte se singulariza por el procedimiento que ha de seguirse para su elaboración y, a veces, también por la materia sobre la que versa. A las leyes del Parlamento del Estado hay que sumar, además, las normas con rango de ley producidas en el ordenamiento supranacional europeo que acabamos de estudiar, y las normas aprobadas por los parlamentos de las Comunidades Autónomas que analizaremos más adelante. En fin, también tienen categoría de leyes algunas clases de normas, constitucionalmente previstas, que puede adoptar el Gobierno en caso de urgencia o necesidad (decretos-leyes) o por delegación de las Cortes Generales (decretos legislativos).

Organizaremos la explicación de esta realidad legislativa compleja y múltiple, analizando en un primer bloque las normas legales típicas producidas por el Parlamento del Estado. Incluiremos en este grupo exclusivamente las leyes orgánicas y las leyes ordinarias. Otras leyes estatales, como las leyes básicas, las leyes marco o las leyes de armonización, en cuanto que se refieren a la articulación de las relaciones entre los ordenamientos estatal y autonómico, las analizaremos en un bloque específico. También estudiaremos separadamente los Estatutos de Autonomía y las normas con rango de ley de las Comunidades Autónomas. Y haremos un grupo singular, en fin, para el estudio de las normas con rango de ley aprobadas por el Gobierno.

Con carácter general, prescindiremos en los apartados sucesivos de analizar pormenorizadamente los principios que rigen las relaciones entre las normas con rango de ley, cualesquiera que sean sus características y procedencia, considerando que esta cuestión ya ha sido objeto de análisis en el volumen cuarto. Con carácter general nos resulta ya conocido que la Constitución no ofrece criterios con arreglo a los cuales poder concluir sobre la existencia de relaciones de jerarquía entre los diferentes tipos de leyes. La técnica principal de organización de esas relaciones es la de las reservas materiales, conforme a la cual la Constitución atribuye específicamente a algunas categorías formales de leyes la regulación de materias determinadas, excluyendo que puedan hacerlo las demás. Este reparto de funciones regulatorias plantea dificultades operativas más serias que las que resultan de la aplicación del principio de jerarquía. En este caso, la diferencia de rango es argumento suficiente para la invalidación de las normas inferiores que contradigan lo establecido en otras superiores, en el punto concreto en el que se produzca la incompatibilidad. Si bien la posible invalidez es concreta y solo alcanza a la regla o reglas en las que la contradicción se produce. El principio de competencia, en cambio, produce consecuencias más radicales, como ya hemos estudiado, en cuanto que afecta de modo global a la norma dictada sin atender a tal requisito. Además, exige determinar con precisión la materia que sirve como criterio objetivo para atribuir la competencia. Esta concreción es habitualmente imposible de hacer en términos absolutos, de modo que las reservas a favor de algunas normas legales típicas, tienen que comprenderse con flexibilidad, permitiendo que el propio legislador las concrete parcialmente. Esta circunstancia facilita que el legislador competente se limite a efectuar una regulación general, permitiendo a otras normas que la completen, o también regulaciones expansivas a través de las cuales no solo se establezcan reglas sobre la materia

**208.**  
*Plan  
de la exposición.*

**209.**  
*Remisión sobre  
las relaciones  
internormativas.*

reservada sino también sobre otras externas a la reserva y más o menos próximas o en conexión con la misma.

Estudiaremos en los apartados siguientes las leyes orgánicas y las leyes ordinarias, dejando para los siguientes, con las agrupaciones ya indicadas, el análisis de las demás normas con categoría de ley.

## 2. LAS LEYES ORGÁNICAS

### A) Antecedentes y configuración constitucional

Las leyes orgánicas son una de las novedades más estudiadas de la Constitución de 1978. Nunca con anterioridad en nuestro ordenamiento ha existido una ley de características semejantes, por más que la expresión «ley orgánica» llegara a utilizarse en el siglo XIX para agrupar algunos textos legales que se ocupaban del desarrollo inmediato del texto constitucional. En el siglo XX también apareció la expresión «ley orgánica» para designar a una de las leyes fundamentales del franquismo, de carácter marcadamente organizativo.

**210.**  
*Novedad  
de la CE.*

Las leyes orgánicas reguladas ahora en el artículo 81 de la Constitución de 1978 tienen, sin embargo, un precedente claro en la Constitución francesa de 1958 (A. GARRORENA MORALES, J. A. ORTEGA DÍAZ-AMBRONA, T. R. FERNÁNDEZ, J. A. SANTAMARÍA). Hasta bien avanzado el proceso de elaboración de la vigente Constitución de 1978, los proyectos sucesivos mantuvieron un claro paralelismo con las fórmulas de la indicada Constitución francesa, al pretender también la incorporación a la nuestra de tres clases de reservas normativas. En la francesa, se ha establecido una relación de materias reservadas a «leyes orgánicas» cuyo procedimiento de elaboración está regulado en el artículo 46. Otro grupo de materias está reservado a la regulación por ley ordinaria (artículo 34). Y todas las demás materias no afectadas por una u otra reserva, se encomiendan a la potestad reglamentaria del Gobierno; esta reserva reglamentaria es una de las más llamativas innovaciones de la Constitución francesa de 1958, que ha dado lugar a la emergencia de los llamados reglamentos autónomos, a cuyas características nos referiremos en el volumen siete. Estas fórmulas fueron seguidas por el primer borrador del texto constitucional español, tal y como se publicó en la prensa el 25 de noviembre de 1977. El artículo 73 de aquel texto hacía una larga enumeración de «materias propias de la ley», junto a una lista más corta cuya regulación correspondería a «leyes orgánicas constitucionales», para cuya aprobación se requeriría mayoría absoluta del Congreso. Todas las demás materias quedaban

**211.**  
*El modelo francés.*

**212.**  
*Anteproyectos  
de CE.*

reservadas a la potestad reglamentaria en aquel borrador. Sin embargo, el anteproyecto de Constitución de enero de 1978 se atuvo más estrictamente al modelo francés de las tres reservas: el artículo 73 se refería a las leyes orgánicas, ahora ya sin la denominación añadida de «constitucionales», que se ocuparían de regular una limitada lista de materias; el artículo 72 se refería a las materias reservadas a la ley ordinaria. Y una cláusula residual establecía una reserva reglamentaria para todas las materias no mencionadas en alguno de los preceptos citados. En la tramitación ulterior del anteproyecto desaparecerían las listas de materias reservadas a la ley ordinaria y al reglamento, quedando solo la de ley orgánica, en los términos que pasaron luego a establecerse en el artículo 81.

Los primeros análisis doctrinales sobre las leyes orgánicas se preocuparon, sobre todo, de reflexionar sobre la utilidad de esta categoría específica de ley caracterizada, desde el punto de vista formal, por requerir para su aprobación mayoría absoluta del Congreso en una votación final sobre el conjunto del proyecto (artículo 81.2 CE). Este refuerzo de la mayoría precisa para aprobarlas fue mirado con particular prevención, considerando que podía llegar a permitir que, aprovechando mayorías coyunturales, algún grupo político pudiera conseguir la aprobación de muchas normas de tal categoría, con el efecto de que las regulaciones contenidas en ellas se bloquearan o petrificaran, dada la dificultad de reformarlas en el futuro. Este efecto de cierre o bloqueo se consideró por la doctrina unánimemente perjudicial para la renovación del ordenamiento jurídico, su adaptación a las circunstancias de cada momento histórico, y, sobre todo, para el libre juego de las reglas democráticas que deben permitir que unas mayorías sucedan a otras naturalmente y que ningún legislador pueda vincular de modo definitivo a las generaciones futuras.

De estas premisas se partió para establecer interpretaciones restrictivas y no expansivas de las reservas de ley orgánica. Reconociendo que las leyes orgánicas son una norma de elaboración más compleja, se consideró que eran una prolongación del período constituyente que, por definición, tendría que limitarse a completar la regulación de unas pocas materias en la medida en que la Constitución no hubiera acertado a contemplarlas directamente. Pero la ley orgánica no debería utilizarse como una herramienta ordinaria para la formulación de las políticas públicas. Más bien habría de ser una norma de complemento de la Constitución referida a muy concretas y limitadas materias.

**213.**  
*El régimen  
de las tres reservas.*

**214.**  
*Ley orgánica  
y opresión  
de las minorías.*

**215.**  
*El efecto  
de bloqueo.*

**216.**  
*Prolongación  
de la Constitución.*

**217.**

*Definición  
en la CE.*

El artículo 81 de la Constitución establece que «son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueban los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general, y las demás previstas en la Constitución».

**218.**

*La reserva material  
general: significado  
de los conceptos.*

El concepto «desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas» ha sido el de más trabajosa dilucidación de todos los usados por la Constitución para hacer reservas de ley orgánica, como luego veremos. Los demás están claramente identificados, tanto en el texto del artículo 81 como en el resto de preceptos constitucionales que contienen reservas de ley orgánica a los que el propio artículo 81 se remite. Constituyen estos otros preceptos una lista bastante extensa de materias, caracterizadas por su heterogeneidad. No hay entre ellas más lugar común que la relevancia constitucional de los temas a los que se refieren, o, posiblemente, el hecho de que no pudiera alcanzarse momentáneamente un consenso sobre su regulación, de modo que hubiera de remitirse a su determinación futura (Ó. ALZAGA). Pero resulta imposible ordenar esa reserva conforme a un criterio único. Muchas materias reservadas a ley orgánica se refieren a cuestiones de carácter organizativo, especialmente en lo que concierne a las Comunidades Autónomas, otras a la regulación de cuestiones afectantes a los derechos fundamentales, otras implican la autorización de las Cortes Generales para la adopción de las decisiones más diversas, que van desde la resolución de las dudas en el orden a la sucesión de la Corona (artículo 57.5), la autorización de Tratados que implican transferencias de competencias derivadas de la Constitución (artículo 93), o la autorización para otorgar determinados Estatutos de Autonomía (artículo 144). Las materias reservadas a ley orgánica en otros preceptos de la Constitución, distintos del 81, son, en fin, las siguientes: artículo 8.2, bases de la organización militar; artículo 54: regulación del Defensor del Pueblo; 55.2: régimen de suspensión de derechos fundamentales; artículo 57.5: cuestiones relativas al orden sucesorio de la Corona; artículo 87.3: iniciativa legislativa popular; artículo 92.3: regulación del referéndum; artículo 93: autorización para la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución; artículo 104.2: regulación de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado; artículo 107: regulación del Consejo de Estado; artículo 116: estados de alarma, excepción y sitio; artículo 122: constitución, funcionamiento y gobierno de juzgados y tribunales, y el estatuto jurídico de los jueces, magistrados y personal al servicio de la Administración de Justicia; artículo 136: Tribunal de Cuentas; artículo 141.1: alteración de los límites provinciales; artículo 144: autorización para la constitución de Comu-

**220.**

*Las reservas  
específicas de ley  
orgánica: catálogo.*

nidades Autónomas cuando no cumplan determinados requisitos; artículo 149.1.29: policías autónomas; artículo 151.1: referéndum autonómico; artículo 157: competencias financieras de las Comunidades Autónomas, conflictos y colaboración financiera con el Estado; artículo 165: organización y funcionamiento del Tribunal Constitucional.

Los problemas interpretativos que plantea la figura de la ley orgánica, según resultan de las exposiciones doctrinales y de la jurisprudencia existente al respecto, son: primero, su caracterización formal o material, que servirá para decidir si el legislador puede utilizar la forma de ley orgánica para regular cualquier materia o, por el contrario, si solo pueden ser leyes orgánicas las que regulan las concretas materias que la Constitución relaciona y que acabamos de recordar. Segundo, la delimitación de la materia reservada a las leyes orgánicas, que requerirá resolver la significación de los conceptos que la Constitución utiliza para formular las reservas y también si aquellas son rígidas y tienen que ser agotadas necesariamente por normas de dicha categoría y, por otro lado, si es posible que la ley orgánica contenga determinaciones sobre materias que no le están reservadas. Tercero, la relación entre las leyes orgánicas y las demás leyes ordinarias del Estado y de las Comunidades Autónomas. Y, cuarto, el procedimiento de elaboración.

Analizamos todas estas cuestiones sucesivamente.

## B) **Carácter material de la reserva de ley orgánica**

La Constitución utiliza, con toda evidencia, dos criterios para la caracterización de las leyes orgánicas, uno de naturaleza material, según el cual estas leyes se ocupan de la regulación de una serie de materias específicamente determinadas en el texto de la Constitución (artículo 81.1: «son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales...»), y otro de naturaleza formal (artículo 81.2: «la aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto»). Esos dos elementos caracterizadores tienen que conjugarse acumuladamente. Es incuestionable que la noción de «ley orgánica» en la Constitución no es exclusivamente formal. Si así fuera, tendría que aceptarse que basta con seguir un determinado procedimiento parlamentario para producir esta clase de normas en relación con cualquier materia. Pero una disponibilidad tan indeterminada sería inconveniente porque las leyes orgánicas son de elaboración y modificación más compleja, de modo que la Constitución ha preferido evitar «una petrificación abusiva en beneficio de quienes en un momento dado gozasen de la mayoría parlamentaria suficiente

### **221.**

*Caracterización formal y material.*

### **222.**

*La significación de los límites materiales.*

y en detrimento del carácter democrático del Estado, ya que nuestra Constitución ha instaurado una democracia basada en el juego de las mayorías, previendo tan solo para supuestos tasados y excepcionales una democracia de acuerdo basada en mayorías cualificadas o reforzadas» (SSTC de 13 de febrero de 1981 y 5 de agosto de 1983).

De aquí la importancia de la consideración de la reserva de ley orgánica como una reserva material. La STC de 1 de julio de 1993 volvió a recordar lo que ya había establecido la Sentencia 5/1981 sobre que «las reservas de ley orgánica... sólo resultan de carácter material y no formal, de manera que la normación de las materias ajenas a las mismas no gozan definitivamente de la fuerza pasiva inherente a dicha clase de leyes aunque se incluyan en ellas»

Los dos criterios, material y formal, tienen que conjugarse, porque tal concurrencia es una garantía frente al abuso de esta importante figura normativa. La delimitación de la reserva material es, en ocasiones, difícil de establecer, como veremos enseguida, y depende de decisiones que la Constitución ha entregado al propio legislador. No puede este extralimitarse en la delimitación de la materia que puede regular legítimamente. En este sentido, no puede aprovechar la forma de ley orgánica para ocuparse de la regulación de cualquier materia. Evitar la utilización expansiva de la forma de ley orgánica para regular cualquier materia fue una de las primeras preocupaciones expresadas por la jurisprudencia constitucional, que tuvo que interpretar, además, de un modo consecuente la errónea expresión contenida en el artículo 28.2 LOTC. Según este precepto, «el Tribunal podrá declarar inconstitucionales, por infracción del artículo 81 de la Constitución, los preceptos de un decreto-ley, decreto legislativo, ley que no haya sido aprobada con el carácter de orgánica o norma legislativa de una Comunidad Autónoma, en el caso de que dichas disposiciones hubieran regulado materias reservadas a la ley orgánica o impliquen modificación o derogación de una ley aprobada con tal carácter, *cualquiera que sea su contenido*». De esta última expresión podría haberse derivado la atribución a la ley orgánica de una posición de supremacía sobre la ley ordinaria siempre, cualquiera que fuese la materia regulada. Esta interpretación constitucional, que hubiera significado que las reservas de ley orgánica solo expresan los contenidos mínimos que dichas normas tienen que regular, sin excluir su posible intervención en cualquier otra materia, fue puesta en cuestión por el Tribunal Constitucional en la primera ocasión que tuvo de pronunciarse sobre la naturaleza de las leyes orgánicas. En su Sentencia de 13 de febrero de 1981 dijo al respecto que «cuando en la Constitución se contiene una reserva de ley ha de

### 223.

Consecuencias de la utilización expansiva de la ley orgánica.

### 224.

Artículo 28.2 LOTC.

### 225.

Corrección del artículo 28 LOTC por el TC.

entenderse que tal reserva lo es a favor de ley orgánica —y no una reserva de ley ordinaria— sólo en los supuestos que de modo expreso se contienen en la norma fundamental (artículo 81 y conexos). La reserva de ley orgánica no puede interpretarse de forma tal que cualquier materia ajena a dicha reserva, por el hecho de estar incluida en una ley orgánica, haya de gozar definitivamente del efecto de congelación del rango y de la mayoría cualificada para su ulterior modificación (artículo 81.2), pues tal efecto puede, y aun debe, ser excluido». De esta misma Sentencia es una frase muy expresiva de la significación de la reserva, que ha sido utilizada muchas veces por la doctrina: «si es cierto que existen materias reservadas a leyes orgánicas (artículo 81), también lo es que *las leyes orgánicas están reservadas a estas materias* y que, por tanto, sería disconforme con la Constitución la ley orgánica que invadiera materias reservadas a la ley ordinaria».

**226.**

*Solo es orgánica cuando se refiere a la materia reservada.*

Esta misma Sentencia manejó una distinción, para la delimitación de la reserva de ley orgánica, entre materias estrictas y materias conexas. Estas últimas, aunque no están reservadas pueden ser reguladas por ley orgánica, ya que en nuestra Constitución no existe ningún dominio que no pueda ser materia de ley. La ley orgánica puede extenderse a unas y otras. La Sentencia citada estableció que en tal caso la regulación quedaría congelada en el rango de ley orgánica por imperativo del principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE), bloqueo que solo podía ser alterado por la propia ley orgánica si admitía que algunos de sus preceptos pudieran ser modificados por ley ordinaria, del Estado o de las Comunidades Autónomas. También aceptó el Tribunal Constitucional que en sus propias sentencias se pudiera decidir qué preceptos de los contenidos en una ley orgánica pueden ser modificados por leyes ordinarias.

**227.**

*Estrictas y conexas.*

Esta flexibilidad regulatoria fue, sin embargo, corregida por la Sentencia de 5 de agosto de 1983, en la que el Tribunal concluyó que «la ley orgánica sólo puede incluir preceptos que excedan del ámbito estricto de la reserva cuando su contenido desarrolle el núcleo orgánico y siempre que constituyan un complemento necesario para su mejor inteligencia, debiendo en todo caso el legislador concretar los preceptos que tienen tal carácter».

### C) Delimitación del ámbito de la reserva

Por lo que concierne a la delimitación del contenido de la reserva, la cuestión requiere desvelar los conceptos que utiliza el artículo 81 CE.



**228.**

*Explicación  
de los conceptos.*

Según el párrafo primero de dicho precepto, son leyes orgánicas las relativas al «desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueban los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general». De estos conceptos, los dos últimos no han planteado en la práctica problemas significativos. La referencia a los Estatutos de Autonomía podría haber sido más problemática si hubiera permitido suscitar cualquier clase de duda sobre las materias que deben ser necesariamente reguladas en los mismos y el carácter excluyente o no de tal atribución. Pero la delimitación de la reserva de Estatuto no está en el artículo 81 sino en el 147 de la Constitución y suscita problemas singulares que veremos más adelante. Por el contrario, la identificación de las leyes orgánicas que aprueban los Estatutos de Autonomía no plantea problemas interpretativos de ninguna clase.

**229.**

*La ley orgánica que  
aprueba Estatutos.*

Por lo que concierne al régimen electoral general, en algún momento llegó a proponerse que el precepto se refería a las elecciones generales, como contrapunto a las elecciones autonómicas y locales. Pero la jurisprudencia constitucional aclaró también enseguida que el precepto debía interpretarse en el sentido de que imponía la regulación por ley orgánica de los principios generales que regulan cualquier clase de elección para las instituciones representativas del Estado en su conjunto o de las entidades territoriales en que aquel se organiza, aunque fueran admisibles excepciones que pudieran establecer la propia Constitución o los Estatutos de Autonomía (STC de 16 de mayo de 1983: es de observar «la improcedencia de la pretendida equiparación de las expresiones “régimen electoral general” con “elecciones generales”, contraponiendo a su vez estas últimas a las “elecciones locales”... El adjetivo general no está referido tanto a las elecciones, cuanto al régimen electoral»). Aquellas excepciones se han mantenido, en efecto, para la elección de senadores por las Comunidades Autónomas, algunas relativas a la elección de las Asambleas legislativas de estas, o de las Juntas generales y Diputaciones forales del País Vasco.

**231.**

*El «desarrollo»  
de los derechos  
fundamentales.*

Despejados, por tanto, estos enunciados más simples, el que ha dado mayores problemas de comprensión, entre los utilizados en el artículo 81.1 CE, es el concepto «desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas». Verdaderamente, sin embargo, esta expresión dio lugar a algunas dudas iniciales de la doctrina que se planteó si el precepto se refería a la totalidad del Capítulo II del Título I de la Constitución, y no solamente a la Sección primera de aquel Capítulo, es decir, a los artículos 15 a 29 (E. LINDE PANIAGUA, Ó. ALZAGA, V. MENDOZA OLIVÁN). Pero esta posibilidad fue inmediatamente rechazada

por la mayoría de la doctrina (J. SANTAMARÍA, J. BERMEJO VERA, M. RAMÍREZ, T. QUADRA-SALCEDO, L. PRIETO SANCHÍS, T. R. FERNÁNDEZ). En la actualidad existe unanimidad, tanto en la doctrina como en la jurisprudencia, sobre la aplicación del criterio restrictivo indicado. Compartiendo esta última visión del precepto constitucional, cabe plantear la duda de que pueda reconducirse la noción de derechos y libertades fundamentales a lo establecido en los artículos 15 a 29 del texto fundamental, ya que, según creemos haber demostrado en el volumen anterior, ni todos los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución están incluidos en la Sección primera del Capítulo II del Título I, ni el contenido de todos los preceptos de dicha Sección son derechos fundamentales, sino, a veces, otras garantías y referencias institucionales de significación diferente.

El concepto «desarrollo», que también utiliza el mismo artículo 81.1, se ha entendido por la doctrina (y por la jurisprudencia a partir de las SSTC de 22 de febrero de 1982, 24 de mayo y 29 de julio de 1985, 27 de febrero y 11 de junio de 1987, 5 de mayo de 1994, 1 de julio de 1999, etc.) en el sentido de que se trata de leyes que se proponen completar la regulación de principio establecida en la Constitución, llevando a cabo una delimitación completa y *directa* de los derechos fundamentales a que se refieren. No cabe considerar reservada a la ley orgánica la mera regulación indirecta o incidental de algunos de esos derechos y libertades con ocasión de la regulación de cualquier otra materia. El Tribunal Constitucional dijo ya en su Sentencia de 22 de febrero de 1982 que «el artículo 81 de la Constitución se refiere al desarrollo directo de los derechos fundamentales, pues este artículo y las otras muchas alusiones de la Constitución al instrumento de la ley orgánica en materias concretas, que, como se ha dicho, convierta a las Cortes en “constituyente permanente”, no puede extremarse, con los importantes problemas de consenso interno que conlleva, al punto de convertir el ordenamiento jurídico entero en una mayoría de leyes orgánicas, ya que es difícil concebir una norma que no tenga una conexión, al menos remota, con un derecho fundamental». La función de garantía que cumple el artículo 81.1 se impone a las normas «que establezcan restricciones de esos derechos y libertades o las desarrollen de modo directo, en cuanto regulen aspectos consustanciales de los mismos, excluyendo por tanto aquellas otras que simplemente afecten a elementos no necesarios sin incidir directamente sobre su ámbito y límites» (STC de 13 de mayo de 1991, que recoge la doctrina establecida, entre otras, en las sentencias 160 y 161/1987, 57 y 132/1989).

**232.**

*Interpretación restrictiva.*

**233.**

*El carácter directo de la regulación de desarrollo.*

**234.**

*Jurisprudencia del TC.*

**235.**

*Las normas  
de carácter penal.*

El Tribunal Constitucional ha considerado que, entre las normas relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y las libertades públicas están, desde luego, las normas penales. El desarrollo legislativo de un derecho proclamado en abstracto por la Constitución consiste, dice la STC de 11 de noviembre de 1986, «en la determinación de su alcance y límites en relación con otros derechos y con el ejercicio por las demás personas... En este sentido el Código Penal y en general las normas penales, estén en él enmarcadas formalmente o fuera de él en leyes sectoriales, son garantía y desarrollo del derecho de libertad en el sentido del artículo 81.1 CE, por cuanto fijan y precisan los supuestos en que legítimamente se puede privar a una persona de libertad. De ahí que deban tener carácter de ley orgánica». Esta doctrina es continua en la jurisprudencia constitucional como refleja, últimamente, la Sentencia de 24 de febrero de 2004. La reserva se refiere, por tanto, a la regulación de «las facultades de actuación que son necesarias para que el derecho o libertad sean reconocibles como tales en la medida en que de la posibilidad de su ejercicio dependa ineludiblemente su real, concreta y efectiva protección, es decir, el conjunto de facultades que integran el llamado contenido esencial o núcleo irreductible del derecho, como todas aquellas otras facultades que la ley, más allá de ese contenido esencial, conceda a los titulares del derecho o libertad, las cuales, de esta forma, quedan incorporadas al derecho o libertad con el beneficio de la protección especial que éstos merecen» (STC de 13 de mayo de 1991). El criterio general de la jurisprudencia constitucional, desde el principio, es que la reserva de ley orgánica debe interpretarse de modo restrictivo: «sólo habrán de revestir la forma de ley orgánica aquellas materias previstas de forma expresa por el constituyente, sin que el alcance de la interpretación pueda ser extensivo al tiempo que, por lo mismo, dichas materias deberán recibir una interpretación restrictiva» (SSTC 160/1987, 142/1993, 127/1994).

**237.**

*Atenerse  
a lo mínimo.*

También ha desatacado la jurisprudencia que no es equiparable el concepto «afectar» a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos, que utiliza el artículo 86.1 CE para delimitar negativamente el ámbito de los decretos-leyes, con la noción de «desarrollo» de los derechos que utiliza el artículo 81.1, ya que no todo lo que «afecte a los derechos fundamentales constitucionalizados... es un desarrollo directo de los derechos fundamentales, esto es, una regulación de sus aspectos esenciales que requiera de una disposición de las Cortes emanada con forma de ley orgánica» (STC de 5 de mayo de 1994).

**238.**

*«Afectar»  
no es «desarrollar».*

Delimitado de esta manera el concepto de «desarrollo», resulta mucho más difícil poner límites al contenido de la ley orgánica que lleve a cabo tal operación. Algunos autores han sostenido que la ley orgánica actúa en materia de derechos fundamentales en relación con la Constitución, de modo similar a como los reglamentos ejecutivos operan en relación con las leyes que completan o desarrollan. Han de añadir a la ley, y la ley orgánica a la Constitución, el complemento indispensable para dar efectividad a la regulación contenida en la norma principal, haciéndola operativa y fácilmente ejecutable y aplicable. Considerando esta relación, la Constitución habría llevado a cabo una remisión normativa a favor de las leyes orgánicas para que completen singularmente una regulación de principio establecida en la norma fundamental. La consecuencia es que el concepto «desarrollo» debe entenderse referido a una norma de mínimos, que solo contenga lo imprescindible para hacer eficaz la regulación constitucional, añadiendo a lo en ella establecido los principios que son indispensables para que el derecho o libertad regulado pueda tener operatividad social y disfrutarse en plenitud (por ejemplo, es preciso un Registro de asociaciones para ejercer el derecho de asociación).

Esta interpretación minimalista de la ley orgánica, parece haber tenido su refrendo en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983, que precisó que «la ley orgánica sólo puede incluir preceptos que sean del ámbito estricto de la reserva cuando su contenido desarrolle el núcleo orgánico, y siempre que constituya un *complemento necesario* para su mejor inteligencia, debiendo en todo caso el legislador concretar los preceptos que tienen tal carácter».

La intención que mueve a la interpretación minimalista del «desarrollo» es, sin ninguna duda, interesante y plausible, ya que pretende constreñir al máximo las regulaciones contenidas en las leyes orgánicas, para evitar el efecto bloqueante y las dificultades para los cambios de criterio que quieran imponer para el futuro las mayorías parlamentarias.

Pero, por nuestra parte, no compartimos esta interpretación restrictiva de la función constitucional de la ley orgánica. Por lo pronto, la última Sentencia citada, aunque utiliza el concepto de «complemento necesario», se está refiriendo a las relaciones entre la ley orgánica y la ley ordinaria, no a la técnica de la remisión normativa. Por otro lado, en la Constitución no se establece por ninguna parte la obligación para el legislador de limitarse a establecer los principios regulatorios mínimos, sino más bien parece que deban incluir los que en cada momento le parezcan necesarios para regular de modo adecuado el derecho o libertad de que se trate, sin tenerse que limitar a lo indispensable. Una

**239.**

*¿Complemento indispensable de la regulación constitucional?*

**240.**

*El criterio del complemento en la jurisprudencia.*

**241.**

*La inexistente limitación de lo indispensable.*

**242.**

*La vertiente  
objetiva  
de los derechos.*

cosa es que el legislador orgánico no pueda entrar en materias que no están reservadas impidiendo la intervención ulterior del legislador ordinario, y otra que no pueda desenvolverse con suficiente discrecionalidad en el marco de su propia reserva. Y, a todo ello, habría que añadir, en fin, que la concepción minimalista de la reserva de ley orgánica relativa al desarrollo de los derechos fundamentales, olvida que en los enunciados constitucionales relativos a los derechos fundamentales, estén o no recogidos en la Sección Primera del Capítulo II del Título I, se comprende tanto una concepción subjetiva como una proyección objetiva de los mismos. En relación con la primera, el legislador tiene que asegurar el disfrute y plena disponibilidad individual del derecho de que se trate. La vertiente objetiva de los derechos exige también del legislador que garantice las instituciones que la Constitución trata de proteger y le impone que lleve a cabo las regulaciones precisas para que los derechos puedan desenvolverse en el marco adecuado. Por ejemplo, es imprescindible la regulación de los principios del sistema educativo para poder desarrollar el derecho a la educación que reconoce el artículo 27 de la Constitución como derecho fundamental, o es imprescindible una organización adecuada de la organización judicial para el ejercicio del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva que reconoce el artículo 24.1 de la Constitución. Sobre estos aspectos objetivos de los derechos no suelen existir, en la Constitución, ni enunciados de principio, por lo que difícilmente puede aceptarse que la misión de la ley orgánica sea de simple desarrollo de un contenido regulatorio ya básicamente establecido por la propia Constitución. Haciéndose cargo de que la regulación de los derechos exige, en ocasiones, intervenir en la formación del ámbito en el que aquellos se desenvuelven, el Tribunal Constitucional ha aceptado que no solo la ley orgánica haya de ocuparse de tales aspectos objetivos, sino también de que las leyes ordinarias participen con la ley orgánica en su regulación (significativamente, en la STC de 6 de noviembre de 1986).

La delimitación material del ámbito de la ley orgánica, suscita también la cuestión de saber si la prohibición de que la ley orgánica se extienda a cualquier otra materia no reservada debe entenderse de modo absoluto o con flexibilidad.

Como ya hemos recordado, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia de 13 de febrero de 1981, permitió el empleo de la ley orgánica prácticamente a discreción del legislador, aunque admitiendo simultáneamente que los contenidos comprendidos en la reserva pudieran ser, si la propia ley así lo establecía, o el Tribunal Constitucional apreciaba la inexistencia de reserva, modificadas por simples leyes ordinarias. La

**244.**

*Efectos de las  
regulaciones  
expansivas.*

disponibilidad que esta Sentencia deja al legislador para que se extienda a materias no reservadas a leyes orgánicas, fue constreñida en la siguiente Sentencia de 5 de agosto de 1983, que es la que establece la doctrina que se ha mantenido hasta hoy, según la cual las expansiones de la ley orgánica hacia ámbitos materiales no comprendidos en la reserva solo pueden llevarse a cabo en la medida en que sea imprescindible para completar la regulación o instrumentarla del modo más adecuado y sistemático posible.

Resuelta dicha cuestión, sigue siendo problemática su contraria: el contenido mínimo de la regulación mediante ley orgánica. No parece discutible que, establecida la reserva, el legislador puede regular la materia que comprende de un modo exhaustivo o limitarse a establecer una regulación principal o mínima del núcleo esencial de la misma. Podríamos decir que existe una parte rígida e indisponible de la reserva y otra flexible en la que el legislador orgánico puede entrar o, como es habitual en las reservas de ley, requerir la colaboración bien de otras leyes ordinarias, bien de normas de valor puramente reglamentario. «Las peculiaridades de la ley orgánica —dijo la Sentencia de 27 de junio de 1985—, en especial la delimitación positiva de su ámbito de normación, en modo alguno justifican el que respecto de dicho tipo de fuente se hayan de considerar alteradas las relaciones entre ley y reglamento ejecutivo... La posibilidad constitucional de una tal relación, en la que el reglamento es llamado por la ley para integrar de diverso modo sus mandatos, no queda excluida en el caso de las reservas a ley orgánica presentes en el artículo 81.1 y en otros preceptos de la CE». De un modo igualmente explícito, la STC de 6 de noviembre de 1986 se refiere tanto a la colaboración entre la ley orgánica y el reglamento, en los términos indicados, como a la colaboración de las leyes orgánicas con las ordinarias a los efectos de la regulación de la misma materia: «No existe —dijo—, de principio, imposibilidad constitucional para que la ley orgánica llame a la ordinaria a integrar en algunos extremos sus disposiciones “de desarrollo”, dando así lugar, y con las mismas garantías constitucionalmente exigibles (STC 83/1984, FJ 4.º), a una colaboración entre normas que no diferirá en el plano de la integración entre distintos preceptos de la relación que en los casos de reserva de ley pueda establecerse entre esta última fuente y el reglamento». Advierte la misma Sentencia que lo que la Constitución prohíbe, sin embargo, es utilizar la técnica de las delegaciones legislativas en las materias reservadas a ley orgánica (artículo 82.1 CE) pero no impide las remisiones cuando lo sean a ley formal o a un reglamento. Especialmente importantes son las aplicaciones de esta jurisprudencia a la valoración de la constitucionalidad de las denominadas normas pena-

**245.**

*El contenido mínimo de la ley orgánica.*

**246.**

*Relación con el reglamento.*

**247.**

*Colaboración con la ley ordinaria.*

**248.**

*Prohibición de delegaciones.*

les en blanco (*vid. infra* volumen siete sobre la reserva de ley). Sobre ello, por ejemplo, SSTC 24/2004, de 24 de febrero, y 34/2005, de 17 de febrero.

**249.**  
Colaboración con  
leyes autonómicas.

Los complementos de la regulación contenida en la ley orgánica podrán llevarse a cabo, igualmente, por leyes de las Comunidades Autónomas en la medida en que la materia sea parcialmente de su competencia legislativa. La reserva de ley orgánica no significa, como ha destacado muchas veces el Tribunal Constitucional, que exista simultáneamente una competencia exclusiva del Estado, coextensa con la reserva. La distribución de competencias se rige por principios distintos y resulta de las reglas establecidas en los artículos 148 y 149 de la Constitución, sobre las que no influye lo establecido en el artículo 81, en el sentido de que no puede entenderse que dicho precepto prive a las Comunidades Autónomas de competencias que tienen atribuidas por los cauces constitucionales ordinarios. La Sentencia de 6 de noviembre de 1986 aborda en este sentido el importante problema de la regulación mediante leyes de Comunidades Autónomas de materias que afectan a los derechos como pueden ser las disposiciones sancionadoras. La doctrina que reitera a este respecto es un resumen excelente de la tesis que sostenemos: «Ni la unidad de la Constitución toleraría que una de sus disposiciones (artículo 149.1.30.<sup>ª</sup>) se desvirtuase íntegramente por lo establecido en otra (artículo 81.1), ni, de otra parte, un precepto ordenador del sistema de fuentes en el ordenamiento integral del Estado (artículo 81.1) puede sobreponerse a la norma que, en un plano del todo diverso, busca articular los ámbitos materiales que corresponden a ordenamientos diversos, por más que obviamente unidos (artículo 149.1.30.<sup>ª</sup>)». Aunque la jurisprudencia del Tribunal Constitucional no ha sido «rectilínea en esta materia» (STC de 23 de julio de 1998), sí son claros los criterios de interpretación: el contenido de la reserva de ley orgánica debe interpretarse en relación con el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

**250.**  
Distribución  
de competencias  
y ley orgánica.

#### D) Régimen jurídico de las relaciones con la ley ordinaria

La cuestión relativa al régimen jurídico de las relaciones entre las leyes orgánicas y las leyes ordinarias, ha sido objeto de un debate doctrinal bastante intenso, dividido entre quienes han sostenido, al menos inicialmente, la posición de que las primeras tienen una posición de superioridad jerárquica sobre las segundas (Ó. ALZAGA, F. GARRIDO FALLA, L. DIEZ-PICAZO, F. SOSA WAGNER) y quienes han defendido que tal relación

**251.**  
¿Jerarquía  
o competencia?

está regida por el principio de competencia (E. LINDE PANIAGUA, J. A. SANTAMARÍA PASTOR, J. M. MARTÍN OVIEDO, A. PEDRIERI, T. R. FERNÁNDEZ, T. QUADRA-SALCEDO). En la actualidad, la doctrina está, prácticamente en su totalidad, decantada a favor de la consideración de que la indicada relación se explica conforme al principio de competencia. Esta es también la posición mantenida por el Tribunal Constitucional, que ha resumido la Sentencia de 19 de diciembre de 1996: el artículo 9.3 CE y el principio de jerarquía normativa «no son adecuados para determinar la relación existente entre las leyes orgánicas y las ordinarias». Recuerda la Sentencia que «este Tribunal dejó ya establecido en fecha temprana [STC 5/1981, FJ 21.a)] y ha reiterado con posterioridad (SSTC 224/1993, 127/1994, 254/1994 y 185/1995...) que la relación entre unas y otras viene dada por las materias que se reservan a las leyes orgánicas en virtud del artículo 81.1 CE, afirmando explícitamente que “las leyes orgánicas y ordinarias no se sitúan, propiamente, en distintos planos jerárquicos” (STC 137/1986)».

Se entiende que, por razones que hemos explicado más detenidamente en los epígrafes iniciales del presente volumen, en un ordenamiento donde existe una gran variedad de tipos de normas con categoría de ley, es imposible ordenar las relaciones entre las mismas conforme al principio de jerarquía. Por lo pronto, no hay ninguna razón sustancial para admitir que las leyes del Estado sean superiores a las de las Comunidades Autónomas, producidas igualmente por Asambleas legislativas de carácter representativo elegidas democráticamente. Existe en ambos casos una parordenación del rango y una diferenciación de los ámbitos materiales en que cada tipo de norma puede intervenir, que es la que sirve para organizar la compatibilidad y la convivencia de todas ellas. La apelación al principio de competencia para la organización de relaciones entre leyes en el marco del ordenamiento del Estado resulta también imprescindible. No es posible encontrar un criterio riguroso que permita establecer diferencias de rango entre las diversas clases de leyes. Todas son aprobadas por el mismo órgano y la diferencia formal única que las separa es el procedimiento que tiene que seguirse para su elaboración. Pero jerarquizar las normas por razón del procedimiento seguido para aprobarlas, en lugar de tener efectos de ordenación, conduce a un sistema de gran complejidad, puesto que existiendo muy diferentes tipos de leyes, por razón del procedimiento, sería difícil fundamentar sus diferencias en la jerarquía.

Por otro lado, la jerarquía implica siempre la posibilidad de que la norma superior se extienda, si voluntariamente el legislador lo decide, al dominio de la norma inferior, que no está protegido por ninguna

**252.***Jurisprudencia del TC.***253.***Inoperancia de la jerarquía.***254.***Diferencias de ámbitos materiales.***255.***¿Jerarquía por razón del procedimiento?***256.***Exclusión del régimen de la jerarquía.*



clase de reserva. Implica también que los contenidos de la norma inferior no pueden contradecir lo establecido en la superior, bajo sanción de nulidad. Ninguna de estas circunstancias se da en la relación constitucional entre las leyes, que ni pueden ocupar los dominios reservados a otras, ni tienen habilitación posible para regular materias distintas de las que la Constitución les confíe. En fin, también es imposible jerarquizar las normas considerando la diferente jerarquía del órgano que las dicta, que, en el caso de las leyes, no solo es el mismo, sino que tampoco existe ningún criterio constitucional que permita decidir por qué unas leyes, aun dictadas por el mismo órgano, pueden ser superiores a otras (la diferenciación jerárquica entre reglamentos, aun aprobados por el mismo órgano, como ocurre en el caso de los planes de urbanismo, se basa en una determinación legal expresa, como estudiaremos en el volumen siguiente, que no existe en la Constitución en lo que respecta a las leyes).

**257.**

*Jerarquía por razón del órgano.*

Para alguna doctrina el debate entre la aplicación de los principios de jerarquía y competencia es puramente nominalista (J. A. SANTAMARÍA) en cuanto que no conduce a resultados jurídicos diferentes, y para otros tampoco es posible aceptar que la relación entre la ley orgánica y la ley ordinaria pueda medirse estrictamente en términos de competencia (R. GÓMEZ-FERRER) por estimar que en ocasiones es evidente que las leyes orgánicas tienen contenidos que se superponen a lo establecido en las leyes ordinarias, desplazándolas. Ambas observaciones pueden explicarse sin variar las conclusiones que hemos establecido: desde un punto de vista técnico-jurídico no son equivalentes los efectos del principio de jerarquía y el de competencia, según hemos indicado ya y no insistiremos ahora en repetir. Por lo que concierne a la apariencia de supremacía de la ley orgánica sobre la ley ordinaria, la explicación no puede basarse en la recuperación del principio de jerarquía, sino en la misma dinámica del principio de competencia. Rara vez las competencias están determinadas exactamente en la Constitución. Es frecuente que las leyes a las que esta se remite tengan que cumplir una función de delimitación de competencias fijando el ámbito material propio y, por exclusión, decidiendo sobre los dominios en que pueden intervenir otros instrumentos normativos. Es esa función delimitadora la que explica que las decisiones contenidas en las leyes orgánicas tengan la virtualidad de desplazar y acotar el ámbito normativo disponible para la ley ordinaria (la STC de 27 de octubre de 1987 se ha referido a que para deslindar el ámbito de la reserva hace falta atenerse a lo que establece la Constitución, y también al criterio de la propia ley orgánica: «ese deslinde —dijo el Tribunal— aparte del hecho ya por la Constitución, podrá ser realizado por la propia ley orgánica, determinando cuáles son propias de su normativa

**258.**

*Los efectos de la delimitación de las competencias por las propias leyes.*

y cuáles las dejadas a ley ordinaria, sin perjuicio de la última y definitiva interpretación de este Tribunal»).

### E) Procedimiento de elaboración

El procedimiento de elaboración de las leyes orgánicas es, en fin, uno de los rasgos característicos esenciales de esta clase de normas. Su aprobación, dice el artículo 81.2 CE, «exigirá mayoría absoluta del Congreso en una votación final sobre el conjunto del proyecto».

El procedimiento de elaboración, modificación o derogación de las leyes orgánicas es el procedimiento legislativo ordinario, que estudiaremos inmediatamente. La única peculiaridad añadida es la votación de conjunto exigida por el texto constitucional. Tan solo una clase especial de leyes orgánicas, los Estatutos de Autonomía, se separa señaladamente del procedimiento general de elaboración, que es sustituido por el establecido en los artículos 143 a 146 y 151 CE, así como lo dispuesto en los artículos 147.3 y 152.2 CE por lo que concierne a su reforma. Estudiaremos estos procedimientos especiales más adelante.

Los textos legales aprobados como leyes orgánicas deben incluir necesariamente esta denominación (incluso la Sentencia de 5 de agosto de 1983 estableció la doctrina, luego seguida sin cambios, de que el legislador no solo debe precisar que se trata de una ley orgánica, sino también qué preceptos no orgánicos incluye la misma ley). Esta identificación es imprescindible para que los miembros del Congreso conozcan las pretensiones del proyecto y las condiciones constitucionales del texto normativo que están contribuyendo a aprobar. La calificación corresponde, naturalmente, al órgano que haya ejercido la iniciativa legislativa.

La votación final sobre el conjunto del proyecto afecta al Congreso de los Diputados. Esto significa que en el Senado la tramitación se desarrolla sin ninguna especialidad comparativa con la del procedimiento ordinario. La votación final es, además, de Pleno. En ningún caso de Comisión ya que el artículo 75.3 CE prohíbe delegar en las comisiones la aprobación de las leyes orgánicas. Como la votación es final y de conjunto, la Constitución ha querido resaltar que ha de producirse después de que en el Pleno se hayan aprobado singularmente todos los artículos del texto. Tal aprobación se hará por mayoría simple de los parlamentarios presentes. Concluido este trámite, es cuando ha de procederse a la votación de totalidad. La aprobación ha de obte-

#### 259.

*Trámites  
suplementarios  
a los ordinarios.*

#### 260.

*La denominación  
formalmente  
necesaria.*

#### 261.

*Votación  
de conjunto  
en el Congreso.*

nerse por mayoría absoluta. Este requisito no puede entenderse cumplido si no se produce en el momento final y con los condicionamientos indicados; es decir que no basta con que en la tramitación ordinaria todos o algunos de los preceptos de la ley hayan obtenido mayoría absoluta. La votación de totalidad se produce, por determinación del artículo 131 del Reglamento del Congreso de los Diputados, antes de la remisión del texto al Senado. Si no se obtiene mayoría absoluta, se devuelve a la Comisión para que emita nuevo dictamen en el plazo de un mes; si tampoco consigue mayoría absoluta en la segunda votación, el proyecto se entiende rechazado. Si, remitido al Senado, este lo devuelve con enmiendas, se votarán estas primero singularmente, y, si se aprobase alguna, el texto modificado deberá ser sometido a una nueva votación de conjunto; si en esta no se obtuviera mayoría absoluta, se entenderán rechazadas todas las enmiendas propuestas por el Senado y ratificado el texto inicial aprobado por el Congreso. Si el Senado no ha establecido enmienda alguna, no es necesario tampoco otra nueva votación final de conjunto por parte del Congreso.

### 3. LAS LEYES ORDINARIAS

#### A) **Concepto**

El concepto de ley ordinaria tiene en la Constitución de 1978 una especial significación porque resalta que existe un tipo de ley común o general que se distingue de todas las demás formas especiales que la ley reviste, bien sea por relación de su objeto o del procedimiento seguido para su aprobación. Antes de la Constitución vigente, las leyes ordinarias eran la ley a secas, porque solo había un tipo de referencia. La circunstancia de caracterizarse por ser la forma que las leyes deben revestir cuando no se corresponden a ningún tipo cualificado, tiene también alguna consecuencia sobre su significación constitucional: corresponde a la ley ordinaria la regulación de todas las materias reservadas a la ley que no han sido atribuidas específicamente a ningún otro tipo legislativo, además de poder la ley ordinaria, naturalmente, ejercitando su primacía, ocupar también otros ámbitos no reservados, condicionando o limitando la intervención en los mismos de la potestad reglamentaria de la Administración. Tiene sentido utilizar el concepto de ley ordinaria por contraposición al de ley orgánica que hemos estudiado en el apartado anterior, considerando que este tipo de leyes tienen un procedimiento cualificado de elaboración y atribuida una reserva regulatoria que afecta a materias de especial trascendencia. De modo que las leyes que no son orgánicas son, de acuerdo con la Constitución, ordina-

#### **262.**

*De ley única  
a un tipo de ley.*

#### **263.**

*El tipo común  
y la reserva de ley.*

rias, aunque dentro de esta última clase existan diferentes especializaciones. Por ejemplo, la Ley de Presupuestos que regula el artículo 134 CE, es especial tanto por el procedimiento de elaboración como por el contenido, pero es una ley ordinaria. También las leyes de bases son leyes ordinarias, a pesar de que el artículo 82.2 CE se refiere simultáneamente y por separado, como si fueran tipos distintos, a ambas clases de normas. Pero este precepto no está queriendo expresar más diferencias que las que resultan de que la ley de bases tiene que ser una norma que fije principios y criterios regulatorios a desarrollar por otras normas posteriores, lo cual es una especialidad técnica que no priva a la ley de bases de su condición de ley ordinaria.

Todo lo que hemos examinado en los apartados anteriores sobre la teoría de la ley es aplicable a la ley ordinaria esencialmente. De modo que lo que nos queda por analizar de esta figura normativa es, principalmente, el procedimiento que ha de seguirse para su elaboración.

## B) El procedimiento legislativo general

En la Constitución existen algunos preceptos relativos al procedimiento legislativo (artículos 87 a 91) que están desarrollados en los Reglamentos del Congreso y del Senado.

El procedimiento legislativo se inicia bien mediante la presentación en el Congreso de los Diputados de una proposición de ley o de un proyecto de ley por alguno de los órganos que tienen atribuida la iniciativa legislativa. Estos órganos son el Gobierno, el Congreso, el Senado, las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas o los ciudadanos. Esta última iniciativa está regulada específicamente en la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, y requiere la concurrencia de al menos quinientos mil ciudadanos (artículo 87 CE). La iniciativa puede referirse a cualquier materia, con las escasas excepciones que determina la Constitución que, por ejemplo, atribuye la formulación de los proyectos de leyes de presupuestos generales del Estado al Gobierno (artículo 134 CE), así como los de planificación económica (artículo 128.2), o excluye que las materias de ley orgánica, tributarias, de carácter internacional o la prerrogativa de gracia puedan ser objeto de iniciativa popular (artículo 87.3 CE).

La iniciativa consiste en la presentación de un texto de estructura articulada con la denominación de proyecto de ley o proposición de ley. La primera se reserva para los textos de iniciativa gubernamental y la segunda para todas las demás. Siempre deben ir acompañados de

**264.**  
*La iniciativa  
legislativa.*

**265.**  
*Proyectos  
y proposiciones.*

**266.**

*Exposición  
de motivos  
y antecedentes.*

una «exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos» (artículo 88). Para llegar a la formulación del proyecto o propuesta, necesariamente los órganos correspondientes tienen que haber seguido una fase preliminar de elaboración que sigue una tramitación distinta según los casos. Si se trata de iniciativa popular ha de acomodarse a los trámites fijados en la citada Ley 3/1984. En el caso de que la iniciativa parta del Gobierno, ha de tenerse en cuenta que la Ley del Gobierno, de 27 de noviembre de 1997, regula conjuntamente la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria. Respecto de la primera el artículo 22.2 determina que el procedimiento de elaboración de proyectos de ley se inicia por el Ministerio o Ministerios competentes mediante la elaboración de un anteproyecto, que ha de ir acompañado de una memoria y los estudios o informes sobre la necesidad y oportunidad del mismo, así como por una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar. Este anteproyecto se eleva al Consejo de Ministros a fin de que decida sobre los ulteriores trámites y, en particular, sobre las consultas, dictámenes e informes que resulten convenientes, así como sobre los términos de su realización, sin perjuicio de los legalmente preceptivos. Cumplidos estos trámites el departamento proponente ha de someter de nuevo al Consejo de Ministros la aprobación del proyecto de ley y su remisión al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado, acompañándolo de una exposición de motivos y de la memoria y demás antecedentes para pronunciarse sobre él. Cuando concurren circunstancias de urgencia, el Consejo de Ministros puede prescindir de todos los trámites anteriores salvo los que tengan carácter preceptivo. En fin, si la iniciativa parte de las Asambleas de las Comunidades Autónomas, los reglamentos de las mismas contienen también la tramitación que ha de seguirse.

**268.**

*Tramitación  
de las  
proposiciones  
de ley.*

También las proposiciones de ley tienen una tramitación especial que regulan los Reglamentos de las Cámaras, ya provengan del propio Congreso, de las Asambleas Autonómicas o de la iniciativa popular. En el caso del Congreso, la iniciativa puede partir de un grupo parlamentario o de un solo diputado, siempre que haya recabado la firma de otros catorce. El texto ha de presentarse ante la Mesa de la Cámara que lo reenviará al Pleno para debate y votación. Se reclama también la opinión del Gobierno. Si la votación es favorable se considera que la proposición ha sido «tomada en consideración», expresión con la que se indica que la Cámara ha aceptado tramitarla. Los mismos criterios se aplican a las demás iniciativas, salvo en el caso del Senado en el que se requiere que aquellas provengan o de un grupo parlamentario o de veinticinco senadores, correspondiendo al Pleno la toma en considera-

**269.**

*«Toma  
en consideración».*

ción. En caso positivo se remite al Congreso para que se inicie la tramitación parlamentaria.

Sigue a la presentación del proyecto de ley o a la toma en consideración de la proposición de ley, la discusión del texto en el Congreso de los Diputados. La documentación pasa por la Mesa de la Cámara que ha de enviarla a la Comisión competente por razón de la materia y ordenar su publicación en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales». A partir de la publicación se abre un plazo de quince días para que los diputados o los grupos parlamentarios puedan presentar enmiendas (la libertad absoluta de enmienda y la falta de limitación a la potestad de plantearlas, ha sido subrayada por el Tribunal Constitucional en diversas ocasiones, por ejemplo SSTC 99/1987, de 11 de julio y 194/2000, de 19 de julio). Existe libertad total en cuanto al número y contenido de las mismas. Únicamente las que suponen aumento de créditos presupuestarios o disminución de ingresos requieren para su tramitación la previa conformidad del Gobierno (artículo 134.6 CE). Las enmiendas se dirigirán bien a modificar el articulado (en su caso añadiendo o suprimiendo preceptos o parte de ellos o contenidos de la exposición de motivos), a proponer el rechazo total del texto, o formular una propuesta de texto alternativo completo. Estos dos últimos supuestos son de enmiendas a la totalidad, que, de presentarse, tienen que debatirse y votarse en el Pleno antes de continuar la tramitación del texto.

Para el debate inicial del texto y sus enmiendas se forma en la Comisión correspondiente una ponencia integrada por diputados nombrados por los grupos parlamentarios que forman parte de la Comisión. El informe de la ponencia se eleva a la Comisión, que es el órgano donde se decide sobre la aceptación o rechazo de las enmiendas. Su trabajo concluye con un dictamen que se eleva al Pleno, donde se produce la última «lectura». Consiste esta en la discusión y votación sucesiva de todos los artículos del proyecto y las enmiendas que hayan sido rechazadas por la Comisión y mantenidas para el trámite de Pleno por sus proponentes. La aprobación de las enmiendas referidas a artículos concretos requiere la mayoría simple de los miembros presentes en la Cámara. El texto resultante constituye el «dictamen del Pleno del Congreso» que se remite al Senado para que continúe la deliberación.

En esta Cámara se repite otra vez la tramitación acomodándose a un procedimiento en todo idéntico. Ha de publicarse de nuevo el texto, abrirse un período de presentación de enmiendas, y elaborarse sucesivamente los informes o dictámenes de ponencia, Comisión y Pleno. Las posiciones de rechazo global del texto no se denominan en

**270.**

*Reparto del texto y publicación.*

**271.**

*Potestad de enmienda.*

**272.**

*Tipos de enmiendas.*

**273.**

*Informe de la ponencia.*

**274.**

*Dictamen de la Comisión.*

**275.**

*Dictamen del Pleno.*

**276.**

*Tramitación en el Senado.*

el Senado enmiendas a la totalidad sino veto. Los senadores pueden proponer su veto o formular enmiendas y debatirlas en el plazo de dos meses desde la recepción del texto enviado por el Congreso. El veto requiere para ser aprobado la mayoría absoluta del Senado y la aprobación de enmiendas, la mayoría simple. Si el Senado no formula ninguna clase de veto ni enmienda, el procedimiento concluye con la remisión del texto aprobado al Presidente del Gobierno para que siga los trámites de sanción y promulgación. En el caso de que el texto remitido por el Congreso haya sido objeto de revisión mediante la aprobación de enmiendas, el Senado ha de elaborar un «mensaje motivado» en el que explicará sucintamente los fundamentos de las enmiendas, remitiendo el texto al Congreso.

**277.***Mensaje motivado.*

El Congreso tiene que decidir finalmente sobre el veto o enmiendas formuladas. Ahora ya basta con una votación en pleno de la Cámara, bien relativa al levantamiento del veto, o a la aceptación o rechazo de las enmiendas. Para levantar el veto hace falta que una mayoría absoluta del Congreso ratifique el texto por él propuesto. La aceptación o rechazo de las enmiendas solo requiere mayoría simple. El texto resultante depende, por tanto, del pronunciamiento final por el Congreso, que, concluidas las votaciones, procede a publicarlo en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales» y a remitirlo al Presidente del Gobierno para que ordene la continuación de la tramitación en los términos que indica el artículo 91 CE.

### C) Sanción y promulgación

**278.***En la CE.*

El indicado precepto constitucional establece que «el Rey sancionará en el plazo de quince días las leyes aprobadas por las Cortes Generales, y las promulgará y ordenará su inmediata publicación».

Las instituciones de la sanción y promulgación de las leyes tienen un origen constitucional antiguo y aunque siguen siendo requisitos para que la ley tenga validez y fuerza de obligar, carecen de un contenido jurídico propio en el sentido de que son actos obligados del Rey (los tiempos imperativos de los verbos tratan de indicarlo —«sancionará», «promulgará»—, aunque lo mismo se deduce de que la potestad legislativa en la Constitución es un monopolio del legislativo no compartido con el Monarca). Como hemos estudiado con más detalle en el volumen segundo de esta obra, la sanción real de las leyes está inmediatamente emparentada con la compartición del poder legislativo entre el Rey y los Parlamentos. En el sistema constitucional inglés la fórmula del asentimiento del Rey a los proyectos elaborados por las Cámaras, concluirá en

**279.***Sanción: reflejo histórico de la compartición del poder legislativo.*

el reconocimiento de que la potestad legislativa es ostentada simultáneamente por el Rey y el Parlamento (*King in Parliament*). En el constitucionalismo francés, e inmediatamente después en el español a partir de la Constitución de 1812, la participación del Rey en el poder legislativo, atribuido exclusivamente a la Asamblea por los artículos 1 y 6, de la Sección Primera, del Capítulo IV, Título III, de la Constitución de 1791, se articula a través de la prerrogativa del veto. J. J. MOUNIER, en representación de los monárquicos, defendió en la Sesión de 28 de agosto de 1791 el poder de veto absoluto del Rey como un contrapeso a la tendencia de los representantes del pueblo en Asamblea a «convertirse en dueños absolutos del Reino si sus resoluciones no encuentran ningún obstáculo». Su propuesta era establecer un veto absoluto que, pretendidamente, compatibilizaría un sistema constitucional basado en la voluntad popular y las prerrogativas mantenidas por la Corona. SIÉYÈS, entre otros, se opondría rotundamente al derecho de veto: «Afirmo —dijo a la Asamblea— que el derecho de impedir que se quiere otorgar al poder ejecutivo, es más poderoso todavía... el veto suspensivo o absoluto, poco importa uno u otro, no resulta más que de una orden arbitraria; yo no puedo considerarla más que como una *lettre de cachet* lanzada contra la voluntad nacional, contra la totalidad de la Nación».

**280.**  
El veto real  
en Francia.

Las posiciones de unos y otros concluyeron en un compromiso consistente en admitir una facultad de veto suspensivo, susceptible, por tanto, de ser levantado. Si las dos legislaturas siguientes presentaban para la sanción real sucesivamente el mismo texto, tenía que ser sancionado necesariamente (artículos 1 y 2 de la Sección III del Capítulo III, Título III, de la Constitución de 1791).

**281.**  
Veto suspensivo.

La institución del veto regio está emparentada con la facultad *d'empêcher* que el propio MONTESQUIEU había descrito como una de las maneras de ejercer la potestad legislativa junto con la facultad de *estatuere*. Pese a que en Francia algún autor (CARRÉ DE MALBERG) puso en duda que la facultad de veto supusiera el ejercicio de una verdadera función legislativa, los estudios ulteriores y la mayoría de la doctrina (como ha mostrado M. PROPER), han demostrado justamente lo contrario.

**282.**  
Veto  
y colegislación.

En la Constitución española de 1812 la sanción real se presenta como una función inequívocamente legislativa. Es una atribución que corresponde al Rey como colegislador. El artículo 142 de la Constitución establecía que «El Rey tiene la sanción de las leyes». Si la otorgaba habría de hacerlo con la fórmula «públicuese como ley» (artículo 143). Si la denegaba, firmaría con su mano la expresión «vuelva a las Cortes» con indicación de las razones (artículo 144). La devolución habría de decidirse en el plazo de treinta días, transcurridos los cuales se enten-

**283.**  
Sanción y veto  
en el constitucionalismo español.



dería que la sanción había sido otorgada (artículo 145). Denegada la sanción no se podría tratar el mismo asunto en el mismo año por las Cortes, sino a partir del siguiente. Ante una nueva propuesta del mismo texto podría el Rey volver a negar la sanción. Pero a la tercera debería otorgarla necesariamente firmando con la fórmula «publíquese como ley» (artículos 146 a 149).

Estas facultades colegisladoras de los Monarcas suponían una participación en el poder legislativo, lo que fue absolutamente común en las Constituciones decimonónicas europeas. Tenía sentido por tanto que la doctrina se preguntara entonces por la significación jurídica de la sanción. Es de P. LABAND la explicación más caracterizada de esta relevante cuestión. En su criterio, el Parlamento se limitaba a fijar el contenido de la ley sin añadirle la fuerza de obligar imprescindible para dotarla de eficacia como norma. Esta fuerza es la que le presta la sanción real, que se configura como una orden o mandato vinculante para los destinatarios. De la sanción resulta la fuerza que caracteriza a la ley. Por tanto, era inequívocamente un componente de la potestad legislativa.

Esta significación de la sanción se fue diluyendo en las Constituciones posteriores, en la medida en que se reforzó el principio democrático, con la consecuencia de atribuir monopolísticamente el poder legislativo a las Asambleas integradas por representantes del pueblo directamente elegidos. La decadencia de la función histórica de la sanción, como componente esencial de la potestad legislativa, ha sido diferente según los regímenes políticos. Naturalmente en los sistemas republicanos desapareció del todo, aunque un cierto recuerdo de la sanción regia se ha trasladado al sistema de veto presidencial que tiene diversas modalidades. Puede suponer la suspensión de la aprobación, el sometimiento de la ley a referéndum, la devolución para una nueva deliberación, etc. Pero todos estos obstáculos pueden ser levantados por votaciones ulteriores del órgano legislativo.

En la Constitución española, la institución se recoge todavía en el artículo 91, como ya hemos dicho, pero en absoluto significa que el Rey comparta la función legislativa. Es un recuerdo de una institución histórica vinculada a la forma monárquica de Estado, que no tiene más valor que el meramente simbólico: la sanción real es obligada y no supone sino el cumplimiento de un requisito externo de eficacia de la ley que no añade nada a su contenido jurídico propio.

La facultad de promulgación de las leyes, tiene una significación simbólica e histórica semejante, aunque su origen y evolución son marcadamente distintos de los de la sanción real. Los conceptos de promulgación y publicación remiten, más bien, al ejercicio de potes-

**284.**

*Significación jurídica de la sanción: P. LABAND.*

**285.**

*Decadencia de la función histórica de la sanción.*

**286.**

*Significado actual de la sanción regia.*

**287.**

*La promulgación.*

tades que corresponden al Rey en tanto que titular del poder ejecutivo. La publicación tenía en la Constitución de 1812 dos aplicaciones, una previa y otra posterior a la sanción (*vid.* sobre ello volumen cuarto). Las leyes, una vez aprobadas, se extendían en dos originales que se leían en las Cortes a los efectos de que, concluido ese acto, se firmaran por el Presidente y dos Secretarios. Esta firma y la inmediata remisión del texto de la misma a las Cortes para que se archivara era la forma de publicar extendida en el Derecho medieval y moderno, que se caracterizaba esencialmente por el registro de las leyes. El artículo 154 de la Constitución de 1812 llamaba a este acto publicación («publicada la Ley en las Cortes —decía— se dará de ello aviso al Rey, para que proceda inmediatamente a su promulgación solemne»). Para la promulgación se usaba una fórmula específica contenida en el artículo 155 del texto constitucional, que concluía con la frase «tendréislo entendido para su cumplimiento, y dispondréis que se imprima, publique y circule». El artículo 156 de la Constitución ordenaba que se circulara el mandato, contenido en la ley, entre tribunales y autoridades. Empezaba entonces la operación de darle publicidad. Pero para esta puesta en circulación se utilizó el concepto de promulgación como equivalente al de publicación. Es evidente esta confusión en el proyecto de Código Civil de 1820, artículo 20. En la misma integración de conceptos incurre el artículo primero de la redacción original del Código Civil, donde se decía: «Se entiende hecha la promulgación el día en que termine la inserción de la ley en la Gaceta».

Con el tiempo, sin embargo, se perfeccionaría el sistema de publicación de las leyes, que se llevaría a cabo en las Gacetas oficiales que empiezan a desarrollarse desde mediados del siglo XIX, hasta llegar a la publicación unitaria en el «Boletín Oficial del Estado». La institución de la promulgación se separa entonces absolutamente de la publicación y, al igual que ocurrió con la sanción, tuvo que pasar a entenderse como un recuerdo de una situación histórica ya periclitada y un símbolo de la vieja participación del monarca en la función legislativa. Tampoco añade la promulgación nada a la ley jurídicamente, aunque sea un requisito formal que debe acompañarla. Ni siquiera, en nuestro criterio, pese a lo que estima alguna doctrina, puede entenderse que sirva de autenticación del texto realmente aprobado o de constatación de que tal aprobación se ha dado, circunstancias estas que en un sistema parlamentario han de comprobarse en los documentos y actas procedentes del propio órgano legislativo.

**288.**

*Incardinación en el poder ejecutivo.*

**289.**

*Vinculación con la publicación.*

#### D) **Las especialidades de las leyes de presupuestos en cuanto a su contenido y procedimiento de elaboración**

**290.**

*Iniciativa exclusiva.*

El artículo 134 de la Constitución regula la aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Su elaboración corresponde al Gobierno y su examen, enmienda y aprobación a las Cortes Generales. El precepto incluye algunas especialidades de procedimiento y de contenido, que han dado lugar a problemas interpretativos y a una jurisprudencia constitucional de interés.

**291.**

*Temporalidad.*

Es característico de la Ley de Presupuestos su temporalidad, ya que se elabora y aprueba para que rija los gastos e ingresos del sector público estatal durante el período de un año. El Gobierno ha de presentar el proyecto ante el Congreso al menos con tres meses de antelación a la expiración de los presupuestos del año anterior. Si la ley no se aprueba antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se consideran automáticamente prorrogados los presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos.

**292.**

*Contenido típico.*

La Constitución delimita la regulación que ha de establecer la Ley de Presupuestos indicando que se refiere a los gastos e ingresos del sector público estatal, y que no puede crear tributos, aunque sí modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva lo prevea (artículo 134.2 y 7). Cualquier propuesta o enmienda que suponga aumento de los créditos y disminución de los ingresos presupuestarios requiere aprobación del Gobierno para su tramitación.

**293.**

*Límites constitucionales en cuanto a su contenido.*

Durante algún tiempo, en el período inmediatamente posterior a la aprobación de la Constitución, el Gobierno siguió la práctica, secundada sin crítica por el legislativo, de incorporar a las leyes de presupuestos regulaciones que poco o nada tenían que ver con los ingresos y gastos del Estado y que, además, rompían con la regla de la anualidad en tanto que se trataba de normas con vocación de vigencia indefinida. Contra esta práctica reaccionó el Tribunal Constitucional, a partir de la Sentencia 27/1981, de 20 de julio, seguida y precisada luego por otras muchas que enseguida se referirán. La reconducción del contenido de la Ley de Presupuestos a sus límites constitucionales, más o menos impuesta por dicha jurisprudencia, provocó el nacimiento de otra práctica no más plausible, consistente en trasladar a una ley, conocida ordinariamente con la denominación de «ley de acompañamiento» a los presupuestos, que incluía una variedad caleidoscópica de normas que afectan, modificando, a las regulaciones de muy diversos sectores económicos cuando no a normas principales del ordenamiento jurídico estatal. Esa ley se ha convertido en la formulación nor-

mativa del programa político del año, que incluye la revisión apresurada de disposiciones legales, sin ningún orden ni concierto.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional es, en relación con la Ley de Presupuestos, reiterativa. Las Sentencias son unas reproducción de otras y autocitatorias, sin que se hayan añadido precisiones nuevas desde hace años.

El Tribunal Constitucional constata que las leyes de presupuestos traen su origen remoto de la autorización que el Monarca debía obtener de las Asambleas estamentales para recaudar tributos de los súbditos. De estas autorizaciones hay muestras reiteradas a lo largo de la Historia. En el Derecho comparado el requisito lo generalizó la Carta Magna inglesa de 1215, cuyo artículo 12 prohibía la existencia de tributos «sin el consentimiento del Consejo Común». En el inicio del constitucionalismo, esta autorización se enmarca en el principio de legalidad tributaria que reconocen el artículo 14 de la Declaración de Derechos de 1789 o el artículo 131 de la Constitución de Cádiz de 1812. Posteriormente el principio de legalidad tributaria se separa, para ser cumplido por normas específicas, mientras que las leyes de presupuestos se especializan en la previsión de los ingresos a recoger en una anualidad y los gastos a los que aplicarlos.

El desdoblamiento de la actividad financiera pública, también determina la separación entre el principio de legalidad que rige en materia de prestaciones de carácter público y tributos, y el principio de legalidad relativo a los gastos. El primero está expresado en los artículos 31.3 y 133.1 y 2 CE. El segundo en los artículos 66.2 y 134.1 CE. En relación con los ingresos, la Ley de Presupuestos lleva a cabo, en verdad, una simple estimación de los que se van a producir durante el período de vigencia, ya que la regulación de los mismos no solo no le corresponde (artículo 134.7 CE), sino que está hecha de forma permanente en leyes específicas. Sin embargo, por lo que concierne a los gastos, la Ley de Presupuestos constituye una verdadera autorización de su cuantía y su destino. En este sentido la STC 13/1992, de 6 de febrero, señaló que los «créditos consignados en los estados de gastos de los presupuestos generales» constituyen «autorizaciones legislativas para que dentro de unos determinados límites la Administración del Estado pueda disponer de los fondos públicos necesarios para hacer frente a sus obligaciones» y «predeterminan el concepto por el que autorizan su uso». Este pormenor en la regulación de los gastos da al principio de legalidad la misma significación tanto se aplique a aquellos o a los ingresos, en el sentido de que, como ha dicho precisamente la STC 3/2003, de 16 de enero «del mismo modo que son los representantes de los ciudadanos los que

**294.**

*Jurisprudencia estable del TC.*

**295.**

*Origen histórico.*

**296.**

*Realizaciones separadas de los principios de legalidad de los ingresos y los gastos públicos.*

**297.**

*Funciones de la Ley de Presupuestos en relación con ingresos y gastos.*

deben autorizar la exacción de las prestaciones patrimoniales de carácter público (artículo 31.3 CE), es también al Parlamento a quien corresponde autorizar la cuantía y el destino del gasto, así como el límite temporal de los créditos presupuestarios (artículo 134.2 CE)». En definitiva, como señala esta misma Sentencia, a través de la Ley de Presupuestos se cumplen «tres objetivos esencialmente relevantes: a) aseguran, en primer lugar, el control democrático del conjunto de la actividad financiera pública (artículos 9.1 y 66.2, ambos de la Constitución); b) participan, en segundo lugar, de la actividad de dirección política al aprobar o rechazar el programa político, económico y social que ha propuesto el Gobierno y que los presupuestos representan; c) controlan, en tercer lugar, que la asignación de los recursos públicos se efectúe, como exige expresamente el artículo 31.2 CE, de una forma equitativa, pues el presupuesto es, a la vez, requisito esencial y límite para el funcionamiento de la Administración».

La jurisprudencia constitucional ha calificado la Ley de Presupuestos como una «ley singular, de contenido constitucionalmente determinado», dictada por las Cortes Generales en ejercicio de la potestad legislativa que le atribuye la Constitución (SSTC 27/1981, de 20 de julio; 63/1986, de 21 de mayo; 65/1987, de 21 de mayo; 126/1987, de 16 de julio; 134/1987, de 21 de julio; 65/1990, de 5 de abril, 76/1992, de 15 de mayo, entre una serie extensísima de Sentencias que continúan hasta la actualidad como resume muy adecuadamente el Auto del Pleno del Tribunal Constitucional 306/2004, de 20 de julio).

Como tal ley singular tiene la función específica que acaba de indicarse, y que se corresponde con los límites constitucionales a su contenido. Respecto de este, la jurisprudencia indica (también, entre otras las SSTC 109/2001, de 26 de abril, 32/2000 de 3 de febrero, 67/2002, de 21 de marzo) que tiene una parte que debe considerarse «propio, mínimo y necesario». Se trata de una «ley de contenido constitucionalmente definido», que constituye verdaderamente una reserva a favor de dicha clase de ley específica (STC 31/1999, de 1 de julio). De esta circunstancia deriva la reiterada doctrina del Tribunal Constitucional que impone que la Ley de Presupuestos Generales no ha de tener más disposiciones que las que correspondan a su función constitucional. La Ley de Presupuestos tiene un «contenido esencial» o «indisponible» mínimo y necesario, lo que la distingue de las demás leyes del Estado, y que se refiere a la previsión de ingresos y habilitación de gastos para un ejercicio económico (STC 67/2002, de 21 de marzo, que resume una extensísima jurisprudencia anterior). No obstante ese contenido propio, mínimo y necesario no puede considerarse impeditivo de que las

**298.**

*Naturaleza singular de la ley.*

**299.**

*Delimitación constitucional de su contenido.*

**300.**

*Contenido mínimo y esencial.*

leyes de presupuestos contengan disposiciones que no coincidan exactamente con el mismo. El alcance de estas normas no estrictamente presupuestarias lo ha delimitado la jurisprudencia constitucional refiriéndose al «contenido eventual» o «disponible», que pueden tener también las leyes de presupuestos y que se justifica en su condición de vehículo o instrumento director de la política económica del Gobierno, función que no está excluida de la redacción del artículo 134.2 de la Constitución. Se concreta este en «aquellas disposiciones que, no siendo estrictamente presupuestarias, están dirigidas de modo directo a ordenar la acción y los objetivos de política económica y financiera del sector público estatal o, lo que es lo mismo, inciden en la política de ingresos y gastos del sector público o la condicionan» (en este sentido desde la STC 27/1981, de 20 de julio, toda la jurisprudencia posterior que va citada y el resumen general de la doctrina contenida en el Auto del Pleno 306/2004 ya citado). Pero no cabe en esta ampliación cualquier materia (STC 32/2000, de 3 de febrero), sino solo aquellas regulaciones que tienen una vinculación inmediata con los objetivos y acciones indicadas o con los gastos e ingresos que integran el presupuesto. Tampoco se pueden, por tanto, incluir normas generales que regulen el régimen jurídico aplicable a todos los tributos cuya incidencia en la ordenación del programa anual de ingresos y gastos es solo accidental y secundaria (STC 76/1992, de 14 de mayo).

La justificación de la limitación material de la Ley de Presupuestos, está también expresada en la jurisprudencia en muchas ocasiones. Se explica no solo por la función específica que le atribuye la Constitución, sino también porque es una ley que, «por las peculiaridades y especificidades que presenta su tramitación parlamentaria, conlleva restricciones a las facultades de los órganos legislativos en relación con otros proyectos o proposiciones de ley (SSTC 27/1981, 65/1987, 76/1992, 116/1994, 195/1994); además de resultar una exigencia del principio de seguridad jurídica constitucionalmente garantizada (artículo 9.3 CE) esto es, la certeza del Derecho que exige que una ley de contenido constitucionalmente definido, como es la Ley de Presupuestos Generales del Estado, no contenga más disposiciones que las que corresponden a su función constitucional (artículos 66.2 y 134.2 CE), debido a la incertidumbre que una regulación de este tipo origina» (SSTC 65/1990, 76/1992, 116/1994, 178/1994, 195/1994 y 61/1997).

Con algunas matizaciones que expresan bien las SSTC 274/2000, de 15 de noviembre, y 3/2003, de 16 de enero, el régimen de la Ley de Presupuestos Generales del Estado puede ser también aplicada a la Leyes de Presupuestos de las Comunidades Autónomas.

**301.**  
*Contenido eventual  
o disponible.*

**302.**  
*Vinculación con el  
contenido esencial.*

**303.**  
*Fundamentos  
de los límites  
materiales:  
tramitación  
y seguridad jurídica.*

**304.**  
*Leyes autonómicas.*

## IV. LAS NORMAS DEL GOBIERNO CON CATEGORÍA DE LEY

### 1. LOS DECRETOS-LEYES

#### A) Antecedentes

El ideal revolucionario de la concentración de toda la potestad legislativa en la Asamblea no duró muchos años, según nos consta, debido al fulgurante desarrollo de la potestad reglamentaria de la Administración. Pero tampoco la declaración de aquel monopolio fue capaz de mantener a favor de la Asamblea la aprobación de normas con rango de ley ya que, con diferentes justificaciones, el Gobierno asumiría la responsabilidad de dictar normas en materias reservadas al poder legislativo. Tanto en Francia como en España estas actuaciones se desarrollan sin un fundamento teórico explícito, sino más bien como una práctica, especialmente intensa en los momentos de crisis política o en los períodos en los que no están reunidas las Cámaras. Otras veces toman la forma de normas provisionales basadas en autorizaciones del Parlamento o requeridas de una autorización ulterior otorgada por el mismo. Estas prácticas naturalmente se hicieron más extensas con ocasión de las proclamaciones de Gobiernos provisionales, que aprueban reformas sin esperarse al establecimiento de las nuevas Asambleas (por ejemplo, Decreto de 5 de marzo de 1848 que establece el sufragio universal antes de que lo haga la Constitución de la II República en Francia).

Sobre la técnica de las leyes de habilitación, consolidada en el artículo 13 de la Constitución francesa de 1946, el 38 de la vigente de 1958 prevé que el Gobierno puede «solicitar al Parlamento autorización para adoptar, mediante ordenanzas y por un plazo limitado, medidas que entran normalmente en el dominio de la ley».

En Italia se partió de los mismos presupuestos franceses que establecían el monopolio de la función legislativa a favor de la Asamblea (artículo 6 del Estatuto Albertino de 1848). Pero a lo largo del siglo XIX menudearán las leyes de plenos poderes con las que se responde a situaciones bélicas y de urgencia, o los decretos adoptados sobre la base de delegaciones de la Asamblea. La depuración de estas prácticas concluyó con la asignación del nombre de decretos-leyes a los decretos del Gobierno adoptados con carácter de urgencia. Un célebre estudio de SANTI ROMANO (*Sui decreti-legge e lo stato di assedio in occasione del terremoto di Messina e di Regio Calabria*, de 1909) justificó debidamente los decretos-leyes sobre la base de la doctrina de la necesidad, considerada como fuente del Derecho. Durante el período

#### 305.

*La práctica histórica del ejercicio por el Gobierno de potestades legislativas.*

#### 306.

*Leyes de plenos poderes.*

fascista, el decreto-ley sería objeto de una regulación meticulosa en el artículo 3 de la Ley de 31 de enero de 1926, y de una utilización masiva. El artículo 77 de la Constitución italiana vigente califica como decretos-leyes las «decisiones provisionales con fuerza de ley» que pueden dictarse «en casos extraordinarios de necesidad y urgencia». En estas expresiones se ve claramente la influencia del indicado precepto en el artículo 86 de nuestra Constitución.

En España las primeras veces que se utiliza el concepto están en el proyecto de Constitución de 1852, pero a lo largo de todo el siglo no tendrán amparo constitucional en ninguna época. La técnica del decreto-ley se establece definitivamente con ocasión de la Dictadura de Primo de Rivera. El Real Decreto de 15 de septiembre de 1923 otorgaba al Dictador «poderes para proponerme cuantos decretos convengan a la salud pública, los que tendrán fuerza de ley, interin en su día no sean modificados por leyes aprobadas por las Cortes del Reino». Realmente, el decreto-ley será en esa época una forma alternativa a la legislación de origen parlamentario, y no una simple medida normativa de carácter excepcional.

En el período de vigencia de la Constitución de 1931 no se arrumbó la práctica del decreto-ley, sino que se ratificó constitucionalmente en el artículo 80: «Cuando no se halle reunido el Congreso, el Presidente, a propuesta y por acuerdo unánime del Gobierno, y con la aprobación de los dos tercios de la Diputación Permanente, podrá estatuir por decreto sobre materias reservadas a la competencia de las Cortes, en los casos excepcionales que requieran urgente decisión, o cuando lo demande la defensa de la República. Los decretos así dictados tendrán sólo carácter provisional, y su vigencia estará limitada al tiempo que tarde el Congreso en resolver o legislar sobre la materia». El dato de la provisionalidad es el más subrayable de la regulación republicana, con el que se quería, evidentemente, obviar que el decreto-ley pudiera competir en la función reguladora que correspondía a la ley ordinaria. No será esa misma preocupación visible en el período inmediatamente posterior, porque el decreto-ley se regula en la Ley de Cortes de 1942 con mucha más permisividad y, realmente, se usa en la práctica como una alternativa a las normas de producción parlamentaria (artículo 13 de la citada Ley: «En caso de guerra o por razones de urgencia, el Gobierno podrá regular mediante decreto-ley las materias enunciadas en los artículos 10 y 12. Acto seguido de la promulgación del decreto-ley, se dará cuenta del mismo a las Cortes para su estudio y elevación a ley con las propuestas de modificación que, en su caso, se estimen necesarias»).

**307.**

*El decreto-ley  
en la Dictadura.*

**308.**

*Constitución  
de 1931.*

**309.**

*Provisionalidad.*



**310.**  
*Justificaciones  
históricas del  
decreto-ley.*

A lo largo de la historia de la utilización de normas gubernamentales con rango de ley, se han visto aparecer casi todas las justificaciones posibles de dicha práctica: la necesidad como fuente del Derecho, que permite sustituir la legalidad ordinaria por otra de excepción en cuyo marco es posible, naturalmente, hacer ceder el régimen de la separación de poderes y, con él, el de la atribución de la función legislativa, para atender a la defensa de un bien jurídico perentorio y más fuerte. Igualmente la urgencia es el motivo de que, si el Parlamento no puede dar respuesta a las necesidades inminentes, deba el Gobierno extender su función de gestor. La atención inmediata de los problemas permite esta sustitución provisional de papeles que, incluso, como hemos visto en algunas experiencias históricas, admite una ratificación ulterior por el Parlamento de lo hecho por el Gobierno.

### B) Regulación constitucional: concepto y características

**311.**  
*Artículo 86.1 CE.*

De todas estas experiencias es reflejo final el artículo 86.1 CE donde se enmarca la regulación actual de los decretos-leyes y se fijan sus límites: «En caso de extraordinaria y urgente necesidad —dice el precepto— el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general».

**312.**  
*Normas  
de excepción.*

La más elemental aproximación al contenido del precepto transcrito permite apreciar que los decretos-leyes son normas de excepción contempladas en la Constitución con un criterio notoriamente restrictivo. Aceptado por ella que puedan concurrir circunstancias en las que es preciso reconocer al Gobierno la capacidad para intervenir normativamente con tanta fuerza, se pone el énfasis en la limitación de dicha facultad, para que no se convierta en ordinaria ni pueda sustituir la función constitucional atribuida al Parlamento. La Sentencia del Tribunal Constitucional 6/1983 se refirió al equilibrio con que se ha producido la regulación constitucional del decreto-ley: «Nuestra Constitución ha adoptado una solución flexible y matizada respecto del fenómeno del decreto-ley que, por una parte, no lleva a su completa proscripción en aras del mantenimiento de una rígida separación de los poderes, ni se limita a permitirlo en forma totalmente excepcional en situaciones de necesidad absoluta», sino que se acepta su empleo legítimo «en todos aquellos casos en que hay que alcanzar los objetivos marcados por la gobernación del país, que, por circunstancias difí-

**313.**  
*Equilibrio  
de su regulación  
constitucional.*

ciles o imposibles de prever, requieren una acción normativa inmediata o en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta».

La excepcionalidad de esta clase de normas se delimita constriñendo muy estrictamente el supuesto de hecho habilitante de su aprobación. La posición preeminente, insusceptible de ser sustituida por el decreto-ley de un modo definitivo, del Parlamento, se destaca en el apartado segundo del mismo artículo 86: «Los decretos-leyes —dice— deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviese reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación, para lo cual el Reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario». En el plazo indicado las Cortes pueden tramitar los decretos-leyes como proyectos de ley por el trámite de urgencia.

La regulación constitucional del decreto-ley, aunque no plantea dificultades importantes de interpretación, ha debido ser precisada por la doctrina y la jurisprudencia constitucional, principalmente por lo que respecta a los siguientes extremos: a) el órgano habilitado para dictarlos es exclusivamente el Gobierno del Estado; b) el supuesto de hecho habilitante es la existencia de un caso de extraordinaria y urgente necesidad; c) la Constitución prohíbe expresamente que se puedan regular por decreto-ley determinadas materias; d) el decreto-ley es una norma provisional que debe ser sometida a ratificación parlamentaria y, eventualmente, tramitada como proyecto de ley.

Son los anteriores extremos los que desarrollaremos seguidamente.

### C) Competencia y presupuesto de hecho habilitante

La competencia exclusiva del Gobierno para dictar decretos-leyes, establecida en el primer inciso del artículo 86, no plantea muchos problemas de identificación del órgano. El Gobierno es un órgano constitucional específico descrito en el artículo 98.1 CE. Es de carácter colegiado y distinto de los miembros que lo integran, sean su propio presidente, sean los ministros. Pero la cuestión más problemática que la mención constitucional al Gobierno, sin otras especificaciones, ha suscitado es si incluye o no a los Gobiernos de las Comunidades Autónomas. En nuestro criterio, expuesto hace años con ocasión del estudio de las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas, el artículo 86 de la Constitución no puede utilizarse en contra del reconocimiento a las Comunidades Autónomas de dictar decretos-leyes. Es

#### 314.

*Preeminencia del Congreso.*

#### 315.

*Competencia exclusiva del Gobierno.*

#### 316.

*¿Gobiernos autónomos?*

razonable pensar que, tratándose de entidades territoriales que tienen una carga de gestión y legislativa mucho menor que el Estado, la utilización de una norma de urgencia como el decreto-ley tenga escaso sentido. Pero del mismo modo que corresponde a los Estatutos de Autonomía decidir si las Comunidades Autónomas podrán ostentar potestades legislativas y el alcance de las mismas, también podrían los Estatutos establecer los presupuestos y límites de la utilización de una clase de norma como la prevista en el artículo 86 CE. No obstante esta posibilidad, y aunque algunos Estatutos de Autonomía recogieron en fase de proyecto el decreto-ley entre los instrumentos normativos que podrían utilizar los Gobiernos correspondientes, en la redacción final ninguno recogió tal atribución.

El presupuesto de hecho para la aprobación de los decretos-leyes es la concurrencia de un caso o situación de extraordinaria y urgente necesidad. La cuestión aquí es determinar qué clase de situaciones merecen la calificación de extraordinarias y urgentes. La Constitución emplea un par de conceptos jurídicos indeterminados que contienen un margen de apreciación o halo discrecional muy amplio. Lo cual implica que la calificación de la situación como urgente, hecha por el Gobierno autor del decreto-ley, difícilmente podrá ser sustituida por el Tribunal Constitucional, aunque obviamente pudiera este revisar el exceso en que el Gobierno pudiera incurrir.

Es posible, no obstante, poner algunos límites a la invocación de razones de extraordinaria y urgente necesidad. La primera vez que el Tribunal Constitucional lo hizo fue en la Sentencia de 31 de mayo de 1982, para negar la adecuación constitucional de un decreto-ley que no se limitaba a regular una situación por razón de urgencia, sino que llevaba a cabo al tiempo una deslegalización que permitía obviar para el futuro la regulación de la materia por normas con rango de ley. Tampoco es posible aceptar, por ejemplo, que apoyándose en la perentoriedad de la situación se establezcan regulaciones que tengan pretensiones de estabilidad y permanencia. La STC de 4 de febrero de 1983 se refirió a esta expansión irregular del decreto-ley indicando incluso que cuando las situaciones urgentes reguladas en el decreto-ley dejan de serlo podría hablarse de una «falta de adecuación entre la situación habilitante y la normativa producida», aunque no llegó a explicar la forma de llevar a cabo la constatación de tal caducidad.

El Tribunal Constitucional ha afirmado inequívocamente su competencia para revisar la concurrencia del presupuesto de hecho justificante del decreto-ley. Pero en toda la jurisprudencia muestra una gran flexibilidad y complacencia a la hora de valorar y aceptar los criterios

**317.**

*Extraordinaria  
y urgente necesidad.*

**318.**

*Delimitación  
de lo extraordinario  
y urgente.*

**319.**

*Regulaciones  
no definitivas.*

**320.**

*Flexibilidad  
del control del TC.*

que el Gobierno utilice. Las SSTC 182/1997, de 28 de octubre; 11/2002, de 17 de enero, y 137/2003, de 3 de julio, subrayan a tal efecto el gran peso que debe reconocerse al «juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección del Estado». Pero también que la expresión constitucional no puede entenderse «vacía de significado», de modo que el Gobierno pueda moverse «libremente sin restricción alguna», sino que debe entenderse como «la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes». La función del Tribunal Constitucional es «el aseguramiento de estos límites, la garantía de que en el ejercicio de esa facultad, como de cualquier otra, los poderes se mueven dentro del marco trazado por la Constitución», de forma que podrá «en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada». Exige el Tribunal Constitucional que la extraordinaria y urgente necesidad sea explícitamente razonada por el Gobierno al aprobar el decreto-ley, y también que las medidas que se adopten estén en relación directa y sean congruentes con la situación que se va a afrontar. El Tribunal llevará a cabo una valoración de conjunto de los factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional. Tal análisis puede llevar a verificar la concurrencia de las circunstancias expresadas por el Gobierno, pero no sobrepasar los límites del control externo, en el sentido de que se puede verificar pero no sustituir el juicio político que corresponde al Gobierno y al Congreso de los Diputados en el ejercicio del control parlamentario (STC 182/1997).

La «necesidad» a la que alude el artículo 86.1 CE también se ha comprendido en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en un sentido muy amplio, que resumen bien las Sentencias de 4 de febrero y 2 de diciembre de 1983, al aceptar que el decreto-ley es «un instrumento del que es posible hacer uso para ordenar situaciones que, por razones difíciles de prever, reclaman una acción legislativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la tramitación parlamentaria de las leyes. La justificación del decreto-ley podrá también darse en aquellos casos en que por circunstancias o factores, o por su compleja concurrencia, no pueda acudir a la medida legislativa ordinaria sin hacer quebrar la efectividad de la acción requerida, bien por el tiempo a invertir en el procedimiento legislativo, o por la necesidad de la inmediatez de la medida». Expresiones de las que se deduce que tanto puede resultar la necesidad de la imposibilidad de esperar a la tramitación parlamentaria ordinaria de la norma, como por la perentoriedad de la respuesta que la situación, por sí misma, reclama, como, en fin, por la falta de alternativas y los efectos que podría producir sobre otros intereses generales la inactividad de los poderes públicos.

**321.***Criterios de control.***322.***Comprobación de la concurrencia de los hechos.***323.***Necesidad: imposible de atenderla el legislativo.***324.***Perentoriedad de la respuesta.*

#### D) Materias excluidas

Las cuestiones que más se han debatido en la jurisprudencia constitucional son las relativas a los límites del decreto-ley expresamente indicados en el artículo 86.1 de la Constitución. El decreto-ley no puede «afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general». Algunos de estos límites coinciden con el ámbito de la ley orgánica, por ejemplo la expresión «Derecho electoral general» que ya hemos estudiado, pero otros como el régimen de los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos, tienen que entenderse de un modo diferente frente a lo que pretendió la primera doctrina que interpretó el precepto, entre la que destaca la monografía de J. SALAS. Pero resulta de interés que nos detengamos en las diferentes hipótesis.

Como criterio general, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 30 de junio de 2004 ha resumido toda su doctrina anterior indicando que «respecto de la interpretación de los límites materiales a la utilización del decreto-ley, hemos venido manteniendo siempre una posición equilibrada que evite las concepciones extremas, de modo que la cláusula restrictiva del artículo 86.1 de la Constitución (“no podrán afectar”) debe ser entendida de modo tal que ni reduzca a la nada el decreto-ley, que es un instrumento normativo previsto por la Constitución... ni permita que por decreto-ley se regule el régimen general de los derechos, deberes y libertades del Título I (SSTC 111/1983, de 2 de diciembre, 60/1986, de 20 de mayo, 182/1997, de 18 de octubre, 137/2003, de 3 de julio)».

Esta «posición equilibrada» ha permitido al Tribunal Constitucional aceptar que, pese a que la regulación de los tributos y otras materias conexas pueden «afectar» a los derechos fundamentales, algunas normas de este carácter pueden incluirse en decretos-leyes siempre que no afecten «sensiblemente al deber de los ciudadanos de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica, tal y como éste se configura en el artículo 31 CE» (STC 182/1987, y 137/2003), aunque precisar cuándo se afecta a tal núcleo sensible del deber de contribuir resulta extremadamente complejo como refleja la falta de claridad y las atormentadas argumentaciones que suelen contener las sentencias que han valorado tales extremos. Por ejemplo, se ha de valorar la naturaleza, estructura y función que cumple el tributo en el sistema tributario general, la medida en que interviene el principio de capacidad económica, su condición de tributo global sobre la

#### 325.

*La significación del concepto «afectar».*

#### 326.

*Incorporación a los decretos-leyes de normas tributarias.*

renta o sobre el consumo, o su condición de impuesto indirecto, instantáneo, objetivo y real (STC 182/1997, 137/2003, 108/2004).

Con estas matizaciones debe entenderse en qué medida el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos que enuncia el artículo 31.1 de la Constitución está vedado al decreto-ley (STC 76/1990, 182/1997).

Esta última Sentencia concluye que, de acuerdo con el artículo 31.1 CE, el decreto-ley «no podrá alterar ni el régimen general de aquellos elementos esenciales de los tributos que inciden en la determinación de la carga tributaria, afectando así al deber general de los ciudadanos de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su riqueza mediante un sistema tributario justo. Lo que no significa otra cosa que dar cumplimiento a la finalidad última del límite constitucional de asegurar el principio democrático y la supremacía financiera de las Cortes mediante la participación de los ciudadanos en el establecimiento del sistema tributario». Por esta razón, la misma Sentencia aprecia que el Real Decreto-Ley 5/1992, que modificó las tarifas del IRPF, constituyó una vulneración del artículo 86 CE por afectar al deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos.

Un derecho fundamental comprendido en el artículo 24.2 de la Constitución es el derecho al juez predeterminado por ley. Sin embargo, esa circunstancia no impone que siempre tenga que ser regulado por ley orgánica. La determinación del juez competente está reservada solamente a la ley. Por esta razón el Tribunal Constitucional concluyó en su Sentencia 95/1988, de 26 de mayo, que la «intervención del decreto-ley en este aspecto supone no sólo una afectación a ese derecho prohibida por el artículo 86.1 CE, sino su misma negación, al excluir un aspecto esencial del mismo, como es la cualidad de ley formal de la norma que establezca los criterios fundamentales para la determinación de cuál sea el juez competente»... «De la interpretación conjunta de los artículos 24.2 y 81.1 CE no puede concluirse que se requiera rango de ley orgánica para toda norma atributiva de competencia jurisdiccional a los diversos tribunales ordinarios» (STC 140/1986, de 11 de noviembre). La afectación por decreto-ley del derecho a la predeterminación del juez natural está también argumentada, en el mismo sentido, en la STC 101/1984, de 8 de noviembre.

Por esta misma razón, el Tribunal Constitucional ha entendido que la regulación mediante decreto-ley de infracciones y sanciones de carácter administrativo no vulnera lo establecido en el artículo 86.1 CE. En la STC 3/1988, de 21 de enero, el Tribunal Constitucional considera

**327.**  
*Límites  
de las regulaciones  
de contenido  
tributario.*

**328.**  
*Regulación  
de infracciones  
y sanciones  
administrativas.*

que el decreto-ley es una disposición legislativa que tiene fuerza y valor de ley y que puede regular cualquier materia con los límites establecidos en el artículo 86.1. La interpretación de estos límites no puede hacerse en el sentido de que esté vedado al decreto-ley cualquier regulación que incida en los derechos sino solo aquellas que suponen regulaciones del régimen general de los derechos, deberes y libertades contenidos en el Título I. Tampoco puede un decreto-ley ir contra «el contenido o elementos esenciales de alguno de tales derechos». Pero una norma que se limita a establecer infracciones y sanciones administrativas no comporta contravención o menoscabo del contenido o elementos esenciales de los derechos, ni es una regulación general del régimen del derecho recogido en el artículo 25.1.

**329.**

*Regulación e intervención en el derecho de propiedad.*

Los límites de la afectación por decreto-ley al derecho de propiedad fueron medidos muy especialmente en la STC 111/1983, de 2 de diciembre, relativa a la expropiación por decreto-ley del *holding* Rumasa. La Sentencia resuelve la cuestión afirmando que la expropiación del indicado *holding* fue una operación singular justificada por la gran incidencia en el interés de la comunidad y el riesgo de estabilidad del sistema financiero generado por la situación del grupo. Pero la cuestión principal a resolver era si el decreto-ley de expropiación privaba o reducía las garantías generales del derecho de propiedad establecidas en el artículo 33.3 CE. La Sentencia aprecia que, desde luego, se reducen, pero ello no deslegitima la operación que justificó por su excepcionalidad. Por la singularidad del caso aceptó, el Tribunal Constitucional, que un decreto-ley cambiara el régimen general del acuerdo de necesidad de ocupación, decretara la urgencia de la ocupación, quebrara la regla del previo pago y la del depósito previo, establecidas con carácter general en el artículo 52 LEF. Todas estas regulaciones singulares, gravemente limitativas de la propiedad, las justifica a la postre el Tribunal Constitucional apelando a la «excepcionalidad de la situación creada, comprometedora de la estabilidad del sistema financiero, según el juicio de las autoridades económicas, (lo que) no autoriza a compartir temores por la extensión de la técnica utilizada a otras situaciones bien ajenas a la excepcionalidad de la que ahora tratamos, pues no concurriendo en ellas las características de la presente no podrían resolverse por la vía expropiatoria *ope legis* puesta en marcha mediante un decreto-ley. Es justamente la indicada situación extraordinaria y urgente la que legitima la expropiación dentro de la exigencia de una norma habilitante para cumplir con el primero de los requisitos de la expropiación forzosa, cual es la declaración de utilidad pública o interés social, no reservada necesariamente a ley formal en

**330.**

*Singularidad del caso.*

**331.**

*La excepcionalidad de la situación como criterio de legitimación.*

el sistema del régimen general expropiatorio y, desde luego, no reservada a ley formal en la Constitución (artículo 33.3)».

Por lo que concierne a la afectación al régimen de las Comunidades Autónomas, la jurisprudencia ha precisado, de acuerdo con la doctrina, que el precepto se está refiriendo al régimen constitucional de las Comunidades Autónomas y a la posición institucional que les otorga la Constitución. Partiendo de esta premisa, la jurisprudencia ha precisado que forman parte de tal régimen los Estatutos, que no pueden ser alterados por un decreto-ley, y también las leyes estatales atributivas de competencias que forman parte del bloque de la constitucionalidad, así como las leyes atributivas de competencias del artículo 150.1, las leyes de armonización del artículo 150.3 y las leyes orgánicas a que se refiere el artículo 150.2. Por tanto, según concluye la Sentencia del Tribunal Constitucional 23/1993, de 21 de enero, «el decreto-ley no puede regular objetos propios de aquellas leyes que, conforme al artículo 28.1 LOTC, hayan sido aprobadas, dentro del marco constitucional, para delimitar las competencias del Estado y de las diferentes Comunidades Autónomas, o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas». Salvado este límite, la misma Sentencia explica que no existe obstáculo para que un decreto-ley regule materias en las que una Comunidad Autónoma tenga competencias, pero sobre las que también tenga el Estado competencias legislativas. Cabe aceptar que el decreto-ley «afecta» al régimen de las Comunidades Autónomas cuando se ocupa de delimitar directa y positivamente competencias, pero no cuando contenga una regulación que de modo indirecto incida en las competencias autonómicas. Por ejemplo, cuando regula algunos aspectos del procedimiento administrativo, o cuando lleva a cabo una regulación de un determinado sector económico en ejercicio de competencias que atribuye al Estado el artículo 149.1.13 de la Constitución, aunque sobre el sector también tengan las Comunidades Autónomas competencias de desarrollo y ejecución (STC 177/1990, de 15 de noviembre). También con detalle la Sentencia del Tribunal Constitucional 29/1986, de 20 de febrero.

Los límites del decreto-ley en relación con la afectación a las instituciones básicas del Estado han sido interpretados siguiendo la misma pauta general utilizada en relación con los derechos, ámbito este donde se ha fijado una doctrina que es *mutatis mutandis* igualmente aplicable a la limitación relativa al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado. La Sentencia del Tribunal Constitucional 60/1986, de 20 de mayo, de la que procede esta última apreciación, ha señalado a tal respecto que «la prohibición constitucional haría referencia

**332.**

*Afectación por decreto-ley al régimen de las CC.AA.*

**333.**

*Afectación a las competencias.*

**334.**

*Prohibición de regulación de las instituciones básicas del Estado.*



en este supuesto a los elementos estructurales, esenciales o generales de la organización y funcionamiento de las instituciones estatales básicas, pero no, en cambio, a cualesquiera otros aspectos incidentales o singulares de las mismas». Por tanto, no afecta a tal límite un decreto-ley que no establezca las líneas esenciales de la organización de la Administración del Estado, sino que se refiera a aspectos parciales o concretos, a la estructura o funcionamiento de los departamentos ministeriales, o al régimen de las excedencias de determinados funcionarios. El límite de no afectar a las instituciones del Estado ha sido objeto de diversas precisiones bastante casuísticas. Por ejemplo, es necesaria ley orgánica para la atribución de competencia jurisdiccional a los diversos tribunales ordinarios (STC 95/1988, de 26 de mayo). No son instituciones básicas del Estado las Cámaras oficiales de la propiedad urbana (STC 11/2002, de 17 de enero), por lo que se pueden regular como corporaciones de Derecho Público, etc.

#### E) Convalidación del decreto-ley

**335.**  
*La provisionalidad  
del decreto-ley.*

Debemos abordar ahora, por último, la cuestión de la convalidación del decreto-ley. Una vez que éste es aprobado por el Gobierno y publicado en el «Boletín Oficial del Estado», «empieza a surtir efectos en el ordenamiento jurídico en el que provisionalmente se inserta como una norma dotada con fuerza y valor de ley» (STC 29/1982, de 31 de mayo). Pero inmediatamente, como ordena el artículo 86.2 CE, debe ser sometido a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviera reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación, para lo cual el Reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario. El párrafo 3 del mismo artículo 86 CE indica que «durante el plazo establecido en el apartado anterior, las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia».

**336.**  
*Ratificación.*

El precepto es la expresión misma de la provisionalidad con la que el decreto-ley se concibe en la Constitución. Aunque adquiere vigencia y plena efectividad desde el momento en que se publica en el Boletín Oficial del Estado, dicha vigencia se limita a un plazo de treinta días, marco temporal en el que el Congreso de los Diputados debe decidir convalidarlo o derogarlo. La expresión convalidación, que utiliza el artículo 86.2, acaso no sea la más correcta porque técnicamente expresa que la norma arrastra un vicio de origen, lo cual es discutible considerando que la propia Constitución autoriza al Gobierno a dictarla

si concurren las circunstancias previstas. Más bien lo que deciden las Cortes es una ratificación imprescindible para prolongar la vigencia de una norma provisional.

El artículo 86.2 planteó a la doctrina algunas dudas respecto de su sentido, nada claro en su literalidad. Aparentemente, el precepto ofrece al Congreso dos posibilidades en relación con los decretos-leyes de que conoce: limitarse a convalidarlos o, en su caso derogarlos, o acordar su tramitación como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia. En la práctica, ratificada inmediatamente por el Reglamento del Congreso de los Diputados, dichas fórmulas no se han planteado como alternativas, sino como sucesivas y acumulativas. Es decir, se procede primero a la ratificación o derogación del decreto-ley e inmediatamente, a iniciativa de cualquier grupo parlamentario, puede procederse a su tramitación como proyecto de ley.

Los procedimientos indicados pueden iniciarse bien con la comunicación por el Gobierno al Congreso de la aprobación del decreto-ley acompañada de una solicitud formal de convalidación, bien por la puesta en marcha, a instancia del propio Congreso de los Diputados, del procedimiento de control incluyendo en el orden del día del Pleno el debate sobre el decreto-ley una vez que haya sido publicado en el BOE (artículo 51.1 del Reglamento del Congreso). A partir de la publicación, el Congreso tiene treinta días para decidir, en los términos indicados, sobre la convalidación o derogación. Toda la doctrina ha coincidido en estimar que dicho plazo es de caducidad, de modo que si no se adopta el acuerdo en dicho plazo, la vigencia del decreto-ley se extingue. La pérdida de vigencia, debida a la caducidad, supone también que no es posible recuperarla mediante un acuerdo adoptado fuera de plazo. También esta pérdida de vigencia es técnicamente distinta de la derogación. Por tanto, el artículo 86.1 CE no ha acertado plenamente al utilizar ni el concepto de convalidación, por la razón ya indicada, ni el de derogación. Este último sería aplicable en la hipótesis de que hubiera un pronunciamiento expreso del Congreso sobre la terminación de la vigencia del decreto-ley, pero no cuando esta ocurre por caducidad, que implicaría el cumplimiento de una condición constitucional con efectos extintivos de la norma.

La derogación o convalidación son de la exclusiva competencia del Congreso de los Diputados, no teniendo el Senado ninguna intervención en el procedimiento. La votación es en bloque, sobre el texto, sin que se puedan presentar enmiendas (artículo 151.1 del Reglamento del Congreso). El debate en el Pleno se inicia con una exposición del Gobierno seguida de un debate sobre la totalidad (artículos 151.2

**337.**

*Convalidación  
y tramitación como  
proyecto de ley.*

**338.**

*Procedimiento.*

**339.**

*Plazo de 30 días:  
caducidad.*

**340.**

*Competencia  
exclusiva  
del Congreso.*

y 74.2). Al término del debate se produce la votación, computándose los votos positivos como favorables a la convalidación, y los negativos como postulantes de su derogación. El acuerdo de la Cámara, cualquiera que sea su sentido, se publica en el «Boletín Oficial del Estado».

La convalidación no convierte al decreto-ley en ley, lo cual solo ocurrirá si se tramita como proyecto de ley. La práctica de tramitar los decretos-leyes como proyectos de ley, que no tenía un encaje claro en la intención expresada por el constituyente en el artículo 86, párrafos 2 y 3, fue refrendada por el Reglamento del Congreso de 1982. Dicha tramitación como proyecto de ley se configuró no como una alternativa a la convalidación que, como hemos dicho, era la interpretación más lógica que podía haberse dado a lo establecido en aquel precepto, sino como una decisión sucesiva a la convalidación.

Una vez convalidado, según la indicada práctica, el Presidente de la Cámara pregunta a los grupos parlamentarios si alguno desea que se tramite como proyecto de ley. Si algún grupo lo solicita, se somete a votación del Pleno que decide en definitiva (artículo 151.4 del Reglamento del Congreso). Si se decide la tramitación como proyecto de ley, el procedimiento legislativo es el general de las leyes, aunque por los trámites de urgencia. Ahora ya, naturalmente, con intervención en su elaboración de ambas Cámaras.

La convalidación del decreto-ley plantea un problema jurídico singular que es el de si produce o no la sanación de los vicios en que el decreto-ley hubiera podido incurrir por vulneración de alguno de los límites establecidos en el artículo 86.1 CE. El Tribunal Constitucional abordó y resolvió esta cuestión en la Sentencia 111/1983, de 2 de diciembre. En este caso, el decreto-ley impugnado había sido no solo convalidado sino tramitado como proyecto de ley, en el marco de un procedimiento que había concluido. El Tribunal Constitucional estimó que con tal conversión del decreto-ley en ley no se produce la derogación que contempla el artículo 86.2 CE, sino la sustitución del decreto-ley por un acto del legislativo, como es la ley. No puede tratarse el caso como si se planteara un recurso de inconstitucionalidad contra una ley derogada. Argumenta el Tribunal que, si el decreto-ley es convalidado, no se altera su naturaleza de decreto-ley; sigue siendo una norma con fuerza de ley no una ley formal. Por el contrario, si se tramita como proyecto de ley, la ley que finalmente se aprueba es acto imputable al legislativo, aunque se haya adoptado por un procedimiento que tiene su origen en el decreto-ley. Pero es una norma distinta, por lo que la impugnación hecha contra el decreto-ley no debe transferirse a la ley. Dada esta incomunicabilidad de la impugnación, lo

### 341.

*Tramitación como proyecto de ley.*

### 342.

*La conversión en ley no sana los vicios del decreto-ley.*

que la Sentencia se plantea es si tiene sentido el mantenimiento de la impugnación del decreto-ley cuando ya ha sido su contenido asumido y sustituido por una ley formal. La Sentencia de 1983 citada dijo al respecto «que el control del decreto-ley en cuanto tal no está impedido por el hecho de la novación operada por la ley; siguiendo lo que dispone el artículo 86.3, es algo fuera de duda, pues ha de considerarse constitucionalmente legítimo que en defensa de la Constitución, para velar por la recta utilización del instrumento previsto para los casos que señala el artículo 86.1, los sujetos u órganos legitimados para promover el recurso de inconstitucionalidad concreten al decreto-ley, sin atraer al proceso la ley ulterior, la impugnación». En conclusión, pues, el Tribunal Constitucional estima que, «velar por el recto ejercicio de la potestad de emitir decretos-leyes, dentro del marco constitucional, es algo que no puede eludirse por la utilización del procedimiento del artículo 86.3», es decir, mediante la tramitación del decreto-ley como proyecto de ley. En este orden de ideas insistió también la STC 182/1997, de 28 de octubre: «ni la eventual falta de impugnación de la ley posterior, ni la derogación por ésta del Real Decreto-Ley puede ser nunca óbice para el examen por parte de este Tribunal de los motivos formales de inconstitucionalidad esgrimidos contra el Decreto-Ley».

## 2. LOS DECRETOS LEGISLATIVOS

### A) Antecedentes de una peculiar forma de participación del ejecutivo en la función legislativa

El artículo 82.1 de la Constitución permite que las Cortes puedan delegar en el Gobierno «la potestad de dictar normas con rango de ley sobre materias determinadas no incluidas en el artículo anterior» (que es donde está la reserva general de ley orgánica). Tanto la delegación como el ejercicio de la potestad delegada están sometidos a diversas limitaciones que fijan los párrafos sucesivos del mismo precepto.

La Constitución acoge de esta manera una figura legislativa que rompe como ninguna otra con el monopolio parlamentario de la producción de normas con rango de ley, ya que es de uso ordinario frente al carácter excepcional del decreto-ley, que acabamos de estudiar. No se trata, por otra parte, de un tipo de norma que tenga un parangón exacto con otras al uso en los sistemas constitucionales europeos. Así como en todos es conocida la delegación legislativa, ni las formas que esta reviste ni la naturaleza de las disposiciones dictadas en virtud de la delegación, tienen el mismo régimen jurídico. En el Reino Unido con

#### 343.

*Singularidad en régimen comparado.*

#### 344.

*Diversas formas comparadas de la delegación legislativa.*

el nombre de *delegated legislation* se designa a las normas aprobadas por el ejecutivo en base a una habilitación del Parlamento; se reconoce siempre a estas normas valor reglamentario salvo contadas y muy extraordinarias circunstancias. En Alemania Federal las formas que han revestido a lo largo de su historia constitucional las habilitaciones parlamentarias para la aprobación de normas por el ejecutivo (la noción de habilitación o apoderamiento —*Ermächtigung*— se prefiere, a partir de la época de Weimar y hasta la actualidad, al concepto de delegación), han concluido principalmente en la fórmula que hoy recoge el artículo 80 de la Ley Fundamental de Bonn que permite que mediante ley se habilite al Gobierno Federal, a un Ministro Federal o al Gobierno de un *Land* para dictar reglamentos jurídicos. El producto normativo final mediante el que se ejecuta la delegación legislativa es una norma de valor reglamentario. En Francia también son conocidas las delegaciones del poder legislativo otorgadas mediante leyes de habilitación, pero su desarrollo ha dependido siempre de una práctica que no tiene un reflejo constitucional tan explícito como en nuestra Constitución.

**345.**

*El modelo italiano.*

Desde luego es Italia, entre los países de nuestro entorno, donde más se ha desarrollado una práctica de delegación legislativa parangonable con la que actualmente está positivizada en nuestra Constitución y de la que esta ha extraído sus principales características técnicas. Proviene esta utilización de la delegación legislativa del Estatuto Albertino de 4 de marzo de 1848, aunque no directamente. Esta norma de valor constitucional, como las demás de su tiempo en Europa, se limitó a atribuir al ejecutivo una potestad reglamentaria para la ejecución de las leyes, pero no la facultad de dictar normas con rango de ley. Sin embargo, los episodios continuos de guerra y turbulencia social determinaron la aprobación de leyes de plenos poderes que facultaban al monarca para dictar normas con valor de ley. Esta práctica, no reconocida en la Constitución, se elevó a categoría formal a partir de la consolidación del régimen fascista (especialmente la Ley de 31 de enero de 1926 permitía la aprobación mediante real decreto de «normas con fuerza de ley, cuando el Gobierno posea delegación por una ley, y dentro de los límites de una delegación»). De aquí se pasa a lo que establecen los artículos 76 y 77 de la Constitución de 1947: «El ejercicio de la función legislativa no puede ser delegado al Gobierno sino con determinación de principios y criterios directivos, solamente por tiempo determinado y para objetos definidos»; «el Gobierno no puede, sin delegación de las Cámaras, emanar decretos que posean valor de ley ordinaria».

**346.**

*Artículos 76 y 77 de la Constitución de 1947.*

En España también tardó el reconocimiento constitucional de la técnica y la práctica de las normas con rango de ley dictadas por el

Gobierno, en base a delegaciones o autorizaciones legislativas, pero esta era una realidad conocida ya en el ordenamiento jurídico decimonónico desde que se inauguró el sistema constitucional.

Los análisis disponibles sobre la realidad de los procesos de producción normativa durante el período de vigencia de las primeras Constituciones españolas, especialmente las de 1812 y 1837, permiten concluir que aunque el ámbito material reservado a la regulación de las Cortes no aparece delimitado en ninguna de ellas de un modo absolutamente claro y estricto, existe plena conciencia, por parte de los parlamentarios y de los gobiernos, de que en una serie de materias de especial relevancia la regulación está reservada a la ley, siendo la función del reglamento puramente ejecutiva (la Constitución de 1837, como todas las europeas de la época, atribuye a «las Cortes con el Rey» la potestad de hacer las leyes —artículo 12—; y al monarca la facultad de «expedir los decretos, reglamentos e instrucciones que sean conducentes para la ejecución de las leyes» —artículo 47.1.º Este criterio de reparto de competencias normativas lo mantienen las Constituciones de 1845 —artículos 12 y 45—, de 1869 —artículos 34 y 75—, y la de 1876 —artículos 18 y 54—). Incluso alguna doctrina ha llegado a dudar de que la función de ejecución de las leyes comprendiera una potestad reglamentaria sustantiva (A. GALLEGO ANABITARTE). Sin embargo, la práctica del período, que ha estudiado minuciosamente A. NIETO, demuestra sin contestación posible que el Gobierno aprobó una cantidad significativa de normas en materias en las que existía un consenso suficiente de que la intervención estaba reservada constitucionalmente a las Cortes. Estas disposiciones se aprobaban por la propia iniciativa del Gobierno, en situaciones sociales delicadas o de especial urgencia, pero también sobre la base de autorizaciones otorgadas por el propio legislador. En último término, también se practicó la fórmula de la convalidación por las Cortes de las disposiciones dictadas por el ejecutivo. Del primer período constitucional procede, sin embargo, el asentamiento de la indicada práctica que revela que, sin ninguna duda, en España siempre ha existido una quiebra en la atribución estricta de la función legislativa al Parlamento. De la época es la utilización, para enmarcar la libre decisión del ejecutivo, de la aprobación por las Cortes de los criterios a que deben atenerse las normas de aquel que inciden en materias reservadas a la ley, las autorizaciones para dictarlas, el encargo de elaborar textos refundidos o la convalidación por las Cortes de las normas del Ejecutivo que invaden las reservas de ley.

Existen, en el período inmediatamente posterior al restablecimiento del régimen constitucional, tras la muerte del Rey Fernando, gran can-

**347.***Historia en España.***348.***Flexibilidad histórica de las reservas de ley.***349.***Práctica del período: regulación gubernamental de materias reservadas a la ley.*

**350.**  
*Las leyes  
 de autorización  
 y de convalidación.*

tividad de leyes de autorización y de convalidación de actuaciones normativas del Gobierno, con muy diferentes contenidos: algunas se refieren a la autorización para el reconocimiento de deuda extranjera y concesión de empréstitos (Ley de 16 de noviembre de 1834); la autorización para proporcionar los recursos y medios para el mantenimiento de la fuerza armada para poner término en el plazo más breve posible a la guerra civil (Ley de 16 de enero de 1836, que otorga además un voto de confianza al Gobierno Mendizábal). La operación desamortizadora, que tan seriamente afectaba al derecho de propiedad, fue acordada por el propio Mendizábal por medio de un Real Decreto que luego de aprobado se sometió a deliberación de las Cortes. Otras muchas del período tuvieron por objeto el reclutamiento y empleo del Ejército, el cobro de nuevas exacciones, la conclusión de tratados de paz y amistad, el desarrollo de actuaciones de carácter represivo, la autorización para la leva de «fuerzas que persigan y hagan la guerra a nuestros enemigos», el establecimiento provisional de la administración económica de las provincias, etc. (Leyes de 4, 9 y 30 de noviembre de 1836; 16, 21, 22 y 29 de diciembre de 1836; 17 de enero, 15 de febrero, 3 de abril y 29 de mayo de 1837; 17 de abril y 21 de julio de 1838, etc.). Esta práctica siguió siempre, a lo largo del siglo XIX, sin consideración de la importancia de las materias reguladas. Una ley de autorización fue la que permitió publicar como leyes las normas relativas a la organización y atribuciones de los Ayuntamientos y las Diputaciones Provinciales (8 de enero y 8 de abril de 1845).

**351.**  
*El perfeccionamiento de la técnica de la delegación o autorización.*

Aunque esta práctica no tiene un reconocimiento constitucional explícito, según hemos indicado ya, se va perfeccionando a lo largo del siglo hasta que, en el período de la Restauración, empieza a usarse de un modo mucho más afinado técnicamente, aplicándose la delegación legislativa a la regulación de materias de primera importancia. Por ejemplo, la Ley de 29 de diciembre de 1876 establecía las bases conforme a las cuales el Ministerio de Fomento habría de redactar y someter para su aprobación por Real Decreto al Consejo de Ministros, la Ley General de Obras Públicas y las especiales de ferrocarriles, carreteras, aguas y puertos. Lo que efectivamente se hizo aprobándose por Real Decreto las Leyes de obras públicas (20 de abril de 1877), carreteras (4 de mayo de 1877), ferrocarriles (23 de noviembre de 1877), aguas (13 de junio de 1879), y puertos (7 de mayo de 1880). Todas estas normas fueron textos articulados de extraordinaria relevancia en la regulación de cada uno de estos sectores, y la mayor parte de ellas ha tenido un insólito período de vigencia centenaria. Pero también se produjo mucha legislación administrativa principal utilizando la técnica de los textos refundidos, aunque entonces no se denominaran así, como ocu-

**352.**  
*Utilizaciones concretas.*

rrió con las Leyes Municipal y Provincial, de 20 de agosto de 1870. También es de destacar la utilización de las delegaciones legislativas (preferentemente ahora bajo la fórmula de los textos articulados) para la aprobación de los grandes códigos de la Restauración como la Ley de Enjuiciamiento Civil (que fue un texto articulado aprobado por Real Decreto de 3 de febrero de 1881, que ha estado vigente más de un siglo), la Ley de Enjuiciamiento Criminal (también aprobada por un Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 y todavía vigente), o el Código Civil vigente que fue aprobado por el Real Decreto de 6 de octubre de 1888 con apoyo en la Ley de Bases de 11 de mayo del mismo año.

En el siglo xx, la regulación de la delegación legislativa aparece por primera vez constitucionalizada en el artículo 61 de la Constitución de 1931, pero referida simplemente a la delegación para el desarrollo de leyes de bases. Es muy expresiva de la fuerza que estas fórmulas legislativas tenían en España, la circunstancia de que se reconocieran constitucionalmente por primera vez en un texto constitucional que abandona totalmente el doctrinarismo y la concurrencia del principio monárquico en la formación del Derecho, y que se basa estrictamente en el principio democrático que, en puridad, debería haber conducido a la reserva estricta del poder legislativo al Parlamento.

En el período inmediatamente posterior, la legislación franquista legitima la técnica de los textos articulados y de los textos refundidos, de la que se haría un amplísimo uso aunque la regulación de los mismos apareciera en textos legales de carácter no constitucional (en la hipótesis, que negamos, de que en el período existiera algún texto pudiera denominarse constitucional), tales como los artículos 10 LRJAE u 11 LGT.

De esta tradición es heredero directo el artículo 82 de la Constitución vigente. Tanto en su aplicación práctica, como en los análisis doctrinales sobre su interpretación y significado, se constata que las delegaciones legislativas son un fenómeno normativo incontestable en nuestro sistema constitucional, de modo que ni la doctrina ni los tribunales se han planteado la necesidad de que la Constitución siga reconociendo en la actualidad la posibilidad de que el ejecutivo dicte por delegación normas con rango de ley, en lugar de haber acogido otras fórmulas constitucionales comparadas, más respetuosas con la separación estricta de poderes, que solo aceptan la producción por el Ejecutivo de normas con valor de ley en casos de extraordinaria y urgente necesidad, reduciendo en otro caso el efecto de las delegaciones legislativas, que en todas partes existen, a la habilitación en favor del

**353.**

*Los textos articulados en la codificación.*

**354.**

*Constitución de 1931: significación.*

**355.**

*Régimen franquista.*

**356.**

*Consolidación constitucional de la figura.*



ejecutivo para que dicte normas de valor reglamentario en ámbitos materiales reservados a la ley.

Considerando que las delegaciones legislativas son una peculiaridad constitucional significadamente italiana y española, se comprende también que el aparato doctrinal construido para explicarlas jurídicamente sea marcadamente autóctono y haya muy pocas posibilidades de estudiar el fenómeno, estrictamente entendido, en clave de Derecho comparado.

### B) **Fundamento y modalidades de las delegaciones legislativas.** **Reconsideración de la doctrina mayoritaria**

Es innegable, en razón a lo expuesto, que existe en España una tradición histórica que ha propiciado siempre la posibilidad de que el ejecutivo apruebe normas con capacidad para interferirse en las áreas materiales reservadas al legislativo. Con el tiempo aquella potestad se ha enmarcado jurídicamente anticipando a la aprobación de la norma del Gobierno (salvo en los casos de urgencia que se resuelven mediante decretos-leyes que constituyen una figura normativa completamente distinta) una ley de autorización dictada por el propio Parlamento. Quizá esta tradición, que ha podido reconducirse a cauces que ofrecen suficiente garantía de los derechos y seguridad jurídica, basta para justificar que la Constitución haya mantenido la figura de los decretos legislativos. Pero la doctrina suele añadir que la delegación legislativa cubre una necesidad práctica de colaboración del ejecutivo con el legislativo, muy aprovechable para aclarar y sistematizar el ordenamiento jurídico, y añadir claridad a la legislación, contando con los mejores medios de que aquel poder dispone.

Cuál sea la mecánica técnico-jurídica que permite explicar que el ejecutivo pueda dictar normas con rango de ley es una cuestión que la doctrina ha intentado resolver apelando a diferentes instituciones: se trataría de mandatos de actuación hechos por el legislativo al ejecutivo, o transferencias de potestades, bien relativas a la titularidad, bien al ejercicio de la potestad legislativa; otros, en fin, subrayan especialmente la naturaleza autorizatoria que tiene la ley de delegación, o, en fin, la doctrina más próxima a nuestro tiempo sostiene que dicha ley delegante contiene una habilitación a favor del ejecutivo. Todas estas propuestas de explicación sirven para justificar una expansión del poder normativo del Ejecutivo, de modo que pueda este penetrar en ámbitos reservados a la ley y completarla o sustituirla formulando las regulaciones correspondientes. Pero ninguna de ellas fundamenta lo

#### **357.**

*Mantenimiento de la tradición: su utilidad.*

#### **358.**

*Fundamentos sustanciales de las normas con valor de ley dictadas por el Gobierno.*

suficiente la razón por la que las normas dictadas en virtud de delegaciones legislativas tienen rango de ley. La objeción es seria técnicamente porque, como ya hemos indicado en el apartado anterior, es más común en Derecho comparado que las delegaciones legislativas habiliten para la producción de normas de carácter reglamentario pero no necesaria ni principalmente para dictar normas con rango de ley. Por otro lado, en nuestro propio Derecho se conocen delegaciones legislativas (que no figuran en la Constitución pero de las que hace un amplio uso la doctrina y la jurisprudencia) conocidas con el nombre de «remisiones normativas», que serían una especie de aquel género cuya diferencia radicaría en que habilitan exclusiva para la aprobación por el ejecutivo de normas con valor reglamentario, aunque con posibilidad de intervenir en materias reservadas a la ley.

Las anteriores observaciones fueron las que motivaron que E. GARCÍA DE ENTERRÍA, en un conocido trabajo de los años sesenta, llevara a cabo la más acabada e influyente teorización de las delegaciones legislativas elaborada en España hasta entonces, que ha determinado básicamente su regulación constitucional actual y las explicaciones de la misma que se encuentran habitualmente en la doctrina y en la jurisprudencia. Según su tesis, las delegaciones legislativas serían siempre operaciones de habilitación al poder ejecutivo, hechas desde el legislativo, sobre la base de remisiones normativas. Mediante este recurso técnico, el legislativo lleva a cabo una regulación de los extremos principales de la materia de que se trate dejando lo demás a la norma delegada. Habría, no obstante, dos clases de remisiones normativas, una de las cuales permitiría que las disposiciones dictadas por delegación tuvieran rango de ley. Esto último ocurriría, según la brillante explicación del indicado autor, cuando la remisión normativa fuera recepticia. Con esta calificación se indica que el autor de la norma reenviante, el legislativo, reconoce y «asume el contenido del acto normativo al cual se reenvía como contenido de la propia norma». Según esta articulación técnica, la norma reenviada pierde su propia autonomía y se convierte en parte del acto normativo reenviante. La consecuencia es que también tiene la misma naturaleza y rango de ley que resulta de esta integración. También se explicó la naturaleza de ley del decreto legislativo utilizando una fórmula procedente del Derecho Civil, en concreto la declaración de voluntad *per relationem*, que permite a las partes de un contrato remitir a la voluntad de un tercero la determinación de un contenido concreto del mismo.

Con estas fórmulas pudo argumentarse muy sencillamente que el decreto legislativo solo tiene rango de ley en la medida en que se man-

**359.**

*Clases de delegaciones.*

**360.**

*Teoría de las remisiones recepticias.*

**361.**

Reenvío y excesos  
en la delegación.

tiene en los términos de la delegación, ya que los excesos en que se pueda incurrir al utilizarla no pueden ser recibidos por la ley delegante. Esta conclusión tenía un importante efecto en su tiempo, que era nada menos que permitir el control de los decretos legislativos por la jurisdicción contencioso-administrativa a los efectos de verificar los supuestos de *ultra vires*, de exceso en el ejercicio de la potestad delegada.

**362.**

La teoría  
de la delegación  
recepticia  
en la jurisprudencia.

La construcción teórica que hemos resumido en síntesis es la que sigue sosteniendo con más frecuencia la doctrina, y la que utiliza habitualmente hasta hoy la jurisprudencia. Algunos ejemplos de esta última bastarán para demostrarlo. La Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de marzo de 2001 explica que «la técnica legislativa contenida en el artículo 82 CE se configura como una delegación *recepticia*, al adquirir la norma delegada la naturaleza de ley, pero solo en aquello en que no se sobrepase el límite de la delegación; si se superase tal límite, o se regulase *ex novo* alguna materia, la norma quedaría reducida a un simple reglamento y, por tanto, sometida al control de la potestad reglamentaria a través de las técnicas que para tal control se establecen en nuestro ordenamiento jurídico y que son ejercitables ante la jurisdicción contencioso-administrativa; lo que no sería posible si no se produce *ultra vires*, porque entonces estaríamos en presencia de una disposición con rango de ley, revisable únicamente por el Tribunal Constitucional». La STS de 20 de diciembre de 1999 remarca la misma doctrina aunque variando el calificativo que se aplica a ese tipo de delegación, que llama en esta ocasión «receptiva», lo mismo que lo hace la STS de 10 de febrero de 1995 y otras que, en lo sustancial, reiteran una argumentación jurídica absolutamente arraigada, con precedentes posconstitucionales en las SSTS de 25 de septiembre de 1981, 13 de julio de 1983 y 19 de diciembre de 1990, y demás que se citarán sucesivamente, vinculadas, a su vez, con la jurisprudencia sobre la materia ya asentada en el período preconstitucional.

**363.**

Revisión  
de la doctrina  
mayoritaria.

Las indicadas explicaciones sobre los fundamentos de las delegaciones legislativas tienen bastante menos justificación y sentido en la actualidad que la que tuvieron en la época preconstitucional en la que se formularon. Al margen de que sea discutible que las remisiones recepticias sean técnicamente un reenvío (esta técnica de remisión implica que la norma objeto de la misma existe en el momento en que la remisión se produce; en Derecho internacional, que es de donde procede básicamente el concepto, así se entiende sin duda. Por otra parte, el concepto de reenvío recepticio, con la significación por nosotros indicada, fue objeto de gran debate entre la doctrina italiana, a la que se debe su principal depuración: G. BALLADORE PALLIERI, A. BERNAR-

DINI, etc.), y de que puedan usarse categorías de Derecho Privado, como la formación de voluntad *per relationem*, para explicar el rango de ley de la norma remitida (puesto que la remisión a una voluntad externa exigiría, de acuerdo con aquella técnica privada, aceptarla en su totalidad, lo que no ocurre en las operaciones delegativas que estudiamos), lo importante es que, después de la Constitución de 1978, las explicaciones sobre por qué los decretos legislativos tienen rango de ley y pueden ser controlados tanto por la jurisdicción constitucional como por la contencioso-administrativa, son bastante más simples y tienen un fundamento mucho menos rebuscado:

— Los decretos legislativos tienen rango de ley porque lo dice expresamente el artículo 82.1 CE («Las Cortes Generales podrán delegar en el Gobierno la potestad de dictar *normas con rango de ley...*»). Es la Constitución exclusivamente, en tanto que norma sobre producción de las normas, la que puede decidir sobre el rango normativo de las disposiciones legales. Existiendo la Constitución como norma superior, no sería posible, si ella no lo permitiera, que el legislador reconociera por su propia iniciativa y voluntad rango de ley a una norma dictada por delegación.

— La limitación consistente en reconocer rango de ley al decreto legislativo solamente en la medida en que se atiene a los términos de la delegación, se deduce sin ninguna dificultad de la propia regulación de esta técnica en los diferentes párrafos del artículo 82 CE, porque en todos ellos se establecen diversos tipos de límites, que, obviamente, si se rebasan, pueden conducir o bien a la nulidad de la norma, por carecer de la habilitación necesaria, o bien al reconocimiento de un simple rango reglamentario (lo que es posible, como luego veremos, pero no estrictamente necesario, como sostiene habitualmente la doctrina y la jurisprudencia dominante).

— El reconocimiento de competencia para enjuiciar las operaciones de delegación legislativa tanto al Tribunal Constitucional como a la jurisdicción contencioso-administrativa, está expresamente en el artículo 82.6 CE («Sin perjuicio de la competencia propia de los *Tribunales...*»), y además, frente a las dudas planteadas en la legislación procesal preconstitucional, ahora figura explícitamente en el artículo 1 LJCA de 13 de julio de 1998 («Los juzgados y tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con... los decretos legislativos cuando excedan los límites de la delegación») (sobre esta doble competencia de control, entre muchas, STS de 28 de enero de 1998).

**364.**  
Fundamento  
constitucional.

**365.**  
Límites  
de la delegación.

**366.**  
Control por el TC  
y el TS.

**367.**  
*Modalidades  
 de delegación:  
 características  
 generales.*

Las formas o modalidades, que reviste la delegación legislativa en la Constitución, son dos: las delegaciones contenidas en leyes de bases que habilitan para la formación de textos articulados, y las leyes ordinarias que apoderan al Gobierno para la formulación de textos refundidos. A pesar de que ambas pertenecen al género de las delegaciones legislativas, contemplan dos fenómenos bastante diferentes. Las leyes de bases son normas que contienen los principios o directrices a que ha de atenerse la regulación de la materia por el Gobierno al aprobar el texto articulado. Las leyes que habilitan para la aprobación de textos refundidos son normas que no tienen habitualmente ningún contenido regulatorio y que se limitan a explicitar una autorización para que el Gobierno lleve a cabo la agrupación de normas ya existentes en un texto único, donde además se ejecute una sistematización u ordenación de su contenido. La operación de refundición es mucho menos creativa que la que se puede llevar a cabo con ocasión de la articulación de una ley de bases. Pero los textos refundidos presentan en la Constitución, a su vez, dos variantes, una que se reduce a la mera tarea de refundir, y otra que también incluye la de «regularizar, aclarar o armonizar los textos legales que van a ser refundidos» (artículo 82.5 CE).

### C) Los límites de las leyes de delegación

Los dos sujetos que intervienen en las operaciones de delegación legislativa son, por una parte, las Cortes Generales y por otra el Gobierno. Exclusivamente el Gobierno y no alguno de sus miembros, a diferencia de lo que ocurre con las delegaciones legislativas del artículo 80 de la Ley Fundamental de Bonn, que si permiten esta última especialidad.

**368.**  
*Delegante: Cortes  
 Generales.*

La circunstancia de que el sujeto delegante haya de ser siempre las Cortes Generales, ha sido interpretada justamente en el sentido de que es este órgano legislativo el único que puede acordar delegaciones, que no corresponden, en cambio, a ninguna otra norma con rango de ley como pueden ser los decretos-leyes y los mismos decretos legislativos (incluso algunas limitaciones cabe reconocer a la utilización con tal objetivo de las leyes de presupuestos: STC 61/1997, de 20 de marzo).

El mismo esquema de la delegación legislativa que resulta de la Constitución, ha sido utilizado por la práctica totalidad de los Estatutos de Autonomía, desde su primera redacción, para prever delegaciones legislativas acordadas por los parlamentos autónomos en favor de los gobiernos respectivos. Esta facultad de delegar y el correspon-

diente reconocimiento de rango de ley a los productos normativos dictados por delegación, sólo puede explicarse en el marco de una habilitación constitucional, derivada, por una parte, del poder de disposición conferido a los Estatutos de Autonomía (artículo 147 CE), y por otra, del reconocimiento directo en la Constitución de que las Comunidades Autónomas también pueden dictar otras «disposiciones normativas con fuerza de ley» [artículo 153.a) CE, que el artículo 27.2.e) LOTC interpretó enseguida en el sentido de que permitía el empleo por las Comunidades Autónomas del instrumento legislativo que estudiamos, al aludir a «los casos de delegación legislativa»]. Es claro, por las razones que hemos explicado en el apartado anterior, que ninguna ley, en este caso autonómica, puede habilitar la producción de otras normas con rango de ley sin que lo haya permitido la Constitución.

El artículo 82.3 de la Constitución, establece los condicionamientos a que ha de atenerse cualquier operación de delegación legislativa, cualquiera que sea la modalidad que revista, de las dos que el propio precepto citado prevé. Establece que «la delegación legislativa habrá de otorgarse al Gobierno de forma expresa para materia concreta y con fijación del plazo para su ejercicio. La delegación se agota por el uso que de ella haga el Gobierno mediante la publicación de la norma correspondiente. No podrá entenderse concedida de modo implícito o por tiempo indeterminado. Tampoco podrá permitir la subdelegación a autoridades distintas del propio Gobierno». Todas estas son condiciones de validez de la ley delegante.

Los rasgos más decisivos de esta delimitación de la facultad de delegar, son los siguientes:

a) La delegación tiene que ser expresa, porque así lo impone específicamente el precepto, lo que obliga a las Cortes Generales a manifestar en tal sentido su voluntad; si no usan la palabra delegación específicamente, al menos de la regulación contenida en la ley delegante tiene que deducirse inequívocamente la voluntad de poner en marcha una operación de tal clase. En nuestro ordenamiento actual no basta, por ejemplo, con que la ley utilice la expresión bases, porque no siempre este concepto es aplicable a leyes de delegación (artículo 82.2 CE), sino a leyes estatales que fijan los principios de regulación de una materia, que luego pueden ser desarrollados por leyes de las Comunidades Autónomas (fórmula de reparto de competencias reiteradamente usada por el artículo 149.1 CE). No cabe entender que una delegación se ha producido implícitamente (sobre este límite específicamente STS de 10 de febrero de 1995, que recoge la doctrina esta-

**369.**

*Delegaciones de Asamblea autonómica.*

**370.**

*El Gobierno como beneficiario.*

**371.**

*Delegación expresa.*

blecida en las SSTS de 25 de septiembre de 1981, 13 de junio de 1983 y 19 de diciembre de 1990, entre otras).

**372.**  
*Prohibición  
de delegaciones  
generales.*

b) La exigencia constitucional de que la delegación tiene que referirse a materia concreta, constituye una forma indirecta de prohibir las delegaciones generales que, de aceptarse, implicarían una habilitación en favor del Gobierno para poder dictar normas con rango de ley sin límites temporales y sobre cualquier materia, lo que implicaría una sustitución del legislador característica de las leyes de plenos poderes, que son constitucionalmente inadmisibles. La concreción, además, exige una delimitación exacta de la materia que será objeto del decreto legislativo, sin que valgan remisiones generales a materias o sectores tan amplios que sean confundibles con una delegación general (STC 31/2004, de 13 de abril, que recoge una doctrina reiterada en este sentido, que procede de la primera formulación en la STC 51/1982, de 19 de julio. En el Tribunal Supremo, especialmente SSTS de 3 de noviembre de 1993, 10 de febrero de 1995, 21 de abril, 25 de julio y 27 de septiembre de 1997, 1 de marzo, 19 de mayo y 21 de septiembre de 1998, 1 de marzo de 2001 y 20 de diciembre de 2003, etc.).

**373.**  
*Plazo concreto.*

c) La delegación ha de otorgarse para ser ejecutada en un plazo concreto. No puede entenderse concedida «por tiempo indeterminado». El efecto del transcurso del plazo establecido es, sin duda, el de caducidad de la delegación. No cabe duda de que, sin embargo, el plazo inicial puede ser prorrogado. En la jurisprudencia se han planteado algunos problemas relativos a dichas prórrogas, especialmente para resolver si una vez extinguido el plazo puede ser rehabilitado y, por otra parte, si las prórrogas pueden ser otorgadas por cualquier norma con rango de ley (aunque sea una ley de presupuestos o un decreto-ley. STC 61/1997, de 20 de marzo, y STS de 17 de abril de 1995).

**374.**  
*Prórrogas.*

Los límites expresados son los comunes para toda clase de delegaciones legislativas. Cuando la modalidad de delegación es la formulación de una ley de bases, el artículo 82.4 CE establece además que «las leyes de bases delimitarán con precisión el objeto y alcance de la delegación legislativa y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio».

**375.**  
*Contenido de las  
bases: principios  
y criterios.*

El objeto y alcance de la delegación, se refiere a la delimitación precisa de la materia sobre la que ha de versar y los límites dentro de los cuales debe moverse la regulación a llevar a cabo por el decreto legislativo. Es especialmente importante tanto tal delimitación, como la relativa a la fijación de los «principios y criterios», porque servirán para acotar las dos cuestiones más importantes que afectan a los

decretos legislativos: primero, la prohibición de inconcreción de las bases; segundo, la capacidad que se confiere al Gobierno para innovar el ordenamiento jurídico mediante reglas que no resulten necesariamente de lo establecido de la ley de delegación.

Para enmarcar una y otra clase de límites, la Constitución obliga a la fijación de dichos principios y criterios. Los principios que la ley de bases ha de establecer, constituyen las reglas generales y esenciales que corresponde al texto articulado completar y desarrollar. Los criterios deben entenderse como postulados relativos a los fines que pretenden obtenerse con la operación legislativa puesta en marcha. El grado de concreción que tiene que tener la regulación mínima contenida en la ley de bases es cuestión, no obstante, que ha sido aplicada por la propia legislación y por la jurisprudencia con bastante flexibilidad. La forma más amplia e inconcreta de fijar las bases, es hacerlo por remisión a la legislación existente en un momento determinado. El ejemplo más llamativo de nuestra historia reciente es la Ley 47/1985, de 27 de diciembre, «de Bases de Delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas» en virtud del Tratado de Adhesión. El artículo 1 de esta Ley explica que para dar cumplimiento a las obligaciones asumidas por España delega en el Gobierno la «potestad de dictar normas con rango de ley en el ámbito de las competencias del Estado sobre las materias reguladas por las leyes incluidas en el Anexo, a fin de adecuarlas al ordenamiento jurídico comunitario y en la medida en que resulten afectadas por el mismo». En el artículo 2 de la misma Ley de delegación, se expresa que tendrán la consideración de bases, a cuyo objeto, alcance, principios y criterios deberá ceñirse el Gobierno en la elaboración de los correspondientes decretos legislativos, las directivas y demás normas de Derecho comunitario cuya aplicación exija la promulgación de normas internas con rango de ley. Con arreglo a esta amplísima delimitación del ámbito de la delegación, se han examinado por la jurisprudencia la validez de algunos decretos legislativos, en ocasiones con resultados contrarios a la misma (STS de 3 de noviembre de 1993).

Por lo que respecta a la *capacidad innovativa de la norma*, la jurisprudencia ha seguido actitudes variables y diferentes dependiendo de que se trate de textos articulados o textos refundidos. La Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de mayo de 1978, refiriéndose a un texto refundido que incluyó una innovación consistente en la derogación de una norma no prevista en la ley delegante afirmó que «la función constitucional del texto refundido no es innovar el ordenamiento jurídico y

**376.**

*Grado de concreción.*

**377.**

*Concreción de las bases por reenvío.*

**378.**

*Capacidad innovativa de los decretos legislativos: distinción de tipos.*



en consecuencia no puede postularse una interpretación de sus normas que conduzca a este resultado». Lo mismo había establecido la STS de 10 de febrero de 1995, siguiendo lo establecido en las anteriores de la misma Sala y Tribunal el 25 de septiembre de 1981, 13 de junio de 1983 y 19 de diciembre de 1990. La STS de 3 de octubre de 1994 afirma que «los textos refundidos son una manifestación de legislación delegada, mediante la cual el legislativo confía al Gobierno una determinada competencia, ésta, en los textos refundidos es simplemente técnica, es decir, de refundición, pero nunca de creación...». La jurisprudencia prohibitiva de la incorporación de innovaciones consistentes en la inclusión de normas no previstas en la refundición o la derogación sin contar con autorización específica, es también reiterada: SSTS de 10 de febrero de 1995, 27 de septiembre de 1997, 19 de mayo de 1998, 20 de diciembre de 1999, etc.

**379.**  
*Límites de los  
textos refundidos.*

Para los textos refundidos, existen otras limitaciones específicas establecidas en el artículo 82.5 CE: «La autorización para refundir textos legales determinará el ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación, especificando si se circunscribe a la mera formulación de un texto único o se incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos». De la mera lectura del precepto puede deducirse sin dificultad que las operaciones normativas de refundición admiten dos variantes, entre las cuales la más simple es una operación técnica de reordenación y agrupación de textos legales para formar un cuerpo normativo único, mientras que la segunda requiere añadir a los textos vigentes previsiones normativas que contribuyan a hacerlos más claros y comprensibles, de más fácil manejo por los aplicadores. Las posibilidades de que el decreto legislativo que lleva a cabo la refundición innove el ordenamiento en esta última clase de operaciones es, lógicamente, más aceptable constitucionalmente que en la primera de las hipótesis citadas.

**380.**  
*Incorporación  
a la refundición  
de normas  
reglamentarias.*

Cuando se trata de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos, como dice el artículo 82.5 CE, el legislador está pretendiendo establecer una nueva sistemática, contribuyendo a la seguridad jurídica y a la claridad de la regulación de textos legales existentes. Para conseguir el máximo de eficacia en estas reformulaciones de textos, aun en el caso de que no contengan ninguna regla innovativa, puede ser conveniente incorporar también normas incluidas en disposiciones de carácter reglamentario. La expresión «textos legales» que utiliza el artículo 85.2 CE parece excluir la incorporación de reglamentos a los textos refundidos. Sin

embargo, ya hemos recordado que tanto la doctrina como la jurisprudencia admiten comúnmente que las reglas incluidas en un decreto legislativo, que no se acomoden a los límites de la delegación, tienen rango reglamentario y pueden ser, con los límites que afectan a los reglamentos, válidas. Considerando esta circunstancia acaso sería más lógico aceptar la incorporación a los textos refundidos de regulaciones de valor reglamentario, siempre que quedara perfectamente claro que no se trata de elevar su rango sin habilitación específica. Pero quizá sea el riesgo de confusión sobre el valor de las diferentes normas que integra el decreto legislativo lo que, también en aras de la seguridad jurídica y la claridad, ha llevado a la jurisprudencia a resaltar que no es posible añadir a la refundición textos reglamentarios, si no existe una autorización específica de la ley de delegación. Algunas sentencias del Tribunal Supremo se han referido a esta cuestión: la de 25 de junio de 1997 afirma taxativamente su posición contraria a la incorporación de normas reglamentarias afirmando que «si el legislador hubiera deseado una elevación de rango y una incorporación de normas reglamentarias hubiera debido indicarlo así de forma explícita en la propia ley de delegación; más sin que ello signifique que dentro de los límites de la delegación no sea posible incorporar al texto refundido normas reglamentarias, pero solamente cuando ésta incorporación tienda a una regularización, aclaración o armonización de las leyes comprendidas en la refundición, debiendo en lo demás atenderse a la refundición de textos legales, que es a los que se refiere el artículo 82 de la Constitución».

Cuestión distinta de la anterior es la de determinar si los decretos legislativos pueden no agotar la regulación que se les encomienda, dejando un margen para la regulación reglamentaria. No nos parece que exista infracción de la ley de delegación si estas regulaciones reglamentarias de complemento se producen respecto de aspectos no esenciales, ya que otra cosa supondría una deslegalización no autorizada o la traslación a un tercero, sin autorización (e incluso violando la prohibición expresa establecida en el artículo 82.3 *in fine* CE), la delegación conferida por el legislador. En este sentido la STS de 17 de abril de 1997 afirma que el Gobierno «no está habilitado para aprovechar la autorización resultante de una ley de bases para atribuirse, sin sujeción a plazo alguno, la facultad de dictar nuevas normas reglamentarias que completen un contenido normalmente atribuido a la ley».

La delimitación del contenido posible de las leyes de delegación concluye en la Constitución con la referencia a algunas prohibiciones

**381.**  
*Supuestos de remisión del decreto legislativo a los reglamentos de ejecución.*

**382.**  
*Prohibiciones  
específicas.*

específicas: no pueden ser objeto de las mismas las materias reservadas a ley orgánica (artículo 82.1 en relación con el 81 CE); se prohíbe expresamente la subdelegación (artículo 82.3 CE); la delegación no puede incluir una autorización para modificar la propia ley de bases [artículo 83.a) CE]; tampoco puede comprender la facultad de dictar normas con carácter retroactivo [artículo 83.b) CE]; no es admisible que la elaboración de las leyes de delegación sea delegada por el Pleno en las comisiones correspondientes (artículo 75.3 CE); en fin, tampoco puede referirse al ejercicio de funciones (como las autorizaciones para declarar la guerra, procesar parlamentarios, convocar referéndum, etc., artículos 63.3, 71.2, 92.2 CE), que deben asumir de modo directo las Cortes Generales.

#### D) Los límites de los decretos legislativos

**383.**  
*Vinculación  
del Gobierno.*

Una vez que ha sido aprobada la ley de delegación, ha de iniciarse, dentro del plazo fijado por aquella el procedimiento para la elaboración del decreto legislativo, que es el previsto en la Ley del Gobierno, de 27 de noviembre de 1997 (artículo 23 y ss.), para las disposiciones de carácter general. Lo dispuesto en la ley de delegación vincula esencialmente al Gobierno. Muy especialmente si se trata de leyes que habilitan para refundir textos legales, porque este tipo de normas de delegación no suelen incluir ninguna regulación material que pueda afectar a otros órganos del Estado o a los ciudadanos. En el caso de las leyes de bases que autorizan a la elaboración por el Gobierno de textos articulados, también debe entenderse que la vinculación para otros órganos del Estado, especialmente para los tribunales, y también para los ciudadanos no surge sino después de su articulación. La operación delegativa no está hasta entonces concluida y las bases no han sido fijadas para ser de aplicación directa. Lo cual, sin embargo, no es óbice para que la ley de bases tenga significación para la interpretación del sector del ordenamiento jurídico en el que se incardine, ni tampoco equivale a suponer que dicha clase de leyes no tienen eficacia jurídica ninguna, distinta de la habilitación y mandatos que contiene. Este último extremo es singularmente importante porque la ley de delegación, muy especialmente si se trata de una ley de bases, es el parámetro de que han de valerse necesariamente los tribunales para valorar la constitucionalidad o la legalidad del texto articulado. En el primer caso, el Tribunal Constitucional tiene reiteradamente dicho, a partir de la Sentencia 51/1982, de 19 de julio, que «un precepto determinado que si emanara directamente de las Cortes no sería constitucional, a no ser por oposición material a la Constitución, puede serlo si procede

**384.**  
*Eficacia de las leyes  
de delegación.*

**385.**  
*Parámetro  
de control.*

del Gobierno a través de un decreto legislativo por haber ejercitado aquél de modo irregular la delegación legislativa». En el mismo sentido toda la jurisprudencia ulterior, que puede verse resumida en la STC 31/2004, de 13 de abril. Por lo que concierne a la jurisprudencia del Tribunal Supremo SSTs de 21 de septiembre de 1981, 19 de mayo de 1998, 20 de diciembre de 1999, 1 de marzo de 2001, 20 de diciembre de 2003, entre otras muchas.

Lo mismo que las leyes de delegación deben incluir una referencia explícita a la voluntad de las Cortes de llevar a cabo una delegación legislativa, los decretos legislativos han de utilizar esta denominación específica. El artículo 85 CE indica expresamente que «las disposiciones del Gobierno que contengan legislación delegada recibirán el título de Decretos Legislativos». Este dato se hace constar siempre en nuestra práctica, en la publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

A los límites temporales en que debe producirse el decreto legislativo, nos hemos referido ya en el apartado anterior y también a la circunstancia de que su tramitación ha de hacerse por el procedimiento que regula la elaboración de las disposiciones de carácter general, establecido en la Ley del Gobierno de 27 de noviembre de 1997 (artículo 23 y siguientes). La utilización de este procedimiento tiene algunas consecuencias importantes: el cumplimiento de la tramitación establecida en la ley es condición de validez de la norma; tal adecuación puede ser examinada por la jurisdicción contencioso-administrativa, sin límite alguno. En contraste con los límites al control de los *interna corporis* de las leyes: *vid.* por ejemplo SSTC 99/1987, de 11 de julio, y 194/2000, de 19 de julio.

La aprobación del decreto legislativo extingue la delegación, que no se prolonga para ocasiones sucesivas, ni puede mantenerse en manos del Gobierno incondicionalmente. Las delegaciones son para ejecutarlas en una única ocasión. Lo cual, sin embargo, no significa que la ley delegante, como antes hemos señalado, extinga toda su eficacia, ya que precisamente ha de servir como criterio o parámetro para la valoración de la constitucionalidad o legalidad del decreto legislativo.

Incluso cuando se trata de un texto refundido, aunque las normas agrupadas en el decreto legislativo sustituyen totalmente a las que han sido objeto de refundición, no puede hablarse propiamente de una pérdida total de eficacia de las mismas, por la indicada razón de que siguen sirviendo para valorar la legalidad de la operación de refundi-

**386.**

*Denominación específica.*

**387.**

*El procedimiento de elaboración: control.*

**388.**

*Extinción de la delegación.*

**389.**

*Mantenimiento de la eficacia parcial de la ley delegante.*

ción, determinando si se han cometido o no excesos. A pesar de ello en la práctica, aceptada sin titubeos por la jurisprudencia, los textos refundidos suelen acordar la derogación de las normas objeto de refundición. No es totalmente incorrecto hablar de derogación en estos supuestos, porque puede compatibilizarse aquella forma de pérdida de vigencia con el reconocimiento de un resto de eficacia o ultraactividad, como ya estudiamos en el volumen cuarto.

Lo que la jurisprudencia niega reiteradamente es la posibilidad de que los decretos legislativos deroguen normas sin contar con una habilitación específica de la ley delegante o sin que dichas normas hayan sido objeto específico de la ley de delegación.

**390.**  
*Excesos  
de la delegación.*

Una última cuestión respecto de los límites de los decretos legislativos, ya aludida en términos generales más atrás, es el problema de los excesos en que pueden incurrir en relación con el contenido de la delegación. En la doctrina y en la jurisprudencia española (amparadas además por una norma preconstitucional que se permitió establecer un criterio general en este punto como fue el artículo 11.3 LGT de 1964), se repite unánimemente que la parte de los decretos legislativos que incurren en excesos de delegación tienen el valor de meras disposiciones de carácter reglamentario. Sin embargo, esta conclusión es demasiado general y debe ser matizada, porque, sin ninguna duda, hay supuestos en los que cuando el Gobierno incurre en un exceso de delegación, la consecuencia no es aquella, sino la nulidad de la norma. Por ejemplo, cuando el decreto legislativo vulnera las reglas del procedimiento que debe seguirse para su elaboración, cuando se violan los límites que imponen los artículos 82 y 85 CE, cuando la habilitación otorgada al Gobierno se ejerce fuera de plazo, cuando una norma incluida por exceso contradice lo establecido en la ley de bases, o si un texto refundido incorpora normas cuya refundición no ha sido recomendada al Gobierno. Todos estos supuestos son de nulidad de las normas que incurren en tales vicios. No puede aceptarse la validez de estos contenidos de los decretos legislativos, aceptando su degradación de rango. Tampoco cabe estimar dicha validez en las hipótesis en que los excesos cometidos al articular una ley básica suponen incorporar al decreto legislativo reglas que están constitucionalmente reservadas a la ley.

**391.**  
*Rango  
reglamentario  
o nulidad de los  
excesos de la  
delegación.*

Considerando todos estos límites, quizá sería más acertado afirmar que la doctrina, la jurisprudencia, y el artículo 11.3 de la vieja LGT, consideran una regla (el valor reglamentario de los excesos de la delegación) es la excepción. Lo ordinario es la invalidez.

## V. LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

### 1. INTRODUCCIÓN A LAS PECULIARIDADES DEL ESTATUTO COMO NORMA

El Estatuto de Autonomía es, por sus características y posición en el ordenamiento, la norma jurídica más peculiar de cuantas son contempladas en la Constitución.

Por muchas razones resulta esta afirmación tan obvia como incontestable: primero, el Estatuto de Autonomía es una norma de producción limitada; frente a la ley ordinaria, que tiene una capacidad infinita de multiplicarse para regular cuantas materias decida el legislador, el Estatuto cumple una función institucional concreta para la que basta un pequeño grupo de normas de tal clase: diecisiete exactamente en la práctica constitucional española.

Segundo, es una norma de apariencia bicéfala porque una de las características que más suelen subrayarse por la doctrina y la jurisprudencia al describirla es que reúne al mismo tiempo la condición de ley orgánica del Estado (artículo 81.1 CE) y de norma institucional básica de las Comunidades Autónomas (artículo 147 CE). Esta circunstancia última no es óbice para que la norma conserve su condición de ley del Estado, pero ha servido para alentar la imagen, de la que más adelante trataremos, de que el Estatuto es la particular Constitución de cada uno de los territorios en que se divide el Estado.

Tercero, para que un Estatuto llegue a formarse, tienen que sucederse con éxito dos procedimientos sucesivos, uno eminentemente político, llamado de iniciativa autonómica, que concierne a la decisión de los territorios provinciales interesados en constituir una Comunidad Autónoma; y otro, básicamente jurídico, aunque también desarrollado en clave de pacto político, que consiste en la elaboración del texto de la norma estatutaria y su tramitación parlamentaria hasta la aprobación como ley orgánica. Es, por tanto, muy especial el procedimiento de elaboración de los Estatutos si se compara con el procedimiento legislativo ordinario.

Cuarto, desde el punto de vista de su contenido, el Estatuto no es una norma que tenga plena capacidad de disposición sobre cualquier materia, sino que aquella aparece constitucionalmente constreñida de diversas formas concurrentes. Principalmente, por un lado, su subordinación a la Constitución, de manera que no puede desconocer o desvirtuar sus mandatos; por otro, el acotamiento específico de materias que han de ser objeto necesario de regulación estatutaria (artículo 147 CE),

#### 392.

*Peculiaridades del Estatuto como norma.*

#### 393.

*Número limitado.*

#### 394.

*Ley Orgánica del Estado y norma institucional básica de las CC.AA.*

#### 395.

*Iniciativa autonómica y procedimiento de elaboración del Estatuto.*

#### 396.

*Alcance de la reserva de Estatuto.*

aunque esta reserva constitucional a favor del Estatuto se ha interpretado en la práctica con una gran flexibilidad ya que tanto se ha aceptado que el Estatuto remita a normas de inferior rango la regulación de materias que aparecen enumeradas en el artículo 147 CE, como que se extienda hacia dominios técnicos o institucionales que no figuran en la relación contenida en aquel precepto constitucional.

Quinto, las reservas establecidas en la Constitución a favor de leyes estatales distintas de los Estatutos de Autonomía, a las que no pueden estos sustituir porque, desde luego, no es indiferente que las reglas de Derecho se establezcan en leyes que no opongan resistencia a su sustitución libre por el legislador que las dictó, o que se fijen en otras de carácter rígido, como los Estatutos, cuya reforma exige cumplimentar un procedimiento que no depende de la exclusiva disposición del legislador ordinario.

**397.**

*Las reservas a favor de otras leyes estatales.*

Como en la práctica de la elaboración y reforma de los Estatutos de Autonomía, ha sido reiterada la tendencia a hacer crecer y progresar el contenido material de los Estatutos sobre la base de regular, por extensión, asuntos que quedan, en principio, fuera de la reserva constitucional que les es propia, pueden encontrarse en los cuerpos normativos de los Estatutos un número relativamente importante de preceptos que poco tienen que ver con las materias que relaciona el artículo 147 CE. Esta ampliación del ámbito normativo del Estatuto, que fue un problema jurídico complejo desde que se aprobaron las primeras normas de esta clase, se ha complicado extraordinariamente con ocasión de los procesos de reforma, en los que se ha hecho más visible esa tendencia, antes mencionada, a configurar el Estatuto como una norma con la estructura y el contenido de la Constitución misma.

**398.**

*Normas estatutarias atípicas.*

Y sexto, es una norma relativamente resistente a su reforma, de manera que aunque no tenga una rigidez parangonable con la que está dotada la Constitución para su propia defensa, el Estatuto solo puede ser modificado siguiendo un procedimiento especial, bastante diferente del legislativo ordinario, cuya incoación depende de la iniciativa de los territorios interesados y en el que reaparecen las características paccionadas de esta norma singular que determinan que, a la postre, tengan que conjugarse la voluntad de la Comunidad Autónoma interesada y la de las Cortes Generales, para que la reforma sea aprobada.

**399.**

*Rigidez y concurrencia de dos voluntades legislativas para la reforma.*

Esta rigidez de las reformas formales del Estatuto contrasta, sin embargo, con la debilidad de su resistencia a otra clase de modificaciones que pueden hacerse efectivas por vías no formalizadas como reformas. Por lo pronto, al igual que ocurre con la Constitución, pue-

den producirse «mutaciones estatutarias» que den a los preceptos de estas normas otro sentido u orientación con ocasión de su aplicación en la práctica o, más habitualmente, en virtud de la interpretación establecida por los órganos jurisdiccionales y, muy especialmente, por el Tribunal Constitucional. Por otro lado, las variaciones informales pueden ser obra del propio legislador autonómico, que tiene posibilidades de orientar la práctica de la aplicación de los Estatutos. Normalmente es, además, al legislador ordinario al que corresponde la función de rellenar de contenido las prescripciones estatutarias. Pero la defensa del Estatuto frente a eventuales desviaciones no previstas en sus normas, perpetradas por el legislador ordinario, es dificultosa en nuestro sistema constitucional, considerando que no existe ningún tribunal encargado de controlar las leyes autonómicas antiestatutarias (salvo en la medida en que, a su vez, pudieran ser también inconstitucionales; pero, aun así, teniendo en cuenta las restricciones existentes de la legitimación para recurrir ante el Tribunal Constitucional, es difícil que tales recursos puedan ser verdaderamente eficaces).

Y, en último término, en fin, el contenido del Estatuto de Autonomía, depende mucho, para concretar su interpretación y eficacia normativa, de procesos legislativos postestatutarios, siempre a cargo del legislador estatal, que afectan grandemente, sobre todo, a las competencias de las Comunidades Autónomas, que, a pesar de que deben consignarse en el Estatuto (artículo 147 CE) están sometidas a una última delimitación que ejecuta, en un gran número de materias, la legislación estatal. Estas regulaciones, además, llegan a afectar, aunque lo hagan en menor medida, a las propias decisiones de autoorganización de sus instituciones que la propia Comunidad Autónoma puede adoptar.

Estas son, en esencia, las características del Estatuto como norma y alrededor de ellas puede sistematizarse la exposición sobre su significación constitucional y su posición en el ordenamiento jurídico.

## 2. LA ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE LOS ESTATUTOS

### A) La iniciativa autonómica como presupuesto del procedimiento estatutario

Aunque todos los preceptos de la Constitución tienen vigencia y eficacia indefinida, los que han resultado de aplicación más coyuntural y efímera, en cuanto que, en gran medida, agotaron sus efectos cuando se aplicaron por primera y única vez, son los relativos a la constitución de las Comunidades Autónomas y a la elaboración de sus

#### 400.

*Las modificaciones no formalizadas y las «mutaciones estatutarias».*

#### 401.

*La incidencia de la legislación estatal sobre el contenido del Estatuto.*

#### 402.

*El carácter transitorio de las normas sobre el acceso a la autonomía.*



Estatutos. Se aprovecharon las determinaciones constitucionales correspondientes, establecidas en los artículos 143 y siguientes CE, en los años primeros de la vigencia del texto constitucional, y no han vuelto a utilizarse ni se avizora en el horizonte oportunidad alguna de que ello vuelva a ocurrir, salvo en cuanto concierne a la reforma de los Estatutos de Autonomía ya establecidos.

El artículo 143 CE establece las condiciones principales para que pueda iniciarse válidamente el proceso autonómico por cualquier territorio del Estado. Solo cuentan con habilitación para esta iniciativa las provincias. En el supuesto, que la Constitución concibe como ordinario, de que sean varias de ellas las que pretendan acceder unidas a la conformación de una Comunidad Autónoma, es necesario que tengan «características históricas, culturales y económicas comunes», y que sean limítrofes (la Constitución cita como excepción de este requisito los territorios insulares, donde la contigüidad territorial estricta se sustituye por la simple relación de vecindad). En último término, la Constitución concibe como excepcional que una sola provincia acceda aisladamente a la autonomía, exigiendo, en tal caso, que el territorio interesado tenga «entidad regional histórica».

El cumplimiento de estos requisitos previos se exigió con notoria flexibilidad en el momento en que las diferentes provincias españolas adoptaron la iniciativa de constituirse en Comunidades Autónomas. Especialmente la agrupación de territorios teniendo en cuenta sus «características históricas, culturales y económicas comunes», hubiera permitido en España, donde existe una tradición histórica y cultural común secular, la adopción de combinaciones muy diversas al agrupar unas provincias con otras. En muchas ocasiones, en la práctica, se ha llegado a prescindir totalmente del dato de la conexión histórica, para premiar otros, de naturaleza económica o de oportunidad política, diferentes. A la postre, ello ha permitido constituir un mapa de las Comunidades Autónomas españolas sobre la base de decisiones de rango y naturaleza infraconstitucional, pero de enorme repercusión para la estructura del Estado. Esta circunstancia es la que ha avalado el deseo, cumplimentado finalmente en los proyectos de reforma constitucional de 2005, de fijar en el propio texto de la Constitución la enumeración definitiva y las denominaciones de las Comunidades Autónomas españolas. Decisión que, en todo caso, ahora ya no sirve para arreglar la desconstitucionalización inicial de una materia tan relevante, aunque ayude a darle rigidez al modelo.

Tal vez, de los requisitos previos de acceso a la autonomía antes mencionados, el que tuvo que haberse manejado con una mayor flexibilidad fue la exigencia de que las provincias que quisieran constituirse

**403.**

*Requisitos  
de la iniciativa  
autonómica.*

**404.**

*Papel  
de las provincias.*

**405.**

*La interpretación  
flexible de los  
requisitos.*

**406.**

*Desconstitucio-  
nalización del mapa  
autonómico.*

aisladamente en Comunidades Autónomas, tuvieran que cumplir el requisito de tener «entidad regional histórica». De nuevo el concepto ofrece muchas dificultades interpretativas ya que de ninguna provincia española podría negarse aquella condición, si se entiende que lo que requiere es la presencia de rasgos diferenciales, una especial cohesión como colectividad territorial, o la identificación de una trayectoria histórica singular. Pero el concepto «entidad regional histórica» debería haberse entendido como referente a experiencias históricas de autogobierno, ya que cualquier otra interpretación podría convertir en inútil la aplicación de la regla que, entendida sin tal connotación, podría aplicarse sin dificultad a todas las provincias españolas, que tienen todas más de ciento setenta años de vida propia. Pero, de nuevo, lo decididamente criticable fue la abstención de la Constitución de fijar directamente el mapa regional español, remitiendo su configuración a las decisiones que pudieran adoptar ulteriormente, en un marco completamente desconstitucionalizado, los territorios interesados.

Cuando se cumplen los flexibles condicionamientos indicados, el artículo 143.2 CE establece que «la iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla».

Los acuerdos municipales y provinciales, que son imprescindibles para la incoación del proceso autonómico, tienen una diferente significación: en el caso de los Ayuntamientos basta, según el mencionado artículo 143.2, con que lo adopte una mayoría de dos tercios; los demás ayuntamientos quedan vinculados por la decisión de la mayoría y no pueden desvincularse de la iniciativa. En cambio, las Diputaciones Provinciales integradas en el proyecto tienen que expresar cada una de ellas su conformidad individualmente. La Constitución no deja margen para que la decisión singular de cada Diputación Provincial pueda ser suplantada por la de las provincias limítrofes hasta el punto de obligarle a participar en un proyecto autonómico que no comparte. No obstante, para evitar situaciones de bloqueo provocadas por las pretensiones autonómicas que sostenga una única Diputación Provincial, la Constitución ha previsto en el artículo 144.c) la posibilidad de adoptar soluciones excepcionales de sustitución o complementación de la iniciativa autonómica.

También es especial el caso de la iniciativa autonómica de las islas, expresamente previsto en el artículo 143.2, matizándose en tal caso el censo de población requerido para que la iniciativa autonómica de la isla se considere representativa.

**407.**

*El requisito de la «entidad regional histórica».*

**408.**

*Entidad histórica y experiencias de autogobierno.*

**409.**

*Acuerdos provinciales y municipales de iniciativa.*

**410.**

*Mayoría y unanimidad en los acuerdos municipales y provinciales.*

**411.**

*Islas.*

**412.**

*Naturaleza de los  
actos de iniciativa.*

Los acuerdos municipales y provinciales adoptados en virtud de lo establecido en el artículo 143.2 CE, son actos administrativos que, en tanto que tales, son susceptibles de impugnación. Su naturaleza administrativa plantea el problema de los vicios en que pueda incurrir la iniciativa autonómica, adoptada en común por diversos Ayuntamientos, por causa de la incorrecta adopción de las decisiones por parte de alguno de ellos en concreto. Como la iniciativa autonómica consiste en una acumulación de decisiones municipales y provinciales, los vicios de un acuerdo concreto pueden considerarse separadamente a efectos de su revisión y su eventual anulación, sin que ello produzca consecuencias sobre el resto de los acuerdos municipales que, aunque integrados en un mismo procedimiento complejo, se han adoptado con perfecta separación. El problema más serio puede plantearse cuando la anulación de algunos actos municipales de iniciativa puede influir en el incumplimiento de los requisitos constitucionales para que la iniciativa autonómica pueda entenderse adoptada y produzca efectos. Desde luego, en tal caso, los vicios de uno o varios actos aislados (o el acuerdo adoptado por una Diputación Provincial, cuando es imprescindible su concurso) pueden repercutir en la eficacia de la iniciativa autonómica entera.

**414.**

*Límites temporales  
del ejercicio del  
derecho  
de iniciativa.*

La circunstancia de que tengan que concatenarse actos de corporaciones territoriales de base municipal y provincial, hasta llegar a formar juntas la decisión común en que consiste la iniciativa autonómica, plantea el problema de los límites temporales dentro de los cuales debe juntarse el número necesario de decisiones exigido en la Constitución. El artículo 143.2 CE dice al respecto que los acuerdos de iniciativa «deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado por alguna de las corporaciones locales interesadas». Como tantos otros problemas, ya referidos, derivados de la desconstitucionalización del proceso autonómico y la formación del mapa de las Comunidades Autónomas españolas, también este establecimiento de un plazo fijo admite críticas justificadas. Por un lado, no puede mantenerse abierto el proceso indefinidamente, pero, por otro, carece de toda lógica que un pequeño ayuntamiento de mínima significación económica, territorial y de población, pueda incoar el proceso haciéndolo avanzar entonces irremediabilmente, condicionando la toma de decisiones de las demás corporaciones asentadas en los espacios territoriales vecinos. De hecho, la Ley Orgánica reguladora de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución, de 18 de enero de 1980, tuvo que establecer algunas correcciones a las iniciativas locales adoptadas de un modo descoordinado. Su Disposición Transitoria segunda abrió un período de 75 días para que

«las corporaciones y entes locales interesados puedan proceder, en su caso, a la rectificación de los acuerdos» relativos a la iniciativa; de esta forma podría volverse a contar el plazo y dar una segunda oportunidad para que el contenido de los acuerdos fuera más preciso.

La regulación referida en la Ley Orgánica de referéndum de 1980 no dejaba ninguna duda de que las corporaciones locales podían adoptar decisiones revocatorias de sus acuerdos de iniciativa, regulación que, en principio, era bastante obvia y concordante con lo establecido con carácter general en la Ley de Procedimiento en relación con la revocabilidad esencial de los actos no declarativos de derechos. El límite de la revocación libre, lleva a coincidir con el cierre del trámite mismo de iniciativa, cierre que se produce o por el transcurso de los seis meses que establece el ya mencionado artículo 143.2 CE, o, aun no habiendo transcurrido tal plazo, cuando la posibilidad de revocación puede entenderse precluida por haberse adoptado ya el acto siguiente en el procedimiento de iniciativa autonómica. En este momento, el acuerdo local, que inicialmente era individualizado, separable y libremente revocable, pasa a integrarse en una voluntad colectiva, expresada en un acto también de naturaleza general, con el que se cierra el procedimiento correspondiente.

Todo lo referido hasta aquí concierne al régimen común u ordinario de la iniciativa autonómica regulada en la Constitución. Pero existen en ella también muchas especialidades respecto de los órganos o entes titulares de la iniciativa, y otras muchas referidas al procedimiento que ha de seguirse para adoptarla.

Tales regímenes singulares pueden resumirse como sigue:

a) La excepción más importante por su significación en la realidad política del tiempo en que la Constitución fue aprobada, es la establecida en la Disposición Transitoria primera de la Constitución, que acepta que «en los territorios dotados de un régimen provisional de autonomía, sus órganos colegiados superiores, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros, podrán sustituir la iniciativa que el apartado 2 del artículo 143 atribuye a las diputaciones provinciales o a los órganos interinsulares correspondientes». La importancia de esta disposición se debe a que cuando la Constitución fue aprobada, estaban completamente generalizadas las entonces denominadas «preautonomías» que eran regímenes de autogobierno provisional, regulados por normas estatales, que habían permitido configurar una organización política básica en los diferentes territorios que, nada más aprobarse la Constitución, habían de aspirar a conver-

**415.**

*La revocación de los actos de iniciativa y sus límites.*

**416.**

*Especialidades de la iniciativa.*

**417.**

*El ejercicio de la autonomía por las entidades preautonómicas.*

tirse en Comunidades Autónomas. La norma excepcional de la disposición transitoria 1.<sup>a</sup> citada, pudo convertirse, por esta razón, en la forma ordinaria en que se ejerció la iniciativa autonómica, en sustitución de la fórmula ordinaria prevista en el artículo 143.2.

#### 418.

*El procedimiento del artículo 151 CE: reforzamiento de la iniciativa municipal y referéndum.*

b) La especialidad de aplicación más problemática tal vez sea, sin embargo, la prevista en el artículo 151.1 que solo fue empleado en la práctica para Andalucía. El precepto citado regula un procedimiento reforzado que permite acceder a los máximos niveles de autogobierno sin esperar el transcurso del período de cinco años que impone, como regla, el artículo 148.2 CE. El procedimiento consiste en un reforzamiento de los requisitos ordinarios: elevación del número de acuerdos municipales precisos para que la iniciativa pueda prosperar, exigencia de la celebración de un referéndum en el que «la mayoría de los electores de cada provincia debe ratificar la iniciativa autonómica» (el artículo 8 de la Ley Orgánica de 18 de enero de 1980 reguló la práctica de este singular referéndum; los primeros referéndum celebrados en los procesos autonómicos fueron, sin embargo, los relativos a los Estatutos vasco y catalán, regulados con urgencia por Decreto-Ley porque aún no se había llegado a aprobar la Ley Orgánica mencionada). El caso del referéndum andaluz fue especialmente problemático, al no obtenerse la votación exigida en la provincia de Almería. Hubo de resolverse esta seria cuestión mediante una nueva Ley Orgánica de 16 de diciembre de 1980 que modificó el artículo 8 de la anteriormente citada. Con la modificación se aceptó que la iniciativa se entendiera ratificada en una provincia con la simple obtención de la mayoría de votos afirmativos emitidos, siempre y cuando los votos afirmativos hubieran alcanzado la mayoría absoluta del censo de electores en el conjunto del ámbito territorial que pretende acceder al autogobierno. También la Ley de reforma de 1980 habilitó, para mayores seguridades, la posibilidad de que las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica, pudieran sustituir la iniciativa autonómica cuando solo tuviera por objeto reintegrar a una provincia en el proceso autonómico. Se exigía, para que tal sustitución fuera admisible, que se hubieran producido en el referéndum los resultados antes mencionados.

#### 419.

*El problema del referéndum en Andalucía.*

En fin, cuando, siguiendo el procedimiento indicado o sus correcciones, prospera la iniciativa, el procedimiento continúa con algunas especialidades más relativas al procedimiento de elaboración del Estatuto.

#### 420.

*La iniciativa de los territorios que «hubiesen plebiscitado en el pasado Estatutos de Autonomía».*

c) La disposición transitoria 2.<sup>a</sup> de la Constitución contiene otra especialidad políticamente resonante al admitir que los territorios que en el pasado «hubiesen plebiscitado afirmativamente los proyectos de Estatuto de Autonomía y cuentan, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía, podrán pro-

ceder inmediatamente en la forma que se prevé en el apartado 2 del artículo 148 cuando así lo acordaren, por mayoría absoluta, sus órganos preautonómicos colegiados superiores, comunicándolo al Gobierno. El proyecto de Estatuto será elaborado de acuerdo con lo establecido en el artículo 151, número 2, a convocatoria del órgano colegiado preautonómico».

Esta especialidad, aplicada en la práctica inmediatamente a los procesos autonómicos vasco y catalán, y después al gallego, premiaba la circunstancia de que en los citados territorios, y fundamentalmente en los dos primeros, había existido históricamente, y se manifestó vívidamente durante el período constituyente de 1978, una reivindicación autonomista mucho más intensa que en otros territorios del Estado. Para obtener el resultado de que solo alcanzase la singularidad a estos concretos territorios, se utilizó la fórmula de que solo pudieran disfrutar de esta vía especial de acceso los territorios que hubieran plebiscitado en el pasado histórico (en el período de la Segunda República) Estatutos de Autonomía. La fórmula es muy discutible si se considera que, salvo en el caso catalán en el que la autonomía política llegó a tener una complicada y efímera existencia práctica durante la II República, en los demás casos no se llegó a establecer un régimen de autogobierno mínimamente estructurado.

Pero, en definitiva, de lo que trataba la Constitución era de evitar que los citados territorios tuvieran que esperar los cinco años, que establece con carácter general el artículo 148.2 CE, para acceder al máximo de autonomía permitido en la Constitución. Y, al mismo tiempo, que, para obtener esta ventaja, no tuvieran que pasar por el costoso procedimiento establecido en el artículo 151.1, que hemos examinado en el apartado anterior.

d) También ha reconocido la Constitución, en su disposición transitoria 4.<sup>a</sup>, un régimen especial para la posible integración de Navarra en la Comunidad Autónoma del País Vasco. En la etapa preautonómica, el Real Decreto-Ley 1/1978, de 4 de enero, que aprobó el régimen preautonómico para el País Vasco, mencionó a Navarra entre los territorios que podían formar parte de su Consejo General, aunque en el preámbulo de dicha disposición se advertía que la mención de Navarra «no prejuzga su pertenencia a ninguna entidad territorial de ámbito superior». El Estatuto Vasco de 18 de diciembre de 1979 mantuvo la mención a Navarra en su artículo 2.2. De este problema de relaciones de la integración vasco-navarra trae su razón la disposición transitoria cuarta de la Constitución. Se establece en ella un régimen especial, distinto del ordinario del artículo 143.2, para el caso de la integración de Nava-

**421.**

*La integración de Navarra en el País Vasco: procedimiento.*

**422.**

*Ejercicio de la iniciativa y ratificación en referéndum.*

rra en el «Consejo General del País Vasco o al régimen autonómico que lo sustituya». El titular de esta iniciativa es «el órgano foral competente» (el Parlamento, por mayoría de los miembros que lo componen, según el Real Decreto de 26 de enero de 1979). Y la ratificación de la decisión en un referéndum convocado al efecto, en el que apruebe la iniciativa la mayoría de los votos válidos emitidos. Si la iniciativa no prospera, no puede ser repetida hasta transcurridos cinco años.

No obstante, todas estas especialidades no rigen para el supuesto de que Navarra se constituya en Comunidad Autónoma separada, lo que ocurrió mediante la aprobación de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero.

e) La Constitución ha mantenido una cierta ambigüedad respecto de si las ciudades de Ceuta y Melilla pueden también convertirse en Comunidades Autónomas. Ninguna duda cabe de que la Constitución habilita expresamente que se les dote de un régimen especial de autonomía, en base a las previsiones del artículo 144.b). Este precepto permite que las Cortes elaboren leyes que aprueben normas estatuyentes de un sistema de autonomía sin intervención del territorio interesado. Pero la disposición transitoria 5.<sup>a</sup> es la que más específicamente se refiere al régimen de aquellos municipios extrapeninsulares: «Las ciudades de Ceuta y Melilla podrán constituirse en Comunidades Autónomas si así lo deciden sus respectivos Ayuntamientos mediante acuerdo adoptado por mayoría absoluta de sus miembros y así lo autorizan las Cortes Generales, mediante una Ley Orgánica, en los términos previstos en el artículo 144».

f) Por último, los procedimientos de acceso a la autonomía también conocen algunas excepciones singulares por la circunstancia de que determinados procesos autonómicos pueden ser impulsados o completados por decisión de las Cortes Generales. Estas intervenciones del Parlamento estatal se concretan en las siguientes posibilidades:

— El artículo 144.a) exige la intervención de las Cortes Generales para que autoricen la constitución de una Comunidad Autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del artículo 143.1. El precepto permite superar los dos requisitos esenciales establecidos en el mencionado artículo 143.1: la dimensión territorial mínima de escala provincial y que el territorio reúna la condición de «entidad regional histórica». Pero también puede aplicarse para suplir la no concurrencia de uno de los dos requisitos mencionados.

**423.**  
*Las ciudades  
de Ceuta y Melilla.*

**424.**  
*Autorización  
de las Cortes  
Generales  
para las  
Comunidades  
uniprovinciales.*

— El párrafo b) del artículo 144 citado también prevé la intervención de las Cortes en relación con el acceso a la autonomía de los territorios no integrados en la organización provincial, previsión que tiene una aplicación en el caso de Ceuta y Melilla porque así lo prevé expresamente la Disposición Transitoria 5.<sup>a</sup> CE, pero que también podría aplicarse a territorios enclavados en la Península, pero no integrados en ninguna provincia y ni siquiera, actualmente, en la soberanía española, como es el caso de Gibraltar.

**425.**  
*Territorios  
no integrados  
en la organización  
provincial.*

— El apartado c) del artículo 144 permite también a las Cortes, mediante ley orgánica, «sustituir la iniciativa de las corporaciones locales a que se refiere el artículo 143». Esta es la excepción más general al principio dispositivo que puede encontrarse en la Constitución, hasta el punto de que habilita su total desplazamiento. Las aplicaciones de esta potestad de sustitución son múltiples: supuestos de falta absoluta de iniciativa local; de resistencia a integrarse en el proceso de algunos territorios; completar iniciativas ya existentes, pero insuficientes por no reunir los requisitos constitucionales; reconducir algunas iniciativas autonómicas aisladas para integrarlas en un proyecto más amplio; etc.

**426.**  
*Sustitución  
legislativa de la  
iniciativa municipal.*

## B) El procedimiento de elaboración de los Estatutos

El cumplimiento de los requisitos establecidos en la Constitución para formalizar la iniciativa autonómica abre simultáneamente el procedimiento para la elaboración del Estatuto. En la Constitución, en verdad, se contemplan varios procedimientos legislativos al respecto: podría calificarse como común el previsto en el artículo 146, en la medida en que fue el que utilizaron históricamente la inmensa mayoría de las Comunidades Autónomas constituidas en España. Pero, curiosamente, la Constitución dedica mayor detalle a la regulación del procedimiento, que llamaremos especial por las restricciones existentes a su utilización, establecido en el artículo 151.2. Además, existe en la Constitución un procedimiento extraordinario de elaboración de los Estatutos, que es el consistente en seguir los trámites ordinarios de las leyes orgánicas [artículo 144.b)]; y un procedimiento, en fin, singular, seguido solamente para el caso de Navarra, consistente en la reintegración y mejoramiento del Fuero, concretado en una Ley Orgánica a la que no se da el nombre formal de Estatuto de Autonomía, aunque materialmente, como veremos, lo sea sin ninguna duda.

**427.**  
*Variiedad  
de procedimientos.*

Examinaremos brevemente las características de estos procedimientos.



a) *El procedimiento ordinario*

El procedimiento previsto en el artículo 146 es el que debe seguirse cuando la iniciativa autonómica se ha adoptado de acuerdo con las previsiones de los artículos 143.2, 144 o de la Disposición Transitoria primera. La Constitución refiere de forma muy sumaria los trámites de este procedimiento en los términos siguientes: «El proyecto de Estatuto será elaborado por una asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los diputados y senadores elegidos en ellas y será elevado a las Cortes para su tramitación como ley». De forma tardía, puesto que los primeros Estatutos de Autonomía ya habían sido elaborados, el Reglamento del Congreso de los Diputados de 24 de febrero de 1982 reguló la tramitación del proyecto y resolvió algunos problemas que no habían tenido una respuesta regulada hasta entonces. Con anterioridad se había aprobado por la Presidencia del Congreso de los Diputados una Norma sobre la elaboración de los Estatutos de Autonomía (8 de junio de 1979).

La asamblea constituida debe elaborar un proyecto precisamente con el contenido que autoriza el artículo 148 de la Constitución, en cuanto a las competencias materiales, y con las referencias orgánicas y funcionales que impone el artículo 147.

Una vez ultimada la elaboración del proyecto de Estatuto se debe remitir al Congreso de los Diputados con toda la documentación justificativa del cumplimiento de los requisitos de la iniciativa autonómica y demás procedimentales del artículo 146 (y del artículo 144, en su caso). Se abre entonces un trámite previo de comprobación y examen por la Mesa de la Cámara del cumplimiento de los requisitos constitucionalmente exigidos para que el proyecto pueda ser tramitado en las Cortes. Este examen debe comprender la verificación de los acuerdos municipales y provinciales alcanzados, el acuerdo del ente preautonómico y el plazo en el que todo estos acuerdos se han producido; asimismo, la convocatoria e integración de la Asamblea y la determinación de si son, cuando menos, mayoritarios los acuerdos adoptados en su seno sobre el contenido del Estatuto. Si después de este examen, la Mesa del Congreso advierte que se ha incumplido algún trámite constitucionalmente exigido o que el proyecto adolece de algún defecto de forma, «se comunicará a la Asamblea que lo hubiera redactado y se suspenderá la tramitación hasta que aquél se cumpla o se subsane éste» (artículo 136.3 del Reglamento del Congreso de 24 de febrero de 1982).

**428.**

*Trámites:  
composición de la  
asamblea redactora  
del proyecto.*

**429.**

*Remisión  
del proyecto  
al Congreso.*

**430.**

*Verificación  
del cumplimiento  
de los requisitos  
previos.*

**431.**

*Subsanación  
de defectos.*

La regulación en el Reglamento del Congreso del trámite previo de verificación del cumplimiento de los requisitos constitucionales previos y los relativos a la elaboración del proyecto, deja resuelto, con bastante claridad, el importante problema de saber si el Congreso puede negarse a tramitar parlamentariamente el proyecto de Estatuto por razones de contenido o por estar en desacuerdo con que se forme una Comunidad Autónoma en el territorio que lo pretende. El trámite previo no se refiere a estos extremos, sino a la verificación del cumplimiento de los requisitos constitucionales que ya hemos examinado («al solo efecto de comprobar el cumplimiento de los requisitos constitucionales establecidos», decía expresamente que ha de producirse la intervención de la Mesa el artículo 1 de las Normas aprobadas por la Presidencia del Congreso de 8 de junio de 1979, que es el antecedente inmediato del precepto del Reglamento que estamos considerando). Como hemos advertido más atrás, con ocasión del estudio del artículo 144.a) de la Constitución, ni siquiera parecen pensadas estas previsiones para que las Cortes examinen en dicho trámite el cumplimiento de algunos presupuestos de la autonomía, como la «entidad regional histórica» del territorio que la pretende, si es uniprovincial. Esta verificación, así como la relativa al cumplimiento de los demás requisitos del artículo 143.1 (carácter limítrofe o no de los territorios, por ejemplo) pueden hacerse en el referido trámite previo. Lo que no es posible para la Mesa, si dichos requisitos se dan, es negarse a tramitar el proyecto por otras razones relativas al contenido del proyecto (los excesos que hayan podido cometerse son corregibles por la vía de enmienda) o a la delimitación territorial de la Comunidad Autónoma (dados los requisitos del artículo 143.1, la decisión sobre si se ha de constituir o no una Comunidad Autónoma en un concreto territorio pertenece a los entes locales que tienen reconocida la iniciativa autonómica).

De acuerdo con el artículo 136 del Reglamento del Congreso, si la Mesa no advierte incumplimiento alguno, o, en su caso, una vez que los defectos se han subsanado, el proyecto de Estatuto se tramita como proyecto de ley orgánica. La singularidad mayor de este procedimiento es la votación final sobre el conjunto del proyecto a efectuar por el Congreso, que debe aprobarlo por mayoría absoluta (artículos 81.2 de la Constitución y 132 del Reglamento del Congreso).

La última cuestión relevante que plantea este procedimiento ordinario es el de los *límites del poder de enmienda* que ostentan las dos Cámaras de las Cortes Generales con ocasión de la tramitación del proyecto de Estatuto. De la regulación del procedimiento en los Reglamentos de las Cámaras puede deducirse que, sin duda, el poder de

**432.**

*La obligación de tramitar en las Cortes los proyectos que cumplen los requisitos previos.*

**433.**

*Tramitación del proyecto como de ley orgánica.*

**434.**

*Los límites del poder de enmienda.*

enmienda es pleno. Pero puede plantearse si la asamblea redactora del Estatuto, en caso de discrepancias graves, o de desfiguración del texto, puede solicitar su devolución o ha de conformarse con las modificaciones que las Cortes impongan. La admisibilidad del poder de enmienda tiene también, sin ninguna duda, un límite jurídico constitucional de otro orden, que es el necesario respeto al contenido esencial de la autonomía reconocida en la Constitución, en los términos en que el proyecto de Estatuto trata de expresarla básicamente (por ejemplo, no puede cuestionarse la aspiración a ostentar poderes legislativos, o las decisiones de autoorganización libremente adoptadas en el marco constitucional, o la asignación de competencias en los términos en que la Constitución habilita).

Nos remitimos, no obstante, a lo que se explica seguidamente sobre el procedimiento especial y también de los procedimientos de reforma de los Estatutos de Autonomía, en materia de límites del poder de enmienda.

#### b) *El procedimiento especial*

##### **435.**

*Correspondencia con el artículo 151.1 y la Disposición Transitoria 2.ª CE.*

Este procedimiento es el que sigue a la iniciativa autonómica cualificada del artículo 151.1 y por el que se tramitan también los Estatutos de los territorios a que se refiere la Disposición Transitoria segunda de la Constitución. Entre ambos casos no hay más diferencia que la relativa a la convocatoria de la asamblea encargada de elaborar el proyecto, que la hace el Gobierno en el primer supuesto y el órgano colegiado superior del ente preautonómico correspondiente en el segundo.

##### **436.**

*Composición de la asamblea redactora del proyecto.*

La asamblea redactora está compuesta en este caso tan solo por todos los diputados y senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno (artículo 151.2.1.º) sin participación, por tanto, como en el procedimiento del artículo 146, de los miembros representantes de las Diputaciones Provinciales o de los órganos interinsulares afectados.

##### **437.**

*Aprobación del proyecto y verificación de los requisitos previos.*

Es preciso que el proyecto quede aprobado por mayoría absoluta de los miembros de la asamblea; una vez aprobado, se remite al Congreso, donde, primero, se abre el período de admisión a trámite, que incumbe a la Mesa de la Cámara en los mismos términos que ya hemos examinado en relación con los proyectos del artículo 146. Una vez admitido el proyecto, se inicia su tramitación parlamentaria, descrita con bastante detalle en los artículos 137 a 144 del Reglamento del Congreso, que, básicamente, se desarrolla del siguiente modo:

— Una vez admitido a trámite el proyecto por la Mesa, se abre un período de quince días a fin de que puedan presentarse los «motivos de desacuerdo» (no enmiendas, por tanto, ya que no sigue la tramitación propia de estas) que deben ser respaldados, al menos, por un grupo parlamentario.

**438.**  
*Presentación de «motivos de desacuerdo».*

— Asimismo, cumplido el trámite de admisión, el Presidente del Congreso notifica esta circunstancia a la asamblea proponente invitándola a designar una delegación, que no excederá del número de miembros de la Comisión Constitucional, e integrada por miembros de la asamblea que representen adecuadamente a los grupos políticos que forman parte de la misma, que examinará el proyecto junto con la referida Comisión Constitucional.

**439.**  
*Designación de una delegación de la asamblea proponente.*

— Una vez finalizado el plazo para la presentación de los motivos de desacuerdo, y en el mismo día en que termine, la Comisión Constitucional y la delegación de la asamblea proponente designarán sendas ponencias que procederán conjuntamente al estudio de los motivos de desacuerdo, bajo la presidencia del presidente de la Comisión Constitucional. La ponencia conjunta tratará de alcanzar un acuerdo en el plazo de un mes a partir de su designación, proponiendo la redacción de un texto definitivo.

**440.**  
*Designación de una ponencia conjunta.*

— El nuevo texto se somete a la votación separada de cada una de las ponencias. Se entenderá que existe de acuerdo con la mayoría de cada una de ellas expresada en voto ponderado en función al número de parlamentarios, de cada grupo parlamentario o formación política, respectivamente, sea favorable al texto propuesto.

**441.**  
*Votación separada en las ponencias.*

— El anterior acuerdo tiene que lograrse en los dos meses siguientes al término del plazo de presentación de motivos de desacuerdo. Una vez alcanzado o, en otro caso, transcurrido el plazo referido, la ponencia conjunta remite su informe a la Comisión Constitucional y a la delegación de la asamblea proponente. Ambas deben examinar conjuntamente el nuevo texto, las partes acordadas y las discordantes y, en su caso, los votos particulares, abriéndose un período de intervenciones. A su término, se produce una votación separada de los textos por parte de la Comisión y de la delegación, y si en alguno se mantiene la discrepancia puede remitirse de nuevo a la ponencia conjunta que elaborará una nueva propuesta que se someterá al mismo sistema de votación.

**442.**  
*Plazo para alcanzar un acuerdo.*

— Si en esta segunda ocasión queda evidenciado el acuerdo entre ambas partes, el texto se entrega al Presidente de la Cámara, que lo habrá de comunicar al Presidente del Gobierno a efectos de la convo-

**443.**  
*Acuerdo y convocatoria de referéndum.*

catoria del referéndum de ratificación. En otro caso, el Presidente del Congreso dispondrá su tramitación como proyecto de ley ante las Cortes Generales, y, una vez aprobado definitivamente, se someterá igualmente a referéndum.

**444.**

*Aprobación  
en referéndum.*

— Sometido a referéndum, de acuerdo con lo previsto en los párrafos tercero y quinto del artículo 151.2 y el artículo 9 LORMR, el Estatuto se entenderá aprobado cuando obtenga en cada provincia mayoría de votos válidamente emitidos.

**445.**

*Constitución  
fragmentada  
de la Comunidad.*

— Si no se da dicha mayoría en una o varias provincias, las restantes pueden constituir la Comunidad Autónoma proyectada si se dan los siguientes requisitos: 1.º que las provincias restantes sean limítrofes; 2.º que la asamblea de parlamentarios de dichas provincias lo acuerde por mayoría absoluta. Si así acontece, el proyecto se tramita como Ley Orgánica en las Cámaras a los exclusivos efectos de su adaptación al nuevo ámbito territorial.

**446.**

*Ratificación  
del proyecto como  
ley orgánica.*

— El proyecto aprobado en referéndum tiene que ser sometido al voto de ratificación de ambas Cámaras. Definitivamente aprobado el Estatuto, el Rey lo sancionará y lo promulgará como ley.

**447.**

*Moratoria en caso  
de fracaso.*

— Por último, según el artículo 9.3 LORMR, si el resultado del referéndum es negativo en todas o la mayoría de las provincias no se podrá reiterar la elaboración del Estatuto hasta transcurridos cinco años, sin perjuicio de que, según lo dicho con anterioridad, las restantes provincias en las que el referéndum fue positivo puedan constituir la Comunidad Autónoma separadamente.

Esta es, en síntesis, la regulación normativa del procedimiento del artículo 151.2 que, como es conocido, ha sido utilizado por Cataluña, País Vasco y Galicia (en aplicación de lo dispuesto en la Disposición Transitoria segunda de la Constitución), y por Andalucía (por haber seguido la iniciativa autonómica cualificada del artículo 151.1).

El procedimiento referido presenta algunas singularidades que deben ser destacadas brevemente.

Toda la doctrina que ha analizado este procedimiento especial (GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, LINDE, TORNOS, LEGUINA, VILLARROYA, etc.) ha destacado el carácter paccionado del mismo. Vamos a estudiar este problema con más detenimiento cuando abordemos el análisis de la naturaleza jurídica del Estatuto, pero, en todo caso, no es discutible el formidable protagonismo que la asamblea de parlamentarios del territorio proponente tiene en todo el curso del procedimiento. Mientras que la función de la asamblea prevista en el artículo 146 se agota

**448.**

*El protagonismo  
político de la  
asamblea  
proponente y la  
idea de pacto.*

en la redacción del Estatuto, que sigue luego los trámites parlamentarios ordinarios, con las variantes señaladas, la asamblea prevista en el artículo 151.2 sigue la suerte del proyecto en todo el curso de su debate parlamentario, lo discute, lo negocia con la Comisión Constitucional del Congreso. El pleno de la Cámara solo tiene reservada la función de otorgar un voto de ratificación a un producto normativo que recibe ya definitivamente perfilado desde la Comisión citada. Todo semeja un pacto entre el territorio que pretende acceder a la autonomía y las instituciones estatales. Sin embargo, aunque políticamente así sea en algún caso, desde un punto de vista jurídico formal es más difícil aceptar esta calificación. Obsérvese que la decisión última de las Cortes no aparece condicionada formalmente, hasta el punto de que todo el proceso paccionado puede mutarse, pura y simplemente, en la tramitación del proyecto de las Cámaras como proyecto de ley orgánica. De otro lado, una de las partes del pacto, la que actúa en representación del territorio carece de potestades legislativas de cualquier clase.

Alguna cuestión de interés, suscita también la tramitación parlamentaria del proyecto. Es, en primer lugar, notoria la marginación del Senado, que de forma poco explicable, dada las importantes funciones que en otros asuntos se le reservan en relación con las Comunidades Autónomas, no puede participar en parte alguna de la tramitación parlamentaria del proyecto sobre el que no puede hacer propuestas de modificación o presentar «motivos de desacuerdo». Tan solo se le reserva la oportunidad de pronunciarse sobre el texto, una vez que ha sido refrendado, cuando su contenido ha quedado definitivamente fijado para que le otorgue su voto de ratificación.

Es llamativo también el giro espectacular que puede dar el procedimiento parlamentario de tramitación el Estatuto. La Constitución (y, pormenorizadamente, el Reglamento del Congreso), después de venir exigiendo a cada paso el acuerdo de la Comisión Constitucional y la asamblea de parlamentarios proponente, de manera que ni una sola modificación del texto primitivo puede quedar consagrada sin la participación de la citada asamblea, acaba reduciendo los desacuerdos de una forma tan brusca como definitiva; si no hay acuerdo, el proyecto se tramita como proyecto de ley, de manera que, con los límites que según hemos comentado deben entenderse impuestos al poder de enmienda, el proyecto queda sometido al avatar de una tramitación de la que puede salir muy variado en relación con la redacción original. Si una situación así llegara a darse, parece clara la

**449.**

*Marginación del Senado.*

**450.**

*La solución final al desacuerdo: tramitación como proyecto de ley.*

posibilidad de que la asamblea de parlamentarios retirara el proyecto de Estatuto propuesto.

c) *La tramitación como ley orgánica*

Los dos procedimientos anteriormente comentados son a los únicos que hace referencia el Reglamento del Congreso en la sección dedicada a la tramitación de los Estatutos de autonomía. Aunque sean los ordinarios y generalmente usados, no son, sin embargo, los procedimientos únicos que pueden seguirse para elaborar y aprobar un Estatuto de autonomía.

**451.**  
La previsión del  
artículo 144.a) CE.

Un procedimiento distinto debe ser necesariamente el que ha de seguirse para hacer efectiva la previsión contenida en el artículo 144.b) de la Constitución que, como nos es conocido, habilita a las Cortes para «acordar» un Estatuto de Autonomía para los territorios no integrados en la organización provincial. Se elabore o no el proyecto oyendo previamente al territorio interesado, lo cierto es que la propuesta pertenecerá en este caso al Gobierno (proyecto de Ley) o a las propias Cortes (proposición de Ley). Y la tramitación del proyecto no revestirá ninguna de las especialidades que hemos estudiado para el caso de los demás Estatutos, sino que se hará por los cauces ordinarios previstos para las leyes orgánicas.

**452.**  
La Disposición  
Transitoria 5.ª CE.

Este procedimiento es el que se ha seguido para la elaboración de los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla aprobados, respectivamente, por Leyes Orgánicas 1 y 2/1995, de 13 de marzo. Las dos han configurado la organización autonómica de estas ciudades sobre bases democráticas, pero con un régimen bastante diferente del propio de las Comunidades Autónomas, especialmente en cuanto que no se les han reconocido potestades legislativas y tampoco competencias materiales del mismo alcance que las que tienen las Comunidades Autónomas. El Tribunal Constitucional justificó en dos Autos de 25 de julio de 2000 que las indicadas Leyes, aunque habían conferido un Estatuto de Autonomía a las dos ciudades, no las habían transformado en Comunidades Autónomas. La diferencia se justificó precisamente en el procedimiento: según el Tribunal Constitucional, el seguido para los casos de Ceuta y Melilla fue estrictamente el previsto en el artículo 144.b) CE, habiendo correspondido la iniciativa para la tramitación parlamentaria al Gobierno, que elaboró el correspondiente proyecto de ley sin que hubiera concurrido también la iniciativa de los territorios interesados a la que se refiere la Disposición Transitoria quinta de la Constitución, cuya utilización hubiera sido imprescindible para que la norma final-

**453.**  
Ceuta y Melilla.

mente aprobada fuera, realmente, un Estatuto de una Comunidad Autónoma de régimen general.

Las diferencias que estas leyes imponen a la configuración jurídica de Ceuta y Melilla han planteado no pocos problemas después de que el Tribunal Constitucional sentara una interpretación definitiva sobre la significación de la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 CE, problemas que ya hemos tenido ocasión de analizar en el volumen cuarto de este volumen.

d) *El procedimiento singular de «amejoramiento del Fuero»*

Navarra, como nos es conocido, fue objeto de una previsión singular en la Disposición Transitoria cuarta a efectos de su integración en el País Vasco. Al margen de esta posibilidad estaba, desde luego, abierta la de que se constituyera en Comunidad Autónoma uniprovincial siguiendo cualquiera de los dos procedimientos principales ya estudiados. Sin embargo, la seguida, el amejoramiento del Fuero, es una tercera vía que pretende para sí caracteres diferenciales cuya sustancia importa desentrañar.

El apoyo constitucional de este singular procedimiento se ha pretendido encontrar en la Disposición Adicional primera de la Constitución, que dice: «La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de autonomía».

Esta disposición fue objeto de un polémico debate parlamentario, cuyo pormenor no resulta preciso traer aquí, pero que básicamente pivotó sobre la idea de si era o no posible una actualización de los regímenes forales siguiendo cauces propios, de manera que pudieran rebasarse, incluso, los techos de autonomía consagrados en la Constitución. La posición que luce en la disposición adicional transcrita, pretendió no dejar dudas sobre este extremo y declaró con rotundidad que la actualización foral se produciría en el marco de la Constitución y de los Estatutos.

Sin embargo, al ensayarse la aplicación de esta disposición al caso de Navarra se han manejado hasta tres posibilidades distintas: primera, entender que la Constitución y los Estatutos de Autonomía son un marco de referencia obligado, pero que los Estatutos en concreto no son un cauce necesario para actualizar el fuero, operación que puede concluirse mediante una renovación de las instituciones y un incremento de los poderes y competencias pactados, en su caso, con el Estado; segunda, que el amejoramiento del Fuero no tiene más vía

**454.**

*Disposición Transitoria 4.ª CE.*

**455.**

*Disposición Adicional 1.ª CE.*

**456.**

*El marco constitucional como delimitación del amejoramiento.*

**457.**

*La instrumentación normativa del amejoramiento: la norma estatutaria.*



constitucional abierta que la aprobación de un Estatuto de Autonomía para el territorio en cuestión que deje reconocidas, en su caso, las especialidades forales que sean admisibles en el marco de la Constitución; y tercera, que la actuación foral puede lograrse siguiendo un procedimiento singular, que respetaría el marco constitucional de la autonomía, y que se apoyaría precisamente en lo establecido en la Disposición Adicional primera de la Constitución, antes transcrita.

Esta última es la fórmula que se ha seguido en el caso de Navarra y se ha concretado en la aprobación de una Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de 10 de agosto de 1982, que tiene un contenido material prácticamente idéntico al de los Estatutos de Autonomía, ya que no es otra cosa en realidad.

Parece haberse interpretado que la Disposición Adicional referida contiene un particular resorte que permitiría dotar a los territorios forales de la máxima autonomía concebida en la Constitución para las Comunidades Autónomas, sin que sea preciso el instrumento legal ordinario en que debe contenerse este reconocimiento: el Estatuto de Autonomía.

Pero esta última es una interpretación difícil de justificar. Es, incluso, discutible que la disposición adicional haya dispensado del procedimiento ordinario de acceso a la autonomía a los territorios forales, pero lo que puede afirmarse con seguridad es que, desde luego, no ha excepcionado su instrumentación normativa, que debe ser el Estatuto de Autonomía (ello, desde luego, es obligado si la autonomía reconocida es de las comprendidas en el Capítulo III del Título VIII, es decir, la propia de las Comunidades Autónomas; hay formas de autonomía local de menor porte que pueden reconocerse por las vías legales ordinarias). La Disposición Adicional no contiene mención alguna que autorice otra interpretación. Se limita, por una parte, a declarar el reconocimiento y respeto de los derechos históricos de los territorios forales, y por otra, a marcar los límites de su actualización que, necesariamente, debe producirse en el marco de la Constitución y de los Estatutos. El significado de estas menciones es clara: a la Constitución, en cuanto que contiene la delimitación básica de la autonomía posible, y a los Estatutos por ser el cauce único para lograrla. La Constitución no ha habilitado en parte alguna a las Cortes para que puedan dotar a un territorio de los poderes propios de las Comunidades autónomas mediante un instrumento legal distinto del Estatuto de autonomía. Es posible que el Estatuto sea obra entera de las Cortes mismas [el artículo 144.b), antes estudiado, lo prueba], pero tiene que tener naturaleza jurídico-constitucional de tal para que pueda contener la regulación de la autonomía propia de las Comunidades Autónomas.

**458.**

*La LORAFNA:  
naturaleza.*

**459.**

*La inexistencia  
de alternativas  
constitucionales  
al Estatuto.*

Solo al Estatuto como norma concede la Constitución la posibilidad de autoprotgerse con una especial rigidez que lo hace invulnerable a cualquier modificación que no haya sido adoptada por la vía de reforma del Estatuto (artículos 147.3 y 152.2). Las Cortes no pueden, por el contrario, al aprobar una ley orgánica, autovincularse para el futuro protegiendo su texto con la misma rigidez; sencillamente porque la Constitución no ofrece cobertura ni ampara esta resistencia al cambio. Resulta, por ello, que aunque se declare con énfasis que la ley es un producto de un pacto, y aunque subyazca a la ley, en efecto, un pacto político, las Cortes podrían desvincularse libremente del mismo (que ello genere desequilibrios o problemas políticos de cualquier especie es otro problema), porque no quedarían vinculadas por las garantías formales que, sin embargo, la Constitución dispensa a los Estatutos.

No de menor trascendencia es el problema de considerar que si la vía del amejoramiento del Fuero, tal y como se ha seguido en el caso de Navarra, es distinta y marginal a la vía estatutaria, pero conduce a la máxima autonomía permitida en la Constitución, resultaría también admisible que utilizaran la disposición adicional primera los territorios históricos forales integrados en la actualidad en la Comunidad Autónoma del País Vasco, lo que conduciría, simplemente, a la liquidación de esta Comunidad por un procedimiento realmente insólito.

De lo dicho hemos de concluir que la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra tiene que considerarse constitucionalmente un Estatuto de Autonomía. La cuestión de la denominación no es de importancia decisiva; lo sustancial es su naturaleza y régimen; y estos, por razón de los poderes que se atribuyan a Navarra y de las garantías que dispensa a su ejercicio y conservación, son los propios de los Estatutos de Autonomía. Siendo así, lo único que habría dispensado la disposición adicional de referencia es el seguimiento de los procedimientos de acceso a la autonomía regulados en el Título VIII, pero no la plasmación legal del régimen autonómico precisamente en un Estatuto de Autonomía y no en cualquier otra norma. De esta manera podría explicarse también muy fácilmente la razón de que los territorios históricos forales integrados en el País Vasco tengan impedido, mientras la Comunidad Autónoma subsista, seguir la misma vía emprendida por Navarra: sencillamente porque ya cuentan con un Estatuto de Autonomía que es lo mismo a lo que conduce la vía de la actualización del fuero de acuerdo con la Disposición Adicional primera de la Constitución.

Problema distinto es el del contenido de estos Estatutos de los territorios con derechos forales históricos. Para resolver esta cuestión

**460.**

*Rigidez normativa y autovinculación del legislador.*

**461.**

*Límites a la utilización de la Disposición Adicional primera CE.*

**462.**

*Dispensa de procedimientos y unidad de instrumentación normativa de la autonomía.*

**463.**  
*El contenido  
 de los Estatutos  
 de los territorios  
 forales.*

es necesario decidir qué añade la disposición adicional primera al régimen de las autonomías constitucionales. Es decir, cómo tiene que interpretarse tal disposición. Para lo cual será imprescindible concretar el grado de constitucionalización de los fueros y tratar de precisar a qué se refiere la Constitución cuando dice respetar los derechos históricos de los territorios forales, qué añade de poder político o de competencias a estas instancias territoriales la indicada disposición.

### 3. NATURALEZA, CONTENIDO Y FUERZA NORMATIVA DE LOS ESTATUTOS

#### A) El Estatuto, ley del Estado o norma paccionada

**464.**  
*La naturaleza  
 del Estatuto según  
 los artículos 81.1  
 y 147.1 CE.*

El análisis de la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía importa a los efectos de determinar si es una norma estatal, autonómica, o de naturaleza mixta que requiere el concurso tanto del poder estatal como del autonómico para ser aprobada. Las dudas sobre su naturaleza se centraron, desde las primeras aplicaciones de la Constitución, en la interpretación del significado de dos preceptos de contenido, en apariencia, contradictorio. El artículo 81.1, donde se establece que las normas que «aprueban los Estatutos de Autonomía» son leyes orgánicas. Y el artículo 147.1 según el cual que el Estatuto es «la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado lo reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico». La doble referencia constitucional al Estatuto, no deja ninguna duda de que, en todo caso, es una disposición integrada en el ordenamiento estatal; pero, por otra, que también es la norma de cabecera del ordenamiento regional, habilitante de otras normas subordinadas con las que se forma un ordenamiento jurídico secundario.

Es obvio que la disputa jurídica a que dan pie las referencias constitucionales que acaban de reseñarse, se conecta inmediatamente con dos diferentes concepciones del sistema autonómico, que tendría un carácter más o menos descentralizado políticamente según el protagonismo de cada territorio autónomo en la formación y aprobación de la norma fundamental por la que se rige. Su consideración como una decisión normativa territorial, más que procedente de la voluntad del Estado, subrayaría los matices federales, o incluso confederales del sistema.

Sin embargo, los preceptos constitucionales de referencia no dan lugar a ninguna confusión sobre la naturaleza del Estatuto en la Constitución. Comenzaremos por destacar que la participación territorial

en el procedimiento de elaboración de los Estatutos no es la misma en todos los casos. Existen diferentes procedimientos constitucionales que conducen a la aprobación de Estatutos de Autonomía, en los que el papel de los territorios que van a transformarse en Comunidades Autónomas va desde la marginación total a la negociación afectiva con los representantes de las Cámaras legislativas estatales. Por esta razón, se ha pretendido que no es lo mismo, a los efectos de estudiar la naturaleza del Estatuto, considerar los que se aprueban por el trámite del artículo 144.b), que ni siquiera precisa incitación territorial, ni los que se someten al procedimiento del artículo 146, que a la postre pueden ser enmendados por las Cámaras al tramitarlos como proyectos de ley, que aquellos, en fin, en los que el contenido normativo se fija tras una negociación entre la asamblea de parlamentarios designados por el territorio interesado y la Comisión Constitucional del Congreso y es aprobado por el pueblo en referéndum, antes de que los Plenos de las Cámaras los «ratifiquen». Estos procedimientos paccionados son la muestra indudable de que la voluntad de las Cortes Generales queda condicionada y su capacidad de decisión limitada, pero, al mismo tiempo, también dejan de manifiesto que no es suficiente la voluntad y decisión de los representantes del territorio afectado para que el Estatuto se apruebe. La necesidad de concurrencia, por tanto, de dos partes en el procedimiento, una de las cuales externa a las Cortes Generales, es lo que ha permitido que se trate de explicar la naturaleza de los Estatutos que se tramitan por la vía del artículo 150.2, como una ley paccionada.

A poco de aprobarse los primeros Estatutos de Autonomía, expusimos nuestra tesis sobre estas circunstancias, que se ha asentado tanto en la doctrina como en la jurisprudencia, en el sentido de que, sin ninguna duda, la apelación a la idea de pacto expresa la importancia que tiene, en el procedimiento de elaboración del Estatuto, la posición de los representantes territoriales y su evidente protagonismo. De esta manera la Constitución ha pretendido salvaguardar los intereses del territorio y hacer posible que el Estatuto sea una norma que responda a sus pretensiones de autogobierno; a través de él, además, se hace efectiva la disponibilidad de los propios territorios interesados sobre su organización y competencias, rellenándose así el ámbito normativo desocupado por la desconstitucionalización de tales extremos.

Sin embargo, el manejo de la idea de la ley paccionada es equívoco porque con el concepto se puede aludir a tres ideas que no son en absoluto equivalentes: primero, la versión tradicional, foral en nuestro entorno, de la ley-pacto, caracterizada porque una vez fijado su conte-

**465.**

*Las diferencias entre los procedimientos de elaboración de los Estatutos, en relación con la voluntad del territorio interesado.*

**466.**

*¿Concurren dos legisladores en la aprobación del Estatuto?*

**467.**

*El protagonismo de los representantes del territorio: efectos jurídicos.*

**468.**

*Acepciones del concepto de ley paccionada.*

nido no puede ser alterado sin el concurso de las partes que intervinieron en el pacto; segundo, la noción de pacto puede usarse también para destacar la participación en el procedimiento legislativo de una voluntad ajena a la que ostenta el poder normativo, que es la única que puede dar a un proyecto el valor y la fuerza de ley; y tercero, también puede pretenderse que el pacto significa que la ley que se ha de aprobar requiere para su validez y eficacia la concurrencia de dos poderes, uno de los cuales ajeno al legislativo ordinario, que la aprueban conjuntamente.

No hay inconvenientes que oponer, salvo matices, a que los Estatutos de Autonomía son leyes paccionadas en el primero y en el segundo sentido expuestos, en cuanto que ni pueden ser modificados por la voluntad exclusiva de las Cortes Generales, prescindiendo del territorio interesado (salvo un eventual ejercicio del poder de reforma constitucional, que alcance incluso a la modificación del sistema autonómico), ni monopolizan aquellas la fijación definitiva de su contenido. Pero, aun aceptando que en términos generales pueda hablarse de pacto legislativo en estas circunstancias, tal vez la noción de pacto que se aplica es más bien política y vulgar que no técnico jurídica. Desde este último punto de vista, las características del Estatuto se han de explicar de un modo distinto de como sugiere la teoría de las leyes paccionadas. La fortaleza del Estatuto frente a los proyectos, o incluso las normas de distinta naturaleza, que pretendan modificarlo, se explica porque es una norma rígida. La rigidez la usa repetidamente la Constitución, como técnica de protección de las normas frente a su modificación, en primer lugar para ella misma (artículos 167 y 168), pero también para los tratados internacionales (artículo 96.1) y los Estatutos (artículos 147 y 152.2). Por otra parte, la participación territorial en la formación del Estatuto no es otra cosa que un procedimiento especial de elaboración de una norma en el que, por existir un interesamiento evidente de los representantes del territorio que va a acceder a la autonomía, y por depender constitucionalmente de su decisión la iniciativa para constituir la Comunidad Autónoma misma, no pueden seguirse los trámites ordinarios y unilaterales, establecidos para las leyes orgánicas de régimen común.

Pero, en todo caso, lo que no es constitucionalmente exacto es que los Estatutos de Autonomía sean una ley paccionada en el sentido de que para aprobarla se requiera el concurso de dos voluntades. Por el contrario, son las Cortes Generales, exclusivamente, las que tienen atribuido el poder de aprobar todos los Estatutos. Esta tesis de la concurrencia de dos voluntades ha sido, sin embargo, defendida por algún

**469.**

*El pacto en cuanto a la fijación del contenido del Estatuto y su reforma.*

**470.**

*Noción no jurídica de pacto.*

**471.**

*La explicación jurídica: rigidez normativa.*

**472.**

*Participación en un procedimiento legislativo especial.*

**473.**

*No hay concurso de dos voluntades legislativas.*

constitucionalista (como J. PÉREZ ROYO. Más matizadamente, también por F. BALAGUER CALLEJÓN), y tal vez tenga un apoyo escueto, y fuera de contexto, en la Sentencia 56/1990, en la que el Tribunal Constitucional llegó a afirmar que el Estatuto «supone una doble voluntad». Pero no compartimos estas tesis, al menos por lo que concierne a la aprobación del Estatuto. Cosa distinta es el procedimiento de reforma, en el que ya la Comunidad Autónoma está constituida y cuenta con una Asamblea legislativa que tiene que pronunciarse (la observación de la diferencia también la hicieron en su momento F. RUBIO LLORENTE y P. CRUZ VILLALÓN).

La idea de la doble naturaleza del Estatuto se ha pretendido encontrar en la referencia constitucional a que el Estatuto es una ley orgánica (artículo 81 CE) y al mismo tiempo «la norma institucional básica» de la Comunidad Autónoma (artículo 147 CE). Pero el Estatuto no tiene tal doble naturaleza. Lo que los preceptos constitucionales citados quieren expresar es que el Estatuto, en cuanto ley estatal forma parte del ordenamiento del Estado, y en cuanto es la norma de cabecera de un ordenamiento secundario, habilitante además de poderes normativos que se ejercen en el interior de dicho ordenamiento, tiene la naturaleza institucional de norma primera, jerárquicamente superior, de todas las demás que forman aquel. El Estatuto no es bicéfalo, sin embargo, no se integra de dos normas, sino que es una sola que se imbrica en dos ordenamientos. El Estatuto precisa, por naturaleza, ser explicado en el marco del ordenamiento constitucional general, porque es este el que habilita su aprobación y el que determina su validez como norma.

Tampoco puede aceptarse, por lo dicho, que el Estatuto y la ley orgánica que lo aprueba sean normas distintas. Sencillamente porque no existe en nuestro ordenamiento un Estatuto que llegue a obtener naturaleza normativa, que exista y tenga vigencia, anterior a la ley orgánica que lo ratifica (la posibilidad de una norma de origen constitucional territorial, no es extraña en otros sistemas políticos de carácter confederal o federal, donde la Constitución federal es, a veces, posterior a la aprobación de las normas fundamentales de los Estados miembros, llamadas también Constituciones frecuentemente, dejándose al Parlamento federal solamente la facultad de verificar finalmente la compatibilidad entre la norma fundamental territorial y la Constitución federal). El Estatuto y la ley que lo aprueba no proceden de proyectos diferentes, sino que son una misma norma. Ciertamente la Constitución emplea, por separado, los conceptos de Estatuto y de ley orgánica, pero esta distinción solo puede servir para destacar que

**474.**

*La doctrina de la doble naturaleza del Estatuto.*

**475.**

*La Constitución como norma habilitante del Estatuto.*

**476.**

*No existe Estatuto sin ley orgánica de ratificación.*

**477.**

*Estatuto y ley orgánica de aprobación no son dos normas diferentes.*

el Estatuto es la parte del texto legal único que contiene la regulación material, mientras que la ley orgánica, por su parte, es el acto formal por el que el Parlamento acuerda su aprobación, dotándolo de eficacia. Son dos maneras de llamar a la forma y al contenido de un texto legal único.

**478.**

*Solo concurre en la aprobación un poder legislativo: las Cortes Generales.*

En cuanto al concurso necesario de dos voluntades legislativas para aprobar los Estatutos de Autonomía, la cuestión es, a nuestro juicio, más simple: la única potestad legislativa que concurre para aprobar la norma y otorgarle valor y vigencia en el ordenamiento jurídico es la de las Cortes Generales. Tal potestad no está precisada de complementos de la misma clase procedentes de un poder externo a las Cortes Generales. No empece a esta conclusión la circunstancia de que los trámites parlamentarios no sean los mismos ordinarios y que se produzca en ellos la participación de representantes ajenos a las Cortes. El caso de los Estatutos del artículo 151.2 CE, en cuyo procedimiento de elaboración es más importante la participación de los territorios interesados, induce a cierta confusión porque el citado precepto constitucional atribuye a los plenos de las Cámaras la función de decidir sobre la «ratificación» del Estatuto. El concepto podría entenderse en el sentido de que las Cortes se limiten a confirmar una norma que ya ha sido aprobada. Pero si se retrocede en el procedimiento, a la búsqueda del momento en que tal aprobación haya podido producirse, se verá que no existe trámite alguno en que ello pueda haber ocurrido: ni ha podido producirse en el marco de la Comisión Constitucional del Congreso, encargada de pactar con las representaciones territoriales un proyecto solamente, sin que tenga potestad legislativa para aprobarlo (tratándose de una ley orgánica, incluso está prohibida expresamente la delegación del Pleno en una Comisión, artículo 75.3 CE), ni tampoco ha ocurrido tal aprobación con ocasión del referéndum celebrado, que, desde luego, no puede tener efectos aprobatorios de la ley, sino solamente expresar la aceptación popular de un proyecto, ya que el referéndum no tiene, en nuestro sistema constitucional, en ningún caso, efectos aprobatorios de ninguna clase de norma. Por tanto la Constitución está denominando ratificación al acto de aprobación del proyecto como ley. La utilización de este concepto y no el de aprobación, quizás pretendiese no confundir la aprobación como ley y las «aprobaciones» anteriores del proyecto acordadas por la Comisión Constitucional del Congreso y por el electorado en referéndum.

**479.**

*La significación del concepto «ratificación».*

A mayor abundamiento, la Constitución ofrece otros criterios para poder establecer la conclusión de que las Cortes no precisan el concurso de ninguna otra potestad normativa externa para aprobar el proyecto de

Estatuto, ya que incluso en caso de desacuerdo con los representantes parlamentarios del territorio interesado, pueden tramitarlo por el procedimiento ordinario y someterlo a enmienda (artículo 152.2.5.º). Pero, quizás lo más elemental, sin llegar a tal extremo, concebido en la Constitución como excepcional, sea preguntarse directamente sobre dónde radica o quién es el titular de esa potestad normativa complementaria que tiene que concurrir con la de las Cortes Generales. Cuando se tramitan los proyectos de Estatutos de Autonomía el territorio interesado, aspira a organizarse y, en el marco constitucionalmente establecido, implantar instituciones habilitadas para ejercitar potestades públicas, entre las cuales la legislativa. Pero hasta que el Estatuto se aprueba, la asamblea de parlamentarios, aunque está integrada por personas que forman parte del legislativo estatal, carece de facultades legislativas que pueda ejercer como grupo separado de la Cámara a la que pertenecen. No podrían, por tanto, las Cortes pactar consigo mismas, ni existe un poder legislativo externo con quien hacerlo, ya que ni la población del territorio que aspira a alcanzar la autonomía ni todas las corporaciones asentadas en el mismo, individualmente o sumadas, tienen poderes legislativos de ninguna clase antes de que el Estatuto se apruebe.

La conclusión es que la idea de ley paccionada, aplicada a los Estatutos, sirve para explicar políticamente la enorme importancia que tiene la participación de los territorios interesados en la formación de la norma estatutaria. Pero su significación técnico jurídica es, sin embargo, la que acaba de explicarse. La Constitución ha habilitado garantías de que los intereses y expectativas del territorio que accede a la autonomía (al que la propia Constitución deja una amplia disponibilidad para la concreción del alcance de su organización y potestades a través del Estatuto) sean respetados, usando para ello dos técnicas concretas: primera, el sometimiento de la elaboración de la norma a un procedimiento singular en el que es importantísima la participación de la representación del territorio, decisivo el respaldo popular a través del referéndum, y muy singular la restricción de la potestad de enmienda que corresponde habitualmente a los Plenos de ambas Cámaras. Segunda, configurando el Estatuto como una norma rígida, de modo que no pueda ser reformado sin intervención del territorio interesado.

En este último punto, el de la reforma, que estudiaremos separadamente más adelante, la posición de la Comunidad Autónoma, ya constituida y con poderes normativos propios es distinta y más firme que en el período «estatuyente». El poder legislativo que se ejerce para

**480.**

*La no concurrencia de otro poder legislativo.*

**481.**

*Proyecciones políticas de la idea de pacto.*

**482.**

*La distinta naturaleza y significación jurídica de las reformas.*



aprobar el Estatuto es exclusivamente el de las Cortes Generales. En cambio en el momento de reformarlo, no solo existe aquel sino el estatuido o establecido por la «norma institucional básica», que tiene ya plena vigencia y fuerza, prestada por la Constitución, para habilitar poderes normativos secundarios. El Estatuto no pierde la naturaleza de ley orgánica estatal una vez aprobado, ni se desvincula del ordenamiento del Estado, porque solo en el marco constitucional puede aspirar a tener vigencia y eficacia. Pero la intervención de los poderes internos de la Comunidad Autónoma, ya existentes y formalizados, es lógicamente mucho más decisiva en los procedimientos de reforma. En este momento, sí puede hablarse con más razón de la necesidad de un concurso de voluntades.

## B) La definición constitucional de la reserva estatutaria

### a) *El alcance y los problemas de la desconstitucionalización de la organización territorial del Estado*

El artículo 147.2 CE establece que los Estatutos de Autonomía habrán de contener, al menos, las siguientes determinaciones: «a) la denominación que mejor corresponde a su identidad histórica; b) la delimitación de su territorio; c) la denominación, organización y sede de sus instituciones autonómicas propias; d) las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes».

El Título VIII de la Constitución, que regula la organización territorial del Estado, contiene no pocas reglas imprecisas y técnicamente deficientes, pero acaso lo que mayores dificultades ha acarreado para al funcionamiento del sistema de autonomías sea que deja a disposición de los Estatutos de Autonomía, con muy pocos condicionamientos indiscutibles, la regulación de cuestiones tan centrales como la determinación del número de Comunidades Autónomas que integrarán el mapa territorial del Estado, su denominación, las formas de organizarse y las competencias que asumen. Si una de las misiones esenciales de la Constitución es regular la organización del Estado, bien puede afirmarse que, por lo que concierne al escalón territorial de su estructura, se ha mostrado tan en extremo poco displicente que ha aceptado una verdadera desconstitucionalización de la materia. Si leyendo, en efecto, el texto de la Constitución hubiéramos de contestar a la pregunta de cómo está organizado el Estado, sería imposible ofrecer una respuesta certera. Son muy variadas las posibilidades a que la Constitución queda abierta, todas ellas legítimas.

#### 483.

*El contenido del Estatuto según el artículo 147.2 CE.*

#### 484.

*La desconstitucionalización de la organización del Estado y el principio dispositivo.*

Esta singular opción reguladora (o desreguladora, según se mire), tiene una raíz histórica inequívoca que, tal vez, debió abandonarse o, al menos, matizarse mucho al resucitarla en 1978. Y, en todo caso, es una alternativa de ordenación francamente desestabilizante e insegura por las razones que explicamos seguidamente.

El origen histórico de la solución constitucional referida está, sin ninguna duda posible, en la Constitución republicana de 1931, que fue la que, tratando de organizar el Estado de un modo que respondiera a las demandas de autogobierno de los emergentes regionalismos y nacionalismos periféricos, ideó la fórmula —que el tiempo demostraría impracticable— de aceptar la implantación de instituciones autonómicas en los territorios que, cumplidos ciertos requisitos generales, así lo demandasen, dejando, al mismo tiempo, sometidos a los demás a la disciplina de la vetusta y tradicional centralización. Se inventó entonces un modelo de organización estatal que alguna entusiasta doctrina italiana (AMBROSINI), que buscaba fórmulas originales para implantarlas en su país (que bastantes años después, por cierto, utilizaría una opción semejante), llamó Estado regional, caracterizado por ser una solución intermedia entre el Estado unitario y el federal.

Las aspiraciones autonomistas catalanas y vascas (más moderadamente las gallegas y, después, de otros territorios españoles como Andalucía) no habían dejado de manifestarse y crecer durante todo el período de la Restauración y la ulterior Dictadura, y llegan con enorme viveza al momento de la proclamación de la República.

La Comisión Jurídica Asesora, que se había encargado de elaborar el proyecto de Constitución, manejó la posibilidad de organizar el Estado sobre la base de los principios federales. Pero rechazó inmediatamente esta opción; por un lado, por el indicado mal recuerdo de la experiencia histórica; por otro, por el convencimiento, que en algunos discursos aparece muy firmemente expresado, de que no conviene a España una federalización del territorio que «nadie desea verdaderamente» (JIMÉNEZ DE ASÚA). Por ello entendió la Comisión y la mayoría de los diputados constituyentes, más tarde, que no había por qué implantar un sistema de autonomías generalizado. Bastaría, para dar satisfacción a los territorios que lo desearan con habilitar la posibilidad de que pudieran acceder a un grado de autogobierno que confortara sus aspiraciones, manteniéndose los que no lo hicieran en el régimen propio de una gobernación centralizada. La fórmula, que sería finalmente aprobada (con las protestas de algunos parlamentarios tan caracterizados como ORTEGA Y GASSET, que criticó duramente la solución aventurando que era descabellado dividir España en unida-

**485.***Raíces históricas.***486.***Soluciones regionalistas de la Constitución de 1931.***487.***El rechazo de las soluciones federales: fundamentos históricos y políticos.*

**488.**

*Desregulación constitucional remisión de la organización del Estado a normas infraconstitucionales.*

des territoriales dotadas de autogobierno y otras sometidas a la disciplina del poder central), tenía una consecuencia técnico-jurídica que es la que ha sobrevivido a su tiempo y llegó a heredar después la Constitución de 1978: como no es posible, ni se quiere, en el momento constituyente, predeterminar el número de regiones autónomas que se establecerán en el Estado, ni fijar con precisión su régimen jurídico, la Constitución dejó abierta la regulación, sin agotarla, remitiéndose, para ulteriores precisiones y complementos, a lo que estableciesen en su momento los Estatutos de los territorios que accedieran a la autonomía política siguiendo el procedimiento que, también escuetamente, la Constitución establecía.

**489.**

*El concepto de principio dispositivo: significación y contenido.*

Esta clase de desconstitucionalización de un aspecto capital de la organización del Estado, acompañada de una remisión o habilitación, a favor de una norma infraconstitucional, el Estatuto de Autonomía, para que fijase la organización y competencias del territorio al que hubiera de aplicar, lo denominamos, a poco de aprobar la Constitución, principio dispositivo. El apelativo tuvo éxito y su manejo, por la jurisprudencia, la doctrina e incluso el legislador (especialmente Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre), se hizo enseguida usual. También fue inmediato el consenso sobre su significación y contenido. Se entiende que el principio dispositivo, que la Constitución consagra, radica en la facultad de los territorios que se implanten como Comunidades Autónomas, de establecer, a través de los Estatutos correspondientes, su denominación y delimitación especial, pero, sobre todo, su organización específica y la determinación de sus competencias formales (hasta el punto de poder habilitar la facultad de dictar leyes a otros legisladores secundarios) y materiales, dentro del marco genérico establecido en la Constitución.

**490.**

*Consecuencias del principio: la inestabilidad de la delimitación de las competencias, la definición de las políticas públicas.*

Trataremos después de las características de dicho marco constitucional, pero hay que observar que es consustancial con el principio dispositivo una marcada inestabilidad de las posiciones respectivas del Estado y de las Comunidades Autónomas en punto al ejercicio de sus poderes y de la definición y regulación de las políticas públicas. El principio dispositivo permite que los Estatutos, al fijar las competencias propias de las Comunidades Autónomas, delimiten (en virtud del efecto negativo, de absorción o sustracción que tienen sobre las competencias que venían ejerciendo los poderes legislativo y ejecutivo) las competencias del Estado. Como, además, el principio de referencia permite que cada territorio elija, respetando el marco constitucional, las competencias que desee ostentar como propias, tanto en el plano legislativo como en el ejecutivo, la reconfiguración de las competen-

cias estatales podrá ser diferente en relación con cada Comunidad Autónoma. Con la connotación, en fin, de que la Constitución no pone impedimento alguno de carácter estable a que los Estatutos puedan reformarse sucesivamente y, en cada nueva ocasión, variar la configuración de las competencias y, de rechazo, la delimitación de las que al Estado puede ejercer en el territorio correspondiente.

La eficacia delimitadora de las competencias autonómicas y, por exclusión o reducción, de las estatales, es relativamente limitada porque, una vez asentadas las regulaciones correspondientes en los textos de los Estatutos, quedan sometidas a la continua influencia de las leyes del Estado que regulan cada una de las materias objeto de intervención compartida de aquel y de los poderes autonómicos. Con lo cual, en fin, se puede comprender bien que la desconstitucionalización de la organización del Estado y su sustitución por las regulaciones estatutarias basadas en el principio dispositivo, ha conducido a un sistema de autonomías bastante inseguro, en movimiento continuo, con ajustes perpetuos, en el que nunca parece que pueda agotarse la tarea de modelar la forma de Estado y las atribuciones, relaciones y funcionamiento de los poderes públicos.

La tierra se mueve continuamente en el territorio de las autonomías porque la Constitución los ha asentado sobre una fuente continua de temblores como es el principio dispositivo y su permanente capacidad de poner en cuestión todo lo establecido. La copia del modelo republicano de autonomías no puede considerarse, en este punto, ningún acierto, por más que no se haya criticado mucho hasta hoy ese seguidismo. Por un lado porque la situación de 1978 en punto a la segura generalización del sistema de autonomías (ya anticipada con la creación de las denominadas «preautonomías» que se implantaron sin esperar a la Constitución), hubiera aconsejado separarse de una fórmula ideada para Estados dispuestos a ser semicentralizados y semiautonómicos a la vez. Por otro, porque las disfunciones que cabía esperar, resultado de la comentada desconstitucionalización, eran tan fáciles de pronosticar como razonablemente evitables echando mano de la única fuente de soluciones posible que es la que, en el plano constitucional, ofrecen los sistemas federales.

La prueba del error y la inadecuación del modelo se produjo inmediatamente, ya que solo sobre la base de un ingente esfuerzo de la doctrina por explicar el funcionamiento del sistema de autonomías, alimentándolo de técnicas de procedencia federal, y el concurso de grandes dosis de sentido común de la clase política, que se avino a moderar la exagerada libertad dispositiva que la Constitución reconocía a los Estatutos, permitió que el sistema funcionara aceptablemente,

**491.**

*La influencia continua de las leyes estatales sobre el contenido de los Estatutos.*

**492.**

*Crítica a las fuentes de inestabilidad.*

aunque con crisis esporádicas, hasta que algunas de sus peores consecuencias volvieran a salir a la luz, con ocasión de las reformas estatutarias que empezaron a activarse en los últimos meses de 2004 y se desarrollaron durante 2005.

Dejaremos para un poco más adelante esta cuestión porque lo que ahora queríamos subrayar principalmente es que la definición constitucional de la reserva estatutaria, fijada esencialmente en el artículo 147.2 CE, es marcadamente ambigua, lo cual repercute tanto en la determinación exacta de la fuerza normativa del Estatuto como en su capacidad para resistir regulaciones sobrevenidas después de su aprobación, contenidas en leyes estatales, que condicionan y delimitan *a posteriori* lo que el Estatuto establece. Lo cual, a la postre, es uno de los puntos donde surge la complejidad y la inaccesibilidad para el conocimiento de nuestro ordenamiento, con los problemas que ello comporta para la seguridad jurídica.

#### 493.

El carácter marcadamente ambiguo de la reserva estatutaria.

Señalaremos ahora algunas características técnicas de la reserva estatutaria. Lo más destacado de su configuración podría concretarse del siguiente modo: a) La reserva pretende, en principio, que ninguna clase de norma distinta del Estatuto regule las materias incluidas en la misma; pero desde la perspectiva de la norma estatutaria es de mínimos, ya que no impide que el Estatuto pueda regular otras materias no enunciadas en el artículo 147.2; el problema es, en tal caso, determinar los límites de estas otras normas estatutarias. b) Respecto de algunas de las materias reservadas, la atribución de la competencia regulatoria al Estatuto no es plena, tales determinaciones pueden ser objeto de disposiciones externas al Estatuto, tanto estatales como autonómicas. c) Cuando la reserva es relativa o parcial, porque se comparte con otras leyes del Estado, la habilitación para que estas puedan regular la misma materia se encuentra en la Constitución misma; en cambio, cuando la reserva se comparte con otras leyes autonómicas esta circunstancia se justifica en habilitaciones específicas otorgadas, a favor de aquellas leyes, por el propio Estatuto.

#### 494.

Significación general de la reserva.

El examen de estas diferentes hipótesis ayudará a comprender mejor el contenido y régimen de la reserva estatutaria. Dejamos para el apartado siguiente de este análisis, la circunstancia enunciada en *supra* a) y nos referimos ahora a las otras dos.

#### b) *El contenido esencial de la reserva*

La reserva constitucional a favor del Estatuto de Autonomía está configurada con bastante flexibilidad, porque ni aun en los dominios específicamente señalados en el artículo 147.2, la Constitución excluye

totalmente la concurrencia de otras normas, del Estado o autonómicas, que contribuyan a la regulación de tales materias. Solo con esta matización puede decirse que exista un contenido esencial de la reserva que, en todo caso, es relativo por la razón expresada.

Dicho núcleo está compuesto, desde luego, por los enunciados del artículo 147.2 citado, relativos a las competencias y la organización autonómica fundamentalmente (en el precepto constitucional, como hemos de analizar con más detenimiento en el epígrafe siguiente, el Estatuto está concebido esencialmente como una norma de autoorganización).

Por lo que concierne a las competencias de la Comunidad Autónoma el Estatuto es, esencialmente, la norma que debe establecer las que corresponden a las Comunidades Autónomas dentro del marco establecido en el artículo 149.3 CE. Durante un período transitorio, ya extinguido, el artículo 148 CE jugó un papel esencial porque establecía un marco material más restringido para la disponibilidad del Estatuto. Transcurridos los primeros cinco años de vigencia de los Estatutos de Autonomía, impuestos como moratoria en el apartado 2 del citado precepto, todas las Comunidades Autónomas han podido acceder, mediante reformas de sus Estatutos, a los techos competenciales que la Constitución permite, que se sitúan ahora en el indicado marco del artículo 149.3. Este permite a los Estatutos de Autonomía recibir para sus instituciones todas las competencias no reservadas al Estado en dicho precepto. La disponibilidad del Estatuto en materia de competencias depende, esencialmente, de la Constitución. Pero no es, sin embargo, la única norma que pueda contribuir a la regulación de las competencias, ya que, como analizaremos inmediatamente, en ocasiones la Constitución encomienda esa función primariamente a leyes del Estado y, en otros supuestos, aunque no exista una remisión expresa de tal carácter, algunas normas, por su función constitucional, producen inevitablemente el efecto de enmarcar el ámbito legítimo de las potestades y competencias que pueden ejercer las Comunidades Autónomas.

Por lo que concierne a la organización, política y administrativa de las Comunidades Autónomas, la Constitución se refiere a ella con un detalle diferente porque, al igual que ha ocurrido en el caso de las competencias, se estableció un régimen transitorio (es notoria, singular y técnicamente deplorable, esta incorporación al Título VIII de la Constitución de disposiciones transitorias) que solo se aplicaría durante los cinco primeros años de vigencia del Estatuto. Sin embargo, en el caso de la organización, lo que la Constitución determinó es la obliga-

**495.**

*El núcleo esencial de la regulación estatutaria.*

**496.**

*Alcance de la regulación de las competencias autonómicas.*

**497.**

*Marco constitucional, marco legislativo de las competencias.*

**498.**

*La organización política y administrativa como materia estatutaria.*

ción de que las Comunidades que contaran con la mayor autonomía constitucionalmente posible se dotaran de una institución esencialmente democrática y de corte parlamentario como es la Asamblea legislativa, lo que no exigía de modo imprescindible a las demás. Pero en la práctica estatutaria se produjo, desde el primer momento, una total equiparación y mimetismo en las soluciones organizativas, políticas y administrativas, adoptadas en todos los Estatutos.

En punto a organización la Constitución hace una remisión en blanco a los Estatutos que, en principio, pueden adoptar las soluciones que estimen más pertinentes, siempre que no atenten a los principios de democracia y representación que son básicos en nuestro sistema constitucional como criterios de organización de las instituciones. También han de atenerse a los demás valores y principios aplicables a la materia. Por tanto, la regulación estatutaria tiene que respetar la forma de Estado, el régimen de los derechos y el estatuto de los órganos representativos de la Nación, todas las determinaciones organizativas que estén reservadas expresamente a las leyes del Estado (regulación del Gobierno o la Administración o los funcionarios estatales) y demás extremos que indica el artículo 149.1.19.ª de la Constitución, etc. También existe un marco constitucional específico que condiciona la asunción estatutaria de competencias en materia de Administración de Justicia.

La referencia al Tribunal Superior de Justicia que contiene el artículo 152.1 de la Constitución es a una institución más del poder judicial, único en toda España (artículos 117.4, 123 y 152.1 CE). Lo cual no es obstáculo para que la Comunidad Autónoma pueda recibir algunas competencias en materia de Administración de Justicia. Como quiera que, por determinación constitucional, estas competencias han de repartirse entre el poder judicial mismo, a quien compete todo lo que concierna a juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, y lo que ha dado en denominarse «administración de la Administración de Justicia» (a partir de la STC 108/1986; explicando pormenorizadamente el concepto, la STC 56/1990), las Comunidades Autónomas pueden ostentar atribuciones en este último dominio. Pero también estas serán las que no se atribuyan al Consejo del Poder Judicial como órgano de autogobierno de la Administración de Justicia. Dada la necesidad de un pronunciamiento previo por ley orgánica sobre tal reparto, el artículo 152.1 CE solo permite a los Estatutos actuar en el marco de lo que establezca dicha ley orgánica. Así lo han hecho pero operando *per saltum*, en virtud de las denominadas «cláusulas subrogatorias» (así se denominan en las sentencias citadas y en la 62/1990 y 105/2000) que asumen para la Comunidad Autónoma las competencias que en aquella ley

#### 499.

*Límites  
constitucionales  
a la autoorgani-  
zación.*

#### 500.

*En especial,  
las regulaciones  
estatutarias  
de la  
Administración  
de Justicia.*

orgánica se pudieran atribuir al Gobierno. El Tribunal Constitucional ha aceptado tales regulaciones *per saltum*, aunque pueda discutirse técnicamente su rigor.

El Tribunal Constitucional ha ido perfilando, en su jurisprudencia, todas las categorías expuestas sobre el alcance de la reserva estatutaria, fijando una doctrina que resume la STC 31/2010, de 28 de junio, en los siguiente términos: «La Constitución no determina expresamente cuál es el contenido posible de un Estatuto de Autonomía. De manera explícita solo prescribe cuál ha de ser su contenido necesario, integrado por el *minimum* referido en el artículo 147.2 (denominación, territorio, organización institucional y competencias) y por las disposiciones que traen causa de mandatos constitucionales específicos, como, entre otros, el que exige la disciplina estatutaria del régimen de la designación de los Senadores autonómicos (artículo 69.5 CE). Este contenido necesario puede ser también contenido suficiente, pero la propia Constitución permite expresamente que los estatutos cuenten además con un contenido adicional. Así, el artículo 3.2 CE prevé que sean los Estatutos de Autonomía las normas que dispongan la eventual cooficialidad de otras lenguas españolas; y el artículo 4.2 CE los habilita para reconocer banderas y enseñas propias» (FJ 4).

La STC 247/2007 también había compendiado la significación de la reserva estatutaria (FJ 12): «El contenido constitucionalmente lícito de los Estatutos de Autonomía incluye tanto el que la Constitución prevé de forma expresa (y que, a su vez, se integra por el contenido mínimo o necesario previsto en el artículo 147.2 CE y el adicional, al que se refieren las restantes remisiones expresas que la Constitución realiza a los Estatutos), como el contenido que aun no estando expresamente señalado por la Constitución, es complemento adecuado por su conexión con las aludidas previsiones constitucionales, adecuación que ha de entenderse referida a la función que en sentido estricto la Constitución encomienda a los Estatutos, en cuanto norma institucional básica que ha de llevar a cabo la regulación funcional, institucional y competencial de cada Comunidad Autónoma».

c) *La incidencia de las leyes estatales en los contenidos de las regulaciones estatutarias*

La relación del Estatuto con otras leyes estatales se articula sobre la base del principio de competencia. Entre las normas que forman parte del ordenamiento del Estado, solo la Constitución es la norma habilitante del Estatuto y, en consecuencia, también la norma superior. Res-



pecto de las demás leyes del Estado no hay fundamento para sostener una relación jerárquica, sino de parordenación, matizada, naturalmente, por la validez de las normas en caso de conflicto, lo que permitirá excluir la aplicación de las inválidas por vulnerar la Constitución o por infringir las reglas de reparto de competencias (artículo 28.1 LOTC). La ley que desconoce o contiene determinaciones contrarias al Estatuto de Autonomía es nula, en consecuencia, no por vulnerar el principio de jerarquía, inexistente en estas relaciones, sino por ser contraria a las reglas de reparto de competencias que, si el Estatuto es válido, se contendrán esencialmente en él mismo, que es la norma que tiene la función constitucional de precisarlas o establecerlas. Por tanto, partiendo de que el Estatuto no esté viciado de inconstitucionalidad, es una norma que sirve de parámetro para enjuiciar la constitucionalidad de las demás; integra, en este sentido, el denominado «bloque de la constitucionalidad» (el concepto, de origen doctrinal —FAVOREU, RUBIO y ARAGÓN, T. R. FERNÁNDEZ—, lo empleó habitualmente la jurisprudencia constitucional desde el principio: el bloque de la constitucionalidad —dice la STC de 24 de mayo de 1982— que ha de servir para enjuiciar la titularidad de dichas competencias está integrado por la Constitución y las normas referidas en el artículo 28.1 de la LOTC). La LOTC, en efecto, incluye a los Estatutos en su definición del bloque de la constitucionalidad cuando establece que «para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de una ley, disposición o acto con fuerza de ley del Estado o de las Comunidades Autónomas, el Tribunal considerará, además de los preceptos constitucionales, las leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas y para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas». El Estatuto está incluido, en esta descripción, como es obvio, porque es la norma que más esencialmente tiene atribuida la función constitucional de delimitar las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas, aunque no sea la única.

El principio de competencia, y la incorporación del Estatuto al bloque de la constitucionalidad para instituirlo en parámetro para el control de otras leyes que afecten a la distribución de competencias por él establecida, es la forma esencial pero no la única de proteger al Estatuto frente a las regulaciones contradictorias que puedan contenerse en otras leyes del Estado. Hay que considerar también, junto a aquella, la rigidez del Estatuto, que requiere que cualquier modificación se lleve a cabo por el procedimiento de reforma específicamente establecido en el propio Estatuto (artículos 147.3 y 152.2 CE). La regla excluye que se pueda modificar por leyes aprobadas mediante el pro-

**502.**

*La integración del Estatuto en el bloque de la constitucionalidad.*

**503.**

*Competencia y rigidez como técnicas de garantía y protección del contenido del Estatuto.*

cedimiento común (la combinación de estos criterios como técnica de protección del contenido del Estatuto, también se ha hecho común en la jurisprudencia constitucional, al menos desde la Sentencia de 13 de febrero de 1981).

Establecido todo lo anterior, es de reseñar que como la reserva que hace la Constitución a favor del Estatuto para que lleve a cabo la delimitación de las competencias no es absoluta, es perfectamente comprensible que, aunque no de modo ordinario, también puedan concurrir las leyes del Estado a perfilar la distribución de competencias en algunas materias concretas. En algunas ocasiones, esta función la cumplen las leyes estatales por remisión expresa de la Constitución. Y otras porque así resulta de la función institucional que algunos tipos de proposiciones normativas estatales cumplen.

Remisiones constitucionales a leyes del Estado atribuyéndoles la función de fijar las competencias estatales y autonómicas en una determinada materia, con independencia y al margen del Estatuto, existen varias. Las más claras y determinantes son las contenidas en el artículo 149.1.29.<sup>a</sup> que reserva al Estado la competencia en materia de «seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica», redacción que aunque algo alambicada no deja duda de que la disponibilidad del Estatuto está subordinada a lo que disponga previamente la ley orgánica a la que la Constitución se remite. Lo mismo hay que decir respecto a lo establecido en el artículo 152.1, en materia de organización de la Justicia en el seno de la Comunidad Autónoma, en cuanto que la regulación estatutaria de la materia se condiciona a «lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial». Pero, además de estas remisiones más expresas, en otros muchos preceptos constitucionales se utilizan fórmulas que, en todos los casos, habilitan intervenciones regulatorias estatales, más o menos limitadas, que, sin duda contribuyen a la delimitación de las competencias autonómicas. La misma remisión está patente en la primera redacción de los Estatutos de Autonomía, donde abundan expresiones remisorias que concretan el alcance de aquellas competencias: «sin perjuicio de», «de acuerdo con», «en el marco de», etc., la legislación estatal (por ejemplo Estatuto catalán, artículo 9, párrafos 5, 7, 8, 10, 11, 15, 16, 19, 20, 21, 22, 23, 28 y 30). En otras ocasiones (artículo 10 del mismo Estatuto, por ejemplo), el condicionamiento del alcance de la competencia a lo que la ley estatal establezca es más explícito, porque solo se habilita aquella «en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los

**504.**

*La contribución de las leyes estatales a la definición y delimitación de competencias estatales y autonómicas.*

**505.**

*Remisiones constitucionales a leyes del Estado.*

**506.**

*Remisión del artículo 149.1.29.<sup>a</sup> CE.*

**507.**

*Remisión del artículo 152.1 CE.*

**508.**

*Otras remisiones constitucionales.*

**509.**

*Remisiones estatutarias a leyes del Estado.*

términos que la misma establezca». A este grupo de preceptos pertenece también lo previsto en el artículo 16 del mismo Estatuto, repetido en otros con frecuencia, que, en materia de radiodifusión y televisión, reconoce competencia a la Generalidad «en los términos y casos establecidos en la ley».

### 510.

*La confirmación por la jurisprudencia constitucional de la función delimitadora de competencias de las leyes estatales.*

Analizamos estas facultades de intervención del legislador estatal en la función delimitadora de competencias a poco de aprobarse los primeros Estatutos de Autonomía, y el Tribunal Constitucional empezó a usar el mismo concepto de «función delimitadora de las competencias estatales» que tienen las leyes del Estado en su primera jurisprudencia.

En ningún caso las leyes estatales ordinarias (el caso de las previstas en el artículo 150.2 es distinto y será tratado más adelante) tienen funciones atributivas de competencias, pero indudablemente contribuyen a delimitarlas. La Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de febrero de 1982 aceptó que cuando se reconoce una competencia como exclusiva «sin perjuicio» de la legislación básica que corresponda al Estado, se está marcando la diferencia con otras competencias que no están sometidas a tal circunstancia, pero advirtió que cuando se utiliza aquella fórmula «se intenta sujetar más estrictamente la competencia comunitaria al marco de la legislación básica del Estado, pero en modo alguno a sostener que se ha privado con ello a la Comunidad Autónoma de su facultad de legislar hasta que sea habilitada para ello por una ley estatal».

De modo explícito la jurisprudencia constitucional empezó a reconocer la aludida función delimitadora de competencias de las leyes estatales a partir de las Sentencias 5/1981, 10/1982 y 26/1982. Estas últimas relativas a la función que cumple la Ley reguladora del Estatuto de la Radio y la Televisión. Se estableció a partir de ellas una doctrina, reiterada luego también en las de 21/1988, 258/1988, 168/1993, que resume la de 21/1988, con la siguiente apodíctica formulación: «Es evidente que (el Estatuto de RTVE) cumple una función delimitadora del contenido de las competencias de la Comunidad valenciana en materia de gestión de la televisión. Como ha dicho la Sentencia del Pleno de este Tribunal de 20 de febrero de 1986 tal sucede "cuando los Estatutos cierran el proceso remitiendo a las prescripciones de una ley estatal la delimitación positiva del contenido de las competencias autonómicas". Tal ocurre en el presente caso en el que la función de deslinde de competencias que la ley estatal cumple no se apoya en una atribución general contenida en la Constitución, como es el caso de los Estatutos, sino en una atribución concreta y específica». Una doctrina idéntica se ha aplicado también a la delimitación de compe-

### 511.

*La doctrina del TC sobre la función de las leyes estatales en materia de competencias.*

tencias en materia de policías autonómicas, interpretando en tal sentido la remisión que contienen los artículos 148.1.22.<sup>a</sup> y 149.1.29.<sup>a</sup> CE. En este sentido, entre otras, la STC 49/1993.

Además de los supuestos de remisión expresa, de que acabamos de tratar, hemos señalado que también otras leyes estatales cumplen una función delimitadora de las competencias porque al regular las materias que el legislador estatal tiene atribuidas como propias, producen inevitablemente un efecto de acotamiento o ajuste del ámbito dentro del cual puede producirse legítimamente una regulación autonómica.

Este es el caso prototípico de las leyes básicas del Estado. No nos pararemos ahora a explicar cuáles son las características técnicas de estas normas. Nos basta con recordar que la Constitución encomienda, en su artículo 149.1, al Estado en muy variadas ocasiones la competencia para establecer la legislación básica o las bases de una determinada materia, lo cual ha permitido que las Comunidades Autónomas reciban en sus Estatutos la competencia complementaria de establecer la legislación de desarrollo. Sin necesidad de explicar ahora la significación de estos conceptos, resulta claro que el contenido material de la regulación básica, dependiendo de su alcance y extensión, enmarca las posibilidades regulatorias de la legislación de desarrollo.

La jurisprudencia constitucional empezó a percibir las consecuencias delimitadoras de competencias de la legislación básica del Estado, al menos a partir de la Sentencia de 28 de julio de 1981, haciéndose mucho más precisa y explícita posteriormente su doctrina, en la que se reconoce sin ambages que la legislación básica produce inevitablemente el indicado efecto. En este sentido la STC 68/1984 dice: «Cuando se fija qué ha de entenderse por bases o se regulan materias básicas, se está delimitando en esa misma actividad cuál es el contenido de la competencia del Estado en una determinada materia, pues esa competencia existirá para las normas básicas y no para las que no tengan ese carácter»; de esta manera la sentencia reconoce que «el acto mismo de la fijación de aquéllas es simultáneamente norma de delimitación de competencias». De aquí se derivan otras consecuencias respecto de la utilización de la norma básica como parámetro de control de la constitucionalidad de las normas autonómicas (SSTC 60, 61 y 62/1993, 163/1995, entre muchas). Será también normal que, al valorar la acomodación de la ley de desarrollo a la legislación básica el Tribunal Constitucional tenga que plantearse la constitucionalidad misma de la ley básica que ha de usar como parámetro (SSTC 48/1988, 213/1988, 17/1990, 151/1992, 163/1995, 109/1998, 109/2003, etc.).

### 512.

*El efecto de las leyes básicas sobre las competencias autonómicas.*

### 513.

*La ley básica como parámetro para el control de la constitucionalidad.*

d) *Las remisiones estatutarias a la legislación autonómica*

**514.**  
Subordinación  
jerárquica.

Ya ha quedado dicho que las normas jurídicas autonómicas dictadas a partir de las previsiones estatutarias se sitúan en una posición de subordinación jerárquica respecto de las determinaciones del Estatuto; todas ellas tienen rango inferior a la norma estatutaria que es, además, la fuente que habilita el poder utilizado para dictarlas.

Pero también se da el caso de que la reserva de Estatuto, al no ser absoluta y plena, no alcanza a impedir, sino que más bien necesita, que sus determinaciones, incluso en lo que hemos llamado el núcleo esencial de la reserva estatutaria (la organización y las competencias), sean completadas por otras normas autonómicas.

**515.**  
Límites  
a la remisión.

La complementación de la regulación estatutaria mediante ley ordinaria autonómica es discutible cuando la Constitución encomienda precisamente al Estatuto y no a otra norma, la previsión de alguna cuestión específica, haciéndolo en términos concretos y perfectamente determinados, no genéricos. Señaladamente, de entre las menciones del artículo 147.2, las precisiones relativas a la denominación de la Comunidad, la delimitación de su territorio, o la denominación y sede de sus instituciones de autogobierno. Aquí si parece haber una reserva total de Estatuto. Pero, en la práctica, ni siquiera estos aspectos específicos se han considerado excluidos de una remisión normativa, porque, por ejemplo en materia de capitalidad regional, algunos Estatutos han preferido dejar el debate y la decisión a la legislación ordinaria ulterior (artículo 8 del Estatuto de Galicia y artículo 7 del Estatuto de Andalucía).

**516.**  
Leyes  
antiestatutarias  
e inconstitucionales.

Las leyes autonómicas antiestatutarias serán habitualmente inconstitucionales cuando, al menos, afecten a cuestiones que forman parte integrante del núcleo material del bloque de la constitucionalidad, expresado en el artículo 28 LOTC. Paradigmáticamente en el caso de que contengan vulneraciones al régimen de las competencias. Pero son previsibles otras normas autonómicas con rango de ley cuyo control por el Tribunal Constitucional resulte mucho más cuestionable al afectar a principios, reglas sobre derechos, cuestiones organizativas u otras contenidas en los Estatutos, que no pueden ser usadas por el Tribunal Constitucional como criterio para decidir sobre la validez de las normas autonómicas. Contando además con la restringida legitimación impuesta en la LOTC para que se puedan plantear recursos de inconstitucionalidad, puede decirse que la protección del Estatuto queda bastante desarbolada en nuestro sistema constitucional, en relación con las propias leyes autonómicas.

Este es uno de los defectos más serios que plantea el sistema concentrado de control de la constitucionalidad de las leyes, atribuido al Tribunal Constitucional, que puede ser suficiente para garantizar la indemnidad de la Constitución frente al legislador ordinario, pero lo es menos para impedir la desfiguración del Estatuto por ataques producidos por la propia legislación autonómica.

**517.**  
*Los defectos del sistema concentrado de justicia constitucional.*

### C) Las autodelegaciones de competencias

Una mención aparte debemos hacer, aunque sea brevemente, a una particular forma de relación del Estatuto con otras normas del Estado, que bien podría calificarse de reflexiva, en tanto que, al ponerla en práctica, la norma estatutaria aspira a contener regulaciones que, en la Constitución, están atribuidas a las leyes orgánicas.

Esta cuestión, que es conocida y fue despejada por la doctrina y la jurisprudencia muy tempranamente (por nuestra parte, en *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, I, Civitas, Madrid, 1982, págs. 301 y ss. y 467 y ss.), surgió de la constatación de que los Estatutos de Autonomía, como ya ha quedado explicado, son esencialmente leyes orgánicas del Estado. El dominio del legislativo estatal sobre la decisión de aprobarlas, es incuestionable y, además, tampoco deja ninguna duda el artículo 81 CE sobre tal extremo, al incluir a los Estatutos entre las leyes orgánicas más caracterizadas. Como, por otra parte, al mismo tiempo, el artículo 150.2 de la Constitución establece que mediante ley orgánica se podrán transferir o delegar en las Comunidades Autónomas facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación, se empezaron a manejar enseguida algunas interpretaciones conjuntas de ambos preceptos, que conducían a la siguiente conclusión: siendo los Estatutos leyes orgánicas tienen habilitación suficiente no solo para regular las materias que les encomienda el artículo 147.2 CE de un modo específico, sino también otras reservadas a ley orgánica, muy especialmente las decisiones relativas a transferencias o delegaciones de competencias contempladas en el artículo 150.2.

**518.**  
*¿El Estatuto es la ley orgánica del artículo 150.2 CE?*

Sostuvimos en el lugar indicado que esa interpretación es inaceptable constitucionalmente por diversas razones que pueden resumirse del modo siguiente:

— Los Estatutos de Autonomía son una clase de norma, que tiene una función constitucional perfectamente delimitada, consistente en regular la organización de las Comunidades Autónomas y fijar sus com-

**519.**  
*La no intercambiabilidad del Estatuto con las leyes orgánicas.*

**520.**

*La función constitucional del Estatuto.*

petencias. El ámbito regulatorio dentro del cual deben moverse, está perfectamente fijado en la Constitución, no solo al determinar, en el artículo 147.2, cuál debe ser su contenido básico, sino también, especialmente en cuanto a la regulación de las competencias, en el entorno de los artículos 148 y 149 de la Constitución. Existen, por tanto, en la Constitución, funciones y materias atribuidas a la disponibilidad estatutaria. Es claro que su naturaleza de ley orgánica no le permite intervenir en cualquier materia afectada constitucionalmente por una reserva a tal clase de norma. No pueden regular la Justicia (artículo 122.1), ni los estados de alarma, excepción y sitio (artículo 116), ni las modalidades de referéndum (artículo 92.3), ni el Consejo de Estado (artículo 107), como resulta, por demás, absolutamente obvio.

— El artículo 150.2 se refiere, por su parte, esencialmente, a la transferencia o delegación a favor de las Comunidades Autónomas de competencias que, en principio, no pueden asumir ellas mismas en sus Estatutos por estar constitucionalmente atribuidas al Estado. El precepto impone un límite, algo difícil de concretar, a las transferencias o delegaciones que pueden hacerse a favor de las Comunidades Autónomas, señalando que estas operaciones solo alcancen a las facultades que sean «por naturaleza susceptibles de transferencia o delegación». El origen de esta regulación está, sin ninguna duda, en el artículo 18 de la Constitución de 1931. De él cabe deducir, con bastante claridad, que competencias transferibles por naturaleza son aquellas que pudiendo haber sido asumidas como propias por las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos, por autorizarlo así la Constitución, no se han recibido sin embargo. En virtud de la cláusula residual de atribución de competencias, tal defecto de asunción produce la consecuencia de que la competencia queda adscrita a la titularidad estatal. Sin embargo, en la práctica aplicativa de la Constitución de 1978, el artículo 150.2 ha sido un precepto mal interpretado y desvirtuado, de manera que, al menos conforme a dicha práctica, que no ha sido contestada por la jurisprudencia constitucional, tanto pueden afectar las transferencias a competencias disponibles para el Estatuto como a otras que pertenecen a la titularidad del Estado y quedan fuera de la disponibilidad de aquella norma. En todo caso, la operación a la que alude el artículo 150.2 es de ampliación de competencias en relación con las que, en un momento determinado, se atribuyen a una Comunidad Autónoma en su Estatuto. Sean o no naturalmente estatutarias las competencias transferidas o delegadas, la decisión de ponerlas a disposición de la Comunidad Autónoma es posterior a la aprobación del Estatuto y no relacionada con su reforma. Por tanto su ejercicio no debe confundirse con las decisiones «estatuyentes», ni con las modificaciones del texto estatutario. Se trata de deci-

**521.**

*Las competencias transferibles o delegables por naturaleza.*

**522.**

*La operación del artículo 150.2 es de ampliación de las competencias estatutarias.*

siones externas al Estatuto adoptadas unilateralmente, en el marco de procedimientos ordinarios no participados por los territorios interesados, por el legislador estatal.

— Estas circunstancias diferenciales se hacen más visibles si se considera que el procedimiento para la elaboración de las leyes orgánicas de transferencia y delegación, no tiene nada en común con el procedimiento establecido para la aprobación de los Estatutos.

— La incorporación al Estatuto de las transferencias a que se refiere el artículo 150.2 afectaría inmediatamente al régimen de las competencias transferidas, en cuanto que el Estatuto es una norma bloqueada frente a modificaciones ulteriores por razón de su rigidez. Ello impide que la decisión de transferir o delegar pueda ser modificada usando los procedimientos legislativos ordinarios. Esta obstaculización de la revocación de lo decidido, quita disponibilidad al legislador e introduce una rigidez en el empleo del artículo 150.2, que no está prevista en la Constitución.

— Además de que es consustancial con la técnica del artículo 150.2 que el Estado mantenga la disponibilidad de las facultades transferidas, a efectos de poder acordar su revocación cuando los intereses generales lo demanden, también prevé el indicado precepto que, con ocasión de las transferencias o delegaciones, se pueda acordar el establecimiento de formas especiales de garantía y control respecto de su ejercicio. Sin embargo, las competencias propiamente estatutarias no permiten otras formas de intervención estatal y control que las que establezcan la Constitución y el propio Estatuto. No se prevé su incremento de mano de leyes estatales sucesivas.

— En fin, el Estatuto es una norma de autoorganización, según hemos descrito y refleja el artículo 147 de la Constitución. Esencialmente sus contenidos deben ser reflejo de su naturaleza y función constitucional. Sin embargo, si el Estatuto pudiera adoptar las decisiones a que se refiere el artículo 150.2, estaría asumiendo funciones de heteroorganización, puesto que se entrometería en un ámbito regulatorio que pertenece al Estado, usurpando decisiones que le corresponde adoptar a este unilateralmente.

Argumentos como los anteriores fueron aceptados al elaborarse los primeros Estatutos, ya que sus redactores renunciaron a las amplias «autotransferencias» que contenían sin recato los proyectos iniciales. La jurisprudencia constitucional dio plena acogida a estas posiciones a partir de la STC 56/1990. Pero la cuestión ha vuelto al debate jurídico otra vez, con ocasión de los proyectos de reforma impulsados en el año 2005.

**523.**

*Diferencias en cuanto al procedimiento de elaboración.*

**524.**

*El régimen diferente de las competencias estatutarias y las transferidas.*

**525.**

*Control de las competencias transferidas.*

**526.**

*El Estatuto no puede imponer decisiones de heteroorganización.*



En esta ocasión, sin embargo, según nos parece, no se trata tanto de incorporar al Estatuto, abusando de su condición de ley orgánica, transferencias o delegaciones que deben producirse conforme a lo previsto en el artículo 150.2, sino también anticipar regulaciones nuevas o modificaciones de las establecidas en leyes del Estado, que solo están disponibles, según la Constitución, para el propio legislador estatal. Todo ello se pretende para terminar de conformar, con ocasión de las reformas, Estatutos mucho más amplios y completos, con mucha mayor apariencia de «Constitución» del territorio.

El empeño de apurar las posibilidades que ofrece el artículo 150.2 y la condición de ley orgánica que tiene el Estatuto de Autonomía tiene diversas orientaciones posibles:

— El Tribunal Constitucional tiene ya aceptado, como se ha recordado más atrás, la legitimidad de la utilización por las Comunidades Autónomas de las denominadas cláusulas subrogatorias. He aquí, pues, una vía de acceso anticipado desde el Estatuto, a regulaciones estatales a las que se priva de algunos de sus efectos jurídicos. Cuando un Estatuto de Autonomía asigna a la Comunidad Autónoma las competencias que en el futuro una ley orgánica atribuye al Gobierno, está pretendiendo dejar a la ley orgánica sin ninguna disponibilidad para decidir si, entre las facultades que atribuye al Gobierno, existen algunas que por concernir al interés general o deberse ejercitar de un modo unitario y uniforme en todo el Estado, han de ser retenidas por aquel órgano. Por esta razón, la jurisprudencia en materia de cláusulas subrogatorias (especialmente SSTC 108/1986, 56/1990, 62/1990 y 105/2000) debe entenderse con el indicado matiz, ya que en otro caso sería difícil de compatibilizar con la función constitucional del Estatuto.

— Los mandatos dirigidos al legislador estatal no en todos los casos pueden considerarse contrarios a la función regulatoria reservada al Estatuto. Veremos en el epígrafe siguiente los fundamentos y la disponibilidad del Estatuto para establecer algunos de estos mandatos, especialmente cuando de decisiones legislativas del Estado depende el correcto establecimiento de la organización autonómica o el ejercicio de las competencias que tiene confiadas.

— En cuanto a las «autotransferencias» o «autodelegaciones» de competencias, existen algunas fórmulas admisibles y otras que evidentemente no lo son. Aunque sea usando una técnica extremadamente incorrecta, ya en el pasado algunos Estatutos de Autonomía, como el valenciano, incorporaron a su texto relaciones de competencias que la Constitución no le permitía asumir. Sin embargo, fue aprobado por las Cortes Generales sin oponer obstáculos definitivos. La compatibilidad

**527.**

*La anticipación estatutaria de regulaciones de competencia estatal.*

**528.**

*Los límites a la legitimidad de las cláusulas subrogatorias.*

**529.**

*Mandatos al legislador: legitimidad.*

**530.**

*Autotransferencias y autodelegaciones: posibilidades.*

de la Constitución se consiguió aplicando el simplísimo expediente de dejar suspendida la eficacia de los preceptos estatutarios correspondientes, hasta tanto sobreviniera la aprobación de una ley orgánica del Estado que acordara la transferencia o delegación de las meritadas competencias pseudoestatutarias. Tal complemento advino en el caso valenciano mediante la Ley de 10 de agosto de 1982.

— También pueden ser compatibles con la Constitución las regulaciones establecidas en los Estatutos por reenvío a lo que establezca una ley del Estado, actual o futura. Los reenvíos se caracterizan técnicamente por limitarse a establecer una regulación *per relationem*, es decir, según quede establecida en cada momento en una norma externa a la reenviante. Lo importante, para que el uso de esa técnica por el Estatuto sea legítima, es que no condicione o limite las facultades ni el ámbito de decisión que corresponde al titular del poder legislativo que debe aprobar la norma a la que aquel se remite.

Estas son las posibilidades esenciales de imponer o condicionar las decisiones que el legislador estatal puede adoptar en el futuro. No cabe, en el marco constitucional, una interpretación del artículo 150.2, distinta de la ya consolidada, que hemos resumido.

#### 4. EL MITO DEL ESTATUTO-CONSTITUCIÓN

##### A) Las emulaciones estatutarias de la Constitución

La peculiar regulación del procedimiento de elaboración de los Estatutos de Autonomía, ya estudiada, especialmente la que contempla el artículo 151.2 CE, que impone una destacadísima participación de las instituciones territoriales, aunque no permita concluir que el Estatuto sea una norma verdaderamente paccionada, dado que, inequívocamente, la decisión final de aprobarlo es del legislador estatal y el Estatuto tiene naturaleza de ley orgánica, sí ha contribuido a la formación paulatina del mito de que el Estatuto es parangonable en cuanto a su función normativa a la Constitución y sería, en tal sentido, la norma constitucional propia del correspondiente territorio autónomo.

Esta ideología del Estatuto constitucional tuvo, quizás, sus primeros apoyos en las escaramuzas políticas del nacionalismo vasco en pleno período constituyente. Pese a no apoyar la aprobación de la Constitución por considerar insatisfactorias sus respuestas a las reivindicaciones de la indicada minoría nacionalista, se conformaron, aprobaron y apoyaron el Estatuto de Autonomía, concebido, por tanto, como una pieza normativa completamente desgajada del tronco constitucional.

**531.**

*Las regulaciones por reenvío.*

**532.**

*Formación del mito.*

**533.**

*Estatuto sin Constitución.*

**534.**

*La vinculación del Estatuto a la Constitución.*

El legislador estatal (que empezaría a aprobar leyes en el marco de sus competencias que, naturalmente, eran aplicables en el territorio vasco sin ningún condicionamiento) y el Tribunal Constitucional (al establecer, desde sus primeras Sentencias, que «autonomía no es soberanía»: SSTC de 2 de febrero, 14 y 28 de julio, y 5, 12 y 16 de noviembre de 1981), pondrían inmediatamente de manifiesto que la concepción del Estatuto como una norma exenta, descolgada y sin relación con el resto del ordenamiento jurídico del Estado, era una idea sin fundamento posible, y muy especialmente por cuanto concierne al sometimiento del Estatuto a la norma suprema de aquel ordenamiento, que es la Constitución de 1978.

**535.**

*Lealtad prioritaria al Estatuto.*

Pero la lealtad prioritaria al Estatuto como norma de valor constitucional no solo no dejó de practicarse en el primer cuarto de siglo de vigencia de los mismos, sino que se ha hecho más fuerte y expresiva al iniciarse los procesos de reforma. La aprobación por el Parlamento Vasco, el 30 de diciembre de 2004, del proyecto de Estatuto político para el País Vasco marca el punto álgido de esa corriente de pensamiento.

**536.**

*La amplia discrecionalidad política de las negociaciones sobre la reforma: crítica.*

Estas convicciones políticas, aunque sean imposibles de mantener en confrontación con las expresas regulaciones de la Constitución, generan una gran tensión motivada por tener que resolverse contando con muy pocos criterios objetivos y mucha discrecionalidad política. Como los proyectos de Estatuto, o sus reformas, tienen que tramitarse siguiendo un procedimiento bifásico y sustancialmente paccionado, las partes intervinientes —instituciones estatales y autonómicas— pueden reprocharse recíprocamente su mayor o menor lealtad y voluntad de entendimiento. Este es otro más de los muchos problemas que, según vamos examinando, resultan de la desconstitucionalización de la regulación autonómica y su sustitución por una remisión, muy poco condicionada, a la libre disposición sobre los límites de su autonomía de cada uno de los territorios interesados. En punto a la formación de los Estatutos seguramente hubiera sido más confortable y objetivo permitir que cada territorio aprobara unilateralmente su norma institucional básica o Estatuto, sometiendo su ratificación última a las Cortes Generales, también en el marco de un procedimiento no participado, ratificación solo concerniente a la adecuación del texto a la Constitución, dejando la posibilidad de que el Tribunal Constitucional resolviera las discrepancias últimas en términos estrictamente jurídicos. Soluciones de este tipo son más parecidas a las utilizadas en los sistemas federales, pero en la Constitución se sustituyeron por el pactismo (de raigambre foral antigua, revitalizado por la Constitución de 1931, y traído a los procedimientos

estatutarios de 1978 sin demasiada elaboración crítica previa) que provoca los problemas indicados. Ni siquiera, la básica componente jurídica del procedimiento estatutario, consistente en plantear un recurso previo de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, contra el proyecto de Estatuto, que previó el artículo 79 LOTC, ha servido para mucho porque fue inmediatamente suprimido.

Todo ello ha conducido, según creemos, sumado a la inagotable reivindicación de mayores cotas de autogobierno de los nacionalismos periféricos, a alimentar el mito de que el proceso estatutario no se distingue del todo del proceso constituyente, ya que, al incoarlo y desarrollarlo, se ejercen poderes que no tienen límite en ninguna norma superior y son, por ello, poderes soberanos.

Ciertamente no todas las expresiones del mito del Estatuto-Constitución se desenvuelven con idénticas pretensiones máximas. El proyecto de Estatuto político aprobado el 30 de diciembre de 2004 por el Parlamento vasco si parece atenerse a dicha concepción (por ejemplo, cuando invoca «el derecho de autodeterminación de los pueblos», el «derecho del pueblo vasco a decidir su propio futuro», la propuesta de una nueva relación con el Estado basada en la «libre asociación», o, más directamente, la inclusión en el proyecto de muchas disposiciones que solo serían compatibles con la Constitución si se acordara la previa reforma de la misma). Cataluña acabaría derivando hacia postulados semejantes a los vascos, asumiendo enunciados como el derecho a decidir o el derecho a la autodeterminación a partir de 2010. Pero antes se produjo la reforma total de su Estatuto, aprobándose otro nuevo por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, que por su extenso contenido ilustra bien el acogimiento de la doctrina estatutaria que estamos comentando.

En el caso del Estatuto catalán de 2006, el mito del Estatuto-Constitución se ha hecho explícito. La forma en que se manifiesta es dotando al Estatuto de la misma o similar estructura que la que tiene la Constitución misma y rellenándolo de contenidos que, formalmente, son muy similares. Es decir, en resumidas cuentas, de una parte dogmática, relativa a los derechos de los ciudadanos establecidos en el territorio concernido, algún enunciado sobre garantías, un compendio de principios al que han de atenerse los poderes públicos al usar sus competencias, otro grupo de preceptos que contienen mandatos al legislador y el enunciado de fines para la Comunidad Autónoma; y, un amplio elenco de reglas concernientes a la organización, competencias y medios de las instituciones autonómicas. En fin, una estructura normativa en la que es, punto por punto, reconocible la de la propia Constitución.

**537.**

*La similitud supuesta del proceso estatutario y el constituyente.*

**538.**

*La concepción constitucional del proyecto vasco de 30-12-2004.*

**539.**

*La aproximación del contenido y estructura de los Estatutos a la Constitución.*

**540.**

*Las diferencias básicas entre el Estatuto y la Constitución.*

Desde luego, los Estatutos de Autonomía, tal y como están regulados en la Constitución de 1978 no tienen naturaleza de normas constitucionales: no son, formalmente, una Constitución. Sobra cualquier argumentación para demostrarlo porque ya hemos dejado evidenciada de su naturaleza de leyes orgánicas aprobadas de acuerdo con procedimientos especiales. Tampoco se reconoce en ninguna parte de la Constitución a dichas leyes el carácter de leyes constitucionales en el sentido de que tengan un valor normativo equiparable. Se integran los Estatutos en el bloque de la constitucionalidad y sirven de parámetro para valorar la constitucionalidad de otras leyes (artículo 28 LOTC). Pero son normas inferiores de rango a la Constitución, pueden ser anuladas por el Tribunal Constitucional y, como ya hemos indicado, se relacionan con las demás leyes del Estado preferentemente dentro del marco del principio de competencia lo que implica equiparación en este punto a rango y fuerza normativa.

Tan solo, por tanto, son una norma superior en relación con las leyes de la propia Comunidad Autónoma.

La circunstancia de que se superpongan sobre una Constitución otras normas de aplicación preferente, no es argumento suficiente para privarla de su condición constitucional, como enseñan las muy diversas aplicaciones del principio de primacía del Derecho comunitario sobre el Derecho de los Estados miembros, que extiende también sus efectos sobre las normas constitucionales mismas (remito de nuevo al volumen quinto). Y, por otra parte, el hecho de que su superioridad sobre otras normas inferiores no esté jurisdiccionalmente garantizada (como ocurre realmente con las leyes autonómicas que violen el Estatuto ya que, aunque un recurso de inconstitucionalidad es posible, resulta difícil que se plantee considerando que una norma antiestatutaria no tiene por qué ser también contraria a la Constitución y, en tal caso, las limitaciones a la legitimación en estos recursos hacen improbable su interposición por los propios órganos autonómicos autores de la ley), tampoco es suficiente para privarla de su condición constitucional como, en este específico caso, enseña la historia del constitucionalismo europeo en el que, durante casi siglo y medio, las Constituciones se han mantenido sin protección jurisdiccional alguna frente a las reformas o violaciones intentadas o consumadas por el legislador ordinario. El hecho de que, por tal falta de garantía, operen como Constituciones flexibles, tampoco implica la pérdida de la condición constitucional del texto.

Pero, en definitiva, dado que los Estatutos de Autonomía no son, desde un punto de vista formal, Constituciones, sino leyes orgánicas

**541.**

*Subordinación a la Constitución.*

**542.**

*La supremacía formal y material no es una característica indispensable para reconocer naturaleza constitucional a una norma.*

sin valor constitucional, ninguno de los demás argumentos, del tipo de los indicados, que pudiera usarse para alimentar el mito del Estatuto-Constitución, podría ser definitivamente útil para transformar su naturaleza o cambiar su posición en el ordenamiento jurídico general, que es la que tenemos explicada.

Mejores resultados podrían obtenerse, a efectos de aproximar la naturaleza del Estatuto a la de la Constitución, recordando que, a veces, la doctrina y la jurisprudencia han estimado que existen leyes que, por su contenido, son materialmente constitucionales. Por no ir más lejos a la búsqueda de ejemplos y usar uno de escasa significación política, bastará la cita del Título Preliminar del Código Civil donde se contiene una regulación del sistema de fuentes y de la aplicación de las normas que es materialmente constitucional sin ninguna duda. Otra cosa es que dicha condición sirva para mucho desde el punto de vista formal ya que cualquier otra ley que desconozca o se aparte de las precisiones del Código, sería tan válida como aquel. Pero nadie negará el valor que habitualmente se reconoce a sus criterios sobre el comienzo y la cesación de la eficacia de las normas, aplicación de las mismas en el espacio y en el tiempo, interpretación, etc. Son reglas que podrían estar en la Constitución.

En un sentido paragonable, todos los Estatutos de Autonomía, además de establecer regulaciones pormenorizadas de las materias que el artículo 147.2 CE les encomienda, son, en cuanto norma institucional básica de una Comunidad, un cauce adecuado para el reconocimiento, en términos de Derecho, de sus peculiaridades culturales, históricas, sus aspiraciones como colectividad territorial, las singularidades a que deben atenerse sus políticas. En este sentido, pueden comportarse, como lo hacen las Constituciones, proclamando principios, estableciendo mandatos, reconociendo valores, etc., que han de ser respetados por el legislador. El legislador autonómico está obligado a acatarlos y desarrollarlos, porque el Estatuto opera sobre él como norma superior. En cuanto que la Constitución reconoce la autonomía de las nacionalidades y regiones (artículo 2) y ampara y respeta los derechos históricos (Disposición Adicional primera), está aceptando también que aquellos principios, mandatos y valores, recogidos en los Estatutos, merezcan ser considerados como integrantes de la Constitución material, que debe ser respetada lealmente por todos los poderes públicos, aunque no cuente, al servicio de su protección, con las garantías específicas de la Constitución formal, ni en términos de supremacía normativa ni de vigencia ni de defensa jurisdiccional.

**543.**

*¿Forman parte los Estatutos de la Constitución material?*

**544.**

*Constitución histórica, compendio de valores y convicciones.*

Aunque usando una aproximación distinta, M. ARAGÓN ha observado que los Estatutos no solo forman parte del bloque de la constitucionalidad, en cuanto que sirven como norma de referencia para controlar la constitucionalidad de las demás normas, sino que se integran en lo que denomina «bloque constitucional», es decir que sus normas cumplen una verdadera función constitucional, al completarla con determinaciones esenciales. Al integrarse en el bloque constitucional también ocupa una posición jerárquica superior a las demás leyes del Estado. No compartimos esta tesis por razones ya explicadas, pero indudablemente es otra manera de aproximarse a los fundamentos del carácter singular del Estatuto y su equiparación, en algunos aspectos materiales, a la Constitución misma.

**545.**  
La semejanza  
a la Constitución  
por razón  
del contenido.

Desde esta perspectiva resultará ahora más asequible el análisis de la otra vertiente de la ideología del Estatuto-Constitución: la que se manifiesta dotando a la norma estatutaria de una estructura y contenidos semejantes a los de la Constitución estatal. El modelo más depurado es el que han presentado los proyectos de reforma del Estatuto catalán.

**546.**  
Norma de  
autorganización.

El Estatuto es, esencialmente, una norma de organización. Regulaciones organizativas son las que impone, como contenido mínimo del Estatuto, el artículo 147.2 CE. Pero el artículo 147.2 CE hay que interpretarlo como una garantía de Estatuto, el aseguramiento de que determinadas reglas estarán necesariamente en la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, como una reserva de Estatuto, en fin. A su carácter absoluto o relativo y demás características constitucionales nos referiremos en apartados sucesivos. Nos interesa ahora destacar que esa condición de mínimos que hay que atribuir a los contenidos que determina el artículo 147.2 deja abierta, naturalmente, la posibilidad de que también incluya otros que sean compatibles con la Constitución.

**547.**  
Contenidos  
ampliados respecto  
del artículo 147.2 CE.

Esta ampliación del contenido del Estatuto más allá de las determinaciones mínimas exigidas por el artículo 147.2 CE ha sido completamente normal, e incontestada, desde la primera redacción de los ahora vigentes. Son muchas y muy variadas estas regulaciones ampliatorias del contenido ordinario y básico del Estatuto, pero una sistematización mínima exigiría recoger los siguientes tipos de normas:

**548.**  
Regulaciones per  
saltum respecto del  
contenido de leyes  
estatales futuras.

a) Regulaciones *per saltum* respecto del contenido de leyes estatales a las que la Constitución confía precisar el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas remitiéndose al Estatuto para que, una vez aprobadas dichas leyes estatales, atribuyan

a las Comunidades Autónomas las competencias que, en tal marco constitucional y legal, pudiera corresponderles (tal construcción escalonada del reparto de competencias está prevista, por ejemplo, en materia de policías autonómicas —artículos 13 y 14 EC y 17 EPV—, en relación con lo que establece el artículo 149.1.29.ª CE; lo mismo ocurre en materia de Administración de Justicia en virtud de lo establecido en el artículo 152.1 CE). Estas anticipaciones estatutarias al agotamiento de la regulación del reparto competencial por leyes estatales, que fue imprescindible cuando se aprobaron los primeros Estatutos porque las leyes estatales a las que la Constitución se remitía específicamente no habían sido aún aprobadas, se consideraron legítimas por la jurisprudencia constitucional, que aprobó la existencia en los Estatutos de «cláusulas subrogatorias» (SSTC 108/1986, 56/1990, 62/1990 y 105/2000) que asumían para la Comunidad Autónoma las competencias que las leyes específicas reguladoras de cada institución concernida, no atribuyeran exclusivamente al Estado.

b) Aunque no fijadas de un modo ordenado en los Estatutos, pueden encontrarse en muchos de ellos preceptos que reproducen otros constitucionales en materia de derechos o que precisan o amplían, incluso, la referencia a algunos específicos (artículo 3.4 EC en materia de protección de las minorías lingüísticas).

c) Se encuentran, en los Estatutos vigentes, normas que contienen mandatos dirigidos al legislador estatal. Es característico el artículo 28 EPV: «La Administración civil del Estado en el territorio vasco se acomodará al ámbito geográfico de la Comunidad Autónoma». También normas relativas a la participación de la Comunidad Autónoma en órganos, servicios o instituciones estatales. Por ejemplo, artículo 30 EG y sus semejantes en todos los demás Estatutos, sobre participación de la Comunidad Autónoma en el sector público económico estatal.

d) Se prevén en los Estatutos transferencias de competencias que el Estado acordará a favor de la Comunidad Autónoma correspondiente (v. gr. artículo 13.2 de la primera redacción del Estatuto asturiano y, en idéntico sentido, los demás de su época).

e) Contienen los Estatutos bastantes normas que tratan de dirigir o inspirar las actuaciones futuras del legislador ordinario, principalmente del autonómico. Un ejemplo paradigmático lo ofrece el artículo 12 del Estatuto de Andalucía. Reproduce, por una parte, fórmulas que están en el artículo 9.2 CE, asumiendo la Comunidad Autónoma la promoción de las «condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los

**549.**

*Fundamentos y límites.*

**550.**

*Reproducción de otros preceptos constitucionales.*

**551.**

*Mandatos al legislador estatal.*

**552.**

*Previsión de transferencias.*

**553.**

*Normas de orientación o programación del legislador ordinario.*



grupos en que se integren sean reales y efectivas», la responsabilidad de remover los «obstáculos que dificulten o impidan su plenitud», y la obligación de propiciar la «efectiva igualdad del hombre y la mujer andaluces». Recordados estos principios (que reproducen o sacan consecuencias obvias de otros constitucionales), continua el precepto citado indicando que «para todo ello, la Comunidad autónoma ejercerá sus poderes con los siguientes objetivos básicos...», y establece a continuación una larga lista de objetivos que van desde «la consecución del pleno empleo», al «acceso de todos los andaluces a niveles educativos y culturales que les permita su realización personal y social», el «aprovechamiento y potenciación de los recursos económicos de Andalucía», la superación de las causas que provocan «la emigración de los andaluces», el «fomento de la calidad de la vida», la «superación de los desequilibrios existentes», el «desarrollo industrial», etc.

**554.**

*Inexistencia de objeciones jurisprudenciales a las normas estatutarias expansivas.*

Todos estos grupos de normas aparecieron, por tanto, en los primeros Estatutos de Autonomía, eran una manifestación extensiva de las regulaciones mínimas establecidas en el artículo 147.2 CE, y fueron aceptadas, sin contestación, en una práctica autonómica de un cuarto de siglo en que tales preceptos se invocaron innumerables veces en la legislación autonómica que desarrolló los Estatutos y en la jurisprudencia que los aplicó.

**555.**

*Ampliación de las normas atípicas.*

Las reformas de los Estatutos tramitadas a partir de 2005, bajo el liderazgo de la reforma del Estatuto catalán (más que del vasco, en el que las connotaciones que ahora analizamos han quedado disimuladas y casi inadvertidas por la importancia política de la pretensión principal que la reforma estatutaria vasca sostuvo en 2004-2005, que fue su aspiración a tener fuerza constituyente), han ampliado, ordenado y sistematizado mucho mejor, y con innegable ambición, aquella clase de normas, las normas de principio, los valores, los derechos, mandatos y programas, de modo que el texto estatutario resultante no se diferencie mucho, en cuanto a su orden y contenidos formales, al de la Constitución.

### **B) Límites a la consagración de principios, a las declaraciones de derechos y a los mandatos al legislador contenidos en los Estatutos**

**556.**

*Estatutos con apariencia de Constitución.*

El mito del Estatuto-Constitución ha tratado de realizarse en este caso sin pretender que aquel sea fuente de un poder constituyente o soberano, pero dotando a la norma de una apariencia evidente de Constitución por razón de sus contenidos. Si se ensaya una clasificación de las normas estatutarias que han incorporado esas reformas, se

encontrarán: a) valores y principios; b) declaraciones de derechos; c) normas de organización de los poderes y relativas a las competencias; d) mandatos al legislador.

De la legitimidad de estas incorporaciones no cabe dudar en términos generales porque, además de que, en sí mismas, no tienen por qué ser contrarias a la Constitución, habían sido pacíficamente admitidas, como ya hemos indicado por una práctica de veinticinco años. Cuestión distinta es que, entre tales regulaciones, no haya algunas que sean, de modo específico, constitucionalmente inaceptables. Y, al margen de todo ello, quizás la cuestión teórica de carácter general más decisiva sea la de resolver sobre el valor que puedan tener las normas estatutarias a las que nos estamos refiriendo.

Las normas relativas a la organización de la Comunidad y la determinación de sus competencias son, con mucho, las más importantes de todas y al mismo tiempo, las que constituyen el contenido típico del Estatuto. Respecto de ellas, los problemas esenciales radican en si pueden las normas estatutarias anticiparse a regulaciones que la Constitución confía a la ley estatal. La legitimidad de estas operaciones dependerá de que el Estatuto no sustituya ni condicione lo que la ley estatal establezca, sino que asuma, sin matices, lo que aquella puede establecer en el futuro.

Analizaremos ahora, por tanto, sucesivamente, el valor normativo que cabe reconocer a los principios recogidos en los Estatutos, las declaraciones de derechos y sus garantías y los mandatos al legislador, que son los tres grupos de preceptos no típicos con los que la norma estatutaria pretende tener los mismos brillos o mirarse en el mismo espejo que la Constitución.

1.º Los Estatutos de Autonomía recogen valores y principios que están expresamente enunciados en la Constitución, junto a otros que, al menos en su expresión literal, están explicitados de un modo más detallado en los textos de los Estatutos. No nos detendremos ahora a explicar las distinciones básicas entre reglas y principios, ni la creciente significación que los principios generales tienen en los ordenamientos jurídicos actuales. Los principios generales tienen un proceso de formación diverso pero siempre resultan de las concepciones básicas que los aplicadores del Derecho tienen sobre la significación de cada institución. Sirven para dar sentido y completar la regulación de las instituciones, como criterios de interpretación de las regulaciones legales y del sistema jurídico entero. Sus formas de positivación son también diferentes. Algunos aparecen enunciados solo en las obras doctrina-

**557.**

*La constitucionalidad de las regulaciones que quedan fuera del marco del artículo 147.2 CE.*

**558.**

*Límites de las normas sobre organización y competencia.*

**559.**

*La incorporación al Estatuto de declaraciones sobre valores y principios.*

**560.**

*La formación de los principios generales.*

**561.**

*Positivación y rango de los principios.*

les. Pero cuando empiezan a tener fuerza normativa es a partir de su reconocimiento en la jurisprudencia, o por el legislador o en la propia Constitución. Existen, por tanto, principios recogidos a escala jurisprudencial, legislativa y constitucional. Dada esta variedad de fuentes de positivación de los principios generales, ninguna duda cabe de que tanto los principios como los valores pueden tener una sede normativa adecuada en los Estatutos de Autonomía. Los principios tienen una posición diferente en el ordenamiento jurídico, cuando se recogen en normas escritas, que depende siempre del rango de la norma que los recibe. No puede oponerse un principio jurisprudencial a lo establecido en la ley, ni un principio de raigambre legal a lo establecido en la Constitución (con la salvedad, en todo caso, de que las confrontaciones entre principios no imponen siempre decisiones sobre su incompatibilidad sino juicios de ponderación). Con estas limitaciones, los valores y principios que recogen los Estatutos de Autonomía tienen en el ordenamiento jurídico el rango propio de aquellas normas. Cuando son reproducción de otros contenidos en la Constitución, el valor que cabe reconocerles es el que corresponde a las normas constitucionales, sin que su incorporación al Estatuto pueda desmerecerlo. En buena técnica legislativa, sería preciso que esta reiteración, en normas de diferente rango, de las mismas formulaciones, se hiciera dejando claro el origen de la regulación, para que no se plantearan dificultades respecto de la posición del principio en el ordenamiento general. Pero, con estas limitaciones, el Estatuto es tan buen asentamiento para un principio general como puede serlo cualquier otra ley. Tampoco es obstáculo la reiteración. No existe, que conozcamos, ninguna reprobación a la circunstancia de que las leyes recojan principios que son desarrollo lógico de otros establecidos en la Constitución (por ejemplo, los principios de buena fe y de confianza legítima, recogidos en el artículo 3.2 de la Ley 30/1992, están emparentados con el principio de seguridad jurídica reconocido por el artículo 9.3 de la Constitución), ni incluso a que los reproduzcan exactamente (un principio central, como el de legalidad, establecido en el artículo 9.3 CE, se repite en normas básicas de la legislación administrativa como la citada o la Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa, de 13 de julio de 1998, o de la Ley General Tributaria de 2003, etc.).

**562.**

*La legítima  
incorporación  
de principios  
al Estatuto.*

**563.**

*Principios que  
reproducen otros  
constitucionales.*

**564.**

*Límites  
a los principios  
estatutarios.*

El límite, pues, a la incorporación de principios al texto de los Estatutos no puede ser otro que la contradicción con la Constitución, o la matización o minoración del valor de los que están reconocidos en la misma. También, los que suponen asumir la función normativa que está atribuida en la Constitución a leyes estatales.

2.º Por lo que concierne a las declaraciones de derechos y sus garantías, quizá sea esta la más expresiva de las expansiones que las reformas de los Estatutos, a partir del catalán, han incorporado para asimilarse a la Constitución. La incorporación de una larga parte dogmática a los Estatutos, mejor ordenada y sistematizada y más completa que la que figuraba en sus redacciones originales, aproxima la forma del Estatuto a la de la Constitución, sin ninguna duda. Deja de ser el Estatuto una norma compuesta fundamentalmente de reglas de organización y competencia, para incluir una parte dogmática relativa a los derechos de los ciudadanos. De esta manera, se realiza el ideal constitucional que proclamó el viejo artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, en el sentido de que una Constitución, para serlo, además de organizar la separación de poderes, tiene que establecer también la garantía de los derechos.

Las cuestiones que estas regulaciones de derechos suscitan son esencialmente las dos siguientes: a) si se trata verdaderamente de derechos fundamentales; b) si pueden rebajar el contenido de los derechos reconocidos en la Constitución, establecer un estándar de protección diferente o, incluso, ampliar la nómina de tales derechos.

a) Los derechos fundamentales, para tener verdaderamente tal condición, tienen que contar con un sistema de protección específico frente al legislador y los demás poderes del Estado. Las Declaraciones de derechos europeas, bien formuladas en textos separados como las francesas de 1789 y 1793, bien incluidas en los propios textos constitucionales, carecieron durante cerca de siglo y medio de esa protección específica frente al legislador. Los derechos fueron durante todo el siglo XIX y buena parte del siglo XX, lo que el legislador decidía que fuesen al regularlos.

En otro lugar hemos estudiado con detenimiento el largo y portentoso proceso de construcción teórica y de realización constitucional que sirvieron para someter al legislador a los derechos. Se hizo, por una parte, excluyendo que las regulaciones legislativas pudieran operar con absoluta libertad al regular los derechos consagrados constitucionalmente (a través de las técnicas de la garantía institucional primero, y del contenido esencial posteriormente) y, sobre todo, terminó por establecerse, además de un sistema de garantías jurisdiccionales específicas para la protección de los derechos, un sistema de control de la constitucionalidad de las leyes que pudieran vulnerar lo establecido en la Constitución. Solo a partir de este momento la Constitución, y sus declaraciones de derechos, empezaron a ser efectivamente normas superiores a todas las demás.

**565.**

*Incorporación al Estatuto de declaraciones de derechos.*

**566.**

*Parte dogmática y orgánica del Estatuto.*

**567.**

*Los derechos declarados en el Estatuto ¿son fundamentales?*

**568.**

*Las garantías de los derechos frente al legislador.*

**569.**

*Los derechos estatutarios carecen de la misma protección que los constitucionales, salvo que los reproduzcan.*

Analizadas las regulaciones de derechos contenidas en los Estatutos bajo este prisma, resulta notorio que los derechos en ellos contenidos no tienen la condición de derechos fundamentales, porque carecen de las garantías y de la protección que acaba de mencionarse. Por mejor decir, no tienen la condición de derechos fundamentales, salvo que sean simple reproducción o explicitación de los que aparecen declarados en la propia Constitución. Vale tanto la reproducción textual como los desarrollos mínimos de orden lógico o sistemático que ayudan a alumbrar nuevos derechos que cabe entender comprendidos en otros que la Constitución consagra expresamente. También este proceso de desdoblamiento de los enunciados sobre derechos, a partir de las reglas y los principios constitucionales, es un fenómeno absolutamente común en la práctica legislativa y jurisprudencial, que hemos estudiado en el volumen quinto, de la que no hay razón alguna para excluir a los Estatutos de Autonomía. Si las leyes pueden reproducir y utilizar los enunciados constitucionales, tampoco hay motivo que justifique que los Estatutos de Autonomía no puedan hacer lo mismo.

**570.**

*Derechos exclusivamente estatutarios.*

Cuando los Estatutos declaran derechos a favor de los ciudadanos domiciliados en el territorio de la Comunidad Autónoma específicamente, o para amparar a categorías específicas de ellos, la protección de estos derechos se sitúa en un nivel diferente. Sin duda las leyes autonómicas que vulneren el Estatuto, o que no lo apliquen, podrán ser inconstitucionales. Pero ni los Estatutos ni las leyes procesales generales del Estado tienen establecido, entre nosotros, acciones judiciales claras que puedan iniciarse para evitar una u otra clase de infracciones.

**571.**

*Garantías reducidas.*

En el caso de los recursos de inconstitucionalidad, la legitimación es muy limitada y, además, es bastante discutible que una acción de tal clase pudiera utilizarse contra normas que son simplemente antiestatutarias pero no necesariamente inconstitucionales. Por otra parte, las acciones por inactividad de la Administración, planteables en sede contencioso-administrativa (artículo 29 LJCA de 1998), no pueden interponerse contra la inactividad del legislador.

**572.**

*Derechos estatutarios disponibles para el legislador.*

La conclusión es que estos derechos extraconstitucionales que reconocen los Estatutos, están a la disposición del legislador prácticamente, sin que pueda oponerse garantía alguna a sus decisiones. Situación semejante, por tanto, a la que fue característica de todos los derechos constitucionales antes de que se impusieran límites a la acción del legislador y se reconociera la superioridad normativa de la Constitución, garantizada por un sistema específico de recursos.

b) Por lo que concierne al nivel de protección de los derechos, los Estatutos pueden reproducir los declarados en la Constitución pero, desde luego, no está a su alcance negarlos o rebajar su contenido por cualquier medio. Una minoración de este género no solo sería contraria a la Constitución, sino a los demás estándares de derechos establecidos actualmente en el ámbito europeo: el estándar comunitario, positivizado en la Carta de Derechos de 2000 (con valor Tratado desde 2007), y el estándar fijado en el Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de 1950.

Esta aseveración es absolutamente incuestionable por cuanto concierne a los derechos civiles y políticos, pero puede ser bastante más discutible por lo que respecta a los derechos económicos y sociales. La razón es que en el caso de los primeros, la actividad legislativa que es precisa para hacer efectiva su aplicación es, normalmente, escasa. No es preciso contar ni con estructuras administrativas adecuadas, ni con un fuerte apoyo de los poderes públicos, para que puedan ejercitarse los derechos de asociación, o de reunión, o de participación política, o de huelga. Pero el contenido de algunos derechos sociales, como el derecho a la sanidad o a la seguridad social, o incluso de algunos derechos enunciados en nuestra Constitución como derechos fundamentales, como es el caso de la educación (artículo 27 CE, situado en la Sección 1.ª del Capítulo II, Título II de la Constitución, y formando parte, por tanto, de los derechos especialmente garantizados), requieren de una acción legislativa y administrativa complementaria, de cuya orientación dependerá el contenido efectivo de esos derechos. Como quiera que el legislador que debe dotar de un contenido efectivo a los derechos sociales es aquel que, en el marco del reparto constitucional de competencias, tenga atribuida la materia como propia, será el legislador autonómico el que tenga que formular las regulaciones correspondientes cuando la materia sea de su competencia. Esto significa que, obviamente, el estándar de protección de los derechos económicos y sociales en cada una de las Comunidades Autónomas puede ser diferente. Este es un efecto del principio autonómico que impone, entre otras consecuencias, la posibilidad de que se desarrollen políticas legislativas diferenciadas en cada una de las Comunidades Autónomas constituidas.

El legislador estatal, cuando tiene competencias para hacerlo, puede intentar establecer estándares comunes de protección en relación con algunos derechos sociales, lo que impedirá que las Comunidades Autónomas ejerciten sus políticas legislativas situándose por debajo de dicho estándar. Pero nada impide que se limiten a respetar los mínimos o, en el otro extremo, que superen el estándar fijado en la legislación estatal. Una

**573.**

*El estándar de protección de los derechos.*

**574.**

*El diferente nivel de protección de los derechos sociales y económicos.*

**575.**

*El contenido de los derechos sociales depende del reparto de competencias.*

**576.**

*Estándares comunes de protección.*

**577.**  
Ejemplos  
de fijación  
de estándares  
estatales: el caso  
de la sanidad.

operación uniformadora de este género (probablemente plausible desde el punto de vista de la uniformidad de los derechos, pero técnicamente discutible), es la que ha llevado a cabo la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud que, aprovechando la competencia estatal en materia de bases y coordinación de la sanidad (artículo 149.1.16.<sup>a</sup>) ha establecido, justamente, contenidos básicos de los derechos a las prestaciones sanitarias en todo el territorio del Estado. Pero no siempre el Estado cuenta con competencias que permitan la determinación de sus contenidos básicos. Ni la reserva de ley orgánica para la regulación de los derechos fundamentales establecida en el artículo 81.1 CE alcanza a la regulación del contenido de todos los derechos económicos y sociales, según es ya un lugar común en la jurisprudencia constitucional, ni la atribución al Estado, en el artículo 149.1.1.<sup>a</sup>, de la competencia para fijar las condiciones básicas del ejercicio de los derechos en todo el territorio del Estado puede entenderse, según ha establecido también la jurisprudencia constitucional, como una competencia horizontal y universal, que permita la regulación de cualquier materia en que los derechos económicos o sociales aparezcan afectados. Lo aceptable, como máximo, según la indicada jurisprudencia constitucional (que arranca de las SSTC 5, 25, 32, 37 y 42/1981, manteniéndose con el contenido que indicamos hasta hoy. *Vid.* por ejemplo STC de 27 de febrero de 2002), es el establecimiento de los principios regulatorios básicos, pero no la fijación de contenidos generales e imperativos para todos los derechos de aquella clase, ya que si tal cosa se hiciera quedarían completamente vaciadas de contenido las competencias autonómicas.

**578.**  
El límite  
del principio  
de igualdad.

Por supuesto, en fin, que la singularidad autonómica en materia de derechos económicos o sociales no puede fundarse violando el principio de igualdad. Serían reprobables todas las regulaciones diferenciales basadas en la raza, la religión, el origen, nacimiento o sexo (artículo 14 CE), o las que impliquen una discriminación por tales motivos en el acceso a los servicios. Pero estas violaciones, de producirse, ocurrirán normalmente con ocasión de la regulación legislativa del derecho, no al enunciarlo o declararlo en el Estatuto.

**579.**  
Alcance y límites de  
los mandatos al  
legislador.

3.º El tercer gran bloque de normas, que no forman parte del contenido típico de los Estatutos de Autonomía, pero que estos han incluido desde siempre, aunque con más fuerza incluso con ocasión de las reformas, es el de los mandatos al legislador. Los mandatos al legislador, fijándole objetivos, o usando el procedimiento de marcar los fines que el Estado o una Comunidad determinada pretende obtener, es una técnica muy arraigada en las Constituciones europeas, principalmente a partir de la Constitución de Weimar de 1919.

Desde esta Constitución, la doctrina alemana abrió un debate sobre la significación o la inutilidad de las normas programáticas, que no ha acabado de concluir en posiciones de consenso (lo hemos recordado en el volumen quinto). La cuestión a decidir es la medida en que el legislador ordinario está vinculado por estos imperativos constitucionales. Y la conclusión más habitual se inclina por reconocer que los mandatos al legislador son encargos de regulación, propuestas de objetivos políticos, para cuya definición y ejecución cuenta el legislador con un margen extenso de discrecionalidad, insusceptible de reducción por ninguna otra vía que no sea la política.

Cuando se aprobaron los primeros Estatutos de Autonomía en España, también se incluyeron en ellos muchas normas programáticas, que ahora han proliferado más con ocasión de las reformas. Apenas hubo debate sobre su legitimidad constitucional, por contraste con lo ocurrido en ocasión semejante en Italia donde hubo una polémica doctrinal estimable sobre la cuestión. Algunos autores opinaron en este caso que las normas programáticas eran inconstitucionales, en cuanto que suponían un condicionamiento de las competencias que tiene directamente reconocidas el legislador en la Constitución (SORRENTINO, ROMANO, ROVERSI MONACO). Otros, que son un simple producto de la «alta retórica» regionalista, pero sin eficacia alguna (LEVI). Pero una parte importante de la doctrina estimó que, si no vulneran la Constitución y son esencialmente repetitivas de reglas y principios constitucionales, nada cabe oponer a su validez.

También en nuestro criterio las normas de contenido programático solo podrían considerarse inconstitucionales si se interpreta que atribuyen a la Comunidad Autónoma competencias que en la Constitución están conferidas al Estado, o impiden o menoscaban de algún modo su ejercicio. El problema de la vinculación o no del legislador regional a los mandatos contenidos en el Estatuto, tampoco puede resolverse de otra manera que la ya indicada: tales mandatos, el señalamiento de fines, la formulación de programas, marcan orientaciones al legislador ordinario, para cuya ejecución cuenta este con una amplia discrecionalidad.

Cosa distinta es el valor que quepa reconocer a tales mandatos al legislador, si el destinatario de los mismos es el legislador estatal. En los proyectos de reforma de los Estatutos vigentes es posible encontrar mandatos de esta clase, que parecen exigir del legislador estatal, por ejemplo, la reestructuración de algunas instituciones (el Tribunal Constitucional, las diversas Agencias reguladoras de sectores económicos relevantes, etc.). Como ya hemos señalado en el apartado ante-

**580.**  
*El debate tradicional sobre las normas programáticas.*

**581.**  
*Las normas programáticas de los Estatutos.*

**582.**  
*Naturaleza y fuerza.*

**583.**  
*Limites de las normas programáticas.*

**584.**  
*El valor de los mandatos estatutarios dirigidos al legislador estatal.*



**585.**

*Mandatos vinculados a las competencias.*

rior, habría que distinguir, para valorar estas regulaciones, cada una de las hipótesis que se encuentran en los Estatutos que no son idénticas. Al menos, convendría diferenciar las siguientes: a) el señalamiento de mandatos u obligaciones al legislador estatal que son consecuencia directa e inmediata de las competencias que la Comunidad Autónoma tiene reconocidas y que no pueden ejercerse sin la adopción de dichas medidas legislativas estatales; en términos generales, esta clase de recordatorios de la necesidad de una acción legislativa complementaria al Estatuto es legítima. b) Mandatos al legislador que consisten en la usurpación de su función, sustituyéndola por una regulación estatutaria determinante del contenido futuro de la ley estatal; por ejemplo, asumiendo competencias por delegación del Estado, o regulando instituciones o materias que están atribuidas al legislador estatal: regular el poder judicial, en lugar de la ley orgánica estatal que tiene confiada la misión constitucional de hacerlo (artículo 152.2 CE), regular la delimitación territorial del Estado, prescindiendo de las divisiones establecidas en las leyes estatales, regular la composición del Tribunal Constitucional, etc. Todos estos mandatos que consisten en la sustitución del legislador estatal son constitucionalmente inadmisibles. c) Mandatos o asignación de tareas al legislador, pero sin sustituirlo: pueden consistir estas operaciones en la incorporación a los Estatutos de cláusulas subrogatorias consistentes en aceptar anticipadamente las disposiciones que, en beneficio de la Comunidad Autónoma, puedan contener disposiciones estatales futuras cuyo contenido no se condiciona; o también cláusulas estatutarias que contienen simples reenvíos a la legislación estatal, aceptando lo que en ella se contenga, por ejemplo en materia de organización o de competencia, y aceptando igualmente que la norma estatal a la que la autonómica reenvía pueda ser libremente modificada por el Estado. Esta clase de reenvíos, que no implican dotar a las normas estatales futuras de la rigidez formal de las normas estatutarias, también puede estimarse constitucionalmente legítima.

**586.**

*Mandatos que usurpan la función del legislador.*

**587.**

*Mandatos que asignan tareas y no sustituyen al legislador.*

La STC 31/2010, de 28 de junio, ha sido, de todas las dictadas por el Tribunal Constitucional, la que de un modo más pormenorizado y extenso ha examinado los límites «cuantitativos» y «cualitativos» (FJ 6) de los Estatutos, con ocasión de la impugnación del Estatuto de Cataluña de 2006. Su evaluación es en todo coincidente con la que figura expuesta en los párrafos anteriores en relación con la incorporación al Estatuto de catálogos de derechos fundamentales, normas programáticas, recomendaciones o mandatos al legislador, regulaciones *per saltum*, o interpretaciones de categorías constitucionales. No es caso reproducir entera dicha importante sentencia, crucial en

la historia de la jurisprudencia constitucional, pero pueden resumirse algunos de sus párrafos para poner de manifiesto la indicada coincidencia:

— «Derechos fundamentales son, estrictamente, aquellos que, en garantía de la libertad y de la igualdad, vinculan a todos los legisladores, esto es a las Cortes Generales y a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, sin excepción. Esta función limitativa sólo puede realizarse desde la norma común y superior a todos los legisladores, es decir, desde la Constitución, norma suprema que hace de los derechos que en ella se reconocen un límite insuperable para todos los poderes constituidos... Los derechos reconocidos en los Estatutos de Autonomía han de ser, por tanto, cosa distinta. Concretamente, derechos que sólo vinculen al legislador autonómico» (FJ 16).

— «Ahora bien, bajo la misma categoría "derecho" pueden comprenderse realidades normativas muy distintas, y será a éstas a las que haya de atenderse, más allá del puro *nomen*, para concluir si su inclusión en un Estatuto es o no constitucionalmente posible...». En muchos casos se trata más bien de «mandatos dirigidos al legislador, bien imponiéndole un hacer o una omisión que se erigen en objeto de una pretensión subjetiva exigible ante los tribunales de justicia; bien obligándole a la persecución de un resultado sin prescribirle específicamente los medios para alcanzarlo y sin hacer de esa obligación el contenido de ningún derecho subjetivo, que sólo nacerá, en su caso, de las normas dictadas para cumplir con ella» (FJ 16).

— «En el nuevo Estatuto catalán se prodiga sobre todo, según veremos, sin que falten proclamaciones de derechos subjetivos *strictu sensu*, el segundo tipo de derechos, es decir, mandatos de actuación a los poderes públicos, ya estén expresamente denominados como "principios rectores", ya estén enunciados literalmente como derechos que el legislador autonómico ha de hacer realidad y los demás poderes públicos autonómicos respetar. Lo decisivo para pronunciarse sobre su legitimidad constitucional será, en cada caso, si los mandatos en ellos comprometidos vinculan exclusivamente al poder público catalán y, naturalmente, si solo pretenden hacerlo en el marco de sus competencias. Este tipo de derechos estatutarios, que no son derechos subjetivos sino mandatos a los poderes públicos (STC 247/2007, FFJJ. 13 a 15) operan técnicamente como pautas (prescriptivas o directivas, según los casos) para el ejercicio de las competencias autonómicas» (FJ 16).

— «Un límite cualitativo de primer orden al contenido posible de un Estatuto de Autonomía es el que excluye como contenido de ese tipo de norma la definición de categorías constitucionales. En realidad, esta delimitación es la que hace justicia a la naturaleza del Estatuto de Autonomía, norma subordinada a la Constitución, y la que define en último término la posición institucional del Tribunal Constitucional como intérprete supremo de aquella. Entre dichas categorías figuran el concepto, contenido y alcance de las funciones normativas de cuya ordenación, atribución y disciplina se trata en la Constitución en cuanto norma creadora de un procedimiento jurídicamente reglado de ejercicio del poder público. Qué sea legislar, administrar, ejecutar o juzgar; cuáles sean los términos de relación entre las distintas funciones normativas y los actos y disposiciones que resultan de su ejercicio; cuál el contenido de los derechos, deberes y potestades que la Constitución erige y regula son cuestiones que, por constitutivas del lenguaje en el que ha de entenderse la voluntad constituyente, no pueden tener otra sede que la Constitución formal ni más sentido que el prescrito por su intérprete supremo (artículo 1.1. LOTC)» (FJ 57).

## 5. LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS

### A) Los procedimientos a seguir y su regulación

El artículo 147.3 de la Constitución establece que la reforma de los Estatutos «se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales mediante ley orgánica». El precepto se limita a habilitar la posibilidad de que los Estatutos establezcan un procedimiento singular de reforma, no lo impone necesariamente. Salvo para el caso de los Estatutos a los que se refiere el artículo 152.2 CE para los que, al menos, se fija como requisito necesario para la reforma su aprobación en referéndum entre los electores inscritos en los centros correspondientes. En lo demás, tanto estos como los demás Estatutos tienen una amplia disponibilidad para regularla.

Dada esta apertura, los trámites de la reforma que se han establecido en los Estatutos presentan cierta variedad, que afecta a los requisitos de la iniciativa que corresponde especialmente a las instituciones autonómicas. Pero, pueden agruparse las regulaciones en dos bloques, la referida a los procedimientos de reforma de los Estatutos aprobados por la vía del artículo 151 de la Constitución, y los demás de régimen ordinario, aprobados por la vía del artículo 146.

**588.**

*Regulación constitucional.*

**589.**

*Diversidad de los procedimientos de reforma.*

En cuanto los primeros, los cuatro Estatutos elaborados acogién-dose al mencionado precepto (Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalu-cía) han regulado dos procedimientos diferentes, uno simple y otro complejo, dependiendo de la parte del Estatuto que quede afectada (se recoge aquí una técnica de modulación de la rigidez que se corres-ponde con criterios que también expresan los artículos 167 y 168 de la Constitución respecto de su propia reforma).

El procedimiento complejo de reforma es el ordinario para cualquier modificación del Estatuto, salvo las excepciones que resulten de la apli-cación del procedimiento especial cuando corresponda. Los trámites a seguir en la reforma ordinaria (artículos 56 EC, 46 EPV, 56 EG y 74 EA) son los siguientes: la iniciativa de la reforma corresponde al Gobierno autónomo, al Parlamento de la Comunidad Autónoma (a propuesta de una quinta parte de sus miembros, salvo en el caso de Andalucía, donde basta la mayoría de un tercio) o a las Cortes Generales. La propuesta de reforma debe ser aprobada por las Asamblea legislativa o Parlamento por una mayoría de votos que no coincide de unos Estatutos a otros. La aprobación final corresponde, desde luego, a las Cortes, que adopta-rán la ley orgánica correspondiente. Finalmente se someterá a referén-dum de los electores, que han de aprobarlo.

En la hipótesis de que el Parlamento no apruebe la reforma, los Estatutos catalán, gallego y andaluz, prohíben que se vuelva a plantear de nuevo hasta que haya transcurrido un año.

El procedimiento especial contempla las modificaciones del Estatuto que tuvieran por objeto «la simple alteración de la organización de los poderes» de la Comunidad Autónoma y no afecten a las relaciones de la misma con el Estado. El Estatuto vasco establece en el artículo 47 un límite añadido: que tampoco afecte la reforma a los regímenes forales privativos de los Territorios Históricos.

Tal procedimiento parte de un proyecto elaborado por la Asamblea legislativa o Parlamento autónomo, al que sigue un trámite de «con-sulta» a las Cortes Generales (y también a las Juntas Generales de los Territorios Históricos en el caso vasco). Si en el plazo de treinta días a partir de la recepción de la consulta referida, las Cortes Generales no se declarasen «afectadas por la reforma» se convocará, debidamente autorizado, un referéndum sobre el texto propuesto. La aprobación final corresponde a las Cortes mediante ley orgánica.

En los supuestos en que las Cortes «se declarasen afectadas», la tramitación debe seguir por los cauces del procedimiento ordinario.

**590.**

*Estatutos elaborados por la vía del artículo 151 CE: procedimiento simple y complejo.*

**591.**

*Procedimiento complejo y ordinario.*

**592.**

*Procedimiento especial.*

Por tanto, las diferencias esenciales entre ambos procedimientos radican en la no exigencia de una aprobación del proyecto con mayoría cualificada en el Parlamento autónomo y la anteposición del referéndum a la aprobación por las Cortes mediante ley orgánica.

**593.**

*Reformas de los Estatutos aprobados por la vía del artículo 146 CE.*

Por lo que concierne a los procedimientos de reforma de los Estatutos aprobados por la vía del artículo 146, se caracteriza porque su tramitación es mucho más simple: la iniciativa para la reforma corresponde al Gobierno o a la Asamblea legislativa autonómica (los Estatutos exigen mayorías que no coinciden) o a las Cortes Generales (el Estatuto de Asturias, artículo 56, añade la posibilidad de que la iniciativa de la reforma parta de dos tercios de los Ayuntamientos y también del Gobierno de la Nación). La propuesta de reforma requiere la aprobación del Parlamento regional y de las Cortes Generales mediante ley orgánica. Algún Estatuto ha añadido la prohibición de que se someta la propuesta de reforma de nuevo a la Asamblea regional antes de que transcurra un año, en la hipótesis de que hubiera fracasado un intento anterior.

**594.**

*Procedimiento del artículo 47.3 EPV.*

Además de los procedimientos descritos, que podríamos denominar típicos, los Estatutos recogen otras diversas variantes de la reforma. Pueden sintetizarse del modo siguiente: a) El artículo 17.6.b) del Estatuto del País Vasco contempla un supuesto de alteración del régimen de las competencias en materia de policía, que permite la intervención sustitutiva del Estado; el artículo 47.3 del mismo Estatuto, establece una tramitación especial para la reforma de aquel precepto. b) Algunos Estatutos han recogido procedimientos especiales, a los efectos de acordar la alteración de los límites territoriales de la Comunidad Autónoma o incluso de su integración en otra distinta. Respecto de lo primero el artículo 47.2 del Estatuto vasco establece un procedimiento especial relativo a la integración de Navarra en el País Vasco. Respecto de la agregación de otros territorios o municipios, también el artículo 8 del Estatuto vasco contempla un procedimiento singular a seguir para la agregación a la Comunidad Autónoma de territorios o municipios que estuviesen enclavados en su totalidad en el territorio de la misma. La Disposición Adicional 1.<sup>a</sup> del Estatuto andaluz tampoco considera que sea precisa una reforma del Estatuto para incorporar a ella territorios históricos, no integrados actualmente en la misma (se está refiriendo a Gibraltar), «una vez que dichos territorios hayan vuelto a la soberanía española». Para la modificación basta una decisión de las Cortes Generales «previo acuerdo de las partes interesadas». El Estatuto de Cantabria también considera un supuesto de reforma, en su artículo 58, la extinción de la misma Comunidad por integración en otra «a la que le unan lazos históricos y culturales». c) Al margen de los

**595.**

*Procedimiento sobre la integración de territorios nuevos en una CA constituida.*

supuestos que son reformas formales de los Estatutos, que tienen que tramitarse por el procedimiento especial establecido al respecto, también es posible considerar la existencia de muchas modificaciones de los Estatutos que se hacen efectivas sin seguir ningún procedimiento formalizado. A este género pertenecen todas las «*mutaciones estatutarias*» que al igual que las mutaciones constitucionales son modificaciones de los textos que resultan de su práctica interpretativa, de la incidencia que en ellos tienen otras disposiciones ulteriores (muy especialmente, en el caso de los Estatutos, las leyes estatales que influyen en la delimitación de las competencias fijadas en los mismos, fenómeno que ya hemos estudiado y sobre el que no insistimos) o de la misma interpretación de sus normas, que llevan a cabo ordinariamente los Tribunales. Pero también se prevén modificaciones sustanciales de los Estatutos que estos mismos textos excluyen específicamente del procedimiento de reforma. Un ejemplo cabal es el que ofrecen la Disposición Adicional 6.<sup>a</sup>, 2 del Estatuto catalán, 1.<sup>a</sup>, 2 del Estatuto gallego, los apartados 2.º de las Disposiciones Adicionales Únicas de los Estatutos asturiano y cántabro, etc., todos los cuales permiten que, previo acuerdo con la Comunidad Autónoma, el Gobierno tramite como proyecto de ley la modificación de lo previsto en el Estatuto sobre cesión de tributos, precisando al respecto que «la modificación de la presente disposición no se considerará modificación del Estatuto».

**596.**  
«*Mutaciones estatutarias*».

**597.**  
*Modificaciones que no requieren reforma.*

## **B) La concurrencia de voluntades en la reforma y el poder de enmienda de las Cortes Generales**

La cuestión más importante que suscita la reforma de los Estatutos es, sin duda, si es imprescindible la voluntad de la Asamblea legislativa autonómica para impulsarla y aprobarla o, por el contrario, incoado el procedimiento las Cortes Generales pueden tramitar el proyecto hasta aprobarlo como ley orgánica, utilizando en plenitud sus potestades de enmienda. Del ejercicio de estas podría salir una reforma distinta de la pretendida por la Asamblea legislativa autonómica, incluso consistente en una corrección a la baja del contenido de las competencias autonómicas preexistentes.

Se plantea, por tanto, esencialmente, el régimen de la concurrencia de voluntades legislativas para la reforma del Estatuto, con especial énfasis en las potestades de enmienda que le corresponden a las Cortes Generales.

**598.**

*La tramitación parlamentaria del proyecto de reforma.*

Los Estatutos de Autonomía no establecieron, naturalmente porque no les correspondía, el procedimiento a que había de atenerse la tramitación del proyecto de reforma, más allá de las reglas generales descritas en el apartado anterior. El artículo 145 del Reglamento del Congreso de los Diputados tampoco ayudaba mucho a dilucidar la cuestión, ya que se limitó a indicar que la reforma «requerirá aprobación mediante ley orgánica». Solo el Estatuto de la Comunidad valenciana estableció en su artículo 61.4 una previsión sobre la hipótesis de que la propuesta aprobada por la Asamblea regional no fuera aprobada también por las Cortes Generales. En tal caso, decía, «se devolverá a las Cortes valencianas para nueva deliberación, acompañando mensaje motivado sobre el punto o puntos que hubiesen ocasionado su devolución y proponiendo soluciones alternativas». Pero, en todos los demás casos, el carácter vago e impreciso de la regulación del procedimiento, permitía sostener tanto que las Cortes Generales pueden modificar, con ocasión de su examen, el proyecto de reforma aprobado por la Asamblea legislativa autonómica, como lo contrario, es decir que lo aprobado por aquella Asamblea debe traducirse en ley orgánica (las Cortes Generales no tendrían más que un simple voto de ratificación) al menos en la generalidad de los casos, salvo que se apreciase infracciones constitucionales en el proyecto de reforma.

**599.**

*La devolución en el EPV.*

Lo primero que debe hacerse, para valorar cuál de las dos alternativas tiene mayor respaldo constitucional, es distinguir entre los tipos de reforma que pueden intentarse. Si la reforma, por ejemplo, se refiere a las instituciones de la propia Comunidad y no afecta ni a las competencias ni a las relaciones del Estado con ella (esta opción reformista es la simplificada que prevén, como hemos visto antes, los Estatutos vasco, catalán, gallego y andaluz), tendría sentido organizar la aprobación final de las Cortes como una simple ratificación, excluyendo que pueda modificarse la propuesta procedente de la Comunidad Autónoma. Sin embargo si se trata de los procedimientos ordinarios de reforma, la cuestión tiene matices diferentes porque lo que va a decidirse al reformar el Estatuto puede afectar seria y directamente al Estado: el Estatuto no es solo una norma organizativa interna de la Comunidad Autónoma sino una pieza normativa esencial para la organización del Estado mismo: la atribución de competencias a la Comunidad Autónoma implica la delimitación y concreción de las del Estado; el poder legislativo, en definitiva, que se ejerce, es el estatal.

**600.**

*Reformas que afectan a las instituciones y competencias del Estado.*

Por consiguiente, para estos casos hay que establecer un equilibrio correcto entre la voluntad de la Comunidad Autónoma, que no puede ser desvirtuada y enmendada esencialmente, y la voluntad concurrente

**601.**

*Equilibrio entre la voluntad autonómica y la del legislativo estatal.*

del legislativo estatal, que tampoco puede ser volatilizada para convertirla en un trámite ayuno de reflexión y debate.

Por esta última razón, no cabe duda de que las Cortes Generales tienen, en primer lugar, la potestad de aceptar o rechazar con carácter general la reforma que se les propone, ateniéndose siempre a criterios constitucionales para valorarla. También pueden ejercer su potestad de enmienda. Pero como contrapunto a esta última potestad, es necesario reconocer igualmente la facultad del territorio autónomo proponente de la reforma de no aceptar los criterios de las Cortes Generales. Cabe reconocer, por tanto, que responde a una interpretación correcta de la Constitución la fórmula citada del Estatuto valenciano, según la cual, cuando las Cortes proponen enmiendas deben devolver el proyecto al Parlamento territorial explicando cuáles son los fundamentos de la devolución y las alternativas viables. A partir de aquí es posible: que la Asamblea legislativa autonómica acepte las modificaciones, en cuyo caso puede tramitarse y aprobarse por las Cortes Generales; y que las rechace totalmente, supuesto en el que la reforma estatutaria habrá quedado frustrada. Entre una y otra solución final, también cabe la apertura de un proceso de negociación política que llegue a la formulación de un nuevo proyecto.

Las Resoluciones de la Presidencia del Congreso, de 16 de marzo de 1993, y de la Presidencia del Senado, de 30 de septiembre de 1993, han completado la regulación del procedimiento para la tramitación de los proyectos de reforma, aclarando alguno de los extremos más confusos. Es claro en estas normas, que la función de las Cortes Generales no se limita a un simple voto de ratificación. Con carácter general (la excepción puede ser el procedimiento simplificado de reforma en el que las Cortes Generales evalúan previamente que su contenido no les afecta), existe plena potestad de enmienda para modificar el texto que haya propuesto la Asamblea legislativa autonómica.

Sin embargo las mencionadas resoluciones no han convertido en regla de general aplicación lo establecido en el Estatuto valenciano sobre el rechazo del Estatuto y sus consecuencias. Como alternativa se ha fijado un procedimiento en el que la voluntad de las Cortes, manifestada de modo unilateral y sin ninguna negociación previa, tiene un peso decisivo. De acuerdo con dicha tramitación, cuando el proyecto de reforma llega al Congreso, la Mesa de la Cámara ha de hacer un primer examen del texto y de la documentación aportada a los efectos de comprobar que se han cumplido los requisitos constitucionales y estatutarios (hay que entender que se refiere a la iniciativa y tramitación en la Asamblea autonómica). Cumplido positiva-

**602.**

*Facultad de enmienda y derecho a retirar el proyecto.*

**603.**

*Resoluciones de procedimiento de las Presidencias del Congreso y el Senado.*

**604.**

*Retirada y negociación del proyecto.*



mente este trámite previo se ordena la publicación del proyecto que, ulteriormente es sometido a un debate de totalidad en el Pleno. El debate se inicia con una presentación de la propuesta hecha por los representantes de la Asamblea autonómica de que procede, designados por ella al efecto, a la que siguen intervenciones de los Grupos Parlamentarios para fijar su posición. Posteriormente se somete a votación de totalidad y si la propuesta resulta aprobada se abre el plazo de presentación de enmiendas y se remite el texto a la Comisión Constitucional para su tramitación.

La mencionada Resolución de la Presidencia del Congreso fue dictada en interpretación del propio Reglamento del Congreso, cuyas determinaciones en este punto son bien escasas como ya se ha indicado. Por tanto, no puede tener otro valor que el que le preste el propio Reglamento interpretado o en su caso, la Constitución y los Estatutos, que son las normas que regulan de manera específica la reforma de los Estatutos.

La tramitación referenciada puede concluir, como ocurrió con la propuesta de reforma aprobada por el Parlamento vasco el 30 de diciembre de 2004, con el rechazo y devolución sin más trámites (Pleno del Congreso de los Diputados del día 1 de febrero de 2005), lo que solo puede superarse con la elaboración en el futuro de un nuevo proyecto que habría de presentarse a aprobación de las Cortes Generales.

El Tribunal Constitucional ha confirmado en dos Autos de 31 de enero de 2005 la constitucionalidad del indicado procedimiento contra el que se había recurrido en amparo. La objeción fundamental que los recurrentes habían planteado es que no se seguía la tramitación establecida en el artículo 151.2 CE para la elaboración de los Estatutos de Autonomía, que exige que el proyecto se someta a negociación, en el seno de la Comisión Constitucional del Congreso, con la participación de una representación de la Asamblea territorial redactora del mismo. Los Autos referidos afirman que el indicado procedimiento está determinado en la Constitución solamente para la elaboración de los Estatutos, no para su reforma. La Constitución solo establece algún principio general a este respecto, que ya hemos subrayado, remitiéndose a los Estatutos de Autonomía respecto de su regulación. Concluyen los Autos mencionados que, en consecuencia, el procedimiento de reforma no tiene que ser necesariamente el mismo que el fijado para la elaboración de los Estatutos en el punto relativo a la negociación previa al sometimiento del proyecto al Pleno del Congreso. Aunque pudiera serlo si así se establece específicamente.

**605.**

*El rechazo del proyecto en la votación de Pleno.*

**606.**

*Autos del Tribunal Constitucional de 31 de enero de 2005 sobre la no aplicación del artículo 151.2 CE al procedimiento de reforma.*

Desde luego, ninguna duda cabe de que el artículo 151.2 se refiere a la elaboración de los Estatutos y no a su reforma. Pero, tal vez, las conclusiones establecidas por el Tribunal Constitucional no se basen en una interpretación lógica y sistemática del texto constitucional. No cabe la menor duda de que la Constitución ha preferido la implantación de procedimientos negociados para la elaboración de los Estatutos de Autonomía. Se inclina indudablemente por remitir la formación de los textos a acuerdos entre los representantes de los territorios interesados y los comisionados del Congreso, antes de debatir el texto en el Pleno. Siendo así, hay que acogerse a una interpretación de la Constitución que es excesivamente literalista para afirmar que los procedimientos de reforma, si no se establece expresamente un trámite de negociación previa, no tienen que atenerse al mismo espíritu pacificado. No tiene un sentido lógico esta afirmación porque la reforma puede ser tan importante como la elaboración del proyecto de Estatuto entero, de modo que puede equivaler a un Estatuto nuevo (el ejemplo del vasco de 30 de diciembre de 2004 es inequívoco). Por otro lado, si algo cambia sustancialmente desde el momento en que se tramita un proyecto de Estatuto a cuando se propone su reforma es que en el primer caso ni existe la Comunidad Autónoma ni tiene, por tanto, el territorio interesado instituciones representativas. En el caso de las reformas, sin embargo, se aprueban por la Asamblea legislativa, que es ya una institución constitucional y estatutaria definitivamente establecida. Esta consideración permite apreciar cómo se da mejor trato, con la interpretación que criticamos, a los representantes del territorio que elaboran el primer Estatuto de Autonomía, antes, naturalmente, de que la Comunidad Autónoma exista y sus instituciones funcionen, que a la propia Asamblea legislativa autonómica, que es la máxima instancia representativa del territorio, elegida por sufragio universal.

No es caso, en fin, que añadamos aquí las enormes dificultades y trabas a que se someten los procesos de reforma si, no existiendo ninguna negociación previa, han de someterse sucesivamente al Pleno del Congreso de los Diputados corriendo, una y otra vez, el riesgo de que sean rechazados en su totalidad.

Un caso especial relativo a la potestad de enmienda de las Cortes Generales, es el de las reformas de la LORAFNA. Su artículo 71.2 parece impedir expresamente que las Cortes Generales puedan introducir enmiendas al proyecto de reforma, que, en este caso si, se somete directamente al Pleno de las Cámaras para su ratificación.

**607.**  
*Crítica.*

**608.**  
*El caso de Navarra.*

**609.**

*¿Condicionamientos legislativos al poder de reforma?*

La intervención de las Cortes Generales en los procedimientos de reforma de los Estatutos de Autonomía ha tenido una expresión histórica, bastante singular y pintoresca, tanto por su planteamiento como por sus resultados en la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre.

La preocupación por las consecuencias que podían derivarse para la organización del Estado de un ejercicio no coordinado de las potencialidades que encierra el principio dispositivo en materia de autonomías, se ha manifestado en algunas épocas de desarrollo de lo establecido en el Título VIII CE, con notoria exageración, al atribuirle efectos tempestuosos, capaces de arrumbar las instituciones y condenar a la ineficacia de la gestión pública. El paliativo más recurrente ha sido procurar que todas las Comunidades Autónomas, tanto al elaborar sus Estatutos como al reformarlos, se atengan a un patrón común prede-terminante de las competencias y sus repercusiones sobre la organización y competencias del Estado.

**610.**

*Los Acuerdos Autonómicos de 1992.*

Cuando transcurrieron los cinco años previstos en el artículo 148.2 de la Constitución y se produjo, en consecuencia, la primera gran oleada de reforma de los Estatutos de Autonomía, los principales partidos políticos suscribieron, el 28 de febrero de 1992, con el Gobierno de la Nación unos «Acuerdos Autonómicos», que trataban sobre todo de que las reformas estatutarias, que habrían de contemplar principalmente una ampliación de las competencias de las Comunidades Autónomas, tuvieran un mismo contenido, de modo que las atribuciones de las mismas no difirieran esencialmente.

La técnica utilizada para llevar a cabo tal operación uniformadora fue acordar que las reformas estatutarias no tendrían otro contenido que el de acoger o recibir en el texto del Estatuto, lo establecido en una ley orgánica previamente aprobada por las Cortes Generales.

**611.**

*La Ley Orgánica 9/1992, de transferencias.*

De esta manera se aprobaría la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, en la que se desglosaban las competencias que habrían de atribuirse a las Comunidades Autónomas, así como su régimen exclusivo o compartido, matizado también por diferentes criterios relativos a su ejercicio.

No cabe la menor duda que en términos constitucionales, la operación fue técnicamente muy incorrecta. Aquella Ley, denominada de transferencias, hacía alusión a competencias materiales que las Comunidades Autónomas pueden asumir en sus Estatutos, sin necesidad de que el Estado se las transfiera, más aún con ocasión de los proyectos de reforma que, precisamente, pretendían llevar a cabo tal ampliación. El artículo 150.2 de la Constitución, al que ya hemos hecho suficientes

referencias, tampoco está concebido, con toda evidencia, para operaciones como la que dicha Ley pretendió. Y en fin, quizá lo más importante de todo sea reseñar que una ley orgánica del Estado no tiene ninguna posibilidad de poner condiciones a la reforma de los Estatutos. Sobre todo porque, como ya hemos visto, por determinación constitucional, son ellos mismos los que deben establecer el procedimiento de reforma. Su alcance, en punto a las competencias asumibles, también resulta de lo establecido en el artículo 149.3 de la Constitución.

La gran paradoja de toda esta operación es que, a la postre, los Estatutos de Autonomía se reformaron sin atenerse al criterio técnico pretendido por la Ley Orgánica 9/1992. Ni se ha seguido la fórmula de absorber el contenido de la ley a través de una escueta disposición única del Estatuto, ni tampoco las nuevas competencias incorporadas al Estatuto se han sometido al régimen de prevenciones, matizaciones y especialidades, en cuanto a su ejercicio recogidos en la mencionada Ley.

## VI. LAS LEYES AUTONÓMICAS

### 1. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES

La Constitución española, en vivo contraste con su antecesora de 1931 y con lo que es más común en otros textos fundamentales comparados, no contiene una definición expresa y clara sobre si las Comunidades Autónomas tienen la facultad de dictar leyes.

La ambigüedad era, sin duda, mayor en el caso de las Comunidades Autónomas que no pudieron asumir, desde su instauración los niveles competenciales máximos permitidos en la Constitución. No parecía que les fuera exigible la implantación de instituciones como la Asamblea legislativa, prevista en el artículo 152 CE para las Comunidades de Autonomía plena.

La falta de precisiones concretas de la Constitución y las dificultades de interpretación señaladas, condujeron a que un sector de la doctrina defendiera que las Comunidades Autónomas carecían de potestades legislativas constitucionalmente reconocidas, o, al menos, que no las tenían todas ellas.

La tesis contraria fue desarrollada en un estudio nuestro de 1979 y todos los Estatutos de Autonomía, aprobados enseguida, reconocieron, sin excepción, potestades legislativas a todas las Comunidades Autónomas, fuese su autonomía de primero o segundo grado.

#### 612.

*La aparente  
indefinición  
constitucional sobre  
las potestades  
legislativas de las  
CC.AA.*

#### 613.

*Justificación  
doctrinal inicial.*

**614.***Tesis contrarias.*

Las tesis contrarias a la generalización de las potestades legislativas buscaron su principal apoyo en los antecedentes parlamentarios de la Constitución y no en otros históricos y los puramente literales y sistemáticos de su propio texto. Dichos antecedentes ni en este punto ni en otros muchos (en virtud de la forma consensuada que se siguió en la redacción de la Constitución) arrojan pruebas definitivas del sentido de algunas normas constitucionales, pero, en todo caso, tendrían el valor de un elemento interpretativo más a ponderar con otros. De los antecedentes el más importante que se esgrimió contra la existencia de potestades legislativas de las Comunidades Autónomas, fue la redacción que tuvo en el Anteproyecto de Constitución, el artículo 66.2; en su versión actual el precepto dice que «las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa»; el Anteproyecto afirmaba que «las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa sin perjuicio de lo dispuesto en el título VIII». Esta última salvedad es, pues, la que ha desaparecido, lo que se interpretó como un indicio de que se siguió conscientemente la opción de que las Comunidades Autónomas careciesen de potestades legislativas. Pero, en verdad, no parece que la referida alteración del texto de un precepto en proyecto se pueda sacar la anterior conclusión. Mucho menos considerando que dicha corrección es lógica y está fundamentada en una distinción, recogida con reiteración en la Constitución: la diferenciación del Estado como sujeto o como aparato y el Estado como comunidad. Las Cortes ejercen la potestad legislativa que corresponde al Estado. La existencia o no de otros sujetos que ostentan poder legislativo al mismo tipo hay que decidirla indagando en la parte de la Constitución dedicada expresamente a ordenar el reparto territorial del poder (en el Título VIII). El precepto en cuestión, en definitiva, afirma que las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa, pero ni prejuzga ni excluye que haya otros entes públicos territoriales que puedan ejercerla igualmente en el ámbito material de su competencia.

**616.***Crítica.***617.***La tesis favorable a las potestades*

La interpretación a favor del reconocimiento a todas las Comunidades Autónomas de poderes de naturaleza legislativa, encuentra apoyos suficientes en el texto de la Constitución. Principalmente los siguientes:

1.º La autonomía reconocida a todas las Comunidades Autónomas en la Constitución es sustancialmente diferente de la reconocida a los entes locales (diferencia advertida por el Tribunal Constitucional desde su primera Sentencia de 2 de febrero de 1981). Es autonomía política la primera y autonomía simplemente administrativa, la segunda. Implica la autonomía política la detentación en mayor grado de la facultad de dirección de la Comunidad y, en consecuencia, es lógico

**618.***Consecuencias de la autonomía política.*

que disponga del instrumento por el que se canalizan las decisiones políticas fundamentales, la ley en definitiva.

2.º En el sistema de la Constitución de 1978, la determinación de la cantidad y la calidad de los poderes a recibir por cada Comunidad Autónoma están remitidos a lo que el Estatuto de Autonomía establezca (artículos 147, 148.2, 149.3) en el marco de lo previsto en la Constitución. Es, por tanto, el Estatuto de Autonomía la norma a la que incumbe constitucionalmente precisar si la Comunidad Autónoma va a disfrutar o no de poderes legislativos. Entre los límites constitucionales a la autonomía no figura la prohibición de que las Comunidades Autónomas ostenten dichos poderes. Más bien, como hemos dicho, cabe deducir esta posibilidad la propia significación constitucional del principio de autonomía.

3.º Además, hay otros preceptos constitucionales cuyo sentido es difícil de explicar si no es porque pretenden dar cabida a la normación autonómica con valor de ley. Se explica mal que haya de instituirse una Asamblea legislativa, que debe tener como tarea fundamental la de dictar leyes y no el ejercicio de una función deliberante y de control más o menos huera. La objeción de que podían dictar normas sin rango de ley haría difícil comprender la mayor relevancia de la autonomía regional, que no se diferenciaría, en tal caso, en prestancia del tradicional de un Ayuntamiento pleno.

4.º El artículo 150.1 de la Constitución recoge una técnica de articulación de poderes consistente en que las Cortes puedan dictar leyes marco que faculten a las Comunidades Autónomas para aprobar «normas legislativas de desarrollo». Difícil es pensar que no están entre esas normas las leyes, no solo por la expresión concreta que utiliza el precepto citado, sino por exigencias de la propia técnica de la ley marco a que alude, que normalmente requiere el desarrollo también por leyes. El precepto constitucional, como estudiaremos más adelante, se refiere a la ampliación de potestades legislativas que ya se detentan ordinariamente.

5.º La alusión en el artículo 150.3 a la posibilidad que el Estado dicte «leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas», advierte también de la existencia de potestades legislativas. Si así no fuera, la necesidad de leyes de armonización sería discutible porque el monopolio por el Estado de la función legislativa sumada a la amplia reserva de ley que establece nuestra Constitución, le permitiría sentar principios de ordenación comunes en la práctica totalidad de las materias sin tener

**619.**

*Desconstitucionalización y poder habilitante del Estatuto.*

**620.**

*Consecuencias del establecimiento de una Asamblea legislativa.*

**621.**

*Referencia a las «normas legislativas» en el 150.1 CE.*

**622.**

*Armonización de normas legislativas autonómicas.*

que recurrir al empleo de instrumentos legislativos excepcionales como el que, sin embargo, pone a su disposición el referido artículo 150.3.

**623.**  
*Control por el TC.*

6.º Es definitivo el artículo 153.a) que [en relación con el párrafo c) que somete a la jurisdicción contencioso-administrativa el control de los reglamentos autonómicos] declara la competencia del Tribunal Constitucional para conocer de la constitucionalidad de las «disposiciones normativas con fuerza de ley» que dicten las Comunidades Autónomas.

**624.**  
*Verificación en los Estatutos aprobados.*

Sobre esta fundamentación constitucional el propio legislador no ha dudado en generalizar la interpretación de que todas las Comunidades Autónomas pueden ostentar la facultad de dictar leyes (el control de las leyes autonómicas por el Tribunal Constitucional se reguló enseguida en su Ley Orgánica de 1979). Pero han sido los Estatutos de Autonomía, cumplimentando la remisión constitucional que les permite arbitrar la solución definitiva a este respecto, los que han reconocido a todas las Comunidades autónomas la facultad de dictar leyes. La cobertura constitucional, como hemos visto, aunque no sea lo clara que hubiera sido deseable, es suficiente; por otra parte, incluso la comparación con antecedentes más lejanos que los de la ocasión constituyente, como son los de la II República, que los propios padres de la Constitución de 1978 manifestaron haber superado en cuanto a los contenidos de la autonomía, concluían en los mismos resultados.

## 2. CARACTERÍSTICAS DE LAS LEYES AUTONÓMICAS COMO NORMAS. COMPARACIÓN GENERAL CON LAS LEYES DEL ESTADO

Los Estatutos de Autonomía encomiendan a los respectivos Parlamentos el ejercicio de la «potestad legislativa» (artículos 25 EPV, 30 EC y, en el mismo sentido, todos los demás) y se refieren con normalidad a las leyes de la Comunidad Autónoma diferenciándolas de otras normas que pueden dictar (por ejemplo, artículos 9 EA, 37 EG, etc.). Es claro que en el plano estatutario se distingue claramente entre la ley y el reglamento, producto genuino de la Asamblea legislativa el primero y del ejecutivo regional el segundo.

**625.**  
*Fuerza y valor de las leyes autonómicas.*

Interesa ahora abordar la cuestión de si las leyes regionales o territoriales son normas con el mismo valor y fuerza que se reconoce a las leyes del Estado, o un tipo distinto, equiparable en su fuerza innovativa a los reglamentos estatales, o una clase intermedia de norma entre la ley y el reglamento.

Esta cuestión puede contestarse, sin que se planteen dudas difíciles de despejar, a favor de la equiparación del rango de las leyes estatales y las autonómicas, si bien es incuestionable que la importancia de las regulaciones que están llamadas a contener unas y otras leyes depende del reparto material de competencias concluido entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Este reparto queda establecido de manera que es el Estado quien tiene el dominio de los asuntos de mayor relevancia, aquellos en los que la soberanía y el interés general quedan implicados, así como el funcionamiento del sistema político y económico general en clave unitaria. Por estas razones, siempre será posible valorar por su mayor importancia los contenidos materiales de las leyes del Estado (su posición ordinaria es, por ello, de supremacía respecto de los demás poderes territoriales como dijo tempranamente la STC 2/1981), pero esta circunstancia no es obstáculo, obviamente, para reconocer a las leyes territoriales la misma naturaleza y valor normativo que se reconoce a aquellas.

A la conclusión de la equiparación de rango puede llegarse por diversas vías y en base a criterios variados, pero, sustancialmente, puede decirse al respecto lo siguiente:

Primero, cuando la Constitución y los Estatutos se refieren a las leyes territoriales no establecen nunca diferencia alguna ni formal ni sustancial entre aquellas y las estatales. Si la Constitución hubiera querido subrayar características distintas podría haberlo hecho (así lo ha establecido para las leyes orgánicas en el artículo 81). Y nada impedía haber ordenado las relaciones internormativas de manera que las leyes regionales se configurarían como normas sustancialmente distintas. Sin embargo, para calificar formalmente a una norma como ley, la Constitución solo atiende a dos parámetros: el órgano que la dicta, que pueden ser las Cortes o el órgano legislativo de una Comunidad autónoma; y el procedimiento seguido para su elaboración (que fija en términos generales para las leyes estatales y remite a los Estatutos ya sus posibles normas de desarrollo en cuanto a las leyes territoriales). Junto a estos rasgos, la exigencia sustancial de que sea una ley precisamente la que se ocupe de la regulación de determinadas materias (reserva de ley) pero, como veremos, también este requisito puede ser cumplimentado por las leyes territoriales en la medida en que lo permitan las competencias de la Comunidad Autónoma. De estos datos formales y materiales puede concluirse en una perfecta identificación y separación de las normas en razón a su origen, pero no por razón de su valor como normas o a la mayor fuerza de sus contenidos.

**626.**  
*Razones  
de la equiparación.*

**627.**  
*No existe ninguna  
diferencia  
en la regulación  
constitucional.*



**628.**

*Las formas de control, los procedimientos y los órganos competentes de practicarlo son los mismos.*

Segundo, es posible traer de nuevo aquí a colación el importante dato, que ya hemos manejado en el epígrafe anterior para resolver acerca de la existencia misma de las leyes territoriales, de su sometimiento a formas de control en nada diferentes en cuanto al órgano que lo ejerce que las que se aplican a las leyes estatales. Las leyes regionales solo ceden si no resisten el contraste con los principios de la Constitución, y este juicio está reservado en el artículo 153 de la misma al Tribunal Constitucional. La propia LOTC se ha preocupado de incluir las «leyes, actos y disposiciones normativas con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas» [artículo 27.2.e)] entre las normas susceptibles de un juicio de constitucionalidad, del que, sin embargo, están excluidas, en el marco de los recursos de inconstitucionalidad que se sustancian ante el Tribunal Constitucional, las normas reglamentarias. Y aunque, ciertamente, por excepción, en virtud de lo dispuesto en el artículo 161.2 de la Constitución (y artículos 76 y 77 LOTC) también el Tribunal Constitucional puede conocer de la constitucionalidad de los reglamentos autonómicos, este procedimiento se configura como un supuesto distinto, incluso con regulación separada, de la impugnación de leyes, género en el que se incluyen en la regulación de la LOTC, sin diferencias, las leyes de las Comunidades Autónomas. No empece, en fin, a la importancia interpretativa de estos datos, el hecho de que pueda existir un control suplementario sobre determinada categoría concreta de leyes regionales (las dictadas según habilitaciones contenidas en leyes marco estatales: artículo 150.1 de la Constitución y la del párrafo 2 del mismo artículo) porque este régimen es excepcional y extraestatutario (en el sentido de que no afecta a las competencias legislativas que se ostentan como propias por determinación del Estatuto) y se justifica en la naturaleza delegativa de las operaciones en que las formas adicionales de control aparecen.

**630.**

*Apoyo originario en la CE.*

Tercero, las normas legislativas que dictan las Comunidades Autónomas encuentran su directo apoyo en la Constitución, lo mismo que acontece con las leyes del Estado. Que la potestad legislativa de las Comunidades autónomas aparezca concretada en los Estatutos de Autonomía no es sino la consecuencia de que estos cumplimenten un reenvío constitucional que no altera la fundamentación última de los poderes autónomos. Esto es importante, sobre todo, porque las facultades legislativas estatutarias (el caso de las recibidas extraestatuto es un fenómeno distinto, que estudiaremos), cuenta con aquel apoyo constitucional y no precisan para ser ejercidas de habilitaciones contenidas en las leyes del Estado. En definitiva, la ley regional opera de forma subordinada a la Constitución, cuyos principios generales y de distribución de competencias se imponen como límite directo a la

potencialidad innovadora de la norma. Esto es así tanto en los supuestos de plenitud de la competencia como de compartición. El hecho de que, no obstante lo anterior, determinadas leyes regionales tengan que respetar el contenido de las leyes estatales o incluso, en los supuestos de concurrencia, sea posible su desplazamiento por leyes estatales y se cree así una apariencia de jerarquización entre la ley estatal y la autonómica, no resta valor a los anteriores argumentos.

Algunos autores significativos han admitido, no obstante, que si bien no tienen las leyes estatales más rango que las autonómicas de modo general, algunas de ellas, por la función constitucional que tiene encomendada (R. GÓMEZ-FERRER, J. SANTAMARÍA PASTOR) o por formar parte del «bloque constitucional» (M. ARAGÓN, que da a este concepto una significación diferente a la de «bloque de la constitucionalidad»), sí quedarían situadas en una posición de supremacía jerárquica. Este sería el caso de las leyes básicas. Pero, como expondremos más adelante, no añaden estas explicaciones nada a lo que ya resulta de la utilización del principio de competencia.

Cuarto, tal vez el elemento de juicio decisivo sea determinar si las leyes autonómicas pueden satisfacer, como pueden las leyes estatales, las reservas materiales de ley que la Constitución contiene. Cuando la Constitución reserva la regulación de algunas materias a la ley solo excepcionalmente se refiere a qué órgano legislativo le corresponde la competencia para dictarla. Y puesto que la Constitución nada dice, en principio, ningún obstáculo hay para que pueda cumplirse el encargo constitucional mediante leyes de las Comunidades Autónomas. Y es que, en efecto, esta concreta previsión constitucional de reservar materias a la ley no puede resolverse atribuyendo sin más su cumplimiento a la ley estatal, sino conectando este principio con los criterios constitucionales de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas; de la conjugación de ambos resultará que una ley dictada por estas últimas puede satisfacer la reserva material de ley constitucionalmente establecida si la materia a que se refiere es de su competencia. Cabe, sin embargo, entender que hay una reserva relativa a favor de la ley estatal cuando las potestades normativas se reparten de manera que sea la ley estatal precisamente la que deba contener un primer pronunciamiento sobre las «bases» o principios generales; es aquella la que, en este supuesto, tiene encomendada la producción de las innovaciones normativas primarias. Entenderlo de otro modo es tanto como desconocer los mecanismos de distribución de competencias, que son tan constitucionales como la reserva de ley. Con arreglo a la misma observación debe entenderse la expresada

**631.**

*Relación de competencia, no de jerarquía con la ley estatal.*

**632.**

*Matices doctrinales a la relación de competencias.*

**633.**

*La cumplimiento de las reservas de ley mediante leyes territoriales.*

**634.**

*Reserva de ley y regulación de las bases.*

relatividad de la reserva a favor de la ley estatal cuando los poderes normativos se reparten distinguiendo entre la legislación básica y la de desarrollo. Resultará en estos casos que si una materia determinada está reservada a la ley y el Estado solo es competente para fijar los principios o bases de la regulación misma, la ley estatal concluirá su función con esto último, pudiendo completarse la regulación por ley de la Comunidad Autónoma, sin necesidad de que la ley estatal contenga habilitaciones específicas o se remita concretamente a la ley regional para su desarrollo.

Lo anteriormente dicho no es óbice para considerar que entre las muchas remisiones a la ley que nuestra Constitución contiene, un buen número de ellas lo son expresamente a leyes orgánicas o requieren ser reguladas, en razón a la materia a que se refieren, por este tipo de leyes. Las leyes orgánicas, como conocemos, tienen un tratamiento diferencial en la Constitución apoyado en tres rasgos fundamentales: exigir su aprobación un procedimiento especial (artículo 81.2); referirse a determinadas materias (artículos 81.1 y otros), y no ser admisibles delegaciones al respecto en las materias reservadas a la misma (artículos 75.3 y 82.1). Este concreto tipo de leyes está en la Constitución entregado al dominio exclusivo del Estado, de manera que las reservas de ley orgánica solo pueden ser cumplimentadas por el Estado y no por las Comunidades Autónomas. Pero hay que observar que ni siquiera estas son previsiones constitucionales que operen por fuera de la distribución material de competencias del artículo 149, pues hay una coincidencia sustancial entre las reservas de ley orgánica y las competencias que atribuye al Estado el mencionado precepto.

Por otra parte, hay remisiones a la ley en la Constitución que se refieren a la regulación de instituciones estatales. En estos casos, la Constitución hace una apelación implícita a la ley estatal.

Finalmente, en el orden de las excepciones que estamos estableciendo, hay que contar aquellos supuestos en los que la Constitución se remite a una ley ordinaria del Estado precisamente: tal vez el ejemplo más significativo sea el previsto en el artículo 131.1, relativo a la planificación; aunque la instrumentación de la planificación general de la economía, a través de una ley del Estado, podría deducirse también, aun si aquella mención no existiera, del artículo 149.1.13.

Quinto. Un último argumento que puede ponerse a contribución para mostrar la equiparación de valor entre la ley estatal y la regional, concierne a que la ley territorial puede superar el principio de la congelación del rango en la regulación de una determinada materia al

**635.**

*Las reservas de ley orgánica y la ley territorial.*

**636.**

*Regulación de instituciones estatales.*

**637.**

*Remisión expresa a leyes del Estado.*

estarlo una ley estatal, es decir, formalmente reservada a la ley. Basta al respecto con referir el supuesto siguiente (que luego habremos de ampliar refiriendo también la articulación de la concurrencia de normas): cuando una materia ha sido asignada a la competencia exclusiva de una Comunidad Autónoma esta puede sustituir por sus propias leyes las regulaciones contenidas en leyes estatales. Claro es que este fenómeno podría explicarse usando el principio de competencia, aunque las normas autonómicas tuvieran valor puramente reglamentario; sin embargo, combinado este efecto con la capacidad, ya estudiada, de incidir en las reservas materiales de ley, la tesis de la equiparación en fuerza y valor de las leyes estatales y autonómicas se robustece.

**638.**  
Ley territorial  
y reservas formales  
de ley.

### 3. LA ELABORACIÓN DE LAS LEYES AUTONÓMICAS

Son aplicables a las leyes territoriales las mismas nociones que se utilizan en general para explicar el concepto, contenido y características de la ley, que ya están examinadas en este volumen. También son aquellas mandatos normativos, expresión de la *voluntas populi* emitida a través de un órgano representativo que tiene conferido el poder legislativo superior. De lo que se trata, por tanto, en esta parte, es de hacer mención de algunos de los rasgos o características singulares de la ley territorial, especialidades que se concretan, de un lado, en la iniciativa legislativa, la promulgación y la publicación y, de otro, en los límites más estrechos a que queda circunscrita la actividad del legislativo regional.

La práctica totalidad de los Estatutos vigentes han distinguido entre un régimen ordinario de la iniciativa legislativa y otros especiales. En el ordinario, la iniciativa pertenece al Consejo ejecutivo o Gobierno de la Comunidad Autónoma y a los parlamentarios, diputados o miembros de la Asamblea legislativa (artículos 32.6 EC, 27.4 EPV, 13 EG, 33.2 EA, 15 ECant. etc.). La iniciativa por vía de especialidad presenta diversas variantes. Es bastante común la referencia a la iniciativa popular, aunque, como en todos los supuestos que se citan a continuación, remitiendo la fijación de sus requisitos a una ley de desarrollo del Estatuto (artículos 33.2 EA, 32.6 EC, 15 ECant., etc.). Y se admite también la iniciativa de entes territoriales inferiores, con formulaciones diversas que benefician, por ejemplo, a los Ayuntamientos (artículos 33.2 EA y 31 E. Ast.), a los territorios históricos o provincias forales (artículo 27.3 EPV) o a los «órganos políticos representativos de las demarcaciones supramunicipales» (artículo 32.6 EC). No hay mayores precisiones en los Estatutos acerca de la articulación de estas iniciativas especiales, lo que se remite a leyes ulteriores (la Ley catalana de 23 de marzo

**639.**  
Iniciativa legislativa,  
según los Estatutos.

de 1982, sobre el Parlamento, el Presidente y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad, se remite a su vez a otras leyes más específicas).

**640.**  
Defensa  
de las propuestas.

Cabe la previsión de que cuando la iniciativa proceda de entes representativos se siga una formulación similar a la que establece el artículo 87.2 de la propia Constitución en relación con los proyectos o proposiciones procedentes de las Comunidades Autónomas, supuesto en el que se admite la presencia en el órgano legislativo de una representación de la Asamblea autónoma para que proceda a la defensa de la ley.

**641.**  
Promulgación  
de la ley territorial.

La promulgación de las leyes territoriales presenta la especialidad de ser hecha por el Presidente de la Comunidad autónoma, en nombre del Rey [artículos 33 EC, 13 EG, 31 EAst., 15 ECant., etc., la mención falta en el Estatuto Vasco —artículo 27.4—, aunque la justificación de la potestad promulgatoria es aquí la misma porque el artículo 62.a) de la Constitución atribuye al Rey la promulgación de todas las leyes]. La fórmula promulgatoria también presenta algunas variantes formales con la que se utiliza ordinariamente para las leyes del Estado. En Cataluña se viene empleando, por ejemplo, lo siguiente: «sea notorio a todos los ciudadanos que el Parlamento ha aprobado y yo, en nombre del Rey y de acuerdo con lo que establece el artículo 33.2 del Estatuto de autonomía, promulgo la siguiente ley...».

**642.**  
Sanción de la ley.

No hay mención alguna en los Estatutos al requisito de la sanción real, establecido con carácter general para las leyes del Estado en el artículo 91 de la Constitución. De este silencio cabe deducir que no hay sanción de las leyes autonómicas. O, si se prefiere, que la sanción aparece comprendida en la promulgación misma que lleva a cabo el Presidente de la Comunidad. Lo cual no es de extrañar porque la sanción real, ha perdido todo el carácter de acto legislativo que en algún tiempo pretendió reconocérsele (*supra* volumen cuarto) y es hoy, y desde luego en nuestra Constitución, un mero requisito formal difícilmente distinguible de la promulgación que tiene, como esta última, por objeto, dejar expresado que una norma nueva ha sido aprobada, que pasa a integrarse en el ordenamiento jurídico y que, en consecuencia, vincula a todas las autoridades y ciudadanos.

**643.**  
Publicación de las  
leyes autonómicas.

La publicación, por último, como hemos estudiado en el volumen cuarto, presenta la especialidad de que los Estatutos indican que se haga tanto en el «Boletín Oficial» de la Comunidad Autónoma como en el «Boletín Oficial del Estado» (artículos 33.2 EC, 27.4 EPV, 13 EG, 31 EAst., etc.). A lo que en alguna Comunidad bilingüe, como Cata-

luña, se añade que la «versión oficial castellana será la de la Generalidad» (artículo 33.2 EC). Esta regulación no presenta más problemas que los que cabe deducir de la falta de simultaneidad de la publicación en los dos Boletines oficiales, situación que es en la práctica muy frecuente. En parte, la cuestión está resuelta en los Estatutos al haberse determinado la eficacia de la publicación en el Boletín de la Comunidad a los efectos de la entrada en vigor. No obstante, el retraso en la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» (o la no publicación en el mismo), si bien no hace discutible la validez de la ley, ni merma su eficacia en cuanto que es, sin duda, una norma de Derecho objetivo que vincula a todas las autoridades y particulares, hace discutible que su texto sea de general conocimiento, razón por la cual puede pretenderse su exclusión del principio *iura novit curia* y postular la necesaria probación de su contenido y existencia ante el Tribunal en que se invocan, al menos cuando ese Tribunal extienda su competencia sobre un territorio más amplio que el de una sola Comunidad Autónoma.

#### 4. RESERVAS Y REMISIONES DE LA LEY AUTONÓMICA

Hemos sostenido más atrás que la ley territorial puede cumplimentar las reservas de ley que contiene la Constitución. Es un instrumento normativo adecuado para hacerlo. Que sea luego una ley de Comunidad Autónoma o una ley estatal la que tenga que regular cada materia concreta es algo que no depende de la diferente naturaleza de ambas normas sino de la distribución de competencias entre instancias de poder. Lo que puede afirmarse es que no hay una coincidencia exacta entre las materias reservadas por la Constitución a la ley y las competencias del Estado, que son de menor amplitud que aquella reserva. Supone esto, por tanto, que será normal que el legislador autonómico tenga que regular materias reservadas a la ley directamente por la Constitución. Esta afirmación puede ilustrarse con el ejemplo más significativo de todos y con la ayuda además de la jurisprudencia constitucional: la reserva de ley más amplia que la Constitución establece es la que contiene el artículo 53.1, que exige una ley para la regulación de los derechos y libertades. Pues bien, aun en el supuesto de que el Estado (en virtud de la competencia general que le reconoce el artículo 149.1.1.ª) apruebe alguna ley básica en materia de derechos, es claro que las normas autonómicas pueden también, aunque no los regulen directamente, con ocasión de la ordenación de otras materias, afectar al ejercicio de los mismos. En la medida de esta afectación la norma que dicte la Comunidad Autónoma tiene que tener rango de ley.

**644.**  
Falta de  
coincidencia entre  
reservas  
y competencia.

Este problema fue abordado, por primera vez, por la Sentencia del TC de 16 de noviembre de 1981, en términos que conviene reproducir:

**645.**  
*Competencia  
y regulación.*

«la interpretación del artículo 53 de la Constitución en el marco general de ésta obliga a entender, en consecuencia, que si bien la regulación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en el capítulo segundo del título primero de la Constitución requiere siempre de una norma de rango legal, esta norma sólo ha de emanar 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, aunque con incidencia sobre el ejercicio de derechos, no afecte a las condiciones básicas de tal ejercicio, puede ser promulgada por las Comunidades Autónomas, cuyos Estatutos le atribuyan competencia legislativa sobre una materia cuya legislación implique necesariamente, en uno u otro grado, una regulación del ejercicio de derechos constitucionalmente garantizados.»

**646.**  
*Reservas  
establecidas  
en los Estatutos.*

A las reservas constitucionalmente establecidas, los Estatutos han añadido otras específicas, sobre todo en materias organizativas (fijación de la capitalidad, símbolos, regulación de instituciones y órganos concretos), en las que, en principio, no habría de excluir de plano al reglamento y que, sin embargo, lo está en virtud de tales prescripciones estatutarias.

**647.**  
*El principio  
de primacía de la  
ley en el ámbito  
autonómico.*

Rige también en el ámbito de las normas autonómicas el principio de primacía de la ley, consagrado con la máxima amplitud en la Constitución. La ley se puede referir, puede regular, cualquier materia; no hay en la Constitución ni en los Estatutos ningún reducto material que esté reservado a la exclusiva disponibilidad del reglamento. Por tanto, la ley territorial puede penetrar, si el legislador lo desea, hasta en las materias organizativas que están normalmente abiertas al reglamento. La Sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de junio de 1982 se ha pronunciado sobre esta cuestión en un caso en el que se impugnaba una ley territorial contra la que, entre otros argumentos, se aducía que versaba sobre una materia que el Estatuto (en concreto, artículo 20.4 del Estatuto vasco) consideraba propia de los «reglamentos internos de organización». La Sentencia rechazó esta objeción afirmando que no puede utilizarse como argumento el rango de la norma «pues los límites competenciales... hacen referencia al contenido de las disposiciones, no a su forma».

**648.**  
*Ámbito  
del reglamento  
autonómico.*

Respecto del ámbito del reglamento autonómico solo la materia organizativa está directamente disponible para dicha norma sin precisar de habilitaciones legales concretas. Es pertinente, pues, también en el campo de las Comunidades Autónomas, la vieja distinción ger-

mánica entre el reglamento jurídico y el reglamento administrativo, según que la norma produzca o no efectos *ad extra* de la propia Administración, es decir, que afecte o no a la esfera de los derechos o intereses de los ciudadanos. En este último caso, la Administración autonómica precisa de una habilitación legal para intervenir normativamente. Esta habilitación se concretará en una remisión normativa efectuada por el legislador a favor del reglamento para que este complete, desarrolle o pormenore las prescripciones de la ley. En tal caso, el reglamento tendrá el carácter de reglamento ejecutivo. La posibilidad de que la Comunidad Autónoma pueda dictar reglamentos de este carácter depende naturalmente de que también posea potestades legislativas sobre la materia. Habrá, por tanto, posibilidad de efectuar remisiones al reglamento cuando la Comunidad Autónoma tenga sobre la materia, por lo menos, potestades de desarrollo legislativo. La observación es pertinente porque, no siempre las competencias autonómicas de ejecución llevan aparejadas potestades normativas (por todos, artículo 20.4 del Estatuto vasco y Sentencias del Tribunal Constitucional de 4 de mayo y 14 de junio de 1982, entre otras). En los términos ya estudiados, es también posible que un reglamento ejecutivo de una Comunidad Autónoma desarrolle no una ley territorial, sino directamente una ley del Estado [en este sentido, por ejemplo, artículo 18.c) de la «Ley de Gobierno» vasca de 30 de junio de 1981].

La posibilidad jurídica de que los Parlamentos regionales efectúen delegaciones legislativas (en el sentido del artículo 82 y siguientes de la Constitución) debe valorarse considerando si la Constitución ha atribuido o no a un órgano concreto de la región la potestad legislativa y, en su caso, si le ha permitido delegarla. Si la potestad legislativa está confiada a un órgano sin autorizar la delegación habría de concluir que solo él puede ejercerla. El problema no tiene resolución difícil porque la Constitución remite a los Estatutos hasta la misma previsión sobre la existencia de potestades legislativas. Son los Estatutos los que deben precisar si la Comunidad Autónoma puede dictar normas con rango de ley; por tanto, serán también ellos los que determinen si son o no posible las delegaciones legislativas y en qué términos. Si esta previsión no está en el Estatuto y se confía la potestad legislativa al Parlamento autónomo sin autorizar expresamente delegaciones, resulta contestable la utilización de este mecanismo en la práctica, aunque lo autoricen otras normas generales de desarrollo del Estatuto.

En términos más o menos explícitos, la práctica generalidad de los Estatutos ha recogido la autorización a favor de los respectivos Parlamentos para que puedan utilizar la técnica de la delegación legislativa.

**649.**

*Potestades de desarrollo legislativo y poder reglamentario.*

**650.**

*Delegaciones legislativas acordadas por el legislador autonómico.*



**651.**  
Previsión  
de delegaciones  
en los Estatutos.

Sus requisitos y características no deben ser precisadas aquí porque son las comunes de estas operaciones normativas, que ya hemos analizado en este volumen. Todos los Estatutos se remiten, en efecto, en cuanto a los condicionamientos de la delegación a lo que establece la Constitución a partir del artículo 82. Las características son, pues, las mismas que las de las delegaciones legislativas que autorizan las Cortes.

**652.**  
Límites a las  
delegaciones.

Cabe reseñar, no obstante, que si bien algunos Estatutos se remiten a los preceptos citados de la Constitución, sin añadir especialidades (v. gr., artículo 33.1 EC), otros añaden algunas limitaciones adicionales (por ejemplo, prohibición de delegar el dictado de las normas que hayan de aprobarse en virtud de la autorización contenida en una ley marco del artículo 150.1 de la Constitución; también la delegación respecto de asuntos que requieran su aprobación por mayoría cualificada: ambos supuestos en el artículo 27.3 EA); especialidades que, en algún caso, aparecen completadas en una ley de desarrollo del Estatuto (en concreto, artículo 52 de la Ley vasca de 30 de junio de 1981, que reproduce y adapta las limitaciones contenidas en la Constitución y añade alguna nueva, como la prohibición de delegar el dictado de normas que «por su carácter institucional requieran un procedimiento especial», o las que aprueben las relaciones entre la Comunidad Autónoma y los territorios históricos).

## VII. LAS NORMAS DE INTEGRACIÓN Y ARTICULACIÓN DE LA LEGISLACIÓN ESTATAL Y AUTONÓMICA

### 1. LA LEGISLACIÓN BÁSICA DEL ESTADO Y LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA DE DESARROLLO

#### A) De la compartición de potestades legislativas y la cooperación en su ejercicio: las previsiones de la Constitución

No corresponde a esta parte de nuestra obra llevar a cabo un análisis del reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que trataremos en un volumen posterior, al que ahora hemos de remitirnos, pero es imprescindible estudiar algunas de sus proyecciones en la titularidad y ejercicio de las potestades legislativas.

**653.**  
La compartición  
de competencias  
legislativas  
en la CE.

La Constitución ha usado ampliamente la técnica de repartir las competencias legislativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas de manera que ambas pueden incidir sobre la misma materia. Esto quiere decir que, habitualmente, la atribución de las competencias legislativas al legislador estatal y al autonómico no se hace en

régimen de exclusividad. La definición más lógica y técnicamente acertada de las competencias exclusivas es la que califica de esta manera a las atribuciones que el ordenamiento confiere con monopolio a un determinado poder o institución públicos. Si tal monopolio no se da, la competencia no será exclusiva, sino compartida. Este reparto admite, a su vez, diversas opciones técnicas.

Las normas constitucionales, y las estatutarias dictadas a su amparo, no se han acomodado a la indicada definición de las competencias exclusivas. El artículo 149.1 contiene una larga relación de competencias exclusivas del Estado que, si se contrastan con la concepción expuesta, desde luego no lo son. Y los Estatutos de Autonomía, por su parte, han calificado de exclusivas la mayor parte de las competencias que atribuyen a las Comunidades Autónomas. La primera impresión que la literalidad de estos textos ofrece al intérprete, es que se ha pretendido organizar un reparto territorial del poder de naturaleza dual, caracterizado por la separación de las instancias políticas, de forma que allí donde está habilitado el poder del Estado para intervenir, no lo hagan las Comunidades Autónomas, y viceversa.

No parece, sin embargo que esta fuera la intención del constituyente. De serla hubiera quedado muy mal instrumentada técnicamente, como tantas otras cosas en el Título VIII de la Constitución. La interpretación de la Constitución y de los Estatutos, asentada en la jurisprudencia constitucional, tuvo que buscar una significación de las competencias exclusivas no coincidente con su pretendido carácter de competencias monopolísticas y separadas de cualesquiera otras.

Esta orientación jurisprudencial vino impuesta por la elemental observación de que, con cierta reiteración, la Constitución y los Estatutos denominaban exclusivas, y atribuían su ejercicio respectivamente al Estado o a las Comunidades Autónomas, a competencias que se referían a las mismas materias, o suponían el ejercicio de potestades de naturaleza legislativa sobre un mismo objeto. El Tribunal Constitucional advirtió, por tanto, en su primera jurisprudencia, del modo técnicamente impreciso en que el concepto de exclusividad se utilizaba en la Constitución y los Estatutos. Sus Sentencias de 16 de diciembre de 1981 y de 8 de febrero de 1982, remarcaron «el sentido marcadamente equívoco con el que el adjetivo exclusivo se utiliza tanto en el texto de la Constitución como en el de los Estatutos de Autonomía», lo cual solo puede interpretarse concluyendo que dos competencias del mismo tipo, calificadas al tiempo de exclusivas, «están llamadas objetiva y necesariamente a ser concurrentes» (STC de 28 de enero de 1982). Esta doctrina se ha mantenido hasta hoy.

**654.**

*Imprecisión constitucional en el uso de los conceptos.*

**655.**

*Exclusividad según la CE y los Estatutos.*

**656.**

*Dualismo v. compartición.*

El dualismo y la separación no han tenido ningún aliento en nuestro sistema constitucional de reparto de los poderes territoriales. Las fórmulas implantadas, en base a interpretaciones constitucionales como la referida, priman la cooperación y la compartición de las competencias. Muy especialmente las de naturaleza legislativa.

**657.**

*Concurrencia perfecta y concurrencia imperfecta.*

Existen pocos asuntos en que las competencias sean exclusivas en el sentido de que la regulación de una materia concreta pertenezca a un solo legislador. Lo habitual es que puedan concurrir a regularla tanto el legislador estatal como el autonómico. Rara vez, sin embargo (la excepción más señalada está en el artículo 149.2 CE, del que luego trataremos), la *concurrencia es perfecta*, en el sentido de que cualquiera de los dos legisladores pueda dictar normas sobre cualquier aspecto de la materia considerada. Tampoco ha empleado nuestra Constitución fórmulas de *concurrencia imperfecta*, presente en algunas Constituciones europeas, como la austríaca o la alemana (artículos 12 de la primera, y 72 y 75 de la segunda), que habilitan a los poderes territoriales a regular en plenitud una materia determinada, en tanto que no lo haya hecho el legislador federal. Al modo en que pueden concurrir los poderes legislativos estatal y autonómico, de acuerdo con la Constitución, a regular una determinada materia, se le denomina entre nosotros *compartición de competencias* porque se distribuyen estas de modo que una parte de la materia queda disponible para el legislador estatal y otra para el autonómico, sin mezclarse ni confundirse, sino con total separación una de otra. Hasta el punto de que si cualquiera de los dos poderes legislativos se interfieren en las atribuciones de otro ocupando una parte de la regulación que le es ajena, la disposición correspondiente sería nula por incompetencia.

**658.**

*Los ejemplos alemán y austríaco.*

Esta concepción tan rígida de la compartición legislativa ha planteado innumerables problemas operativos, de gran relevancia para la estabilidad del sistema constitucional, que no están resueltos (y algunos ni detectados) por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Nótese que al establecerse linderos rígidos al ámbito de las competencias que resultan de esta clase de repartos, unas y otras, las del Estado y las de las Comunidades Autónomas, tienden a configurarse como monopolísticas, inaccesibles para el legislador que no las tenga atribuidas como propias. En tal caso su régimen se asemeja al de las competencias exclusivas.

**659.**

*¿Proximidad técnica entre la exclusividad y la compartición?*

Habría en nuestro sistema constitucional, alguna clase de compartición de la función legislativa sobre una misma materia, que implica el ejercicio exclusivo de esa función en relación con aspectos definidos o delimitados de la materia objeto de reparto. Por remarcarlo con un

ejemplo simple, puede reconocerse al Estado, como no es inhabitual, la formulación de regulaciones de carácter principal, referidas a los aspectos más generales de la materia considerada, dejando para las Comunidades Autónomas la regulación de todo lo demás, en términos de desarrollo o complementación.

La debilidad técnica de los conceptos que la Constitución y los Estatutos de Autonomía emplean para el reparto de competencias, ilustrada con lo dicho (que no agota, sin embargo, lo que daría de sí un análisis más detenido sobre la vaguedad de muchas locuciones de significado oscuro, unas veces, y polisémico otras), lleva a una conclusión inevitable: el régimen real y efectivo de las competencias constitucionales no depende tanto de los conceptos que usan la Constitución o los Estatutos de Autonomía para calificarlas, como del análisis específico de las técnicas de reparto empleadas, utilizando para interpretarlo el conjunto de reglas que habitualmente se usan para determinar la significación de las normas constitucionales.

Junto al concepto de exclusividad de la competencia, que tiene la escasa significación comentada, la Constitución utiliza otros en los que tanto la doctrina como la jurisprudencia han encontrado mayor apoyo para fijar el contenido y el alcance de las potestades legislativas. Se trata de las nociones de «legislación», «bases» y «legislación básica», a los que recurren diversos párrafos del artículo 149.1 CE.

Las dos últimas aluden a los supuestos más típicos de atribución de competencias legislativas en régimen de compartición. Pero, aunque sean los ordinarios, no son los únicos. Pueden señalarse, junto a ellos, al menos, los supuestos de concurrencia perfecta en el ejercicio de competencias legislativas y las competencias de colaboración en el ejercicio del poder legislativo exclusivo.

Las *competencias concurrentes perfectas* tienen su paradigma en el artículo 149.2, relativo a la acción cultural de los poderes públicos, que está atribuida tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas de un modo indiferenciado, de forma que uno y otras puedan desarrollarla con las normas legales y las políticas ejecutivas que tengan por conveniente. Subrayamos esta peculiaridad de las competencias culturales, en nuestro *Derecho Público de las Comunidades Autónomas* (I, Madrid, 1982, pág. 574 y ss.) en términos que recogió y ha mantenido la jurisprudencia constitucional. «Pecaría de superficial — dice a este propósito la STC 49/1984— todo intento de construir sobre la idea de competencia en materia de cultura, concretada en el artículo 148.1.17.<sup>a</sup>, una competencia omnimoda y excluyente. La

**660.**

*Exclusividad sobre la materia y sobre la función.*

**661.**

*Análisis tópico.*

**662.**

*Otras técnicas de reparto.*

**663.**

*Las competencias concurrentes perfectas.*

**664.**

*La jurisprudencia constitucional sobre concurrencia.*

lectura de otros textos de la CE (sobre todo el artículo 149.2, pero también los que en la lista de este título se refieren a materias culturales) y una reflexión sobre la vida cultural, lleva a la conclusión de que la cultura es algo de la competencia propia e institucional tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, y aun podríamos añadir de otras comunidades, pues allí donde vive una comunidad hay una manifestación cultural respecto de la cual las estructuras públicas representativas pueden ostentar competencias, dentro de lo que entendido en un sentido no necesariamente técnico-administrativo puede comprenderse dentro de "fomento de la cultura". Esta es la razón a que obedece el artículo 149.2 CE, en el que, después de reconocer la competencia autonómica, afirma una competencia estatal, poniendo el acento en el servicio de la cultura como deber y atribución esencial. Hay, en fin, una competencia estatal y una competencia autonómica, en el sentido 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».

Esta misma posición, aplicada al fomento de la cultura, la ha extendido el Tribunal Constitucional a otras varias acciones culturales (SSTC 87/1987, 153/1989, 109/1996), como los museos (STC 106/1996), el libro (STC 71/1997), la investigación científica y técnica (STC 90/1992), etc.

**665.**

*Competencias exclusivas en colaboración.*

Una forma de concurrencia imperfecta, utilizada en la Constitución de un modo bastante excepcional, es la que da lugar a las llamadas, por la jurisprudencia constitucional, «competencias exclusivas en colaboración», modalidad esta que, como puede entenderse, es una forma híbrida de competencias exclusivas y concurrentes. Se refirió a ellas el Tribunal Constitucional en su Sentencia 111/1986, en términos que luego han seguido también las SSTC 186/1989, 211/1990, 112/1995, 146/1996, etc. Se emplea, según el Tribunal, esta forma de asignación de competencias en materias como denominaciones de origen y publicidad, en las que los Estatutos suelen afirmar la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, aunque matizándola con la salvedad de que tal atribución es «en colaboración con el Estado» (v. *gr.* artículo 12.1.5 EC). El Tribunal salva la contradicción entre el concepto de exclusividad y la locución «en colaboración con el Estado» señalando que no son incompatibles, sino que «deben ser objeto de una interpretación integradora». Para obtenerla, el Tribunal dice que no se trata de una competencia compartida ni concurrente —en el sentido en que lo es la competencia en materia de cultura del artículo 149.2, antes examinada—, y ni siquiera de un

supuesto en que el Estado tiene reservada la función de coordinar la acción de los demás poderes públicos, sino que se alude a «una actuación que debe ser realizada bilateralmente en régimen de cooperación específica sobre una materia». Tal cooperación impone «que lo que pueda hacer uno de los entes colaboradores no lo debe hacer el otro». A efectos de determinar los medios o técnicas a emplear para hacer efectiva la cooperación, la jurisprudencia se remite a las previsiones generales de los Estatutos o a los instrumentos a que suelen fijarse en los Reales Decretos de transferencias de servicios para hacerlos efectivos.

Estas competencias exclusivas en cooperación son de excepcional aplicación. Tampoco está muy generalizado el empleo de previsiones constitucionales que aceptan la *participación de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de competencias exclusivas del Estado*, fórmula que no es igual que la que acabamos de referir. A aquella se refiere únicamente el artículo 152.1 cuando acepta la posibilidad de intervención de las Comunidades Autónomas en la organización de las demarcaciones judiciales «de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del poder judicial y dentro de la unidad e independencia de ésta» (a esta compatibilidad y su práctica se han referido, por ejemplo, las SSTC 97/1989, 56 y 62/1990, etc.).

Hechas las precisiones anteriores, volvemos ahora a la explicación de los tres conceptos, antes referidos, de «legislación», «bases» y «legislación básica» que, con más precisión que las nociones de exclusividad, concurrencia y compartición, son fundamentales para comprender los términos del reparto de competencias legislativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas e incluso el modo en que deben ser ejercidas, tanto en cuanto a su alcance como respecto de su instrumentación formativa:

a) El significado del concepto legislación y su contenido lo fijó el Tribunal Constitucional en varias Sentencias tempranas (de 5 de noviembre de 1981, 4 de mayo, 14 y 30 de junio de 1982). La conclusión de esta jurisprudencia es que «cuando la Constitución en su artículo 149 utiliza el concepto de legislación como criterio definidor del ámbito en 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» (Sentencia de 14 de junio de 1982, citada); es decir, que el concepto legislación comprende tanto las leyes formales como los reglamentos dictados para su ejecución. La argumentación que lleva al Tribunal a esta conclusión es impecable: «Ante todo —dice— es menester huir de interpretaciones meramente literales, pues tanto los conceptos de

**666.**

*La participación de las CC.AA. en el ejercicio de competencias exclusivas del Estado.*

**667.**

*La significación del concepto «legislación».*

“legislación” como de “ejecución” son lo suficientemente amplios para que deba rechazarse la interpretación que asimila sin más “legislación” al conjunto de normas escritas con fuerza o valor de ley, y la interpretación que asimila “ejecución” al conjunto de actos concretos de ejecución en una determinada materia. En este contexto y salvo la reserva de ley (artículos 35.2, 37.1 y 53.1 de la Constitución) 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, como un instrumento de participación de la Administración en la ordenación de la sociedad, que relativiza la distinción entre los productos normativos de la Administración con mero valor reglamentario y los que adquieren fuerza de ley, y acentúan, por el contrario, el elemento de la delegación legislativa que habilita a la Administración para ejercer facultades normativas. La distinción entre ley y reglamento acentúa los perfiles en el terreno de la eficacia y de los instrumentos de control, pero pierde importancia cuando se contempla desde la perspectiva de la regulación unitaria de una materia que es la que tiene presente el constituyente al reservar al Estado la legislación laboral, pues desde esta perspectiva, si no siempre es evidente que en muchas ocasiones aparecen en íntima colaboración la ley y el reglamento, dependiendo el ámbito objetivo de cada uno de estos instrumentos, de la mayor o menor pormenorización del texto legal y de la mayor o menor amplitud de la habilitación implícitamente concebida para su desarrollo reglamentario. En todo caso, resulta cierto que la materia cuya ordenación jurídica el legislador encomienda al reglamento puede en cualquier momento ser regulada por aquél, pues en nuestro ordenamiento no se reconoce el principio de reserva reglamentaria».

A partir de este planteamiento el Tribunal afirma que la relación complementariedad ley-reglamento se da tan solo en el caso de los denominados reglamentos ejecutivos, cuya función propia es desarrollar, complementar, pormenorizar, aplicar, cumplimentar o ejecutar la ley, pero no en el caso de los reglamentos de organización; estos, sean o no independientes, no aparecen necesariamente como complemento de la ley.

En consecuencia, el Tribunal afirma que el concepto legislación manejado por el artículo 149 de la Constitución (párrafos 6, 7, 8, 9, 12, 16, 18, 22), comprende tanto las leyes formales como los reglamentos ejecutivos de las mismas, pudiendo quedar para las Comunidades Autónomas la competencia meramente ejecutiva; función ejecutiva que no comprende más potestad normativa que la dictar reglamentos orgánicos.

**668.**

*Contraste con el concepto «ejecución».*

**669.**

*Integra tanto a la ley como a los reglamentos ejecutivos.*

En nuestro *Derecho Público de las Comunidades Autónomas* advertimos en 1982 (vol. I, págs. 374 y 589) que en algunas materias, como propiedad intelectual, resultaba difícil organizar la actuación del Estado limitándola a la legislación. Algunos aspectos de la regulación de aquella materia parecían imponer también una ordenación unitaria de carácter ejecutivo, para mantener, por ejemplo, una supervisión única de las entidades de gestión de derechos de autor, del Registro, etc.

Estas matizaciones fueron acogidas en la jurisprudencia constitucional, bastantes años después, en la Sentencia 196/1997, de 13 de noviembre, que la doctrina científica analizó como expresiva de una innovación importante en los criterios para la delimitación de competencias ejecutivas (J. TORNOS MAS). Las atribuciones constitucionales del Estado en materia de propiedad intelectual están delimitadas por el concepto «legislación» (artículo 149.1.9.ª). Pero cuando la Sentencia citada tuvo que analizar la constitucionalidad de la reserva al Estado de competencias puramente ejecutivas, consistente en la autorización de entidades de gestión de derechos de autor, señaló que tal atribución estaba «perfectamente justificada pues trata de asegurar el mantenimiento de un régimen jurídico unitario de la gestión de la explotación de los derechos de la propiedad intelectual y de la uniformidad de la ordenación jurídica de la materia.

b) Los conceptos de bases y de legislación básica los ha manejado, casi siempre, la jurisprudencia constitucional como equivalentes, aunque no lo son exactamente. Las primeras interpretaciones de su significado están en las SSTC de 28 de julio de 1981 y 28 de enero de 1982, cuyas posiciones, aunque ampliadas y matizadas, se han mantenido sin cambios significativos hasta la actualidad.

En la primera jurisprudencia constitucional la homologación de ambos conceptos fue aun más clara porque el Tribunal Constitucional indicó reiteradamente en sus Sentencias que una regulación no es básica por estar recogida en una ley del Estado; no lo es por la forma; «lo esencial del concepto de bases es su contenido» repetía la jurisprudencia constitucional (la frase es de la temprana Sentencia de 28 de julio de 1981). Lo caracterizante de lo básico es que se refiere a regulaciones uniformes y de vigencia en todo el Estado, que componen, juntas, un «común denominador normativo». Como no era trascendente, según esta caracterización material de lo básico, la forma en que se formularan normativamente las bases, la conclusión necesaria es que bases y legislación básica no eran conceptos diferenciables.

Las nociones de bases y legislación básica quedaron en la primera jurisprudencia constitucional mencionada así bastante perfiladas tanto

**670.**

*Excepcionalmente el concepto «legislación» incluye facultades ejecutivas.*

**671.**

*«Bases» y «legislación básica» no son conceptos equivalentes.*

**672.**

*Concepto material de bases.*



**673.**

*Las bases incluyen ordinariamente competencias legislativas y ejecutivas generales.*

respecto de su contenido como en su instrumentación. Pero la identificación entre los conceptos «bases» y «legislación básica», que empleó como sinónimos era incorrecta: mientras que el concepto «legislación básica» comprende siempre poderes normativos (leyes y reglamentos de ejecución), aunque limitados a los aspectos principales de la materia, y solo excepcionalmente poderes de ejecución o administrativos, los poderes que resultan de la competencia sobre las bases (sin perjuicio de su carácter principal y de su referencia a la atención de los intereses generales) incluyen funciones ejecutivas con más normalidad, aunque referidas siempre a aquellos aspectos que vienen exigidos por el tratamiento unitario de la materia. Así, por ejemplo, es evidente, a mi juicio, que las «bases» de la economía (artículo 149.1.13.<sup>a</sup>) no se agotan en el dictado de medidas legislativas; que las bases del régimen jurídico de la función pública pueden permitir el mantenimiento de algún órgano administrativo común y un sistema de derechos pasivos unificado, por ejemplo, con participación en su gestión del Estado (artículo 149.1.18.<sup>a</sup>); que lo básico en materia de sanidad (artículo 149.1.16.<sup>a</sup>) no se agota tampoco en medidas normativas, sino que requiere la aplicación de medidas ejecutivas uniformes, muchas veces de índole puramente técnico (los estándares sanitarios, por ejemplo).

**674.**

*Las bases no se agotan en la legislación.*

Estas ideas terminaron abriéndose paso en la jurisprudencia constitucional a partir de las Sentencias de 7 de abril de 1983, 28 de abril, 20 de mayo y 20 de junio del mismo año. Esta última, por ejemplo, dijo que «cuando la Constitución utiliza el término bases (así en el artículo 149.1.11.<sup>a</sup>, 13.<sup>a</sup>, 18.<sup>a</sup>) está comprendiendo funciones normativas que aseguren, en lo que es menester, un común uniforme, unas reglas a partir de las cuales las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en la materia puedan ejercerlas, pero estas competencias no se agotan por las propias legislaturas, pues cuando la preservación de un tratamiento uniforme reclama el complemento reglamentario y aún el ejecutivo, se justifica la reserva de estas competencias en la medida indispensable». En esta línea siguieron luego las Sentencias de 10 de julio y 10 de diciembre de 1986 y otras muchas.

## **B) La delimitación de lo básico: el contenido y las formas de la regulación**

### *a) La significación del concepto y su contenido esencial*

**675.**

*Consecuencias de la imprecisión de los conceptos.*

Es, desde luego, notorio que el grado de concreción de la Constitución al definir las competencias del Estado varía según las materias. Basta con repasar los apartados que componen la lista de competen-

cias que relaciona el artículo 149.1 para comprobar su diferente detalle, el variable grado de determinación de los conceptos. Por muy precisos que sean no dejan de plantear siempre algún problema (por ejemplo, aunque la competencia en materia de relaciones internacionales —artículo 149.1.3.<sup>a</sup>— está atribuida por entero al Estado, los Estatutos y la práctica política y administrativa han desgajado de aquella las relaciones con la Comunidad Europea, para reconocerle un régimen diferente: SSTC 252/1988, 76, 115 y 236/1991, 79/1992, 80/1993, 213/1994, 146/1996, 21/1999, 96/2002). Pero conceptos como el de bases o legislación básica son, de por sí, imprecisos porque su contenido no está prefijado en la Constitución, sino desplazado a una ulterior definición legal: la Constitución no indica qué sea básico en cada materia, sino que se remite a su concreción por medio de procesos legislativos o aplicativos ulteriores.

Desde un punto de vista técnico jurídico lo que verdaderamente ocurre, cuando la Constitución emplea estas fórmulas vagas, es que no agota la delimitación de las competencias estatales, sino que deja abierta su definición a procesos infraconstitucionales, bien de naturaleza legislativa, bien ejecutiva.

Cuando el Estado usa sus competencias básicas en una materia determinada está completando siempre la definición constitucional del reparto de competencias. Por una parte, la propia regulación acota el alcance de las potestades legislativas del Estado: explicitará, por un lado, en qué consiste lo que es básico, concepto con el que se definen tales competencias normativas. Y, por otro, delimitará negativamente las competencias de las Comunidades Autónomas, cuyo alcance se expresa habitualmente en los Estatutos de Autonomía por exclusión: es de competencia autonómica lo que no es básico, dominio al que suele identificarse como «desarrollo legislativo» de la normativa básica estatal.

Esta función delimitadora de competencias de la legislación básica la hemos expuesto ya al tratar de los Estatutos de Autonomía, lugar al que nos remitimos ahora. Aquella misión constitucional de la legislación básica ha sido, como notamos en aquel lugar, reiteradamente reconocida por la jurisprudencia constitucional (SSTC 68/1994, 69/1988, 165/1995, 163/1995, etc.).

Pero la cuestión principal es indagar si la Constitución impone algunos criterios de los que haya de valerse necesariamente el legislador estatal para determinar lo básico y definir su contenido esencial.

**676.**

*Las fórmulas constitucionales vagas impiden la delimitación exacta de las competencias.*

**677.**

*El ejercicio de las competencias legislativas básicas incide en la delimitación.*

En nuestra opinión tales criterios existen y pueden deducirse de las siguientes proposiciones e interpretaciones de los conceptos que la Constitución emplea:

**678.**

*Relación entre el interés general y las competencias.*

1.º Todo el reparto de competencias que la Constitución dispone, está apoyado, como criterio de fondo, en una valoración de los intereses que se conjugan en cada acción legislativa o ejecutiva. En este sentido puede decirse que cuando la materia de que se trate concierne al interés general del Estado, se atribuyen a sus instituciones las competencias necesarias para atenderlo. Esta relación entre el interés general y las competencias del Estado no es siempre exacta, ni se produce con absoluto automatismo. Es posible que asuntos de interés general sean también de competencia autonómica, o que, aun siendo de responsabilidad estatal, no requieran la asignación al Estado de todas las atribuciones de carácter legislativo y ejecutivo, sino solo algunas facultades generales. Por ejemplo, la determinación de lo básico o de la legislación básica que ahora nos concierne.

**679.**

*Remisiones constitucionales al legislador ordinario.*

La solución que daría mayor estabilidad y fijeza al reparto de competencias es que la valoración de la medida en que los intereses generales requieren intervenciones del Estado apareciera definida en la propia Constitución. Pero, por un lado, la manifiesta desconstitucionalización del régimen del reparto territorial del poder, de la que ya hemos tratado, ha mermado mucho las posibilidades de aquella solución. Y, por otro, resulta imposible exigir a la Constitución tanta precisión y detalle en el reparto de competencias. De aquí sus continuas remisiones a decisiones infraconstitucionales. De ellas las más importantes son las que ejecutan los Estatutos de Autonomía. Pero tampoco estos agotan la definición de las competencias, de modo que algunas leyes del Estado tienen una importante función delimitadora de las mismas. Tal es el caso de la legislación básica.

**680.**

*Interés general y unidad.*

Cada vez que se aprueba una norma de carácter básico por el Estado, se está produciendo una contribución a la delimitación de las competencias que, como es natural, debe atenerse al mismo criterio usado en la Constitución, pero no agotado en la misma, para decidir cuándo una competencia ha de ser retenida por el Estado. La valoración tiene que tener en cuenta la medida en que el interés general queda afectado. En este sentido el interés general reaparece como un criterio para completar la distribución de competencias. Es importante notar que, aunque sirve a tal propósito, una vez que las competencias están fijadas en los instrumentos normativos habilitados para hacerlo (Estatutos y normas estatales que pueden cumplir la función de delimitar competencias), no puede reargüirse sobre el alcance de las compe-

tencias utilizando de nuevo el criterio del interés general. Esta reutilización continua del concepto rompería toda la estabilidad del sistema y dejaría abierta la determinación del alcance de una competencia al criterio del aplicador final de las normas correspondientes (en este sentido una ya antigua jurisprudencia constitucional que parte de la importante sentencia de 16 de noviembre de 1981, a la que han seguido las SSTC 146/1986, 48/1988, 152/1988, 75/1989, 13/1992, 59/1995, etc.).

Como complemento del criterio del interés general (que en materia de competencias tiene una acogida explícita en el artículo 137 CE), el otro principio general de referencia es el de unidad de la Nación española en relación con el principio de autonomía, ambos constatados en el artículo 2 CE.

Puede concluirse, por tanto, que las competencias que el artículo 149.1 reserva al Estado son la traducción concreta que el constituyente ha hecho de las exigencias del principio de unidad y del interés general. Ha transformado o concretizado estas reglas generales en títulos competenciales. Esta operación ha concluido en resultados que no siempre tienen un mismo grado de precisión: unas veces la competencia se define de manera exacta y clara (v. gr., Fuerzas Armadas) y otras con un mayor grado de indeterminación, de manera que puede el legislador estatal, al ejercerla, precisar su contenido. Así pues, las bases no son otra cosa que la ordenación legislativa de cuanto exige el interés general en relación con una materia.

2.º Decimos que el contenido de las bases debe corresponderse con las exigencias del interés general porque este es el *criterium* central de toda la operación de distribución de competencias. Qué es lo que el interés general exige que contenga cada regulación es algo que, desde luego, no puede precisarse en términos generales y abstractos; será el legislador quien lo determine en cada operación (así lo ha establecido, por demás, el Tribunal Constitucional, como sabemos, a partir de su Sentencia de 28 de julio de 1981). Esta concreción no es, sin embargo, absolutamente discrecional. La potestad que atribuye la Constitución no está abierta a cualquier contenido, sino que debe emplearse para establecer una regulación uniforme y general en todo el Estado de la materia a la que se refiera la competencia. Tal regulación no tiene por qué agotar el tratamiento normativo de la materia; habrá de limitarse, por el contrario, a fijar las prescripciones más generales porque justamente esta es la significación que cabe extraer de los conceptos de «bases» o «básico». Este criterio interpretativo ha sido utilizado reiteradamente por nuestra jurisprudencia constitucio-

**681.**

*La delimitación legislativa de competencias solo opera cuando la CE lo establece.*

**682.**

*Lo básico alude a regulaciones generales, de principio y común aplicación.*

nal. Como dijo tempranamente la Sentencia de 28 de enero de 1982, «lo que la Constitución persigue al conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de la ordenación de una materia determinada... es que tales bases tengan una regulación normativa uniforme y vigencia común en toda la nación, con lo cual se asegura, en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad autónoma, un común denominador normativo, a partir del cual cada Comunidad, en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan dentro del marco de competencias que la Constitución y su Estatuto le hayan atribuido sobre aquella misma materia».

### 683.

La utilización de la técnica de la legislación básica, marco o de principio en otros sistemas comparados.

Las regulaciones deben concluir, pues, en el establecimiento de una normativa uniforme. Técnicas regulatorias principales o básicas se usan también en otros sistemas jurídicos que conocen esa misma diferenciación entre la legislación básica, marco o de principios (*Grundsatzgesetzgebung, Rahmenvorschriften*) y la complementaria o de desarrollo. En Austria, país en el que el artículo 12 de la Constitución recoge precisamente esta técnica, el Tribunal Constitucional tiene dicho especialmente, desde su Sentencia 2887/1951, que lo que el artículo 12 quiere garantizar es la unidad de la legislación, permitiendo a la Federación dictar los principios fundamentales; por ello, añade, la competencia legislativa federal no se extiende sino a las cuestiones que precisan una reglamentación unitaria para el conjunto del territorio federal. En Alemania, el artículo 75 de la Ley Fundamental de Bonn emplea idéntica formulación. Este caso es, además, especialmente significativo porque la legislación básica del *Bund* no siempre ni necesariamente tiene que producirse, sino solo cuando se den algunas de las circunstancias que señala el artículo 72 de la misma Ley Fundamental. Entre estas la primera precisamente autoriza la legislación federal de principio siempre que una cuestión no pueda ser eficazmente regulada por la legislación de los Estados miembros. La eficacia a que se refiere la norma no es, o no es tan solo, la jurídica, sino más bien la eficacia real o práctica (MAUNZ, DÜRIG, HERZOG). El supuesto de hecho previsto en la norma se da, por ejemplo, siempre que se trata de regular alguna cuestión que por su trascendencia o extensión rebasa el territorio de un *Land*.

Pero no es, sin embargo, el anterior criterio el único que puede emplearse. El mismo artículo 72 de la Ley Fundamental de Bonn que acabamos de citar, maneja otros dos que son perfectamente trasladables a nuestro sistema; a saber, la legislación básica se justifica también: siempre que la regulación de una cuestión por la ley de un *Land* pueda

incidir en los intereses de otros Estados miembros o del conjunto del territorio federal; y, del mismo modo, cuando venga exigida la salvaguardia de la unidad jurídica o económica y, en especial, por la homogeneidad o la igualdad de las condiciones de vida más allá de un *Land*.

Estos dos criterios adicionales son perfectamente utilizables para conjugar, en nuestro propio sistema constitucional, las relaciones entre la legislación básica y la de desarrollo. En efecto, la necesidad de una regulación estatal siempre que el asunto, por sus características, supere la esfera de los intereses propios de una Comunidad Autónoma se deduce de los criterios manejados por la Constitución para repartir competencias. Está en la base de este reparto que las competencias del Estado coinciden con el interés general y el de las Comunidades Autónomas con sus «respectivos intereses» (artículo 137). Ciertamente estos intereses están concretizados, transformados en competencias específicas, valorados, por tanto, por la propia Constitución, y no puede el intérprete trastocar esa valoración hecha en el mismo texto fundamental. Pero, en ocasiones, como la que nos ocupa, en que la concreción última de las esferas competenciales de cada instancia de poder, está remitida a una operación legislativa posconstitucional, el legislador responsable debe manejar aquel criterio de nuevo para precisar el alcance de sus atribuciones, para determinar, en definitiva, cuál es la extensión posible de la regulación de lo básico.

Por último, el principio de la unidad jurídica y de la uniformidad de las condiciones de vida en todo el territorio está recogido en nuestra propia Constitución. Estas exigencias están explícitas, hasta con reiteración, en diversos preceptos constitucionales. No por razones distintas del mantenimiento de la unidad jurídica se reserva al Estado la competencia sobre la legislación civil, mercantil, penal, procesal, laboral, sobre las bases de régimen jurídico de las Administraciones Públicas (párrafos 6, 7, 8, y 18 del artículo 149.1). La uniformidad de las condiciones de vida no es, por otra parte, sino una forma de expresar que los derechos ciudadanos tienen que ser iguales en todas las partes del territorio, principio que está expresado en nuestra Constitución con mayor claridad y énfasis que en ninguna otra Constitución federal o regional: por un lado, en el artículo 139 como límite general de los poderes autónomos; y, por otro, en el artículo 149.1.1.<sup>ª</sup>, que reserva su regulación al Estado.

3.º Partiendo de estas premisas, el Tribunal Constitucional ha tratado de precisar el máximo posible cuál es el contenido legítimo de la legislación básica o las bases de ordenación de una materia determinada.

#### **684.**

*Criterios para valorar la legitimidad de la regulación básica.*

#### **685.**

*Unidad jurídica y uniformidad de condiciones de vida.*

**686.**  
Común  
denominador  
normativo.

La regla general a este respecto es la que se contiene en la Sentencia 1/1982, antes citada: el establecimiento de una «normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación» que asegure la existencia de un «común denominador normativo». Con más precisión, la posterior Sentencia 25/1983 completó bastante la determinación del contenido de lo básico afirmando que por «principios», «bases» y «directrices» 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. Por ello, la mencionada idea posee un sentido positivo y otro negativo: el sentido positivo 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».

Normalmente, sin embargo, la jurisprudencia constitucional, fuera de las declaraciones generales indicadas, ha encontrado enormes dificultades para definir de modo más concreto qué sea lo básico en cada materia determinada. En algunas ocasiones ha llegado a afirmar que la distinción entre lo básico y no básico «resulta inutilizable por artificiosa» (STC 179/1985, seguida por las SSTC 95 y 96/1986). Se trata de los casos en los que la acción que la ley programa es una medida concreta, de carácter coyuntural, y no un cuerpo de normas generales y abstractas de aplicación duradera.

**687.**  
Límites a la  
discrecionalidad  
del legislador  
de lo básico.

De aquí que suela valerse el Tribunal Constitucional de declaraciones generales, en las que termina por reservarse un papel importante para el enjuiciamiento final de las extralimitaciones en que pudiera incurrir el legislador estatal. La Sentencia 141/1993 resume bien esa doctrina establecida desde las primeras decisiones de aquel Alto Tribunal en relación con este problema: «En virtud de esa definición material de lo básico corresponde al legislador estatal delimitar su contenido y alcance, pero sin alterar el orden constitucional y estatutario de competencias y sin que ello suponga que debe aceptarse en todo caso el criterio del legislador estatal, pues si la calificación de un precepto como básico resulta impugnada, corresponde a este Tribunal, en tanto que intérprete supremo de la Constitución, revisar dicha calificación y deducir, en última instancia, si la norma es o no materialmente básica (SSTC 69/1988, 227/1988, 15/1989, entre otras)».

**688.**  
Diferente  
intensidad  
de las bases,  
según la materia.

Esta jurisprudencia remite, como es lógico, al examen de la legislación básica supuesto por supuesto. Ni en relación con todas las materias se pone en juego de la misma manera el interés general, ni es necesaria la existencia de una regulación uniforme. Por ello, por ejem-

plo, el Tribunal Constitucional advierte que la regulación básica de la contratación administrativa tienen por objeto «proporcionar las garantías de publicidad, igualdad, libre concurrencia y seguridad jurídica que aseguren a los ciudadanos un tratamiento común por parte de todas las Administraciones Públicas» (STC 141/1993), lo que justifica la aplicación general de los principios básicos de la contratación. Pero no cabe reconocer la misma necesidad cuando la norma se refiere a aspectos meramente organizativos de las Administraciones Públicas. En este sentido, la STC 50/1999 ha señalado que «no cabe atribuir a las bases estatales la misma extensión e intensidad cuando se refieren a aspectos meramente organizativos internos que no afectan directamente a la actividad externa de la Administración y a los administrados, que en aquellos aspectos en los que se da esta afectación».

b) *Los límites negativos de la legislación básica*

Los reiterados esfuerzos del Tribunal Constitucional por determinar del modo más preciso posible la función que corresponde a la legislación básica, no han conducido a resultados satisfactorios porque, a la postre, toda aquella tarea constructiva lleva a un círculo vicioso que arranca, además, de una petición de principio: la normativa básica pretende asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales, fijando un común denominador normativo a partir del cual pueda cada Comunidad Autónoma, en defensa de sus propios intereses, establecer las regulaciones peculiares que estime convenientes y oportunas, ejerciendo las competencias que le atribuya su Estatuto (SSTC 32/1981, 1/1982, 32/1983, 48 y 49/1988, 69/1988, y así toda la jurisprudencia hasta hoy). Pero si se avanza un punto más para reclamar si una regulación, concreta y determinada, es o no básica, la jurisprudencia constitucional no ofrece más criterios que los generales expuestos, afirmando que en último término será el Tribunal Constitucional el que corrija los excesos en que pueda haber incurrido el legislador estatal.

El acotamiento de lo básico impone, por tanto, también una aproximación por el lado negativo, para fijar, desde dicha vertiente, los límites que la legislación básica no puede rebasar.

Sintetizaremos los que, a nuestro juicio, el legislador estatal debe observar al acometer la definición de lo básico, en los siguientes grupos: el primero concierne a la forma o instrumentación normativa de lo básico; el segundo a la vinculación del legislador de lo básico a las normas que formula, de modo que no pueda derogarlas singular-

**689.**

La valoración última pertenece al TC.

**690.**

Elenco de límites negativos.



mente, ni siquiera en provecho de las instituciones del Estado; el tercero es la exclusión ordinaria de reservas de potestades ejecutivas al delimitar las competencias básicas; el cuarto, la prohibición de constreñir las potestades de desarrollo legislativo de un modo desproporcionado e irrazonable; y el quinto, la interdicción de usar la competencia sobre las bases como una competencia de carácter general para dictar normas aplicables solo en defecto de las que corresponde dictar a las Comunidades Autónomas.

De estos cinco grupos, quizá las cuestiones concernientes a la forma en que se ejercitan las competencias legislativas básicas sea la de mayor trascendencia teórica y práctica. Se trata de resolver, al analizarla, no solamente la cuestión del rango de las normas que han de cumplir la tarea de definir lo básico, que es la única cuestión de la que se ha ocupado la jurisprudencia constitucional hasta el momento, sino, muy especialmente, la de precisar qué técnicas normativas de relación entre la legislación estatal y la autonómica son las más adecuadas.

Dada la importancia de esta primera cuestión, la abordaremos separadamente en un apartado ulterior. Los otros tres grupos de límites tienen las siguientes características:

1.º La cuestión de la autovinculación del legislador estatal a las bases por él fijadas es notoriamente importante y, hasta que no la puso de manifiesto, muchos años después de que empezara a utilizarse habitualmente dicha técnica, J. M. BAÑO LEÓN, había pasado desapercibida tanto a la doctrina como al Tribunal Constitucional. Se trata de valorar si constitucionalmente el legislador estatal queda vinculado por las regulaciones básicas que establece o, si, mediante otras leyes ordinarias ulteriores a las calificadas como básicas, puede establecer dispensas respecto de la aplicación o cumplimiento de las mismas.

En la jurisprudencia constitucional ha aparecido en alguna ocasión el problema de las potestades del legislador para revisar lo establecido como básico en cada momento. El debate no ha sido muy importante porque, sin duda, tal potestad de modificación corresponde por naturaleza al poder legislativo. Pero en la STC 235/2000 figura un voto particular del Magistrado P. GARCÍA MANZANO en el que, aun aceptando que el legislador de lo básico no puede quedar impedido de alterar las regulaciones que haya establecido en cada momento, considera que sí sería exigible una justificación cumplida de los cambios de circunstancias en los que se funda tal variación.

Pero la cuestión de la autovinculación a la que ahora nos referimos se plantea de un modo distinto. Como el Tribunal Constitucional ha

### 691.

*Autovinculación del legislador estatal por lo establecido en la legislación básica.*

### 692.

*Posición de la jurisprudencia sobre la autovinculación de las bases.*

establecido correctamente, la ley básica no tiene ningún plusvalor ni rango superior a las demás leyes ordinarias; por tanto, no puede resistirse a una modificación impuesta por normas de este carácter (STC 233/1999). Pero una cosa es la modificación total de una norma básica mediante otra de carácter general y abstracto y otra bien distinta es que una ley ordinaria pueda dispensar de la aplicación de lo establecido con carácter general en la ley básica para excluir de su observancia a algunos órganos del Estado. La cuestión no tiene que ver tampoco con la posibilidad de que las normas básicas den un tratamiento excepcional o específico a determinadas situaciones. Las normas básicas no tienen por qué ser uniformes a ultranza. Pueden contener previsiones especiales para algunos territorios (SSTC 214/1989 y 140/1990). Pero el principio de autovinculación del que tratamos lo que impediría es que fijada la norma, incluso con sus excepciones, fuera ulteriormente dispensada o derogada singularmente. Solo de un modo incidental la jurisprudencia constitucional se ha referido hasta ahora a dicha práctica, considerándola contraria a la Constitución (SSTC 213, 220 y 259/1988, 148/1991 y 159/2001). Nos parece, en efecto, que lo es: notoriamente porque la normativa básica se dicta por el Estado en ejercicio de competencias atribuidas por la Constitución, que han de servirle para establecer regulaciones materiales comunes y uniformes para todo el territorio del Estado, y, en particular, aplicables a todas las instituciones públicas. El Estado no tiene, por tanto, títulos competenciales para excluir de la obligación de cumplir la ley básica a la Administración del Estado o a instituciones u organismos pertenecientes a la misma. Es un límite este que concierne a la configuración constitucional de la competencia que se está ejercitando.

2.º La cuestión de si cuando la Constitución atribuye al Estado competencia sobre las bases o la legislación básica está reconociendo atribuciones exclusivamente legislativas o también otras complementarias de carácter ejecutivo, ha sido desde que la Constitución se aprobó una cuestión ardua, resuelta en la jurisprudencia abiertamente en favor del reconocimiento de ambas clases de potestades, aunque con límites relativos a las segundas.

Por lo pronto carece de justificación la exacta homologación de los conceptos «bases» y «legislación básica», como ya hemos dicho, porque ni siquiera literalmente expresan lo mismo. Es manifiesto que en el segundo caso la Constitución pretende constreñir las competencias a lo legislativo. No en el primer supuesto, desde luego. No se está pretendiendo solamente la aplicación de una regulación unitaria, sino también la atribución al Estado de todas las potestades de interven-

**693.**

*Significado y alcance de la autovinculación.*

**694.**

*Límites a las atribuciones de naturaleza ejecutiva.*

**695.**

*No existe identidad entre los conceptos «bases» y «legislación básica».*

ción necesarias para asegurar una gestión unitaria de los aspectos esenciales de una determinada política o acción pública de interés general. Por consiguiente, el concepto bases incluye con más naturalidad las competencias de carácter ejecutivo junto con las legislativas que ordinariamente atribuye.

A esta distinción, que procede de nuestro *Derecho Público de las Comunidades Autónomas* (I, 1982, pág. 373 y ss.) ha terminado por acomodarse la jurisprudencia constitucional desde mitad de los años ochenta, como ya hemos reseñado. Aunque es curioso que, todavía a mitad de la década siguiente, un voto particular a la Sentencia 102/1995, de 22 de junio, formulara una crítica sobre la inexistencia de un criterio claro de distinción entre bases y legislación básica, proponiendo acto seguido para fijarlo las claves que acaban de exponerse.

**696.**  
Criterios  
de distinción entre  
ambos conceptos.

La jurisprudencia constitucional admite la reserva de competencias ejecutivas excepcionalmente, tanto con ocasión de la formulación de competencias meramente legislativas (por ejemplo en materia de propiedad intelectual, ya examinada: STC 196/1997, de 13 de noviembre), de la aprobación de leyes básicas o de la formulación normativa de competencias referidas a las bases de una determinada materia.

Pero, en todos los casos, tal posibilidad está acotada en la jurisprudencia constitucional entre límites estrechos que pueden resumirse del modo siguiente:

**697.**  
Excepcionalidad.

— Solo en casos excepcionales cabe entender que la competencia para fijar las bases incluye la posible reserva de funciones de carácter ejecutivo. La STC 1/1982, repetidamente citada, que fue la primera en hacer este tipo de consideraciones, reconoció la legitimidad de dicha clase de reservas de atribuciones ejecutivas en materia de ordenación de algunos sectores económicos, pero siempre atendiendo «a circunstancias coyunturales y a objetivos de política monetaria y financiera».

**698.**  
Justificación.

— En este preciso ámbito de la actividad financiera de entidades privadas, como los Bancos y las Cajas de Ahorros, el Tribunal Constitucional ha insistido en diversas ocasiones que la «política monetaria y crediticia general no es solo susceptible de ser establecida por vía normativa, sino que... la consecución de intereses generales perseguidos por la ordenación estatal del crédito exigirá en ocasiones, atendiendo a circunstancias coyunturales y a objetivos de política monetaria y financiera, que el Gobierno de la Nación proceda a la concreción e incluso a la cuantificación de medidas contenidas en la regulación

básica del crédito» (STC 96/1984, seguida en este punto por las Sentencias 48 y 69/1988, 132 y 179/1992, 197/1996, etc.).

— Para que competencias de carácter ejecutivo puedan ser atribuidas al Estado, tienen que estar incardinadas o pertenecer naturalmente a las bases. Por ejemplo, la competencia para convocar y decidir concursos de traslado de funcionarios pertenecientes a cuerpos nacionales corresponderá legítimamente al Estado en la medida en que esta ordenación ejecutiva de la materia tenga que hacerse de modo imprescindible unitario. Por ello, la STC 25/1983 concluyó que es básica «la existencia de cuerpos de funcionarios... de carácter nacional y la selección de los funcionarios dentro de los citados cuerpos». Pero no admite dicha necesidad en todos los casos de convocatorias de concursos relativos a plazas funcionariales (STC 48/1985).

— El Tribunal Constitucional ha admitido que la normación básica incluya medidas concretas, de carácter administrativo o ejecutivo en diversas hipótesis; por ejemplo, al establecer las bases de la sanidad (SSTC 32/1983 y 42/1983), las autorizaciones de entidades aseguradoras (STC 86/1989) o, de un modo más general, cuando se pongan en juego intereses supracomunitarios (SSTC 178/1992, 127/1994, 96/1996, etc.). Aunque debe notarse que el simple hecho de que las medidas o actuaciones deban tener eficacia supraautonómica, no justifica por sí mismo y sin la ayuda de otros argumentos, la retención de funciones de carácter ejecutivo (por todas, STC 223/2000).

— En fin, esta línea jurisprudencial favorable al reconocimiento al Estado de medidas ejecutivas complementarias de la normación básica, siempre ha incluido alguna precisión sobre la transitoriedad o la excepcionalidad de la medida, porque la regla general es que la intervención ejecutiva estatal apoyada en su competencia sobre las bases «debe tener carácter puntual y concreto, esto es, ha de dirigirse a la puesta en práctica de medidas específicas, puesto que la aplicación ordinaria y general de la normativa básica deben realizarla las Comunidades Autónomas» (STC 194/2004). Solo puede retenerla el Estado cuando se garantice «que la ejecución autonómica preserve el efectivo cumplimiento de la norma básica de que se trate», como advierte la última Sentencia citada.

3.º La atribución de competencias legislativas básicas al Estado implica una compartición en la regulación de las materias a las que tal poder legislativo se refiere, de modo que las Comunidades Autónomas puedan concurrir a su regulación aprobando normas de «desarro-

**699.**

*Las ejecutivas también tienen que ser conceptualmente básicas.*

**700.**

*Análisis de los casos concretos.*

**701.**

*Valoración de la transitoriedad y excepcionalidad.*

**702.**

*La legislación básica debe dejar espacio a la normación de desarrollo.*

llo» de la legislación básica. Sin perjuicio de que analicemos inmediatamente el significado de esta legislación autonómica complementaria, resulta evidente que un límite a la legislación básica viene dado por la prohibición de que sea tan prolija o extensa que no deje un espacio claro y razonable al desarrollo legislativo. Esta ocupación de todo el espectro normativo equivaldría a una usurpación de las competencias de las Comunidades Autónomas.

La competencia de desarrollo legislativo no consiste en la simple posibilidad de completar o pormenorizar lo establecido en la legislación estatal, sino, principalmente, respetando aquel marco regulatorio, en la posibilidad de aprobar normas que sean consecuentes con los programas u opciones políticas que, en cada momento, sostengan las instituciones de la Comunidad Autónoma.

Considerando esta circunstancia, el Tribunal Constitucional, desde su jurisprudencia más temprana, ha mantenido que la regulación básica no puede asfixiar las posibilidades regulatorias autonómicas indicadas. «La fijación de estas condiciones básicas —dijo la STC 32/1981— no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas, ya que la potestad normativa de las Comunidades Autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario. En el respeto de esas condiciones básicas, por tanto, las Comunidades Autónomas podrán legislar libremente».

La legislación básica puede establecer excepciones a la aplicación uniforme que contiene, de manera que algunos de sus aspectos no sean aplicados en las Comunidades Autónomas que la propia ley estatal determine (SSTC 214/1989 y 109/1998, en relación con la organización del territorio y las entidades locales en el interior de la Comunidad Autónoma). Pero, con independencia del grado de uniformidad que imponga, no puede desconocer las competencias de las Comunidades Autónomas, a las que ha de dejar espacio para que puedan establecer las peculiaridades que estimen pertinentes.

4.º Una última y significativa limitación constitucional al ejercicio de las competencias legislativas básicas del Estado deriva de la configuración del principio de supletoriedad del Derecho estatal a que se refiere el artículo 149.3 CE.

A la significación del principio de supletoriedad ya nos hemos referido extensamente en el volumen cuarto. Solo importa recordar ahora que no cabe interpretar tal principio como una cláusula general de

**703.**  
*Aplicación  
asimétrica  
de lo básico.*

**704.**  
*Límites  
a la utilización  
de lo básico  
para establecer  
legislación con  
valor supletorio.*

competencia que permita al legislador estatal regular cualquier materia (SSTC 15/1989, 147/1991, 118/1996, 61/1997).

Aplicando esta regla al ejercicio de las competencias estatales sobre la legislación básica, resulta de todo punto evidente que las leyes básicas deben limitarse a establecer los principios generales y comunes de ordenación de la materia a la que se refieran, sin extenderse a otros aspectos que correspondan a las competencias legislativas de desarrollo que pertenecen a las Comunidades Autónomas. Desde luego, tal extensión resultaría contraria al reparto de competencias si la ley estatal pretendiera ser de aplicación directa en perjuicio de la legislación autonómica. Pero tampoco puede aprovecharse la legislación básica para establecer normas que tengan la exclusiva función de servir como regulaciones supletorias, solo aplicables en los casos en que no existan normas autonómicas, bien sea porque no han llegado a aprobarse, bien porque presenten lagunas no integrables utilizando el Derecho autonómico.

### C) Las características de las normas autonómicas de «desarrollo legislativo»

Las competencias de desarrollo legislativo configuradas en los Estatutos pueden caracterizarse por el hecho de que la función legislativa autonómica ocupa todo el espacio normativo que deja al legislador estatal al establecer las bases. Aunque de manera un poco simplista, puede decirse que desarrollo legislativo es todo lo que no es legislación básica. Esta definición negativa, describe exactamente dicha técnica porque, como sabemos, los Estatutos de Autonomía operan recogiendo todo lo no reservado al Estado en el artículo 149, es decir, llenando o cubriendo los huecos que dejan las competencias estatales; todo lo no básico, en fin, cuando es esta última noción la que se emplea para definir el alcance de la competencia estatal.

Verdaderamente, competencias de desarrollo legislativo no son solo las que se califican de tales en los Estatutos, sino también todas aquellas que resultan de una compartición de la función legislativa, de manera que el Estado retiene la competencia para fijar los principios generales y comunes de una materia. Fenómeno que es apreciable también en algunas competencias clasificadas en los Estatutos como exclusivas (notoriamente cuando a esta clasificación se añade la salvedad «de acuerdo con» la legislación estatal, «sin perjuicio» de la bases, etc.). El problema de la articulación de las «bases» y su desarrollo existe tanto cuando las competencias de las Comunidades Autónomas

#### 705.

*Definición negativa.*

#### 706.

*Resultan de una compartición de la función legislativa.*

se califican por los propios Estatutos de desarrollo legislativo como cuando, sin denominarlas así, tienen que operar en el marco de la legislación básica estatal (es significativo que las tres primeras Sentencias del Tribunal Constitucional que se ocuparon de este problema —28 de enero de 1981, 28 de enero y 8 de febrero de 1982— se referían al último de los supuestos aludidos).

El Tribunal Constitucional ha apuntado algunos rasgos de estas últimas operaciones normativas. Desde su primera jurisprudencia ha establecido tres notas características de la legislación básica que ya hemos examinado, pero que sirven para enmarcar la naturaleza de la legislación de desarrollo al mismo tiempo: a) las bases tienen que permitir una actividad de desarrollo legislativo en la que quepan «opciones diversas»; b) la actividad normativa de desarrollo es distinta de la reglamentaria; y c) es inconstitucional dictar normas básicas «con tal grado de desarrollo que deje vacía de contenido la correlativa competencia de desarrollo legislativo» (Sentencias de 28 de julio de 1981 y 28 de enero y 8 de febrero de 1982).

**707.**

*Características  
esenciales.*

La legislación de principio opera como límite para el legislador regional. Aquella fija una regulación uniforme que debe ser generalmente respetada. Pero a partir de ella (aunque no fundamentada en ella) se genera una actividad legislativa libre, fruto de opciones y de criterios políticos que no tienen porqué corresponderse con los plasmados en la ley principal. Es más, hay muchas cuestiones de «desarrollo legislativo» que no son atendidas por la legislación básica y que quedarán a la plena disponibilidad de las Comunidades Autónomas y que no tendrán más engarce con la legislación básica que su común referencia a un sector de la actividad de los poderes públicos. Por ejemplo, dentro de los principios básicos de la Sanidad pueden darse regulaciones de «desarrollo» sobre establecimientos sanitarios, establecimientos destinados al público, actividades molestas, insalubres o nocivas, etc., sobre las que es posible que no exista nunca una referencia en la legislación principal, por no ser consideradas básicas. Regularlas o no y cómo hacerlo es una opción legislativa que pertenece a la Comunidad Autónoma. No hay aquí, como bien dice el Tribunal Constitucional, nada similar al desarrollo reglamentario. No cumple la Comunidad Autónoma en estos casos el papel de desarrollar, aclarar, pormenorizar, especificar o concretar la legislación estatal, que es la función que se reserva en buena doctrina al reglamento ejecutivo. Por el contrario: la norma básica se limita a fijar la regulación uniforme que el interés general reclama; la tarea del legislador territorial es regular cuantos asuntos conciernan al interés propio de la Comunidad

**708.**

*La legislación  
de principio como  
límite.*

**709.**

*No es similar  
a los reglamentos  
ejecutivos.*

Autónoma. No desarrollando la legislación básica, sino con el único límite de respetarla.

Esta explicación es absolutamente obligada si se considera que las potestades de desarrollo legislativo no provienen de la ley estatal de principios (habilitación que sí precisa el reglamento ejecutivo), sino del Estatuto y, a través de él, de la Constitución. Por lo mismo, las dos potestades legislativas que consideramos pueden ejercerse con cierta independencia (puede haber legislación de desarrollo sin que exista una legislación básica formalizada como tal). Y se explica, en fin, en la relación expresada, que una modificación de las bases no implique, sin más, una derogación automática de la legislación de desarrollo; más moderadamente, el Tribunal Constitucional lo que ha llegado a conceder es que una alteración sobrevenida de las bases puede dejar «parcialmente invalidada» a alguna norma de desarrollo (Sentencia de 8 de febrero e 1982).

Teniendo en cuenta estos datos, hay que tener por válida la afirmación de que la posición del legislador regional respecto de la legislación de principios es parecida a la que existe entre la ley estatal y la Constitución. Más exactamente: es la misma, aunque limitada por la necesaria observancia de la normativa básica. De manera que las Comunidades Autónomas pueden, como puede el Estado, adoptar decisiones diversas y revocarlas, conformar la legislación a la medida de las opciones políticas de los detentadores del poder y permitir su sustitución cuando el juego democrático determine un relevo en los grupos representativos. El legislador territorial no actúa ejecutando la norma del legislador estatal y ninguno de los dos ejecutan la Constitución, actúan dentro de su marco, manejando las opciones normativas libres que caben en su seno.

Establecido lo anterior, es fácil comprender que la legislación básica es perfecta en sí misma y no precisa, para cumplir sus efectos y ser aplicada inmediatamente, complementos aportados por las Comunidades Autónomas. Lo cual es sumamente importante porque subraya la independencia de la legislación de desarrollo que no se configura como una tarea obligada de colegislación. Al menos no resulta preciso poner un plazo para que cumplimente la Comunidad Autónoma la tarea que le corresponde; el ejercicio de sus competencias queda a la discreción de la Comunidad Autónoma. Sus normas y las estatales, aunque relacionadas, tienen vida propia.

Todo lo expuesto por cuanto se refiere a la articulación ordinaria de la legislación autonómica con otra estatal, básica o de principios, que

**710.**

*La norma  
habilitante no es la  
ley básica, sino la  
Constitución.*

**711.**

*Similitudes  
con la relación ley-  
Constitución.*

**712.**

*La legislación  
básica tiene eficacia  
directa.*



**713.**

*Desarrollos que, excepcionalmente, son normas de mera ejecución.*

regula la misma materia. Pero hay que destacar también que hay otro tipo de desarrollo legislativo al que cuadra el nombre exactamente porque consiste, en efecto, en la ejecución normativa de la legislación estatal. Esto puede ocurrir, al menos, en dos casos principales: primero, cuando el legislador estatal renuncie a regular parte de lo básico y encomiende la tarea a las Comunidades Autónomas (operación para la que pueden utilizarse las previsiones del artículo 150.1 de la Constitución), lo que es un supuesto de ampliación de las competencias estatutarias; y segundo, aquellas competencias definidas propiamente como de desarrollo legislativo en los Estatutos, en los que la legislación regional tiene que dictarse «en los términos» que establezca la legislación básica del Estado (*vid.* por todos, artículos 11 y 16 EC). La referida expresión permite que el legislador estatal pueda condicionar la función legislativa de desarrollo, si no siempre, sí en algún caso, entre otras cosas para hacerle cumplir tareas de ejecución normativa pura; esto es, para encomendarle que complemente o desarrolle algunos aspectos de su propia regulación.

En estos casos pueden darse problemas de articulación entre ambas legislaciones más delicadas. Sobre todo porque en ellos la aportación normativa de la Comunidad Autónoma puede condicionar la plenitud dispositiva de la ley estatal. En el Derecho comparado, el artículo 15.6 de la Constitución austriaca ilustra bien de estos problemas al someter a plazo la legislación que han de dictar los *Länder* en ejecución de la legislación del *Bund* (plazo no inferior a seis meses ni superior a un año). Esta precisión, que proviene de la reforma constitucional de 1974, no había sido necesaria nunca antes porque, al decir de la doctrina (DOUIN), nunca tampoco la legislación del *Länd* había cumplido una estricta función de ejecución, sino que había sido dictada en el marco de los principios de la legislación federal. La diferencia es la misma que la que estamos estableciendo ahora nosotros.

El referido plazo de ejecución, así como la apertura de otro de adaptación de la legislación de desarrollo para los casos en que se reforme la legislación básica, aunque no están previstos ni en la Constitución ni en los Estatutos, parece claro que pueden establecerse directamente en la norma estatal de principios ya que tal precisión queda dentro de los condicionamientos generales («en los términos» que la legislación básica establezca) a que se somete en los Estatutos la legislación de desarrollo.

**715.**

*Ejemplos.*

Algún Estatuto, como el andaluz, ha sido explícito al aceptar esta variante de articulación de legislaciones estatales y autonómicas. Una de las competencias que confía el artículo 33 al Parlamento andaluz es

«el ejercicio de las potestades legislativas para la ejecución, en su caso, de las leyes estatales».

Estas diversas posibilidades que puede ofrecer la articulación de las bases legislativas estatales y la normativa autonómica de desarrollo, nos pone sobre la pista de una cuestión verdaderamente importante, ignorada abiertamente por la jurisprudencia constitucional hasta el momento. Se trata del acusado monolitismo con que se ha solucionado técnicamente la relación entre la legislación básica y la de desarrollo entre nosotros. En la práctica de los primeros lustros de vida del sistema autonómico toda la rica gama de posibilidades existentes al respecto se han reconducido a una: la formulación de leyes ordinarias, de aplicación directa por el Estado, y la aprobación de normas, de cualquier rango, autonómicas, que regulen aspectos no considerados en la legislación básica o que la complementan.

Pero esta instrumentación de las relaciones internormativas no es la única posible, como veremos un poco más adelante. Incluso en algunos casos concretos existen fórmulas cuyo uso podría plantear menores problemas (*vid. infra* epígrafe 5).

**D) La concepción material y la identificación formal de lo básico: el problema de la seguridad y la estabilidad del reparto de las competencias legislativas**

La distribución de competencias legislativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, cuando se emplea el criterio de distinguir entre la legislación marco, básica, de principio o general, por un lado, y la legislación complementaria o de desarrollo, por otro, plantea un serio problema operativo que se ha manifestado, sin excepción, en todos los sistemas federales o de autonomías territoriales de cualquier clase que los han utilizado. Se trata de la cuestión de saber en qué consiste lo básico y, aun sabiéndolo, si es preciso que el Estado, titular de la competencia para definirlo, ha de determinar lo básico de modo expreso y formal en una norma adaptada a las características propias de una regulación de principio.

El problema a que aludimos se manifiesta de forma especialmente aguda cuando las Constituciones establecen nuevos sistemas de reparto territorial del poder o modifican sustancialmente los existentes. Antes de que ello ocurra, el ordenamiento jurídico general se presenta repleto de normas jurídicas, de origen estatal, que regulan las materias a que se refieren sin distinguir, como es natural, entre las bases y el

**716.**

*Crítica del monolitismo de las explicaciones técnicas sobre la relación bases-desarrollo.*

**717.**

*El problema de la declaración formal de lo básico.*

desarrollo. Son, por el contrario, normas completas o, al menos, disposiciones que no esperan complementos, ni desarrollos, ni regulaciones añadidas por otro legislador territorial separado del estatal.

**718.**

*Adaptación de la legislación a la distribución de competencias.*

En esta tesitura es imprescindible resolver la cuestión crucial de si los legisladores autonómicos tienen que esperar a que la legislación estatal vigente sea adaptada a la nueva distribución de competencias legislativas o pueden usar sus competencias sustituyendo directamente la parte de las regulaciones existentes que no puedan considerarse básicas. Si se opta por considerar la adaptación previa como condición necesaria, son varias, a su vez, las fórmulas que pueden aplicarse para conseguirlo rápidamente. Es posible imponer un plazo para que el legislador estatal promueva los ajustes y reformas necesarios de su legislación, transcurridos los cuales la espera del legislador autonómico cesaría; se puede requerir también, desde luego, una adaptación total mediante la aprobación de nuevas normas que se constriñan a regular lo básico, o, simplemente, que el legislador estatal, directamente o usando técnicas de delegación legislativa, enmarque lo básico en los textos mismos de la legislación vigente sin sustituirlos por entero.

**719.**

*Deducción de lo básico de las regulaciones preexistentes.*

Como es razonable desconfiar de que estos ajustes puedan producirse en un plazo breve, inexcusable para no causar lesiones indebidas o retrasos al sistema de reparto territorial del poder, las Constituciones suelen ofrecer salidas para que la determinación de lo básico o principal pueda hacerse deduciendo su contenido de las regulaciones existentes, sin necesidad de que una ley del Estado lo establezca específicamente.

Algunos ejemplos comparados ilustran cómo se puede articular la indicada solución.

**720.**

*La innecesariedad de que la norma estatal sea previa.*

El artículo 117 de la Constitución italiana contempló, desde su origen, la posibilidad de que las regiones dicten normas legislativas dentro de los «límites de los principios fundamentales establecidos por las leyes del Estado». La Disposición Transitoria octava de la Constitución dio al Estado un plazo de tres años para adaptar sus leyes a las exigencias derivadas de la asunción de competencias legislativas por las regiones. Es decir, para que readaptara las normas vigentes o dictara *ex novo* las leyes de principios en cuyo marco se habría de producir la actividad legislativa regional. Para reforzar la exigencia de una ley estatal previa, el artículo 9 de la Ley de 10 de febrero de 1953 prohibió expresamente que se aprobaran leyes regionales si no existía ley estatal dictada según lo dispuesto en el artículo y la Disposición Transitoria de la Constitución citados. Todo ello reducía las posibilidades de las

regiones de ejercer sus competencias legislativas que, en la práctica, quedaban sometidas a la diligencia con que el legislador estatal dictase la normativa básica. Entre las críticas doctrinales a la situación figuró la propuesta de que se hiciera posible la sustitución de la exigencia de una ley previa permitiendo que las propias regiones dedujeran los principios fundamentales de la ordenación de cada materia de las leyes vigentes, en lugar de tener que esperar a que se dictara una específica ley de principios por cada materia. Esta fórmula prosperaría y fue finalmente recogida en el artículo 17 de la Ley de 16 de marzo de 1970, en el que se modificaba la regulación anterior para permitir que las regiones, si no existía ley de principios previa, formalizada como tal, pudieran deducir los principios de la legislación vigente en cada momento y utilizar en consecuencia sus potestades normativas.

En Austria el problema se planteó en términos parecidos. Las competencias que reconoce a los *Länder* el artículo 12 de la Constitución debían ser ejercidas de conformidad con la legislación de principio del *Bund*; si esta legislación no se dictaba, los *Länder* no podían ejercer sus competencias. Esta situación cambió con la reforma constitucional de 1974, que introdujo un inciso nuevo (artículo 15.6) según el cual «si el legislador federal no hubiese establecido ningún principio, podrá el legislador del *Länd* regular libremente la materia, si bien, en cuanto la Federación haya establecido los principios, deberán las disposiciones legislativas regionales ser adaptadas a los mismos en el plazo que se fije por la ley federal».

Entre nosotros, la misma cuestión fue abordada por los Estatutos de Autonomía, todos los cuales han asumido como posible el ejercicio de las competencias de desarrollo legislativo a partir de las «actuales leyes y disposiciones del Estado», es decir, sin necesidad de que las Cortes dicten previamente leyes básicas que recojan los principios que las Comunidades Autónomas deban «desarrollar» (Disposiciones Transitorias 2.<sup>a</sup> EC, 7.<sup>a</sup> EPV, 3.<sup>a</sup> EG, 1.<sup>a</sup> EA, etc.). Esta previsión aparece matizada, sin embargo, en el artículo 26 del Estatuto valenciano, donde se establece que en las materias en que la Generalidad valenciana tiene competencias de desarrollo legislativo y ejecución o de ejecución solamente (artículos 32 y 33 del Estatuto) «podrá dictar normas de validez provisional» que «se tendrán por derogadas a la entrada en vigor de las estatales correspondientes, salvo expresa disposición en contrario» (artículo 26). No obstante, lo normal es, en todos los demás Estatutos, lo contrario: las normas de desarrollo siguen siendo válidas y eficaces, salvo que contradigan la legislación de principios sobrevenida.

**721.**

*El problema en el artículo 15.6 de la Constitución austriaca.*

**722.**

*Legislación de desarrollo que parte de la legislación preconstitucional.*

**723.**

*Desarrollo legislativo sin leyes estatales para la fijación de las bases.*

El Tribunal Constitucional se pronunció muy pronto sobre este problema del desarrollo legislativo sin leyes de principio previas (Sentencias de 28 de julio de 1981 y 28 de enero de 1982) y declaró al respecto que no debe tenerse por necesaria la existencia de una secuencia temporal entre la ley de principios y las normas de desarrollo de manera que estas no puedan dictarse si no se ha aprobado previamente aquella. Para justificar dicha solución, la jurisprudencia constitucional aplicó el criterio de que la noción de bases es una noción material y no formal, de manera que lo básico, aunque no esté fijado en una específica ley de principios, puede deducirse de la regulación contenida en cada momento en las normas vigentes. Estas normas vigentes pueden ser anteriores a la Constitución y los Estatutos o posteriores. Las anteriores es evidente que no pueden estar adaptadas a la mecánica ley básica-desarrollo. Las posteriores pueden no estarlo tampoco. En uno y otro caso, las Comunidades Autónomas no están obligadas, para ejercer sus competencias de desarrollo legislativo, a esperar a que se dicte una específica legislación básica; lo que es básico en cada materia pueden deducirlo de la legislación vigente y, respetando esas reglas básicas, dictar a continuación las normas de desarrollo que tengan por conveniente.

**724.**

*Estado de jurisprudencia constitucional.*

El proceso interpretativo descrito, urgido en buena medida por necesidades prácticas de puesta en funcionamiento de la nueva ordenación competencial de la distribución de competencias, condujo, por tanto, al asentamiento en la jurisprudencia constitucional de una concepción de las bases o de la legislación básica meramente material. Lo dijo muy pronto la STC 32/1981 («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»). La jurisprudencia de los años posteriores repitió muchas veces la misma doctrina, que se afirmó sólidamente (SSTC 48 y 49/1988, 13/1989, 147/1991, 135/1992, 225/1993, 197/1996, etc.). De tal noción material según añadió enseguida la STC 1/1982, «se infiere que unas normas no son básicas por el mero hecho de estar contenidas en una ley y ser en ella calificadas como tales (lo cual sería consecuencia lógica de una noción formal de bases) sino que lo esencial del concepto de bases es su contenido».

**725.**

*Anticipación del desarrollo.*

Esta doctrina de las bases como noción material empezó a plantear problemas en cuanto que se empezó a progresar en la construcción del nuevo ordenamiento jurídico positivo formado por la concurrencia

**726.**

*Crisis de modelo del desarrollo.*

de regulaciones legislativas estatales o autonómicas. Algunos de los más notables fueron los siguientes:

1.º La incorrección y la falta de determinación por el legislador de las normas que integraban en cada momento la legislación básica. Partiendo de que lo básico es una noción material, se hizo frecuente, en la práctica, la aprobación de normas que, en lugar de acotarlo o definirlo, dejaban esta delimitación final al momento de la aplicación de cada regulación. Lo importante, para estas operaciones legislativas tan inconcretas era quedar a salvo de cualquier objeción relativa a que sus contenidos invadían la esfera de competencias de otro legislador. El problema se saldó con una fórmula, tan inútil como insegura y repetida en la legislación de los años ochenta, que consistía en afirmar, en el propio texto de la ley, que sus contenidos eran aplicables «sin perjuicio» de las normas que el otro legislador en concurrencia hubiese podido dictar en ejercicio de sus competencias.

Proliferaron entonces las normas que utilizaban la cláusula «sin perjuicio de» como supuesta panacea de salvaguardia frente a cualquier impugnación por exceso en el ejercicio de competencia. Este uso impreciso de las competencias legislativas se extendió extraordinariamente y afectó tanto a la legislación estatal como a la autonómica de desarrollo, que encontraron en ella un cómodo expediente para no tener que acotar con precisión los límites de lo básico. Pero con todo ello se planteaban enormes problemas aplicativos de las normas.

2.º El segundo problema esencial era que al no estar definido formalmente el contenido de las bases o de la legislación básica, se sometía su concreción a continuas variaciones o a posibles fluctuaciones. Las Comunidades Autónomas podían establecer su legislación de desarrollo partiendo de una determinada concepción de lo básico. Pero nada podía asegurar que esa misma idea de la legislación básica fuera asumida por el Estado que, siendo el primariamente competente para fijarla, siempre podría oponer al legislador autonómico principios básicos traídos de otras normas; ni siquiera era preciso, considerando que las bases tienen naturaleza material, que estuvieran contenidas aquellas en disposiciones con rango de ley.

3.º Y el tercer problema capital, en cierta manera derivado del que acaba de exponerse, es que la definición de lo básico quedaba igualmente abierto al legislador estatal y al autonómico, cuando es evidente que corresponde constitucionalmente al primero de ellos la competencia para definirlo. Siendo la noción de bases material,

**727.***Noción material.***728.***Indefinición del contenido de las bases.***729.***Lo básico puede contenerse en normas.***730.***Determinación de lo básico.*

pudiendo deducirse lo básico de la legislación vigente, y quedando abierta al legislador autonómico la facultad de hacerlo, resulta que en lugar de ser la ley estatal la que concluya sobre lo que es básico, delimitando así las competencias tanto del legislativo estatal como, negativamente, del autonómico, es la ley territorial la que lo hace.

**731.**  
*Inversión del orden lógico de formación de las regulaciones compartidas.*

La inversión de los términos en que la operación debe hacerse en buena práctica constitucional también llevaba a la consecuencia de que los legisladores territoriales pudieran interpretar de diferente manera el contenido de lo básico a efectos de establecer legislaciones de desarrollo. Consecuencia esta realmente pervertidora del sistema porque conduce por derecho a quebrar la más esencial de las funciones constitucionales de la legislación básica: establecer un común denominador normativo, una regulación uniforme de la materia con aplicación uniforme en todo el territorio del Estado.

Alentamos en algunos estudios de la primera mitad de la década de los ochenta un cambio de la doctrina examinada, defensora de la noción material de bases. El Tribunal Constitucional empezó a mostrarse sensible en su jurisprudencia a los problemas indicados. No tardaría mucho, finalmente, en cambiar esencialmente su primera jurisprudencia, añadiendo a la idea de la noción material de bases, la necesidad de que las bases fueran concretadas de manera formal.

Con antecedentes en otras sentencias anteriores, menos explícitas, la consagración de la revisión jurisprudencial a que nos referimos se consolidaría finalmente en las SSTC 69 y 80/1988, seguidas luego por otras muchas, sin cambios significativos hasta la actualidad.

La primera de las Sentencias mencionadas argumenta sobre las dificultades que presenta la articulación de las competencias legislativas, cuando tanto el Estado como las Comunidades Autónomas puedan participar en la regulación de una misma materia. El difícil y comprometido equilibrio de poderes a que esta concurrencia remite, tiene que consistir en que el Estado no puede definir lo básico con absoluta libertad, que las competencias autonómicas no queden cercenadas con ocasión de estas decisiones y, en fin, que «el cierre del sistema no se mantenga en ambigüedad permanente».

**732.**  
*Concepción material y concepción formal de lo básico.*

Según el Tribunal, la noción material de lo básico sirve para corregir cualquier desviación en que pueda incurrir el legislador estatal, ya que no sería admisible que calificara como básica una regulación que materialmente no lo es. Pero la seguridad y el cierre del sistema solo pue-

den corregirse si las bases se definen de modo formal en normas con rango de ley.

En los primeros tiempos de desarrollo del sistema constitucional de autonomías, considera la citada STC 69/1988, que era imprescindible recurrir a la noción material de bases porque era imposible, sin su concurso, «corregir, de la manera más rápida y eficaz, la progresiva determinación de los espacios normativos estatal y autonómico».

Quedó, en aquella época, en un segundo plano el aspecto formal de lo básico. Pero, a partir de las Sentencias indicadas, el Tribunal Constitucional eleva de grado la importancia de dicho componente, que se impone como «garantía de certidumbre jurídica en la articulación de las competencias estatales y autonómicas». La nueva doctrina jurisprudencial impondrá, en resolución, para lo sucesivo, «que la norma básica venga incluida en ley votada en Cortes que designe expresamente su carácter de básica o esté dotada de una estructura de la cual se infiere 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».

La suficiente concreción de lo básico en normas estatales con rango de ley es el principio general al que, con pocos matices relevantes, se ha atendido la jurisprudencia constitucional a partir de las dos Sentencias de 1988 señaladas (SSTC 13/1989, 203/1993, 385/1993; un amplio resumen con referencia completa a otras, en la STC 197/1996).

#### **E) Las técnicas de articulación de la legislación básica y la de desarrollo: crítica del carácter monolítico de las prácticas establecidas y referencia a otros instrumentos normativos constitucionales**

La Constitución no contiene ninguna determinación específica acerca del instrumento normativo que el Estado tiene que emplear para formular las bases. Ni siquiera cuando emplea el concepto de «legislación básica» lo concreta de modo claro, ya que, por una parte, el concepto de legislación comprende tanto a las leyes formales como a los reglamentos, según resulta de su interpretación más normalizada en sede doctrinal y jurisprudencial y, por otro lado, nada resulta de aquella locución respecto de las características técnicas que las leyes del Estado deben reunir para facilitar del modo más idóneo la articulación entre ellas y la legislación autonómica.

#### **733.**

*Diferencias entre el inicio de los procesos autonómicos y los momentos actuales.*

#### **734.**

*Seguridad jurídica como fundamento.*

#### **735.**

*Indeterminación constitucional sobre la forma de las bases.*



**736.**  
*Rigidez de la  
 jurisprudencia  
 constitucional.*

Estas indeterminaciones han conducido a que, en la práctica, haya tenido que ser la jurisprudencia del Tribunal Constitucional la que aclare el problema. Su doctrina incurre, en nuestro criterio, en una excesiva rigidez, en cuanto que cierra el paso a fórmulas que, aplicadas en determinadas circunstancias, podrían resultar más seguras y adecuadas al reparto constitucional de competencias.

**737.**  
*Delimitación  
 jurisprudencial de  
 las características  
 de la ley básica.*

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional se asienta, desde los primeros años ochenta, en cuatro postulados fundamentales, alguno de los cuales hemos expuesto ya, por lo que concierne a las características de la legislación básica estatal. Son los siguientes: 1.º que «las Cortes deberán establecer qué es lo que haya de entenderse por básico» en cada materia; 2.º que las bases «no tienen nada que ver con la delegación legislativa de que tratan los artículos 82 y 83 de la Constitución, ni se identifican con las leyes marco reguladas por el artículo 150.1»; 3.º que la noción de bases «ha de ser entendida como una noción material y, en consecuencia, esos principios o criterios básicos estén o no formulado como tales son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente»; y 4.º que «dado el carácter fundamental y general de las normas básicas, el instrumento para establecerlas con posterioridad a la Constitución es la ley. Sin embargo, 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, algunos de los aspectos básicos de una materia determinada» (todas las anteriores declaraciones en las Sentencias de 28 de julio de 1981 y 28 de enero de 1982. La doctrina se ha mantenido con firmeza en otras muchas SSTC ulteriores, como las siguientes: 69 y 80/1988, 213/1994, 102/1995, 96/1996, 118/1998, 244/1999, 223/2000, 24/2002, etc.).

**738.**  
*Alternativas  
 a la configuración  
 dominante de la  
 relación bases-  
 desarrollo.*

De las anteriores afirmaciones, la que nos interesa ahora es, especialmente, la que impone que la regulación de las bases sea efectuada ordinariamente mediante leyes formales. La declaración está exenta de matices, al menos por lo que concierne a las características técnicas que estas leyes han de reunir. La jurisprudencia constitucional parece aludir claramente a leyes ordinarias (u orgánicas, según corresponda) del Estado, que gozan de eficacia plena y general desde su entrada en vigor. La jurisprudencia no ha entrevisto siquiera la posibilidad de que la legislación básica consista en leyes construidas técnicamente con otros rasgos, de modo que puedan consistir, por ejemplo, en simples mandatos, cuyo cumplimiento se someta a plazo, dirigidos a las Comunidades Autónomas, que queden obligadas a recogerlos, trasponiéndolos a su propia legislación. Nada dice la Constitución sobre la inidoneidad de esta técnica (parecida, como es notorio, a lo de las directivas

**739.**  
*Transposición  
 de las bases.*

comunitarias), pero el Tribunal Constitucional no la mencionó en su jurisprudencia, descartándola por exclusión desde el principio.

La jurisprudencia constitucional que comentamos ha insistido mucho en que la regla general para la fijación de los aspectos normativos básicos, tiene que ser su determinación por ley formal dictada por las Cortes Generales. No ha planteado inconvenientes mayores la aceptación de que tal exigencia también pueda quedar cubierta mediante delegaciones legislativas (SSTC 179/1992 y 382/1993) y mediante decretos-leyes (SSTC 23/1993 y 11/2002). Pero la contribución de las disposiciones de carácter reglamentario a la fijación de las bases, se considera reiteradamente por el Tribunal Constitucional como excepcional (SSTC 1/1982, 33/1984, 49 y 186/1988, 132/1989, etc.). Se ha establecido incluso una cierta graduación de la excepcionalidad indicada, para aplicarla con especial rigor cuando se trata de normas reglamentarias de inferior jerarquía a los reales decretos aprobados por el Gobierno (SSTC 203/1993, y 213/1994).

El Tribunal Constitucional no ha aceptado que la exigencia de que las bases se concreten en leyes haya que vincularla al principio de reserva de ley. Si hubiera seguido este criterio, la concurrencia de los reglamentos a la regulación de lo básico dependería estrictamente de la medida en que la materia que se trate de regular esté en la Constitución reservada a la ley de un modo absoluto o relativo y de que, pudiendo hacerlo, las leyes hayan o no remitido una parte de la ordenación de la materia a normas de rango reglamentario.

Sin embargo, el máximo intérprete de la Constitución ha preferido explicar la necesaria concurrencia de la ley formal en la formulación de las bases en el principio de competencia y no en la reserva de ley. Según resulta de una línea jurisprudencial muy firmemente asentada, la exigencia de ley está vinculada a la naturaleza de la competencia que se ejercita. Si la regla a aplicar para determinar la legitimidad de la aprobación de normas reglamentarias básicas fuera la reserva de ley, la circunstancia de que se vulnerase o no dicha reserva no podría ser nunca objeto de un conflicto constitucional basado en la vulneración del orden de competencias. Sin embargo, considerando que la exigencia de ley viene impuesta por la forma en que se han atribuido las competencias al Estado, su violación sería también una vulneración de la competencia (SSTC 32/1983, 66/1984, etc.).

Esta doctrina deja, sin embargo, sin resolver con exactitud en qué casos pueden concurrir normas de valor reglamentario a la regulación de las bases. Inevitablemente será preciso, al menos a título comple-

**740.**

*La discutible  
exclusividad  
de la ley formal.*

**741.**

*¿Reglamentos  
básicos?*

**742.**

*Crítica a la  
fundamentación  
de la exclusividad  
de la ley en el  
principio de  
competencia.*

mentario, acudir a la técnica de la reserva de ley porque esta es la única clave disponible para determinar en qué medida la colaboración ley-reglamento es constitucionalmente legítima.

Al margen de las anteriores cuestiones, resulta francamente criticable, como antes decíamos, el acusado monolitismo al que ha conducido la jurisprudencia constitucional sobre instrumentación normativa de las bases.

Por lo pronto, no existe ninguna razón para pensar que la Constitución impone que tenga que ser una sola ley la que agote la regulación de lo básico en una materia determinada. Si lo básico es una noción material que se refiere a la necesidad de que exista un tratamiento igual y uniforme de una materia determinada, lo importante es que esta regulación exista y se complete, lo de menos es que se haga mediante una sola norma o a través de varias. Siempre que el legislador estatal no se extralimite en sus competencias es una decisión suya el optar por una u otra solución, si es que está entre sus posibilidades el elegir porque hay materias, como la economía, en las que es prácticamente imposible que la regulación básica esté contenida en un texto único.

Pero la cuestión decisiva es la de la técnica legislativa a emplear. Es el legislador el que tiene que concretar las características normativas de la ley que fije la regulación básica. Lo básico puede expresarse o contenerse en una ley ordinaria, directamente aplicable a los ciudadanos, con una estructura normativa adecuada para obtener un efecto inmediato. En una ley, digamos, con la estructura normativa que es común a esta norma antes y después de establecido el sistema de autonomías. Pero también, es perfectamente posible que el legislador opte por fijar las bases en una ley del tipo denominado ley marco, caracterizado por establecer unos principios, vinculantes para las Comunidades Autónomas, pero no para los ciudadanos, que luego tendrán que ser desarrollados por aquellas en su propia legislación. Es posible que la regulación básica de alguna materia quede suficientemente asegurada con este mecanismo de articulación de legislaciones que, por tanto, no debe rechazarse de plano. Es más discutible la posibilidad de emplear también la técnica de las delegaciones legislativas, que regula el artículo 82 y siguientes de la Constitución, apoyada en la formulación de leyes de bases que tengan que articular las Comunidades Autónomas. Pero incluso con algunas matizaciones tal técnica podría acomodarse a la formulación de la legislación básica y su complementación.

**743.**

*Ley única o pluralidad de leyes.*

**744.**

*Técnicas legislativas ordinarias y referencia a otras no utilizadas.*

**745.**

*Leyes marco.*

**746.**

*Delegaciones legislativas.*

En cualquier caso, lo que importa subrayar es que la definición de lo básico no tiene que hacerse empleando una única operación legislativa típica, sino que admite, siempre con respeto a la distribución de competencias, seguir opciones diversas. No pueden establecerse soluciones rígidas en este punto. Puede ser ilustrativo recordar, por ejemplo, que en el Derecho suizo, para operaciones similares, se emplean leyes que los cantones pueden completar, leyes que fijan una regulación modelo que los cantones pueden seguir, y leyes que fijan una reglamentación tipo que luego debe ser asumida y sustituida por la legislación cantonal.

La articulación técnica de la legislación básica y la de desarrollo, siguiendo siempre las mismas fórmulas que estamos criticando, no siempre conduce a resultados estimables en cuanto a la seguridad jurídica y a la claridad y certeza de nuestro sistema normativo escrito. Tampoco es muy adecuada para estabilizar el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Desde este último punto de vista, el legislador estatal se ha asentado en la práctica de fijar con unos márgenes de discrecionalidad muy amplios lo básico en cada materia. La legislación autonómica de desarrollo tiene que adaptarse y fluctuar dependiendo de las decisiones básicas que el legislador vaya adoptando en cada momento. Todo ello da al conjunto ley básica-desarrollos una gran inestabilidad; considerando, además, el enorme grado de discrecionalidad, que el Tribunal Constitucional avala ordinariamente, para la formulación legal de las bases, la inseguridad del orden competencial autonómico se pone continuamente de manifiesto.

Pero las consecuencias peores son para la certeza y claridad del complejo ordenamiento jurídico territorial. Las regulaciones de cada materia en la que concurren los legisladores estatal y autonómicos, se forman por la conjunción de las leyes que ambas instancias dictan. El aplicador tiene que verificar si existen contradicciones entre ellas, tiene que conjugar sus preceptos y examinar, también, si las normas básicas lo son realmente y las de desarrollo las han respetado. Proceso interpretativo y aplicativo que resulta siempre complejo y que no está al alcance de todos los operadores jurídicos.

Frente a esta complejidad, otros sistemas federales (incluso el de la Unión Europea puede servir de ejemplo) han preferido simplificar la dinámica de estos procesos de concurrencia normativa, reconduciendo todas las regulaciones de una misma materia a una sola norma. Cuando dicha norma debe adoptarse en un marco de cooperación legislativa,

**747.***Leyes modelo.***748.***Insuficiente certeza.***749.***Inestabilidad del conjunto normativo bases-desarrollo.***750.***Oscuridad y complejidad de la situación regulatoria resultante.***751.***Apelaciones a la simplificación.*

**752.**

*Incorporación de las leyes modelo.*

es perfectamente posible atribuir al legislador de mayor ámbito territorial la formulación de principios de aplicación universal y común, el establecimiento de reglas generales a tener en cuenta necesariamente por el legislador territorial, federal o autonómico. Pero, para reducir la regulación a una sola norma, se impone que el legislador del escalón territorial inferior incorpore a sus propias disposiciones el modelo normativo recogido en la legislación general. La contribución de esta clase de técnicas a la clarificación del panorama normativo es más que evidente.

**753.**

*Descentralización de la regulación.*

Tienen un efecto complementario que es oportuno destacar: generan, en general, una tendencia a la descentralización de la regulación, en la medida en que el Derecho positivo vigente se encontrará condensado especialmente en la legislación autonómica, en los casos en que las materias objeto de regulación estén repartidas entre aquella legislación y la estatal en régimen de concurrencia. Sin duda ello fortalece el sistema de autonomías territoriales. Es el efecto u opción justamente inversa al que se ha conseguido en los primeros veinticinco años de historia de las Comunidades Autónomas, con la aplicación de la técnica de la legislación básica ajustada a las características que estamos criticando.

**754.**

*Descentralización legislativa y control de la constitucionalidad.*

Tal efecto de descentralización legislativa, acarrea también un problema de control importante. Como ya hemos señalado, el control de la constitucionalidad de las leyes autonómicas está ordenado de una forma bastante más debilitada entre nosotros que el control de la legislación estatal. La función del Tribunal Constitucional está más concentrada en este último aspecto. Por ello, tal vez fuera muy pertinente la reforma del sistema establecido de control de la constitucionalidad de las leyes, rompiendo, al menos parcialmente con su concentración en el Tribunal Constitucional. Cada vez se abren paso con más viveza las técnicas de inaplicación jurisdiccional de las leyes, competencia que se reconoce también cada vez con más amplitud a los tribunales ordinarios.

## 2. LAS LEYES DE ARMONIZACIÓN

**755.**

*Artículo 150.3 CE.*

El artículo 150.3 de la Constitución establece que «el Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad».

Este precepto confiere al Estado poderes para dictar normas sobre cualquier materia, rompiendo en cierta medida el esquema ordinario de distribución de competencias, y condicionando el ejercicio de las competencias autonómicas a la necesaria observancia de unos principios armonizadores para cuya aprobación por el Estado no se requiere otra cosa que el interés general lo exija y que así lo hayan apreciado las dos Cámaras de las Cortes por mayoría absoluta. Un precepto de características similares, aunque en el contexto de un sistema de distribución de competencias bien distinto, existía en la Constitución republicana de 1931, si bien entonces las exigencias de «armonía entre los intereses locales y el interés general de la República», lo tenía que apreciar, además de las Cortes, el Tribunal de Garantías Constitucionales. En el sistema federal austriaco hay una fórmula de actuación federal parecida en la denominada legislación de necesidad, pero fuera de la que pudo dictarse en la época de posguerra, emergencia para la que se concibe su aplicación en términos amplios, la posibilidad de regular cuestiones que pertenecen a la competencia exclusiva de los *Länder* está ahora limitada a unas cuantas materias concretas perfectamente identificadas.

Las leyes de armonización son, en verdad, una forma de legislación concurrente facultativa, en cuanto que ningún precepto constitucional impone al Estado la obligación de regular materias concretas sino que simplemente se lo permite, le da derecho a ello, cuando concurren las circunstancias a que se refiere el artículo 150.3. Tienen, por ello, el mismo efecto que produce la legislación concurrente estatal sobre legislación autonómica que se le oponga: la desplazan y, en lo sucesivo, actúa como límite al ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus potestades legislativas.

Parece claro que el campo habitual en el que pueden utilizarse las leyes de armonización es en el de las competencias legislativas exclusivas y plenas de las Comunidades Autónomas. Pueden dictarse principios armonizadores en relación con materias en las que la función legislativa no esté repartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas, porque, de estarlo, siempre podrá aquel acometer la regulación de los aspectos básicos de la materia. La función que pudiera cumplir la ley de armonización en estos casos ya la cumple o la debe cumplir la legislación básica, de manera que no es preciso recurrir al empleo de aquel instrumento excepcional. No obstante, el Tribunal Constitucional en su Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, ha precisado que «si bien normalmente la armonía afectará a competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, no es contrario a la Constitución que las

**756.***Requisitos.***757.***Historia.***758.***Fórmulas comparadas.***759.***Tipo de legislación concurrente facultativa.***760.***Ámbito: competencias exclusivas y plenas de las CC.AA.***761.***Interpretación del TC: también en casos de compartición.*

leyes de armonización sean utilizadas cuando, en el caso de competencias compartidas se aprecie que el sistema de distribución de competencias es insuficiente para evitar que la diversidad de disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas produzcan una desarmonía contraria al interés general». Tal hipótesis es, sin embargo, casi imposible.

Ninguna duda cabe de que las leyes de armonización son un tipo de norma que está previsto en la Constitución para ser usado excepcionalmente, en cuanto incide sobre el régimen ordinario de competencias limitando las de las Comunidades Autónomas (SSTC 76/1983 y 132/1989). Como es natural, el artículo 150.3 tiene que interpretarse en el sentido de considerarlo de aplicación en aquellos casos en que «el legislador estatal no disponga de otros cauces constitucionales para el ejercicio de su potestad legislativa o estos no sean suficientes para garantizar la armonía exigida por el interés general» (STC 73/1983).

La ley de armonización no transforma las competencias autonómicas. No dejan de ser estas, desde que la ley de armonización se dicta, no exclusivas, si antes lo eran, o de pura ejecución, si en el Estatuto son legislativas. Lo que la ley de armonización provoca es la vinculación de las Comunidades Autónomas a sus contenidos, a los que debe subordinarse la legislación territorial existente. Tampoco puede entenderse, por tanto, de ninguna manera, que la ley de armonización tenga la posibilidad de producir reformas *extra ordinem* del Estatuto.

La invocación del interés general en el artículo 150.3 no puede ser entendida como una remisión a la absoluta discrecionalidad de las Cortes sobre la conveniencia de que el Estado regule una materia, sobreponiéndose a la distribución ordinaria de competencias. Aunque el precepto indicado apele al interés general, ya hemos constatado que, al distribuir competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la Constitución ya ha tenido en cuenta las exigencias del interés general. La función de las leyes de armonización se explica, sin embargo, porque en ocasiones las exigencias del interés general están, como regla, estabilizadas en la Constitución, que las valoró al formular el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Hay casos residuales, no obstante, en que las exigencias del interés general admiten una última concreción por el legislativo estatal. En este caso, el interés general impone la necesidad de que exista una regulación uniforme en una materia, porque es imposible que las Comunidades Autónomas la regulen adecuadamente por afectar, por ejemplo, a otros territorios o por estar en juego la igual-

**762.***Excepcionalidad.***763.***Vinculación de las CC.AA.***764.***Fundamentos de la necesidad sobrevinida de una regulación uniforme.*

dad de derechos de los ciudadanos en todas las partes del territorio español. La STC 76/1983 ha dicho, por estas razones, con acierto, que el artículo 150.3 se explica por la «imposibilidad de que el texto constitucional agote todos los supuestos que la propia Constitución haya previsto de que el Estado incida en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas».

La redacción del artículo 153, en cuanto expresa que de lo que se trata es de «armonizar las disposiciones normativas» de las Comunidades Autónomas, parece dar a entender que la ley de armonización es un instrumento que debe usarse *ex post* de que existan tales disposiciones autonómicas y no preventivamente. No obstante, la función institucional de la ley que nos ocupa es armonizar, y tanto la cumple si previene como si corrige y, en buena política legislativa, mejor es lo primero que lo segundo, si se mantiene invariado el dato de que lo que se maneja no es un instrumento normativo corriente, sino excepcional, que requiere la concurrencia de los requisitos ya citados. Con ocasión del debate parlamentario del Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), producido en 1982 (cuyo artículo 5.1 preveía, la posibilidad de la armonización previa a la existencia de cualquier disposición autonómica) se puso de manifiesto también un criterio difícilmente contestable: una ley de armonización, aunque sea posterior en el tiempo a las disposiciones normativas dictadas por algunas Comunidades Autónomas, y aunque se dicte a la vista de estas, tendrá un efecto preventivo respecto de las demás Comunidades Autónomas. Es impensable que todas las Comunidades legislen al mismo tiempo y sobre los mismos asuntos. El TC, en su Sentencia 76/1983, en la que analizó el indicado Proyecto de Ley, no se pronunció sobre las alternativas que comentamos.

Respecto de las características técnicas de las leyes de armonización, en lo que concierne principalmente a sus relaciones con la legislación autonómica, la Constitución guarda un silencio parecido al que ya hemos comentado que se produce en relación con la legislación básica. La única aplicación práctica de las previsiones del artículo 150.3 fue la que se produjo en 1981-1982 con ocasión de la tramitación del proyecto de LOAPA ya citado. En aquella ocasión se configuró la ley de armonización como un texto legal de aplicación directa e inmediata, con efectos generales a partir de su entrada en vigor. Pero debe considerarse que esta es una de las posibilidades de instrumentación técnica de las leyes de armonización. La Constitución no cierra el paso a otras fórmulas. Los propósitos que contempla el artículo 150.3 pueden cumplirse perfectamente mediante leyes que

**765.**

*Armonización  
ex ante y ex post.*

**766.**

*Características  
técnicas.*

**767.**

*Aplicación directa  
o efectos limitados.*

**768.**

*Limitaciones de la  
aplicación directa  
de la armonización.*



solo vinculen inmediatamente a las Comunidades Autónomas estableciendo principios que deban ser acogidos en su legislación interna en un plazo de tiempo determinado. De esta manera el efecto uniformador, o de armonización, se consigue del mismo modo, pero combatiendo al mismo tiempo tanto la aplicación directa de los mandatos de armonización, cuando ya están cumplidos, como la imposición a los operadores jurídicos de la compleja y pesada carga de tener que manejar, al mismo tiempo, varias normas para comprender el contenido de las regulaciones que deben aplicar a cada caso concreto. Las ventajas de todo ello, en fin, son las propias de las leyes marco o de la técnica de las directivas europeas, que ya tenemos estudiada.

En otros ámbitos de nuestro ordenamiento jurídico se ha previsto también la posibilidad de dictar leyes de armonización. Nos referimos, en particular, a lo establecido en el artículo 41.2.a) del Estatuto vasco, que habilita al Parlamento para dictar normas de coordinación y armonización fiscal. Estas previsiones se desarrollaron en la primera Ley del Concierto Económico entre el Estado y el País Vasco (Ley 12/1981, de 3 de mayo), y en el artículo 14 de la Ley vasca de Territorios Históricos, objeto de un debate constitucional que concluyó con la STC 76/1988 de 26 de abril. El primer ejercicio de las competencias de armonización se produjo mediante Ley del Parlamento Vasco de 30 de mayo de 1989, elaborada teniendo muy a la vista, según se deduce de todo el debate producido con ocasión de los textos que se han mencionado, las características de las leyes del artículo 150.3. El Tribunal Constitucional, no obstante, dejó claro en su Sentencia citada las grandes diferencias de todo orden existentes entre el indicado precepto y las previsiones del Estatuto vasco sobre armonización fiscal.

**769.**  
¿Leyes  
de armonización  
de las CC.AA?

### 3. LEYES MARCO Y LEYES DE TRANSFERENCIA Y DELEGACIÓN

#### A) **Las técnicas normativas enunciadas en los párrafos 1 y 2 del artículo 150 CE**

Los párrafos 1 y 2 del artículo 150, que autorizan con arreglo a formulaciones técnicas diversas, transferencias y delegaciones a las Comunidades Autónomas, tienen el siguiente tenor literal:

**770.**  
Artículo 150.1 y 2 CE.

«1. Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjui-

cio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad de control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de la Comunidades Autónomas.

2. El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.»

Estos dos párrafos tienen modelos perfectamente identificables. El párrafo 1, en el artículo 71 de la Ley Fundamental de Bonn, y el párrafo 2, en el artículo 18 de la Constitución española de 1931. Y estos preceptos, que tienen un sentido perfectamente claro considerados separadamente, cuando se reúnen y utilizan conjuntamente, como hace nuestra Constitución de 1978, plantean dificultades interpretativas bastante serias.

El párrafo 1 del artículo 150 no regula otra cosa que delegaciones de poder legislativo a favor de las Comunidades Autónomas para que dicten normas sobre materias que, en principio, pertenecen a la exclusiva competencia del Estado, de manera que si no media una habilitación (*Ermächtigung*) conferida por ley del Estado no podrían legislar en absoluto. Exactamente igual que lo que prevé el artículo 71 de la Ley Fundamental de Bonn: «En el plano de la legislación exclusiva de la Federación, los *Länder* tienen la facultad de legislar únicamente en el caso y en la medida en que una ley federal les habilite expresamente para ello». Esta ley federal es una ley de habilitación que opera una delegación legislativa a favor de los *Länder*, ampliando, aunque de forma tasada, sus poderes normativos ordinarios.

La técnica del artículo 150.2 es mucho más genérica. Su sentido original no es otro que el de operar como una fórmula correctora de los efectos acumulativos de competencias a favor del Estado que puede producir la cláusula residual. Así de claro aparece en el artículo 18 de la Constitución republicana de 1931: «Todas las materias que no estén explícitamente reconocidas en su Estatuto a la región autónoma se reputarán propias de la competencia del Estado; pero éste podrá distribuir o transmitir las facultades por medio de una ley». Aparte de que al separarse el precepto en la Constitución vigente, lo que establece el artículo 150.2 y la cláusula residual se dificulta la identificación de las materias a que pueden referirse estas operaciones transmisivas de competencias, es claro que el referido precepto admite tanto las transferencias o delegaciones legislativas como las de competencias pura-

**771.**  
150.1 CE:  
*Delegaciones de poder legislativo en materias de exclusiva competencia estatal.*

**772.**  
*Diferencias con la técnica del 150.2 CE.*

**773.**  
*Antecedente en la Constitución de 1931.*

**774.**  
*Transferencias de competencias legislativas y ejecutivas.*

mente ejecutivas. Los efectos traslativos de competencias que resultan de la activación del párrafo 2 del artículo 150 son, por tanto, más amplias que las admisibles aplicando las previsiones del párrafo 1 del mismo artículo.

**775.**

*Interpretación lógica y sistemática de los dos párrafos: se refieren a operaciones diferentes.*

Teniendo en cuenta el origen de los dos primeros párrafos del artículo 150, puede considerarse poco consecuente que se hayan recogido las dos posibilidades acumuladamente. Si el párrafo 2 del precepto citado autoriza transferencias plenas de potestades legislativas es obvio que también autoriza las delegaciones parciales de manera que ninguna falta haría establecer lo que prevé el párrafo primero, que es una versión parcial del mismo fenómeno.

Una interpretación más conciliadora tendría que postular que los dos párrafos del artículo 150 se refieren a operaciones distintas: el primero a las delegaciones legislativas y el segundo a las transferencias y delegaciones de competencias puramente ejecutivas. No es obstáculo a tal distinción la circunstancia, que aparenta ser paradójica, de que las delegaciones, que son de carácter legislativo, previstas en el artículo 150.1, basta con que sean acordadas por una ley ordinaria, mientras que las transferencias meramente ejecutivas del artículo 150.2 tienen que ser decididas por ley orgánica.

Pero la naturaleza de las atribuciones conferidas a las Comunidades Autónomas no debe confundir sobre la importancia de las habilitaciones de competencias que prevén cada uno de los dos párrafos del artículo 150. A pesar de que las contempladas en el párrafo 2 sean de naturaleza ejecutiva pueden revestir extraordinaria importancia.

**776.**

*Las transferencias y delegaciones ponen en cuestión los criterios y el equilibrio establecido en la Constitución.*

La doctrina alemana, cuando se ha enfrentado con la interpretación del artículo 71 de su Constitución, antes transcrito (nunca, por cierto, utilizado en la práctica extensamente) se cuestiona muy seriamente los casos y las materias en que son posibles esas delegaciones legislativas. La razón que se aduce es que esas operaciones rompen el equilibrio federal establecido en la Constitución, en cuanto que tienden a deshacer el orden de competencias valorado y fijado por el constituyente. Nótese que esto se dice de un precepto, el artículo 71 citado, que no permite transferencias plenas de potestades legislativas sino parciales, es decir, autoriza la participación de los *Länder* en la regulación de la materia, pero no la transfiere íntegra de las competencias legislativas. Si se traen estos argumentos a nuestro terreno puede comprenderse que el artículo 150.2 que autoriza transferencias plenas, tenga que referirse a las competencias ejecutivas (y también que sea precisa una

ley orgánica en virtud de la importancia de la operación), y el párrafo 1 del mismo artículo a las delegaciones legislativas, que son habilitaciones más simples de poderes, que permiten una participación de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de las competencias normativas, pero no una cesión total de las mismas.

Y un último fundamento para justificar las mismas ideas: si el artículo 150.2 se refiere también a las transmisiones de poderes legislativos, una de las formas de instrumentarlas, según el tenor literal del precepto, son las delegaciones. Y justamente un fenómeno de delegación es el que regula el párrafo 1 del mismo artículo. Por tanto, de no hacerse la diferenciación que postulamos sobre la naturaleza legislativa o ejecutiva de los poderes objeto de transmisión, había que convenir que, al menos parcialmente, reiteran una previsión idéntica.

Sin embargo, la interpretación que se ha impuesto de lo establecido en el artículo 150.2 se ha separado completamente de todo lo expuesto. La confusión arranca de que en los debates parlamentarios sobre el artículo 150.2 se argumentó que podía ser un portillo abierto para la destrucción del Estado y, también, todo lo contrario: los nacionalistas vascos estimaron que era un mecanismo ineludible para llegar a una reintegración foral porque podría aplicarse para ampliar las competencias asumidas en el Estatuto. A partir de su consagración en la Constitución todos los Estatutos de Autonomía han entendido que el artículo 150.2 permite las transferencias plenas de los poderes legislativos, y así lo han plasmado en sus correspondientes textos. Sirvan de ejemplo, las primeras redacciones de los artículos 20.1 del vasco, el 27.32 del gallego, 12.2.a) del asturiano y 25.2 del de Cantabria. Y, en fin, en la práctica legislativa ordinaria las extensas e importantes leyes orgánicas de transferencias de competencias a Canarias y a la Comunidad valenciana, respectivamente, no dejaron dudas sobre la interpretación que se ha generalizado (Leyes Orgánicas 11 y 12 de 10 de agosto de 1982), seguida luego en otras normas entre las que destaca la Ley de transferencias de 1994, que supone la consolidación final de la interpretación comentada, por más que su encaje constitucional plantee todas las dudas que más atrás hemos expresado. Lo que ha quedado es, en definitiva, que el artículo 150.2, con los límites en él mismo establecidos, admite la transferencia y delegación de potestades legislativas y ejecutivas. El párrafo 1 del mismo precepto recoge una forma delegativa que amplía las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas.

**777.**  
*Crítica de una  
práctica para-  
constitucional  
incontrolable, que  
ha llevado a  
interpretaciones  
insostenibles.*

## B) Las características de las leyes marco

**778.**  
Ampliación de competencias mediante habilitaciones de leyes estatales.

El artículo 150.1 permite la ampliación de las competencias legislativas (relativas a la aprobación de normas con valor de ley o simplemente reglamentarias) de las Comunidades Autónomas en base a habilitaciones concretas y tasadas, contenidas en las leyes del Estado. Confiere la potestad de dictar normas *«wenn und soweit sie hierzu in einem Bundesgesetze ausdrücklich ermächtigt werden»* (cuando, y en la medida que una ley federal les habilite expresamente para ello), como dice el artículo 71 de la Ley Fundamental de Bonn.

**779.**  
Comparación entre el 82 y el 150.1 CE.

Esta fórmula de colaboración normativa parte del presupuesto de que las Comunidades Autónomas carecen de las potestades normativas que la ley habilitante les confiere. Las potestades legislativas autonómicas existen, pero no tienen la extensión que la ley habilitante les va a dar. Esta ampliación reviste caracteres que recuerdan la mecánica de las delegaciones legislativas ordinarias del legislativo al ejecutivo, que regulan los artículos 82 y siguientes de la Constitución. Aunque el parangón no implica una asimilación total. Lo que el artículo 150.1 CE contempla es la posibilidad de que el legislador estatal renuncie a la regulación de una materia y entregue esa responsabilidad a las Comunidades Autónomas. El precepto toma la precaución de no autorizar una renuncia total. La razón es sencilla: lo mismo que cuando una materia está reservada a la ley, no puede el legislador renunciar a su regulación, encomendándola, sin condiciones, a la potestad reglamentaria de la Administración, tampoco puede el legislador estatal, cuando tiene asignadas competencias legislativas por la Constitución, despojarse de ellas y encomendar su ejercicio a las Comunidades Autónomas. De aquí que las delegaciones legislativas que contempla el artículo 150.1 no puedan llevarse a cabo sin antes establecer el legislador estatal un marco normativo mínimo al que la legislación territorial, que quedará habilitada para regular la misma materia, tenga que atenerse.

**780.**  
No puede suponer una transferencia total.

La regulación de las delegaciones legislativas del artículo 82 CE se diferencia de las previsiones del artículo 150.1 en muchas connotaciones bastante obvias. Pero quizás la primera sea que aquellas habilitan poderes de naturaleza legislativa que el Gobierno no tiene ordinariamente, mientras que las Comunidades Autónomas sí cuentan habitualmente con potestades legislativas. El artículo 150.1 no atribuye potestades de naturaleza desconocida para los poderes territoriales, pero sí actúa ampliándolos de dos maneras posibles: a) permitiendo que las Comunidades Autónomas puedan dictar normas de ley en materias en que carecen de ellas; b) elevando el rango de las regulaciones autonó-

**781.**  
Naturaleza y posibilidades de la ampliación de competencias.

micas, en las hipótesis en que solo alcancen el nivel reglamentario, según los Estatutos.

Puesto que el empleo de las previsiones del artículo 150.1 produce una ampliación de las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas, es un problema importante determinar en qué casos o sobre qué materias puede hacer el Estado renuncia parcial a acometer una regulación que le está confiada por la Constitución. En Derecho comparado ya hemos visto que este problema se plantea vivamente porque la legitimidad o ilegitimidad de estas medidas se gradúa por la doctrina atendiendo a que altere o no el equilibrio de los poderes federales. Aunque hemos de volver sobre la cuestión con ocasión del estudio del artículo 150.2, podemos establecer ahora que las delegaciones legislativas deben producirse de manera que el Estado retenga siempre el poder normativo suficiente para definir los principios normativos básicos de la materia que se trate. Otra cosa supondría hacer dejación de un poder que está concebido en la Constitución para que exista una regulación uniforme en todo el Estado de las materias que el artículo 149.1 señala. Por esta razón, alguna doctrina comparada (LATSCHA) maneja la idea de que las delegaciones legislativas tienen su campo propio en aquellas materias en que el Estado ostenta competencias legislativas plenas, es decir, no limitadas a los principios porque si es de esta última manera la regulación de los principios representa ya un mínimo competencial del que el Estado no puede hacer dejación porque quebrantaría el orden constitucional de las competencias. Lo importante e irrenunciable, por tanto, es el aseguramiento de una regulación uniforme de la materia en términos homogéneos en todo el territorio. Salvado ese mínimo, para lo demás puede hacerse uso de las delegaciones legislativas.

En cuanto a su instrumentación, las operaciones legislativas conocen en Derecho comparado muchas variantes. AUBERT, por ejemplo, reseña para el caso suizo, la delegación legislativa para completar o reemplazar textos legales de la Confederación; la primera puede establecerse con carácter obligatorio o facultativo; en este caso, puede hacerse uso de las leyes modelo que establecen, como expresa su nombre, esquemas de regulación a seguir por los cantones, etc.

En nuestro ordenamiento el problema debe resolverse con la misma flexibilidad. En las primeras interpretaciones del artículo 150.1 la doctrina se ha visto, quizás en exceso, condicionada por la expresa mención que el precepto contiene a la ley marco, de manera que se ha afirmado que es este y no otro el instrumento normativo que debe emplearse. Además, se ha buscado la precisa caracterización técnica de la ley marco en el Derecho comparado para concretar que esta es

**782.**  
*Materias susceptibles de delegación.*

**783.**  
*El aseguramiento de una regulación uniforme.*

**784.**  
*Instrumentación de cooperación legislativa.*

**785.**  
*Leyes marco y otras fórmulas de aplicar el artículo 150.1 CE.*

una ley de principios directamente vinculante para las Comunidades Autónomas, que han de respetar su regulación, pero no para los ciudadanos a quienes estarían luego dirigidas las normas aprobadas por aquellas en el marco de la legislación estatal.

Estas características técnicas de las leyes marco quedan dentro, sin ninguna duda, de lo previsto en el artículo 150.1: son leyes que habilitan poderes legislativos en otras entidades territoriales que, hasta que la ley estatal no se aprueba, carecían de ellos en la materia concernida, y que solo pueden ejercerse ateniéndose a la regulación mínima, básica o general de esa misma materia que la ley habilitante ha de contener necesariamente.

**786.**

*La confusión entre legislación marco y leyes de bases.*

Toda la doctrina se adhirió a la interpretación indicada del artículo 150.1, no solo porque estuviera claro su sentido, sino también como una actitud de rechazo a otra interpretación anticipada en los debates parlamentarios del proyecto de Constitución, que pretendió confundir la técnica del actual artículo 150.1 con el de las delegaciones legislativas del artículo 82 y siguientes CE. Lo cual, hecho sin los correspondientes matices, era, en verdad, inaceptable.

**787.**

*El tema en el Anteproyecto de CE.*

La confusión entre ambas fórmulas estuvo contemplada en algún antecedente parlamentario de la Constitución (en concreto, artículo 130.7 del Anteproyecto de Constitución, que decía: «Las leyes de bases aprobadas por las Cortes Generales, podrán atribuir expresamente a todos o alguno de los territorios autónomos, la facultad de dictar para los mismos la correspondiente legislación delegada»). La prevención contra esta técnica, que nosotros mismos alimentamos en estudios de la época, se debía a que la fórmula de los textos articulados pretende la formación de un texto único de contenido uniforme en relación con una misma ley de bases. En cambio, su articulación por las diferentes Comunidades Autónomas podría producir una diversificación que no se corresponde con el sentido de esta técnica. También la gran rigidez con que la Constitución regula estas cuestiones impide formalizar la participación legislativa de las Comunidades Autónomas con la suficiente flexibilidad, ya que, por ejemplo, la delegación estaría sometida a plazo, se agotaría con su primer ejercicio (artículo 82.3 de la Constitución), etc.

El rechazo era, pues, debido a la rigidez y a la falta de acomodación de las técnicas delegativas del artículo 82 de la Constitución a las relaciones normativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas. La objeción debe mantenerse ya que los argumentos en contra de su empleo siguen siendo fundados. Ahora bien, que no sea aconsejable su empleo es cosa distinta de que exista interdicción constitucional alguna al respecto.

Por tanto, las delegaciones legislativas del artículo 150.1 pueden contenerse en instrumentos normativos de forma diversa y articularse de diferentes formas. Es posible el empleo de la ley marco, entendida en el sentido técnico antes referido, también de la ley de bases; igualmente pueden contenerse las delegaciones en una ley ordinaria con efectos generales y directamente aplicable a los ciudadanos y no solo dirigida a las Comunidades Autónomas y vinculante para ellas. Y, en fin, combinarse todas estas opciones, total o parcialmente.

Con la misma flexibilidad tiene que resolverse la cuestión de saber cuál debe ser la forma de las normas delegadas. Estas podrán ser leyes ordinarias normalmente, pero no está excluido que tengan simple valor reglamentario. Lo cual se comprende si se tiene en cuenta, por ejemplo, que en los casos en que la Constitución atribuye al Estado la «legislación» sobre alguna materia, las Comunidades Autónomas no tienen competencia ni para dictar reglamentos ejecutivos, posibilidad que se abriría utilizando las precisiones del artículo 150.1 (sobre la aludida limitación de la potestad reglamentaria autónoma, derivada de la significación constitucional del concepto legislación, SSTC 19 y 39/1982, 100/1991, 360/1993, 195/1996, etc.).

Con arreglo a los criterios expuestos, puede entenderse perfectamente el sentido del último inciso del artículo 150.1. Dice que «sin perjuicio de la competencia de los Tribunales en cada ley marco se establecerá la modalidad de control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas». La posibilidad de establecer un control complementario de las Cortes sobre los ordinarios ejercidos por el Tribunal Constitucional sobre las leyes de las Comunidades Autónomas, no plantea problemas por los que deba ponerse en cuestión el régimen de las leyes autonómicas dictadas por delegación. Puede arbitrarse incluso una ratificación final de dichas leyes, lo mismo que cabe en las previsiones generales del artículo 82.6. En cambio, la referencia a los Tribunales, en plural, ilustra de que las normas delegadas pueden tener tanto valor de leyes (en cuyo caso serían controladas por el Tribunal Constitucional) como de reglamentos controlables por los Tribunales ordinarios (sin perjuicio de utilizar también el recurso que prevé el artículo 161.2 de la Constitución). En cuanto a esto último, la intervención de los Tribunales de lo contencioso-administrativo solo se explica en cuanto que las normas delegadas tengan valor reglamentario. Y el valor reglamentario de algunas normas regionales delegadas no puede explicarse de la misma manera que alguna doctrina y jurisprudencia lo han hecho con las delegaciones legislativas que benefician a la Administración, en el sentido de que tendrían valor reglamentario las

**788.**

*Los desarrollos diversos que permite el artículo 150.1.*

**789.**

*La forma de las normas delegadas.*

**790.**

*La naturaleza y extensión de los controles complementarios.*

**791.**

*Normas con rango de ley y de valor reglamentario.*



normas autonómicas en cuanto que se excedieran de la delegación. Por dos razones: primero, porque las Comunidades Autónomas también tienen la potestad de dictar leyes, por lo que sería perfectamente posible que el exceso en la delegación (a menos que la norma delegada procediera del Gobierno autónomo) tuviera valor de ley; y segundo, porque el exceso en la delegación viola las reglas de competencia y, en la misma medida, los productos normativos resultantes son nulos. En conclusión, pues, la apelación a un posible control por los Tribunales contencioso-administrativo de las normas delegadas se debe a que, en los términos antes expresados, es perfectamente posible que tengan un simple valor reglamentario. Pero por determinación expresa de la ley delegante o por decisión discrecional de la entidad habilitada, cuando aquella ley la deje libertad por optar.

### C) Las leyes de transferencia y delegación

La interpretación de lo establecido en el artículo 150.2 CE sobre las transferencias y delegaciones de competencias a las Comunidades Autónomas, plantea algunos problemas que ya han sido examinados en otros apartados de este mismo volumen, a los que nos remitimos. En particular:

— Las leyes orgánicas a que se refiere este precepto son normas distintas y separadas de los Estatutos de Autonomía, que operan *ex post* de aprobados estos. Este criterio sostenido ordinariamente por la doctrina, lo recogió plenamente el Tribunal Constitucional a partir de la Sentencia 56/1990.

— Las delegaciones acordadas por el Estado le permiten mantener una vigilancia y control acentuados sobre las tareas ejecutivas desarrolladas por las Comunidades Autónomas. A esta cuestión nos referimos de modo específico en el apartado siguiente, dedicado a los poderes estatales de vigilancia pero debe señalarse que comprende poderes de intervención de carácter ejecutivo que pueden suponer, por ejemplo, la suspensión del ejercicio de las competencias transferidas o delegadas (STC 118/1996).

— Tanto las transmisiones de poderes efectuadas en virtud de lo previsto en este párrafo como en el primero del artículo 150, tienen que emplearse de manera que no violenten el equilibrio de los poderes públicos establecido en la Constitución. En particular, las técnicas del artículo 150.2 deben comprenderse como pensadas para llevar a efecto operaciones de transmisión de poderes singulares, relativas a

#### 792.

*Leyes distintas de sus Estatutos.*

#### 793.

*Vigilancia y control suplementarios.*

#### 794.

*No pueden desequilibrar el reparto del poder.*

concretas materias, y no de forma general y masiva. Por esta razón son contestables las leyes generales de transferencias a algunas Comunidades autónomas que se han elaborado hasta el momento.

— Y, en fin, por las razones expresadas más atrás en el apartado 1, la utilización del artículo 150.2 debería referirse específicamente a las transferencias y delegaciones de competencias ejecutivas, postulado que, desde luego, la práctica ha abandonado totalmente. Ello no supone, como ya sabemos, la negación de la posibilidad de las delegaciones legislativas, sino su reconducción a las previsiones del artículo 150.1.

A estas consideraciones ya hechas sobre la significación del artículo 150.2, solo añadiremos ahora dos análisis adicionales: 1.º concretar las diferencias a que quiere aludir el precepto cuando se refiere a las transferencias y a las delegaciones como operaciones distintas; y 2.º cómo debe interpretarse la reserva hecha en el precepto en el sentido que solo son posibles las transmisiones de facultades respecto de materias que «por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación».

La utilización de los conceptos de «transferencia» y «delegación» no está hecha en la Constitución, en nuestro criterio, como una apelación al empleo de categorías técnicas perfectamente delimitadas en el Derecho Administrativo, sino como una indicación de la diferente intensidad que puede tener la transmisión de poderes que acuerde el Estado. O, dicho en sentido inverso, una referencia al control, más o menos amplio, que el Estado se reserva sobre las competencias transmitidas. En este sentido, la distinción que utiliza la Constitución es conocida y utilizada, con unos y otros nombres y características técnicas, en todos los ordenamientos jurídicos. Entre la doctrina alemana ha ejercido una profunda influencia durante mucho tiempo la distinción establecida por TRIEPEL entre delegación y mandato. Lo característico de la primera sería que el delegante se desentendería en lo sucesivo de la forma en que se utilizan los poderes por el delegado y el contenido que da a sus decisiones. En cambio, el mandato es una técnica de alcance más restrictivo que permite mantener una dirección efectiva y un control amplio sobre el ejercicio de las competencias. Aunque la terminología de TRIEPEL no coincide con la que emplea nuestra Constitución (y a pesar también de que sus tesis estén ya muy revisadas por la doctrina alemana), las categorías generales expresadas parecen utilizables para ilustrar la distinción que quiere hacer el artículo 150.2 entre delegación y transferencia. Esta última supone una transmisión de poderes más incondicionada, se puede trasladar incluso la titularidad de la competencia, pero lo importante es que el Estado condiciona en menor medida el ejercicio de los

**795.**

*¿De competencias ejecutivas?*

**796.**

*Transferencia y delegación como conceptos técnicos diferentes: la doctrina.*

poderes correspondientes por las Comunidades Autónomas que cuando utiliza la fórmula de la delegación. Esto es lo sustancial, a mi juicio, y no la existencia o no de una transmisión de la titularidad de la competencia, pues este fenómeno puede venir acompañado del establecimiento de controles más severos que los que en el ordenamiento vigente son propios de la delegación.

**797.**

*La interpretación del concepto «por su naturaleza».*

La segunda cuestión enunciada es bastante más delicada que la primera. Se trata de determinar qué competencias son «por su naturaleza» susceptibles de transferencia o delegación. Aquí las interpretaciones posibles son muchas, algunas de las cuales ya manejadas por la doctrina. Teniendo en cuenta el origen histórico del precepto, que procede, como ya hemos dicho, del artículo 18 de la Constitución de 1931, pudiera concluirse que las competencias transferibles por naturaleza son aquellas que pudiendo haber sido asumidas como propias por las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos, por autorizarlo así la Constitución, no se han recibido, de manera que el juego de la cláusula residual las ha dejado en manos del Estado. Serían, pues, estas concretas competencias las susceptibles de transferencia y delegación.

**798.**

*Antecedentes de la Constitución de 1931.*

La regulación conjunta en el artículo 18 citado de la Constitución republicana de la cláusula residual y la cuestión de las transferencias así permitía pensarlo. Sin embargo, tanto los antecedentes parlamentarios del artículo 150.2 como la separación efectiva en la Constitución vigente de las dos cuestiones citadas, hace difícil sostener una interpretación tan restrictiva. (La STC 17/1990, consideró no obstante, que las competencias retenidas por el Estado en virtud de la cláusula residual son especialmente idóneas para ser objeto de las transferencias previstas en el artículo 150.2 —FJ 2.º—.) Las materias transferibles por su naturaleza no son tan solo aquellas sobre las que el Estado tiene competencias en virtud del artículo 149.3, que es donde está la cláusula residual, sino también algunas de las que detenta en virtud de las previsiones del párrafo 1 del mismo artículo. Con este punto de partida más amplio, una resolución correcta del problema que nos ocupa requiere recordar los fundamentos del artículo 149.1. La lista de materias reservadas al Estado que este precepto contiene es, como hemos dicho ya tantas veces, la conversión en competencias concretas de algunos principios básicos en los que la Constitución se fundamenta: principalmente, la soberanía única del Estado (artículo 1.2), la unidad (artículo 2) y el reparto del poder en un sistema de autonomías en el que se atribuye a los entes territoriales lo que concierne a sus respectivos intereses (artículo 137).

**799.**

*Relación con la cláusula residual.*

Acogiendo estas reglas, en el artículo 149.1 hay reservas absolutas de materias enteras a favor del Estado, al interpretarse que en su retención está en juego la soberanía o la unidad, el mantenimiento y la perpetua-

**800.**

*Vinculación con los fundamentos del artículo 149.1 CE.*

ción misma del Estado como tal Estado (igualdad básica de derechos, nacionalidad, relaciones internacionales, defensa y Fuerzas Armadas, sistema monetario, etc.; párrafos 1, 2, 3, 4, 5, 11, etc., del artículo 149.1). Fuera de esos casos, la Constitución concentra las competencias del Estado en la atención o regulación de aquellos asuntos que son de interés general, en el sentido de que requiere una regulación uniforme en todo el territorio o un tratamiento homogéneo en aras de la igualdad de derechos, o por imponerlo las propias insuficiencias de las Comunidades Autónomas en cuanto operan con una perspectiva territorial limitada. De acuerdo con estas premisas constitucionales el propio artículo 149.1, en los términos que ya hemos estudiado, admite la participación de las Comunidades Autónomas, legislativa o simplemente ejecutiva, según los casos, en la atención de una serie muy amplia de materias. Pues bien, son precisamente estas las materias que permiten «por su propia naturaleza» transferencias o delegaciones de facultades del Estado. Se trata, por tanto, a través de las transferencias y delegaciones de intensificar o ampliar la participación de las Comunidades Autónomas ya consagrada en sus propios Estatutos. Ampliación que puede también consistir en la apertura de la participación legislativa donde solo la había de carácter ejecutivo. En todo caso, con dos limitaciones: primera, las transferencias no pueden romper el equilibrio territorial de los poderes constitucionalmente consagrado; y segundo, que el Estado no puede desprenderse mediante transferencias o delegaciones de competencias que debe ejercer él precisamente por precisar la materia una regulación uniforme, estar en juego el principio de igualdad o no poder las Comunidades Autónomas, desde su perspectiva territorial limitada, atender adecuadamente el asunto. Por ello, dentro del bloque de las materias que son transferibles por su naturaleza es preciso indagar acerca de si los poderes del Estado son ya los mínimos referidos (lo que supone que la participación de las Comunidades Autónomas consagrada en los Estatutos es ya la máxima posible) o resta algún margen que podría ser objeto de delegación o transferencia. La búsqueda de estas situaciones solo puede hacerse ya caso por caso.

**801.**  
*Supuestos de colaboración legislativa o ejecutiva.*

## VIII. LA EJECUCIÓN AUTONÓMICA DE LA LEGISLACIÓN DEL ESTADO

### 1. EL ÁMBITO DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS DE EJECUCIÓN: EJECUCIÓN PROPIA Y DELEGADA

La distribución de competencias ejecutivas o administrativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas no suele coincidir exacta-

mente, en ningún sistema comparado que se considere, con el reparto de competencias legislativas. Es más habitual que las competencias de ejecución de aquellas sean más extensas porque, ordinariamente, comprenden no solo la tarea aplicativa de la legislación propia de la entidad territorial autónoma, sino también la ejecución de la legislación del poder central.

La tónica general en Derecho comparado es que el grueso de los servicios administrativos quede en manos de los entes territoriales autónomos (Estados, países o regiones). Esta es una nota capital que conoce versiones matizadas, pero que forma parte sustancial de tales sistemas. Es más, supuesto el avance creciente de los poderes unificadores de las instancias centrales, la ejecución y la gestión administrativa es el núcleo irreductible de los poderes autónomos que han visto, sin embargo, cómo los legisladores estatales y europeo reducían muchas de sus atribuciones legislativas. A esta visión responde la idea manejada por alguna doctrina de que los nuevos federalismos son en verdad *Volzugsfoederalismus*, federalismos de gestión o administrativos, para subrayar que esta función es la que más incuestionablemente debe pertenecer a las instancias territoriales, frente a las muchas tensiones centrípetas que se observan en los sistemas federales y regionales, muy especialmente en los implantados en Europa. La regla es, en fin, que son los Estados miembros en los federalismos los ejecutores ordinarios no solo de sus propias disposiciones, lo que es obligado, sino también de las normas federales. Principio que ha permitido que el grueso de la burocracia esté asentada en sede territorial y dependiente de los poderes autónomos y que la administración federal desconcentrada sea una fórmula organizativa excepcional.

Seguramente la formulación más exacta de dicha regla es la que contiene la Ley Fundamental de Bonn. Atiende esta norma al reparto por materias de las competencias legislativas, pero cuando se refiere a las competencias de ejecución se vale de una regla general: «los *Länder* ejecutarán las leyes federales como materias propias, siempre que la presente ley fundamental no determine otra cosa» (artículo 83). Las tareas ejecutivas son así una función que pertenece en bloque a los *Länder*, bien sea porque la tienen conferida como propia, bien porque actúan por encargo, encomienda o delegación de la federación. El principio admite sus excepciones, desde luego, que están recogidas como tales en la Ley Fundamental, para permitir al *Bund* que mantenga una administración propia encargada de la gestión directa de algunos servicios. Así, por ejemplo, el artículo 87 del mismo texto constitucional citado admite que «por administración federal propia

### 802.

La idea del federalismo de gestión, ejecución o administrativo.

### 803.

La excepción de la legislación federal como competencia propia de los *Länder* en Alemania.

con sus particulares estructuras administrativas se organizará el servicio exterior, la administración federal de hacienda, los ferrocarriles federales, el correo federal..., la administración de la navegación»; con arreglo a la misma fórmula excepcional pueden organizarse institutos de seguro social de carácter supraestatal, o también crearse entidades o instituciones de Derecho público, etc.

Estas fórmulas organizativas no siempre se pueden encontrar expuestas y practicadas de manera exacta. Quizás el sistema federal que ofrece el máximo contraste con el alemán sea el estadounidense, donde es usual que la legislación federal sea ejecutada por organismos centralizados o por agencias dependientes de la Federación. El resto de los federalismos presentan más bien situaciones intermedias: la regla sigue siendo que las tareas ejecutivas pertenecen a los Estados miembros, lo que ocurre es que las excepciones a dicho principio para facultar en mayor medida la gestión federal directa son más amplias. Por ejemplo, en Suiza la distribución de competencias ejecutivas es, en principio, la misma que rige para las leyes: la instancia autora de la ley es también la encargada de ejecutarla. Pero esta regla no es general, porque son numerosísimos los supuestos en que bien la Constitución directamente, bien las leyes federales, atribuyen a los cantones competencias de ejecución de la propia legislación federal. De manera que lo normal sea que la Confederación no ejerza competencias ejecutivas, sino en casos bastante contados, aunque son más extensos estos supuestos que los que se dan en Alemania.

En nuestra Constitución se ha prestado mucha menos atención a los problemas de reparto de las competencias ejecutivas que en las otras Constituciones a que nos hemos referido. No hay una declaración general, semejante a la que puede encontrarse en la Ley Fundamental de Bonn, en el sentido de que la función ejecutiva pertenezca ordinariamente a las Comunidades Autónomas y tampoco está ordenado el reparto de competencias de modo que las competencias ejecutivas sigan siempre la misma suerte que las legislativas, en el sentido de que el poder territorial que ha dictado una norma tenga que ser también el encargado de ejecutarla.

Como nos parece haber probado en otro lugar, si se hace un examen general del reparto de competencias establecido en los artículos 148 y 149 de la Constitución, podrá concluirse que, aunque no exista una cláusula general atributiva de todas las competencias ejecutivas a las Comunidades Autónomas, es repetitivo y frecuente que los preceptos constitucionales indicados se las atribuyan, caso por caso, bien porque las Comunidades Autónomas cuenten también con competencias legislati-

**804.**

*Ejecución por órganos dependientes de la federación en EE.UU.*

**805.**

*Fórmulas intermedias.*

**806.**

*La falta de una cláusula general sobre competencias de ejecución en la CE.*

**807.**

*Construcción de las competencias generales de ejecución en la CE.*

vas en la misma materia, bien porque la Constitución solo reserve al Estado la formulación de las bases, la coordinación o la legislación general, permitiendo que los Estatutos de Autonomía puedan atribuir a las Comunidades Autónomas las competencias de ejecución.

**808.**

*Transferencias  
ejecutivas.*

Ello además de que, como hemos examinado en el apartado precedente, el artículo 150.2 CE, permite la transferencia o delegación de potestades ejecutivas, lo que permite incrementar las responsabilidades de este orden de las Comunidades Autónomas.

**809.**

*Traslación  
de competencias  
de ejecución  
y el problema  
de la vigilancia  
de su ejercicio.*

Los efectos más principales de la traslación masiva de competencias ejecutivas, propias o delegadas, que resulta de las previsiones constitucionales indicadas, son dos: primero que la parte más importante de los servicios administrativos que han de asumir tales tareas aplicativas y de gestión han de integrarse en la organización de las Comunidades Autónomas precisamente. Y, segundo, que la encomienda general a un poder territorial distinto del que legisla de la tarea de ejecutar dicha legislación plantea el serio problema de la vigilancia y control de la actividad ejecutiva, a los efectos de evitar que la legislación quede inaplicada o desvirtuada en el proceso de ejecución. Tal desviación implicaría una vulneración del orden de competencias, ya que se estaría afectando, sin atribuciones para hacerlo, al ámbito propio de las potestades legislativas obstaculizándolas, desconociéndolas o alterando su verdadera significación.

No trataremos en este lugar de la presente obra la primera de las cuestiones enunciadas, pero sí corresponde estudiar ahora la segunda de ellas.

En conclusión, el dominio de las competencias ejecutivas autonómicas está muy diversificado, ya que puede referirse a la aplicación de la legislación propia de las Comunidades Autónomas, a la ejecución de legislación dictada de un modo concurrente con el Estado, a la ejecución de la legislación estatal en los casos en que le corresponde al Estado la competencia exclusiva y plena para dictarla, y en fin, también puede tratarse de competencias ejecutivas ejercidas por delegación del Estado.

## 2. LA SUPERVISIÓN Y VIGILANCIA SOBRE EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS DE EJECUCIÓN DE LAS LEYES ESTATALES

**810.**

*Justificación  
general del poder  
de control.*

Suele manejarse por la doctrina (BROÇ, SCHÄFER) una justificación general para reconocer al poder central el derecho a ejercer funciones de control en relación con la ejecución de su propia legislación: de

poco valdría limitarse a afirmar que cuando una instancia territorial se ocupa de ejecutar la legislación federal, debe hacerlo con estricta observancia de lo que en dicha legislación se establece, si no existieran medios para comprobar que este acatamiento es efectivo, que la legislación estatal se cumple y sin desviaciones de ningún género. Para hacer posible este seguimiento del ejercicio de las funciones ejecutivas de los poderes autónomos, bien las Constituciones directamente, bien la legislación federal misma, suelen reconocer una serie de atribuciones a las instancias federales, cuyo contenido es variado, pero que puede resumirse en la denominada función de vigilancia (*Bundesaufsicht*) que ejerce la Federación sobre las actuaciones ejecutivas de los Estados miembros.

**811.**  
La función  
de vigilancia.

Esta función de vigilancia tiene un diferente contenido y alcance según que las competencias ejecutivas que desarrollen los poderes territoriales les pertenezcan como propias o sean poderes ejecutivos delegados por la Federación. La distinción está hecha con más claridad que en ninguna otra Constitución en la Ley Fundamental de *Bonn*. En los artículos 84 y 85 se establecen los poderes que se reserva la Federación en los dos casos dichos: cuando los *Länder* ejecutan la legislación federal como asunto propio (*Führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit*) y cuando ejecutan las leyes federales por delegaciones de la Federación (*Führen die Länder die Bundesgesetze mit Auftrage des Bundes aus*). La amplitud de los poderes de dirección y vigilancia, como decimos, difieren en uno y otro caso.

**812.**  
El ejemplo federal  
alemán.

Cuando las competencias ejecutivas son propias de los *Länder* se reconoce al *Bund* el derecho a ejercer vigilancia para que aquellos ejecuten las leyes conforme al derecho vigente, a cuyo efecto puede enviar comisionados ante las autoridades de los *Länder* (con su consentimiento y, si no lo otorgan, con autorización del *Bundesrat*). Si se observan deficiencias en el cumplimiento de las leyes federales el *Bundesrat* decide, a solicitud del Gobierno federal o del propio *Land* afectado, si ha habido violación del Derecho. La decisión que se adopte es impugnabile ante el Tribunal Constitucional Federal, pero si hay una declaración de violación queda abierto el camino a la aplicación de la coacción federal, que luego estudiaremos. Además de estas medidas es posible que el Gobierno federal, cuando la ley lo prevea, pueda dictar instrucciones específicas en casos especiales, instrucciones que se dirigen a las autoridades supremas de los *Länder*, y también que, con autorización del Consejo Federal, puede dictar disposiciones generales.

**813.**  
Diferencias  
de intensidad:  
competencias  
propias y  
delegadas.



**814.**

La vigilancia  
en el caso de las  
competencias  
delegadas:  
manifestaciones.

En el caso de las competencias ejercidas por delegación de la Federación, el control y la vigilancia de esta se intensifica. El poder de dictar disposiciones administrativas generales (*Verwaltungsvorschriften*) se amplía y, sobre todo, se hace general e incondicionado el poder de dirigir instrucciones u órdenes ejecutivas a las autoridades de los *Länder*. Y, en fin, la función estricta de vigilancia (*Bundesaufsicht*) no se limita a la comprobación, como en el caso anterior, de si ha habido o no vulneraciones del Derecho vigente, sino que se extiende también a cuestiones relativas a la de oportunidad o la conveniencia de la ejecución. Todo lo anterior como manifestaciones principales de la supervisión federal y sin perjuicio de otras actuaciones como la adopción de disposiciones generales, la designación por la Federación de los responsables de algunas entidades intermedias, etc.

**815.**

Instrucciones,  
informes,  
homologaciones,  
órdenes...

Todas las medidas anteriores pueden encontrarse también en el federalismo suizo concretadas en la legislación federal ordinaria más que en el texto constitucional. En este caso, como también en el alemán, la práctica ha dado lugar a una multiplicación de las técnicas e instrumentos que se emplean para hacer efectivos los poderes federales que nos ocupan: remisión por la Federación de instrucciones que contienen críticas de actuaciones pasadas, bien generales o bien dirigidas a un territorio particular; fijación de la obligación de remitir informes y datos periódicos; obligación de presentar resoluciones para su homologación o registro; aprobación de algunos actos concretos por la Federación (en Suiza fundamentalmente los importantes convenios intercantionales, denominados «concordatos»), etc.

**816.**

Insuficiente  
regulación  
en la CE  
y homologación  
con fórmulas  
comparadas.

Nuestra Constitución contrasta mucho con los textos referidos porque sus referencias al problema de la ejecución autonómica de la legislación estatal y las potestades de supervisión que se mantienen, es bastante más escueta. De lo cual, sin embargo, no puede deducirse que tales poderes no existan en el mismo grado, ya que no hay ningún sistema de reparto territorial del poder que funcione sin que los poderes que dictan las leyes puedan supervisar el grado en que las hacen cumplir los encargados de ejecutarlas. Las mínimas referencias constitucionales están, en bastantes casos, compensadas en los Estatutos de Autonomía también en las leyes estatales que regulan de modo general algunas materias. El grado de generalidad con que la cuestión aparece referenciada, es diferente también cuando las potestades ejecutivas están atribuidas en los Estatutos como competencias propias que cuando resultan de operaciones de delegación actuadas conforme a lo dispuesto en el artículo 150.2.

Cuando las Comunidades Autónomas ejercen competencias ejecutivas por delegación, el propio precepto constitucional que autoriza estas operaciones (artículo 150.2) establece que la ley correspondiente debe prever «las formas de control que se reserve el Estado», tipos de control que pueden consistir [la misma Constitución lo dice indirectamente en el artículo 153.b)] en la habilitación en favor el Gobierno de algunos poderes de supervisión. Estos controles pueden luego instrumentarse en la práctica de forma idéntica a la que hemos visto desarrollada en los sistemas federales: puede existir una vigilancia continua sobre el cumplimiento por las Comunidades Autónomas de sus obligaciones, es factible que se condicione el ejercicio de las competencias ejecutivas delegadas al seguimiento o cumplimiento de las directivas e instrucciones que el Gobierno establezca; es, asimismo, obvio, que la delegación ejecutiva puede excluir todo poder reglamentario para reservarlo íntegramente al Gobierno; también que las directivas pueden hacer valoraciones de mera oportunidad; o que el Estado pueda hacer las reservas de revocación o las revocaciones efectivas que convengan para los casos de incumplimiento; y, en fin, que se pueden articular procedimientos para que el Estado tenga alguna participación en las decisiones correspondientes a la organización de los servicios (cfr., sobre todo ello, las Leyes Orgánicas 11 y 12 de 10 de agosto de 1982, que transfieren competencias a Canarias y a la Comunidad valenciana, respectivamente, se ocuparon de recoger algunas de las técnicas referidas).

El caso de las competencias ejecutivas que las Comunidades Autónomas detentan como propias por determinación de sus propios Estatutos es más delicada, porque aquí es más difícil hallar declaraciones con el mismo grado de explicitación que las estudiadas. Si la Comunidad Autónoma ejecuta legislación propia no cabe reconocer al Estado más poderes que los de supervisión general a los solos efectos de plantear ante los Tribunales las violaciones del derecho vigente (Constitución, normas estatales o autonómicas) que puedan las Comunidades Autónomas cometer.

Cuando lo que ejecuta la Comunidad autónoma es legislación del Estado, la competencia ejecutiva puede venir o no acompañada de la de desarrollo legislativo, y en esta combinación se producen supuestos diferentes que resulta conveniente distinguir.

1.º La competencia ejecutiva puede referirse a la aplicación de alguna norma autonómica dictada en virtud de las potestades de desarrollo legislativo, caso que es, en verdad, de ejecución de legislación propia y que tiene las mismas connotaciones que acabamos de referir.

**817.**

*Las reservas  
adicionales  
de control.*

**818.**

*Competencias  
delegadas.*

**819.**

*Competencias  
propias.*

**820.**

*Ejecución de  
legislación propia.*

**821.**  
Ejecución  
de legislación  
básica.

2.º Cuando lo que se ejecuta es la legislación básica del Estado, la Comunidad Autónoma está sometida a las reglamentaciones que dicte el Estado, porque ya hemos estudiado que las bases pueden definirse también a través de reglamentos. Esas reglamentaciones pueden incluir previsiones acerca de las formas de llevar a cabo las tareas ejecutivas, y, en general, los poderes de supervisión que hemos visto en la práctica del Derecho comparado que, en el caso del ejercicio de competencias ejecutivas propias por la Comunidad autónoma, que es en el que ahora estamos, debe concentrarse en la comprobación de si se cumple o no la legislación estatal que debe ejecutarse.

**822.**  
Delimitación estatal  
de la competencia  
ejecutiva.

3.º Lo anterior es mucho más claro aún cuando las competencias de ejecución se reciben en el marco de la legislación básica del Estado y «en los términos que en la misma se establezca» (artículos 10 y 16 del EC entre otros; ver, en general, lo dicho *supra* sobre las características de estas operaciones). Supone esto que el Estatuto acepta de entrada mayores condicionamientos en el ejercicio de las competencias autonómicas. Por lo cual no solo caben, si es el caso, reglamentaciones estatales, sino que estas delimiten de manera más exacta las competencias de ejecución y que se amplíen los deberes de información y el derecho a la vigilancia que el Estado tiene. Lo mismo que puede incluirse en las propias normas estatales instrucciones sobre las formas de desarrollar las tareas ejecutivas; este es un pormenor que siempre cabe entre las previsiones de una norma reglamentaria.

**823.**  
Ejecución sin poder  
normativo.

4.º El último caso, en fin, es el de las competencias ejecutivas que podríamos denominar puras, es decir, aquellas que se refieren a la ejecución de la legislación del Estado y no incluyen poder normativo alguno. El poder reglamentario queda íntegro en manos del Estado y con su ejercicio pueden establecerse los mecanismos de control y vigilancia que son ordinarios en los federalismos.

**824.**  
Incorporación  
de medidas de  
vigilancia y control  
a la legislación  
que se ejecuta.

En conclusión, puede afirmarse que la propia legislación que se ejecuta puede establecer las medidas de aseguramiento de su ordenada y exacta ejecución por las Comunidades Autónomas, lo que ocurre es que el cauce para su establecimiento ordinario son las propias normas que se ejecutan y, fundamentalmente, la vía reglamentaria, por lo que cabe graduar su empleo en la misma medida en que sean más intensos los poderes normativos del Estado. Esto es significativo porque los poderes legislativos a que se refieren las medidas de vigilancia que hemos estudiado en las federaciones no incluyen de ordinario los referidos poderes de reglamentación que, entre nosotros, como se ha visto, son bastante ordinarios. Cabe añadir que también puede entenderse implícito lo anterior en la propia regulación constitucional de los

poderes que reconoce al Estado el artículo 155, según vamos a estudiar inmediatamente.

Sin necesidad de mayores desarrollos teóricos, y partiendo de las escuetas, pero lógica y sistemáticamente importantísimas, previsiones constitucionales al respecto, cabe constatar que el reconocimiento de los poderes de supervisión del Estado se han implantado en nuestra práctica sin serias objeciones.

Realmente la premisa de obligada observancia de la que parte la jurisprudencia constitucional que ha examinado los textos en los que aquella función se ha concretado, es que el control del Estado sobre las Comunidades Autónomas no puede ser genérico, ni proyectarse indeterminadamente sobre toda su actividad porque ello sería contrario a la concepción constitucional de la autonomía (desde la STC 4/1981 se repite esta doctrina; su aplicación a las Comunidades Autónomas muy especialmente en SSTC 6/1982, 63/1986 y 86/1989). Pero, dentro de dicho límite, no existen obstáculos para el establecimiento de fórmulas de supervisión y control cuando son imprescindibles para conseguir los objetivos propuestos por la legislación estatal que los impone (SSTC 63/1986, 227/1988, 18/1996, etc.). Desde luego se acepta que las leyes impongan a las Comunidades Autónomas deberes de información o que puedan establecerse condicionadamente, exigencias y controles de índole ejecutivo o la ejecución autonómica. El hecho de que el artículo 153.3 CE no aluda a esta clase de controles no es óbice para que la legislación estatal pueda establecerlos en los casos indicados (STC 63/1986).

Los Estatutos de Autonomía han reconocido expresamente una específica competencia estatal de vigilancia, aplicada en sectores como sanidad, educación, legislación laboral y Seguridad Social, que se engloba en el concepto de «Alta Inspección». La jurisprudencia constitucional lo ha considerado «un procedimiento lícito de control» (STC 6/1982), incardinalable en las funciones de vigilancia, que no implica el ejercicio de poderes genéricos de supervisión y dirección por parte del Estado. No implica tampoco, de ordinario, el ejercicio de competencias de inspección y control directo (SSTC 54/1990 y 194/1994).

Al margen de estas facultades de supervisión y control reconocidas específicamente en los Estatutos o en leyes estatales sectoriales, la jurisprudencia constitucional también ha ratificado la lógica y la adecuación a la Constitución de las facultades de supervisión que corresponden al Estado siempre que la ejecución de su legislación está atribuida a las Comunidades Autónomas. La cuestión se planteó en

**825.**  
*Interdicción de controles genéricos.*

**826.**  
*Proporcionalidad.*

**827.**  
*Previsiones estatutarias. La alta inspección.*

**828.**  
*Jurisprudencia constitucional.*

algunas sentencias de los primeros años ochenta (6 y 44/1982, 32 y 42/1983), pero fue la Sentencia 76/1983 (asunto LOAPA) la que la abordó con más detalles. La Sentencia afirma que «Es cierto que la uniformidad constitucionalmente pretendida en los supuestos en que corresponde al Estado la normación sustantiva, legal y reglamentaria, y a las Comunidades Autónomas sólo la mera ejecución, quedaría desvirtuada... si el Estado no tuviera la potestad y el derecho de velar para que no se produzcan diferencias en la ejecución y aplicación del bloque normativo. Incluso en los mismos sistemas federales se reconoce una serie de atribuciones a las instancias federales que, en definitiva, se concretan en la función de vigilancia que la Federación ejerce sobre las actuaciones ejecutivas de los Estados miembros». El límite más primario a dichas funciones es que no puede dejar a las Comunidades Autónomas «en una posición de dependencia jerárquica» que no resulta compatible con el principio de autonomía.

El respaldo del Tribunal Constitucional al reconocimiento general de tales potestades estatales, determinó su incorporación explícita al artículo 3 de la Ley del Proceso Autonómico de 14 de octubre de 1983: «El Gobierno velará por la observancia de la normativa estatal aplicable y podrá formular los requerimientos procedentes, a fin de subsanar las deficiencias en su caso advertidas».

### 3. LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS DE EJECUCIÓN CONDUCENTES A CORREGIR EL INCUMPLIMIENTO DE LA LEGISLACIÓN ESTATAL CON OCASIÓN DE SU EJECUCIÓN O APLICACIÓN AUTONÓMICA

Aun cuando los poderes de vigilancia, con su obligada instrumentación (derecho a obtener información, concreción del contenido de las tareas ejecutivas), no se pudieran canalizar a través del ejercicio por el Estado de sus poderes normativos y, señaladamente, del poder reglamentario, la exigencia de aquellos poderes o derechos generales del Estado habría que considerarlos implícitos en el sistema (en concreto, para el deber de información así lo tiene declarado la Sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de mayo de 1982), sobre todo porque sin su reconocimiento no podrían ejercerse razonablemente los poderes que reconoce al Estado el artículo 155 de la Constitución. Las previsiones de este precepto son las que debemos estudiar ahora.

Los poderes de vigilancia que antes hemos visto generalizados en los sistemas federales tienen también en todos ellos un complemento: el uso de la coacción federal (*Bundeszwang*, *Bundesexecution*) en los

casos de incumplimiento de las obligaciones que la Constitución o las leyes federales imponen a los Estados miembros. Primero, por tanto, en el orden de las actuaciones, se obtiene información, se apercibe, se impugna, se ordena la corrección de las desviaciones en la medida en que los poderes generales de vigilancia lo permitan. Llegado el caso, y ante la ineficacia de las medidas anteriores se aplica la coacción federal. En la Ley Fundamental de Bonn la oportunidad de su uso está recogida en el artículo 37 en los siguientes términos: «1. Si un *Land* no cumpliera las obligaciones que la Ley Fundamental u otra ley federal le impongan respecto a la Federación, el Gobierno Federal, con la aprobación del Consejo Federal, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar al Estado al cumplimiento de dichas obligaciones por la vía coercitiva federal. 2. Para la ejecución de las medidas coercitivas federales, el Gobierno Federal o sus representantes tienen el derecho a impartir instrucciones a todos los Estados o a las autoridades de los mismos».

En definitiva, los incumplimientos de las obligaciones constitucionales o legales abren finalmente el camino al empleo de la coacción. El precepto transcrito es, sin duda, una norma de crisis que, en la práctica de los federalismos, suele dormir un sueño pacífico en el texto de la Constitución. Pero es erróneo creer que su empleo no tiene más cauce que la fuerza. Esta, por el contrario, se instrumenta a través de la *Bundesintervention* que es una institución distinta a la que aludiremos luego. Las medidas que autoriza la coacción federal operan normalmente invistiendo a la Federación de poderes ejecutivos de efectividad inmediata tendentes a obtener la ejecución de las normas incumplidas. Así se cruzan invitaciones, apercibimientos o reclamaciones a las autoridades incumplidoras, se procura la suspensión o la anulación de sus actos ante las instancias jurisdiccionales correspondientes, se adoptan medidas financieras de presión, se priva, en fin, de validez general a las resoluciones territoriales, o asume la propia Federación las tareas ejecutivas en sustitución de las autoridades territoriales.

En nuestra Constitución el artículo 155 ha pretendido recoger la misma regla (la cita del artículo 37 de la Ley Fundamental de Bonn como modelo está en los antecedentes parlamentarios de la Constitución), aunque tiene una formulación ligeramente distinta. Dice el precepto que «si una Comunidad Autónoma no cumpliera las obligaciones que la Constitución u otras leyes impongan o actuara de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación de la mayoría absoluta del

**830.**

*Fundamentos y contenido de la coacción en la Ley F. de Bonn.*

**831.**

*Medios de coacción.*

**832.**

*Contenido y significado del artículo 155 CE.*

Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general». Concluye el párrafo segundo del mismo precepto que «para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas».

**833.**

*Diferencias entre el artículo 155 CE y la coacción federal.*

Hay, al menos, dos diferencias fundamentales entre este precepto y el artículo 37 de la Ley Fundamental de Bonn. La primera que el Senado no es una Cámara de representación de las Comunidades autónomas como lo es de los *Länder* el *Bundesrat*, por lo que resultará normalmente mucho más fácil obtener las autorizaciones pertinentes. La segunda que en el artículo 155 de nuestra Constitución se ha añadido como causa para la aplicación de la coacción la existencia de una actuación de las Comunidades autónomas que «atente gravemente al interés general de España», mientras que en la Ley Fundamental de Bonn los incumplimientos se refieren solo a la Constitución y las leyes federales. Principalmente esta última diferencia ha llevado a alguna doctrina (CRUZ VILLALÓN) a afirmar que estamos ante una cláusula de «plenos poderes», ante una *General Klausel*, ante la «dictadura constitucional». Desde luego, hay que estar de acuerdo en que el Senado no tiene la misma estructura que el *Bundesrat* y que, por tanto, el control del empleo de la coacción es en nuestro sistema menor. Pero la mención de las actuaciones que atenten «gravemente al interés general de España» no es, a mi juicio, una cláusula de plenos poderes, que permita al Gobierno usar la coacción en base a apreciaciones libres de lo que el interés general demande en cada caso.

**834.**

*Límites de la apelación a las exigencias del interés general.*

Si la apelación al interés general pudiera entenderse en el sentido que critico, significaría también que el Gobierno tiene en su mano desbaratar entero el orden constitucional de distribución de competencias; le bastaría apelar al interés general para imponer condicionamientos al ejercicio de las competencias autonómicas o privar a las Comunidades Autónomas de las que le pertenecen. Frente a esto, debemos recordar, una vez más, que la noción de interés general no es en la Constitución una noción abierta, remitida al empleo más o menos arbitrario que cada intérprete puede hacer de la misma sino concretizada, traducida o transformada en competencias o poderes concretos. En razón a que determinados negocios son de interés general, la Constitución los reserva de forma plena o parcial al Estado; y esto lo hace en la lista del artículo 149.1. Así pues, el Gobierno no puede hacer una reinterpretación de lo que sea o no de interés general, y por lo mismo, puede decirse que los atentados al «interés general de España» han de

**835.**

*Violaciones a la Constitución y atentados al interés general.*

considerarse violaciones a la Constitución que pueden concretarse en la vulneración de algún precepto constitucional o de las normas que, por remisión de la Constitución contribuyen a completar el reparto de competencias o a la regulación de las principales instituciones contempladas en aquella. Lo importante es destacar que el interés general es una materia. Ocurre esto siempre que la Constitución no concluye la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en relación con alguna materia concreta, sino que remite a normas estatales para que lo hagan. Pero tanto en el primero como en este caso el interés general está normativamente concretizado y los órganos del Estado pueden contribuir a definirlo (si no está agotada esta definición en la Constitución) en la medida en que tenga atribuida por la Constitución la competencia correspondiente. Lo que, definitivamente, nos lleva a concluir que no puede el Gobierno operar redefiniciones del interés general al margen del sistema constitucional de distribución de competencias. No hay, pues, *Generalkaluse* en el artículo 155 ni dice tampoco el precepto nada distinto de lo que recoge el artículo 37 de la Ley Fundamental de Bonn.

En cuanto al contenido de la coacción estatal, debe decirse lo ya referido para los sistemas comparados. Antes de emplearla deben mediar los requerimientos previos y plazos para atenderlos. En nuestro caso, pueden ser previos a la formalización de un conflicto de competencias (artículo 63 LOTC), vía que debe agotarse antes de emprender otras acciones. Pueden seguir luego instrucciones concretas sobre la forma en que debe cumplirse la legislación, el envío de comisionados o inspectores para comprobar su observancia y, en su caso, la adopción de medidas de sustitución de las propias autoridades de las Comunidades Autónomas. La proporcionalidad, la adecuación del contenido de la medida coactiva a la entidad de la infracción es un principio general que debe observarse siempre en el empleo de las medidas de ejecución.

El último resorte que queda en manos del poder federal en los sistemas comparados que hemos referido para conseguir el acatamiento del Derecho federal es el empleo de la policía federal, o en su caso, del Ejército. Es la *Bundesintervention* a que se refieren los artículos 87.a).4 y 91.2 de la Ley Fundamental de Bonn. Estas medidas de intervención no están, sin embargo, previstas en el citado texto constitucional ni, de ordinario, en otras Constituciones, como una actuación conducente a hacer acatar el derecho federal de las autoridades de los Estados, sino como medidas de protección del orden, la libertad o la democracia, sobre todo cuando los Estados no

**836.**

Contenido de la coacción estatal.

**837.**

Las potestades de intervención.



pueden conseguirlo con sus propios medios. Pero también existen supuestos históricos excepcionales en que esa protección del orden se ha hecho precisa por el incumplimiento por los Estados del Derecho federal. Hay una admonición del Presidente LINCOLN que ilustra bien esta combinación de la «intervención» y la «ejecución» federal. Decía que cuando los órganos de un Estado violan el Derecho federal, sobrepasan sus competencias; cuando sobrepasan sus competencias se comportan como simples particulares; y cuando los particulares siembran el desorden la Unión debe intervenir. Por el juego de estas combinaciones se explica que la guerra de secesión norteamericana pudiera ser vista como una gran operación de ejecución del Derecho federal; o que el envío de tropas por el Presidente EISENHOWER a Little Rock en 1957, para hacer prevalecer la política anti-segregacionista, pueda explicarse como una medida de ejecución del Derecho federal que el gobernador FAUBUS no parecía dispuesto a aplicar en su Estado (SCHWARTZ).

**838.**

*Historia  
de intervención.*

En nuestra Constitución no hay una regulación directa de la intervención estatal del estilo de la que hemos referido que existe en la Ley Fundamental de Bonn. Sin embargo, en términos muy similares a los previstos en este último texto constitucional se prevé la intervención de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado en algunos Estatutos de Autonomía (cfr. artículos 13 y 14 EC y 17 EPV). Esta intervención está prevista para que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado cumplan «las funciones que directamente les encomienda la Constitución». Estas funciones son, según el artículo 104 de la Constitución, la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades y la garantía de la seguridad ciudadana. Los motivos de la intervención no son, pues, el incumplimiento de las Comunidades Autónomas de la Constitución o las leyes, sino los mismos de alteración de la convivencia que hemos visto que también en Derecho comparado justifican la intervención del poder central. Queda así de manifiesto que coacción estatal, ex artículo 155, e intervención son instituciones distintas que tienen un régimen diferente. La coacción se aplica a los incumplimientos de la Constitución o las leyes cometidos por los órganos de las Comunidades Autónomas. La intervención se dirige a la protección de los derechos y libertades y a garantizar la seguridad ciudadana.

**839.**

*La intervención de  
Cuerpos y Fuerzas  
de Seguridad.*

## BIBLIOGRAFÍA

- ABA CATOIRA, A.: *La limitación de los derechos en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.
- ABELLA AMIGO, S.: «Las Cortes Generales y el Decreto-ley», en *Las Cortes Generales*, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987.
- ABELLÁN HONRUBIA, V. y VILÁ COSTA, B.: *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*, Ariel, Barcelona, 1993.
- ABREU MACHADO DERZI, M.: «La ejecución simplificadora de la ley: el modelo de pensar impropriadamente llamado “tipificante” en el Derecho Tributario», *Revista Española de Derecho Financiero*, n.º 73, Civitas, Madrid, 1992.
- ACOSTA ESTÉVEZ, J. B.: «La aplicación del Derecho comunitario en las Comunidades Autónomas», *Actualidad Administrativa*, n.º 26, 1990.
- *Introducción al sistema jurídico de la Comunidad EUROPEA*, Promociones y Publicaciones Universitarias, Barcelona, 1990.
- ADAMOVICH: *Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts*, 3.ª ed., Viena, 1957.
- ADRIÁN ARNÁIZ, A. J.: «El efecto directo vertical ascendente de las directivas», *Castilla y León en Europa*, n.º 25, 1990.
- AGIRREAZKUENAGA, I.: «Las pretensiones de los nacionalismos periféricos: el caso Vasco», *Diario del Derecho* de 18 de enero de 2005 en [www.iustel.com](http://www.iustel.com).
- AGUIAR LUQUE, L.: «Los límites de los derechos fundamentales», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º 15, 1993.
- AJA FERNÁNDEZ, E.: «Normalidad y excepcionalidad en las leyes de relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 6, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1983.
- «El concepto de competencias concurrentes. La legislación básica del Estado y el desarrollo de las Comunidades Autónomas», en vol. col. (coord. A. PÉREZ CALVO), *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español*, INAP, Madrid, 1990.
- AJA FERNÁNDEZ, E. y CARRERAS, F.: «Carácter de las leyes de armonización», *Revista de Derecho Político*, n.ºs 18-19, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 1983.
- AJA FERNÁNDEZ, E. y TORNOS MAS, J.: «La Ley Orgánica de transferencia o delegación del artículo 150.2 de la CE», *DA*, n.ºs 232-233, 1992-1993.
- «La Ley Orgánica 9/1992 que amplía las competencias de las Comunidades del 143 CE y las tareas pendientes en la distribución de competen-

- cias», en el *Informe Comunidades Autónomas*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1993.
- AJA FERNÁNDEZ, E. y otros: *Sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1985.
- ALBA PALOP, J.: «Primacía de una directiva de la CEE sobre el Código Civil. A propósito de la sentencia del TJCE de las Comunidades Europeas de 13 de noviembre de 1990. Asunto C-106/89», *Revista General del Derecho*, n.ºs 565-566, 1991.
- ALBERTI I ROVIRA, E.: «El interés general y las Comunidades Autónomas en la Constitución de 1978», *RDDP*, n.ºs 18-19, 1983.
- «Leyes medida y distribución de competencias: un paso más en la interpretación extensiva de las “bases normativas” en la jurisprudencia constitucional», *REDC*, n.º 18, 1986.
- *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid, 1986.
- ALBIÑANA CILVETI, C.: «Derecho Comunitario y Derecho interno: aproximación a sus criterios de ordenación y de resolución de conflictos», *Noticias CEE*, n.º 12, 1986.
- ALCÓN YUSTAS, M. y ÁLVAREZ VÉLEZ, M. A.: *Las Constituciones de los quince Estados de la Unión Europea*, Dykinson, Madrid, 1996.
- ALGUACIL MARÍ, M. P.: «Acerca de la flexibilidad de la reserva de ley en materia tributaria», *Revista Española de Derecho Financiero*, n.º 101, Civitas, Madrid, 1999.
- ALONSO GARCÍA, R.: *Derecho comunitario, Derechos nacionales y Derecho común europeo*, Civitas, Madrid, 1989.
- «Sobre la posibilidad de desarrollo del Derecho comunitario a través de la técnica del Decreto-ley», *Revista de Administración Pública*, n.º 123, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.
- «La ejecución normativa del Derecho comunitario europeo», *Revista de Administración Pública*, n.º 121, 1990.
- *Derecho Comunitario, sistema constitucional y Administrativo de la Comunidad Europea*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1994.
- *Estudio preliminar al Tratado de Amsterdam*, Civitas, Madrid, 1998.
- *Estudio preliminar al Tratado de Niza*, Civitas, Madrid, 2000.
- ALONSO OLEA, M.: *Las fuentes del Derecho en especial el Derecho del Trabajo según la Constitución*, Civitas, Madrid, 1982.
- ÁLVAREZ GARCÍA, V.: «Las reglas constitucionales sobre la interiorización del régimen local en los Estatutos de Autonomía de segunda generación y la problemática naturaleza jurídica de la Ley reguladora de las Bases de

- Régimen Local», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 99, septiembre/diciembre 2013, Madrid.
- «El régimen constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia energética y minera», *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 24, lustel, mayo 2010.
- ÁLVAREZ VIGARAY, R.: «Las leyes civiles especiales en la primera fase de la codificación», *Estudios de Derecho Civil en homenaje al Profesor Dr. José Luis Lacruz Berdejo*, Área de Derecho Civil de la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona, Bosch, Barcelona, 1992.
- ALZAGA VILLAAMIL, Ó.: «Sobre el concepto de la Ley Orgánica en la Constitución», *Estudios de Teoría del Estado y Derecho Constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú* (dirs. R. MORODO LEONCIO y P. DE VEGA), Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2001.
- AMATO: *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e delle regioni*, Milán, 1963.
- AMBROSINI, G.: *L'ordinamento regionale. La riforma regionale nella costituzione italiana*, Bolonia, 1957.
- ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P., GONZÁLEZ VEGA, J. y FERNÁNDEZ PÉREZ, B.: *Introducción al Derecho de la Unión Europea*, Colección Estudios Internacionales (Eurolex), Madrid, 1996.
- ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, GONZÁLEZ CAMPOS y SÁNCHEZ RODRÍGUEZ: *Curso de Derecho Internacional Público*, 4.ª ed., Civitas, Madrid, 2008.
- ANSCHÜTZ, G.: *Die Verfassung des deutschen Reiches*, 14.ª ed., Berlín, 1933.
- ANZILOTTI, D.: *Cours de Droit international*, 1929.
- ARAGÓN REYES, M.: *Dos cuestiones interesantes en nuestra jurisdicción constitucional: control de las leyes anteriores y de la jurisprudencia*, *El Tribunal Constitucional*, Dirección General de lo Contencioso del Estado, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981.
- «La iniciativa legislativa», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 16, Madrid, 1986.
- «La iniciativa de las Cortes Generales en la reforma de los Estatutos de Autonomía», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, n.º 2, 1990.
- «Monarquía parlamentaria y sanción de las leyes», *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría* (coord. por S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER), Civitas, Madrid, 1991.
- «La reforma de los Estatutos de Autonomía», *Documentación Administrativa*, n.ºs 232-233, Madrid, 1993.

- «La ley autonómica», *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 12, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2001.
- «Veinticinco años de sistema de fuentes del Derecho: la ley», *Revista de Derecho Político*, n.ºs 58-59, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 2003-2004.
- ARAGONÉS BELTRÁN, E.: «Régimen legal de las Ordenanzas fiscales municipales (I y II)», *Actualidad Administrativa*, n.ºs 3 y 4, 1992.
- ARANA GARCÍA, E.: *Uso y abuso del Decreto-Ley*, *Revista de Administración Pública*, Madrid, mayo/agosto 2013, núm. 191.
- ARCE JANÁRIZ, A.: «La reforma de los Estatutos de Autonomía pactada en los Acuerdos Autonómicos de 1992», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 40, 1994.
- «El derecho de enmienda visto por el Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 41, 1994.
- *Parlamento y Administración Pública en el Principado de Asturias*, Oviedo, Academia Asturiana de Jurisprudencia, 1994.
- *Comunidades Autónomas y conflictos de Leyes*, Civitas, Madrid, 1998.
- AREILZA CARVAJAL, J. M.: «El principio de subsidiariedad en la construcción europea», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 1995-4.
- «El principio de subsidiariedad en la construcción de la Unión Europea», *Papeles de la Fundación para el análisis y los estudios sociales*, n.º 29, 1996.
- AREILZA CARVAJAL, J. M. y DASTIS QUECEDO, A.: «Flexibilidad y cooperaciones reforzadas: ¿nuevos métodos para una Europa nueva?», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 1, 1997.
- ARIAS ABELLÁN, M. D.: «El Decreto-Ley en materia tributaria: Notas a una sentencia del Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Financiero*, n.º 41, Civitas, Madrid, 1984.
- ARIÑO ORTIZ, G.: «Leyes singulares, leyes de caso único», *Revista de Administración Pública*, n.º 118, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.
- ARNULL, A.: «Direct effect of directives-Becker revised», *European Law Review*, vol. 9, n.º 4, 1984.
- «Having your cake and eating it ruled out», *European Law Review*, n.º 1, 1988.
- «The legal status of recommendations», *European Law Review*, vol. 15, n.º 4, 1990.
- ARROYO ZAPATERO, L.: «Principio de legalidad y reserva de ley en materia penal», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 8, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983.

- ASCOLI, M.: *La interpretación de las leyes*, Losada, Buenos Aires, 1947.
- ASÍS ROIG, A. E.: «La ley como fuente del derecho en la Constitución de 1978», *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría* (coord. por S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER), Civitas, Madrid, 1991.
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I.: «Teoría y práctica del Decreto-ley en el ordenamiento español», *Revista de Administración Pública*, n.º 106, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.
- «Artículo 86. Decretos-leyes», *Comentarios a la Constitución Española de 1978* (Ó. ALZAGA VILLAAMIL), Cortes Generales, Edersa, Madrid, 1998.
- ATIENZA RODRÍGUEZ, M.: *Contribución a una teoría de la legislación*, Civitas, Madrid, 1997.
- ATIENZA RODRÍGUEZ, M. y RUIZ MANERO, J.: *Ilícitos atípicos: sobre el abuso del derecho, el fraude de ley y la desviación de poder*, Trotta, Madrid, 2000.
- ATXEBARRIA ETXEITA, I. J.: «Las leyes de armonización en la Constitución y en el ordenamiento de la CAPV. La Ley de Armonización, Coordinación y Colaboración Fiscal», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 32, 1992.
- AUBERT, J. F.: *Traité de Droit Constitutionnel Suisse*, I, Neuchâtel, 1967.
- AYRAL, M.: «La transposition des directives dans les droits nationaux», *Revue du Marché Commun*, n.º 210, 1977.
- BACIGALUPO ZAPATER, E.: «La "rigurosa aplicación de la ley"», *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, Ministerio de Justicia, BOE, Madrid, 1995.
- BALAGUER CALLEJÓN, F.: «Validez y vigencia de las leyes estatales en el territorio nacional», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 26, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1990.
- BALLADORE PALLIERI, G.: «Il concetto di rinvio formale e il problema del diritto internazionale privato», en *Rivista di Diritto Civile*, 1929.
- «Le varie forme di rinvio e la loro applicabilità al diritto internazionale privato», en *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, XVI, Roma, 1943.
- BALLARINO, T.: *Lineamenti di Diritto comunitario*, 2.ª ed., CEDAM, Padova, 1987.
- BALZA AGUILERA, J. y PABLO CONTRERAS, P.: «El Derecho estatal como supletorio del Derecho propio de las Comunidades Autónomas», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 55, 1987.
- BAÑO LEÓN, J. M.: «La ejecución autonómica del Derecho Comunitario ante el Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 62, 1989.

- *Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria. (Remisión normativa y reglamento independiente en la Constitución de 1978)*, Civitas, Madrid, 1991.
- *Autonomías territoriales y principio de uniformidad de las condiciones de vida*, Instituto Nacional de Administraciones Públicas, Madrid, 1992.
- «La vinculación del Estado a las normas básicas de contratación: la prohibición de derogación de las bases», en vol. col. (dir. R. GÓMEZ-FERRER MORANT), *Comentario a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, 2.ª ed., Civitas, Madrid, 2004.
- «Ley», voz del *Diccionario de Derecho Administrativo* (dir. S. MUÑOZ MACHADO), tomo II, Iustel, Madrid, 2005.
- BARATA I MIR, J.: *Los actos de gobierno en el ámbito municipal*, Tecnos, Madrid, 1999.
- BARATTA, R.: «Normes contenute in direttive comunitarie inattuare e loro opponibilità ai singoli», *Rivista di Diritto Internazionale*, 1989.
- BARAV, A.: «Algunos aspectos relativos a las relaciones entre el Derecho Comunitario y la jurisprudencia constitucional de los Estados miembros», *Noticias CEE*, n.º 25, 1987.
- BARBERA, A.: *Regione de interesse nazionale*, Milán, 1974.
- BARCELONA LLOP, J.: «Principio de legalidad y organización administrativa (Gobierno, Administración, ley y reserva de ley en el artículo 103.2 de la Constitución)», *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría* (coord. S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER), Civitas, Madrid, 1991.
- BARDUSCO, A.: *Lo sato regionli italiano*, Milán, 1980.
- BARENTS, R.: «Simmenthal, Frankfurt y Hermann», *Common Market Law Review*, vol. 16, 1979.
- «Some remarks on the horizontal effect of directives», en O'KEEFFE and SCHERMERS (eds.), *Essays in European Law and integration*, Kluwer, Deventer, 1982.
- BARNÉS VÁZQUEZ, J.: *El artículo 149.1.1.ª de la Constitución en el modelo competencial del Estado autonómico; problemas y perspectivas*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2004.
- «Una reflexión sobre la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 CE a propósito de la STC 118/1996», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 93.
- «Legislación básica y artículo 149.1.1.ª CE», en *Informe Comunidades Autónomas 2003*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2004.
- BASSANINI, F. y ONIDA, V.: *Gli statuti regionali di fronte al Parlamento*, Milán, 1971.

- BASSOLS COMA, M. y SERRANO ALBERCA, J. L.: «El artículo 149 de la Constitución en relación con el artículo 150.2, análisis de la delegación en materia de las competencias estatales exclusivas», *Revista de Administración Pública*, n.º 97, 1982.
- BASTIDA FREIJEDO, F. J.: «Comentario bibliográfico sobre la naturaleza jurídica de las leyes orgánicas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 2, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.
- BATES, J.: «The impact of directives on statutory interpretation: using the euro-meaning?», *Statute Law Review*, 1986.
- BAYER, H. W.: *Die Bundestreue*, Tübinga, 1961.
- BAYONA I ROCAMORA, A.: «Interés, distribución de competencias y armonización en el sistema autonómico español», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 10-I, 1984.
- «La evolución del concepto de competencia básica en la doctrina y la jurisprudencia constitucional», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 45, 1985.
- BEHR, G.: «Les dispositions de droit communautaire directement applicables, développement d'une notion communautaire», *Cahiers de Droit Européen*, n.º 1, 1970.
- *Development of Judicial Control of the European Communities*, Nijhoff, The Hague, 1981.
- «Joined cases C-6/90 and C-9/90, Francovich v. Italy, Bonifaci v. Italy, judgment of the court of Justice of 19 November 1991, not yet reported», *Common Market Law Review*, vol. 29, n.º 3, 1992.
- BELLIDO BARRIONUEVO, M.: *La Directiva Comunitaria*, Dykinson, Universidad San Pablo CEU, Madrid, 2003.
- BELLO MARTÍN CRESPO, M. P.: *Las directivas como criterio de interpretación del Derecho nacional*, Civitas, Madrid, 1999.
- BELLO PAREDES, S. A.: «La reserva de ley en el ámbito sancionador local: ¿estamos ante el comienzo del fin de una larga disputa?», *Revista de Estudios de la Administración Local*, n.ºs 286-287, Madrid, 2001.
- BENEYTO PÉREZ, J. M.: *El Acta Única Europea y la realización del mercado interior*, Civitas, Madrid, 1989.
- *La cooperación reforzada y el futuro del sistema institucional de la Unión Europea*, Fundación BBV, Madrid, 1998.
- *Tragedia y razón: Europa en el pensamiento español del siglo xx*, Grupo Santillana de Ediciones, Madrid, 1999.
- BERMEJO VERA, J.: «El "interés general" como parámetro de la jurisprudencia constitucional», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 10-II, 1984.



- BERNARDINI, A.: *Produzione di norme giuridiche mediante rinvio*, Milano, 1966.
- BERRANGER, T. DE: *Constitutions Nationales et Construction communautaire*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, EJA, París, 1995.
- BIGLINO CAMPOS, P.: *La publicación de la ley*, Tecnos, Madrid, 1993.
- «La cláusula de supletoriedad: una cuestión de perspectiva», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 50, 1997.
- BLANCO VALDÉS, R. L.: *El valor de la Constitución. Separación de poderes, supremacía de la ley y control de constitucionalidad en los orígenes del Estado liberal*, Alianza, Madrid, 1994.
- BLASCO DÍAZ, J. L.: *Ordenanza municipal y Ley*, Marcial Pons, Diputación de Castelló, Madrid, 2001.
- BLASCO ESTEVE, A.: «Normas básicas estatales y leyes de desarrollo de las Comunidades Autónomas: jurisprudencia constitucional», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 33, Civitas, Madrid, 1982.
- «Principios de la jurisprudencia constitucional sobre los Decretos-leyes», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 36, Civitas, Madrid, 1983.
- «El concepto de competencias exclusivas», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 29, Civitas, Madrid.
- BLECKMANN, A.: *Staatsrecht II. Die Grundrechte*, Heymanns, Köln, 1997.
- BOBBIO, N.: *Contribución a la teoría del Derecho*, Valencia, 1980.
- BOIXAREU CARRERA, A.: «El principio de subsidiariedad», *Revista de Instituciones Europeas*, n.º 3, 1994.
- BOQUERA OLIVER, J. M.: «El valor jurídico de las leyes ordinarias», *Revista de Estudios Políticos*, n.os 169-170, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1970.
- BORRAJO INIESTA, I.: *Preención: conflicto de leyes en el federalismo norteamericano, Organización territorial del Estado: Comunidades Autónomas*, Dirección General de lo Contencioso del Estado, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984.
- BOULOUIS, J.: «L'applicabilité directe des directives. A propos d'un arrêt Cohn-Bendit du Conseil d'Etat», *Revue du Marché Commun*, 1979.
- *Droit Institutionnel des Communautés Europeennes*, Montchrestien, París, 1984.
- BOULOUIS, J. y CHEVALLIER, R. M.: *Grand arrêts de la Cour de Justice des Communautés europeennes*, París, 1983.
- BOWIE, R. y FRIEDRICH, C.: *Études sur le Fédéralisme*, 2 vols., París, 1960.

- BRAGE CAMAZANO, J.: «El control abstracto de la constitucionalidad de las leyes en México», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 105 (nueva época), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999.
- BRENT, R.: *Directives: rights and remedies in English and Community Law*, 1.ª ed., LLP, London, 2001.
- BRETAL VÁZQUEZ, J. M.: «Vigencia y efectos de las leyes. Algunos ejemplos recientes», *Revista de Administración Pública*, n.º 124, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.
- BRIDEL, M.: *Precis de Droit Constitutionnel et Public suisse*, I, Lausana, 1965.
- BRINKHORST, L. J.: *Líneas Básicas del Derecho Europeo*, actualización de la 3.ª ed. R. Barenants y A. W. H. Meij, adaptación y puesta al día de la edición en castellano A. Borrás Rodríguez, Praxis, Madrid, 1986.
- BRUGMANS, H.: *La idea europea (1920-1970)*, Madrid, 1972.
- BUENO ARUS, F.: *Características del Ordenamiento Jurídico comunitario*, Estudios de Derecho Comunitario Europeo, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 1989.
- BULLINGER: «Ungeschriebene Kompetenzen im Bundesstaat», *AÖR*, 96, 1971.
- CABELLOS ESPÍERREZ, M. A.: «La relación entre Ley Orgánica y competencia para regular los derechos fundamentales. Comentario a la STC 173/1998, de 23 de julio, Autonomías», *Revista Catalana de Derecho Público*, n.º 25, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 1999.
- CABO MARTÍN, C.: *Garantismo y ley material, Ciudadanos e instituciones en el constitucionalismo actual* (coord. por J. ASENSI SABATER), Tirant lo Blanch, Publicaciones de la Universidad de Valencia, Valencia, 1997.
- *Sobre el concepto de ley*, Trotta, Madrid, 2000.
- CALONGE VELÁZQUEZ, A.: «Las Leyes Orgánicas de transferencia o delegación: algunos problemas de interpretación», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 62, Civitas, Madrid, 1989.
- CALVO CARAVACA, A. L. y CARRASCOSA GONZÁLEZ, J.: *Conflictos de leyes y conflictos de jurisdicción en Internet*, Colex, Madrid, 2001.
- CALVO ORTEGA, R.: «Las Ordenanzas fiscales», en el libro colectivo *La reforma de las Haciendas locales*, tomo I, Lex Nova, Valladolid, 1991.
- CALVO VÉRGEZ, J.: «Problemática del principio de reserva de ley en materia presupuestaria: algunas consideraciones sobre el alcance de la delegación legislativa y del Decreto-Ley», *Revista Española de Derecho Financiero*, n.º 121, Thomson-Civitas, Madrid, 2004.
- CAMAÑO ROSA, A.: «Interpretación de las leyes penales», *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, n.º 4-2, Ministerio de Justicia, BOE, Madrid, 1951.

- CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO RELAZIONI COMUNITARIE E INTERNAZIONALI: *Directive delle comunità Europee, elenco delle direttive e stato di attuazione 1959-1981*, Roma, 1982.
- CAMPESAN, A. y FERRO, A. DAL: «La responsabilità dello Stato per la violazione degli obblighi ad esso incumbenti in forza del Diritto Comunitario alla luce della sentenza Francovich», *Rivista di Diritto Europeo*, n.º 2, 1994.
- CAMPINS ERITJA, M.: *Proceso de integración en la Unión Europea*, Bosch, Barcelona, 1996.
- CANGA FANO, D.: «Evoluciones recientes de la jurisprudencia sobre el efecto directo horizontal de las directivas: la sentencia *Marleasing*», *Gaceta Jurídica de la CE*, n.º 96, D-14, 1991.
- CANO CAMPOS, T.: *El régimen jurídico administrativo del tráfico. Bases históricas y constitucionales, técnicas de intervención y sanciones*, Civitas, Madrid, 1999.
- CAPELLI: *Le direttive comunitarie*, Giuffrè, Milano, 1983.
- CAPOTORTI: «Il Diritto dei trattati secondo la convenzione dei Vienne», en *Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati*, Padova, 1969.
- CARBONELL MATEU, J. C.: *Derecho penal: concepto y principios constitucionales*, Tirant lo Blanch, 1995.
- CARBONELL PORRAS, E.: «La supletoriedad del Derecho estatal en la reciente jurisprudencia constitucional», en *Revista de Administración Pública*, n.º 43, 1997.
- CARMONA CONTRERAS, A. M.: *La configuración constitucional del Decreto-Ley*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997.
- «Decreto-ley y relaciones internacionales: una compatibilidad constitucionalmente problemática», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 110 (nueva época), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.
- CARPISO: *Los sistemas federales del Continente americano*, México, 1972.
- CARRASCOSA GONZÁLEZ, J. y CALVO CARAVACA, A. L.: *Conflictos de leyes y conflictos de jurisdicción en Internet*, Colex, Madrid, 2001.
- CARRERAS, F. y AJA FERNÁNDEZ, E.: «Carácter de las leyes de armonización», *Revista de Derecho Político*, n.ºs 18-19, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 1983.
- CARRERAS LLANSANA, J.: *El Juez ante la ley*, Publicacions Universitat de Barcelona, Barcelona, 1991.
- CARRETERO PÉREZ, A.: «Concepto constitucional de fuentes del Derecho», en *La Constitución Española y las fuentes del derecho*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979.

- CARRILLO, M.: «El Decreto-Ley: ¿excepcionalidad o habitualidad?», *RCG*, n.º 11, 1987.
- CARRILLO SALCEDO, J. A.: *Curso de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid, 1991.
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L.: «Contenido y alcance de la competencia del Estado definida en el artículo 149.1.1.ª de la Constitución», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 1, 1998.
- CARTOU, L.: *El Mercado Común y el Derecho Público*, (traducción del francés por Amando Lázaro Ros), Aguilar, Madrid, 1959.
- *Communautés Européennes*, septième édition, Dalloz, París, 1981.
- CASAS BAAMONDE, M. E.: «Ley, autonomía colectiva y eficacia de los convenios colectivos», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, n.º 3, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1997.
- CASCAJO CASTRO, J. L.: «En torno a la configuración jurisprudencial y doctrina de la llamada Alta Inspección», en *Revista Vasca de Administración Pública*, n.ºs 10-11, 1984.
- CASCAJO CASTRO, J. L. y RIVERO YSERN, E.: *Consideraciones sobre las leyes orgánicas, La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Dirección General de lo Contencioso del Estado, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979.
- CASSESE, S.: *La costituzione europea*, Quaderni costituzionali, 1991.
- CASTÁN, J.: *Derecho civil español común y foral*, tomo I, vol. I, Reus, Madrid, 1986.
- CASTELLS ARTECHE, J. M.: «Estatuto de Autonomía», en *Diccionario de Derecho Administrativo* (dir. S. MUÑOZ MACHADO), tomo I, Iustel, Madrid, 2005.
- CASTRO Y BRAVO, F.: «Naturaleza de las reglas para la interpretación de la Ley», *Anuario de Derecho Civil*, n.º XXX-4, Ministerio de Justicia, Madrid, 1977.
- *Derecho civil en España. Parte General*, tomo I, Madrid, 1955.
- CASTRO SOMOZA, J. L.: *Las leyes de las Comunidades Autónomas en las Constituciones españolas de 1931 y de 1978*, *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Dirección General de lo Contencioso del Estado, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979.
- CATALANO, N. y SCARPA, R.: *Principios de Derecho comunitario*, Tecnos, Madrid, 1988.
- CAVERO, I. y ZAMORA, T.: *Constitucionalismo histórico de España*, Universitas, Madrid, 1995.
- CAZORLA PRIETO, L. M.: «En torno al Decreto-ley en materia tributaria», *Revista de Administración Pública*, n.ºs 100-102, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983.

- *Las llamadas Leyes de acompañamiento presupuestario. Sus problemas de constitucionalidad*, Marcial Pons, Madrid, 1998.
- CEREXHE, E.: *Le Droit Europeen, les institutions*, Nauwelaests, Lovaina, 1979.
- *Le Droit européen, les objectifs et les institutions*, Bruylant and Nauwelaerts, Bruselas, 1989.
- CHECA GONZÁLEZ, C.: «El principio de reserva de ley en materia tributaria», *Estudios de Derecho y Hacienda: homenaje a César Albiñana García-Quintana*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1987.
- CHELL, E.: «L'ampliamento del poteri normativi dell'esecutivo nei principali ordinamenti occidentali», *RTDP*, 1959.
- CHOFRE SIRVENT, J. F.: *Significado y función de las leyes orgánicas*, Tecnos, Madrid, 1994.
- CLAVERO, B.: «Los fueros en la España contemporánea: de la reacción antiliberal al federalismo vergonzante», en el libro *El código y el fuero (De la cuestión regional en la España contemporánea)*, Madrid, 1982.
- CLIMENT BARBERÁ, J.: «La inconstitucionalidad e ineficacia de las leyes y sus consecuencias», *Estudios en homenaje al Profesor Diego Sevilla Andrés: Historia, Política y Derecho*, Universidad de Valencia. Secretariado de Publicaciones, Valencia, 1984.
- COBREROS MENDAZONA, E.: «Los Decretos-leyes en el Ordenamiento de la Comunidad Autónoma Vasca», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 7, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1983.
- *Incumplimiento del Derecho Comunitario y responsabilidad del Estado*, Civitas, Madrid, 1995.
- CODACCI-PISANELLI, A.: *Sulle ordinanze di urgenza en Scritti di diritto pubblico*, Città di Castello, 1900.
- CONSTANTINESCO, L.: *L'article 5 CEE, de la bonne foi à la loyauté communautaire, Du droit international au droit de l'intégration*, Baden-Baden.
- «La spécificité du droit communautaire», *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, n.º 2, 1966.
- *Das Recht der Europäischen Gemeinschaften*, Nomos, Baden-Baden, 1977.
- *L'applicabilité directe dans le Droit de la CEE*, Librairie générale de Droit et de jurisprudence, Paris, 1979.
- «Les clauses de coopération renforcée. Le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité», *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1997.
- CORCUERA ATIENZA, J.: «Las leyes vascas de artículo único. Una reflexión sobre su (problemática) constitucionalidad», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 41, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1995.

- CORTESE, E.: «Le raccomandazioni nel diritto della CEE», *Rivista di Diritto Europeo*, n.ºs 3-4, 1989.
- COSCULLUELA MONTANER, L.: «La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas», en AA.VV., *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, vol. 1, IEF, Madrid, 1979; y en *Revista de Administración Pública*, n.º 89, 1979.
- COTARELO, R.: *Sistemas políticos de la Unión Europea*, Universitas, Madrid, 1993.
- COUVERT-CASTÉRA, O.: «Directive Communautaire: effets pendant la période de transposition, obligation des États membres de s'abstenir de toute mesure de nature à compromettre le résultat prescrit», *L'actualite Juridique Droit Administratif*, n.º 5, 1998.
- CRISAFULLI, V.: «Fonti di Diritto», en *Enc. Dir.*, vol. XVII.
- «Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti», *RTDP*, 1960.
- CRISHAM, C.: «Gabrielle Defrenne v. Sabena. Jurisprudencia comentario a la sentencia». *Common Market Law Review*, vol. 14, n.º 1, 1977.
- CROSA, E.: «La dottrina della delegazione di potestà legislativa materiale nel diritto italiano, francese, germanico», *Riv. dir. pubb.*, 1927.
- CRUZ VILLALÓN, P.: «La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa», *Revista de la Facultad de Derecho de la UCM*, n.º 4 (monográfico), 1982.
- «Las articulaciones de un Estado compuesto», *REDC*, n.º 8, 1983.
- «¿Reserva de Constitución? (Comentario al Fundamento Jurídico cuarto de la sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto, sobre la LOAPA)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 9, septiembre-diciembre, 1983.
- *La igualdad de trato en el Derecho comunitario laboral*, Aranzadi, Pamplona, 1997.
- CRUZ VILLALÓN, P. y TORNOS MAS, J.: «Las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas: perspectivas de futuro», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 12, 1992.
- CUBERO TRUYO, A. M.: «Leyes de bases y textos articulados. Su aplicabilidad en el Derecho tributario», *Revista Española de Derecho Financiero*, n.º 96, Civitas, Madrid, 1997.
- «La doble relatividad de la reserva de ley en materia tributaria. Doctrina constitucional», *Revista Española de Derecho Financiero*, n.ºs 109-110, Civitas, Madrid, 2001.
- CUBERO TRUYO, A. M. y VENTURA ESCACENA, J.: «Vicios en la utilización del Decreto-Ley en materia tributaria», *Revista Española de Derecho Financiero*, Thomson-Civitas, Madrid, 2004.

- CUENCA MOLINA, A.: «Valor y Ley», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 80 (nueva época), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.
- CUEVAS SALVADOR, J. M.: «Ley y pacto en el Derecho del Trabajo», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, n.º 3, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1997.
- CUOCOLO: *Le leggi cornice nei rapporti fra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano, 1967.
- CURTIN, D.: «Effective sanctions and the equal treatment directive: the Von Colson and Harz cases», *Common Market Law Review*, vol. 22, 1985.
- «Directives: The Effectiveness of Judicial Protection of Individual Rights», *Common Market Law Review*, vol. 27, n.º 4, 1990.
- «The constitutional structure of the Union: a Europe o bits and pieces», *Common Market Law Review*, 1993.
- CURTIN, D., WITTE, B., WINTER, A. y KELLERMAN, A.: *Reforming the Treaty on European Union, the legal debate*, Kluwer Law International, The Hague, 1995.
- DAHRENDORF, R.: *A third Europe?*, European University Institute, Florencia, 1979.
- D'ALBERGO: «Direttiva», *Enciclopedia del diritto*, vol. XII, Milano, 1964.
- DAL FARRA, T.: «Les fondaments de l'invocabilité de la directive devant le juge national: le malentendu conceptuel», *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1992.
- «L'invocabilité des directives communautaires devant le juge national de la légalité. Étude comparée des conceptions de la cour de Justice des Communautés Européennes et du Conseil d'État», *Revue trimestrielle de Droit Européen*, n.º 4, 1992.
- DAL FERRO, A. y CAMPESAN, A.: «La responsabilità dello Stato per la violazione degli obblighi ad esso incombenti in forza del Diritto Comunitario alla luce della sentenza Francovich», *Rivista di Diritto Europeo*, n.º 2, 1994.
- DARANAS PELÁEZ y RUBIO LLORENTE: *Constituciones de los Estados de la Unión Europea*, Ariel, Madrid, 1997.
- DASHWOOD, A.: «The principle of direct effect in European community Law», *Journal of Common Market Studies*, 1978.
- «Enforcement actions under articles 169 and 170 EEC», *European Law Review*, vol. 14, n.º 6, 1989.
- DASHWOOD, A. y WYATT, D.: *The substantive law of the EEC*, Sweet and Maxwell, London, 1998.
- DASTIS QUECEDO, A. y AREILZA CARVAJAL, J. M.: «Flexibilidad y cooperaciones reforzadas: ¿nuevos métodos para una Europa nueva?», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 1, 1997.
- DEBBASCH, CH.: *Les ordonnances de l'article 38 dans la Constitution du 4 octobre*, I, Juris-Classeur Périodique, 1962.

- DE LA CUADRA-SALCEDO JANINI, T.: *El Tribunal Constitucional en defensa de la Constitución. El mantenimiento del modelo competencial en la STC 31/2010, sobre el Estatuto de Cataluña*, Revista Española de Derecho Constitucional, Madrid, septiembre/diciembre 2010, núm. 90.
- DÉLPERÉE, F.: «La elaboración de las leyes y de los actos equivalentes a las leyes en Bélgica», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 16, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986.
- DEVOLVÉ: *La délegation de matières*, Toulouse, 1932.
- «La notion de directive», *Actualité Juridique Droit Administratif*, 1974.
- DÍAZ AZNARTE, M. T.: *Teoría general de la sucesión de normas en el tiempo: Una reflexión crítica sobre los principios ordenadores de la eficacia temporal de las leyes*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.
- DÍAZ GONZÁLEZ, G.M.: «El problema del rango de la normativa estatal básica. Análisis del principio de ley formal en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 36, Iustel, 2014.
- DÍAZ JIMÉNEZ, M. C.: *Incidencia de las Directivas en el Sistema de Fuentes del Derecho Civil*, tesis doctoral (CDE. San Pablo).
- DÍAZ-ROMERAL GÓMEZ, A.: «Notas en torno a las leyes de objeto diverso. Elaboración parlamentaria y jurisprudencia constitucional», *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 6, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1999.
- DÍEZ HOCHLEITNER, J.: «La respuesta del TUE al incumplimiento de las sentencias del Tribunal de Justicia por los Estados miembros», *Revista de Instituciones Europeas*, n.º 3, vol. 20, 1993.
- «Tipología de los actos comunitarios y reforma de los procedimientos de decisión», en M. OREJA AGUIRRE (dir.), F. FONSECA MORILLO (coord.), *Tratado de Ámsterdam, análisis y comentarios*, McGraw-Hill, Madrid, 1997.
- *La posición del Derecho Internacional en el Ordenamiento comunitario*, McGraw-Hill, Madrid, 1998.
- DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, L. M.: «Concepto de ley y tipos de leyes (¿Existe una noción unitaria de ley en la Constitución española?)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 24, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.
- «Ley autonómica y ley estatal», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 25, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.
- *La derogación de las leyes*, Civitas, Madrid, 1990.
- «Los preámbulos de las leyes», *Anuario de Derecho Civil*, n.º XLV-1, Ministerio de Justicia, Madrid, 1992, y en *Estudios de Derecho Público en*



- Homenaje a Ignacio de Otto* (dir. por U. GÓMEZ), Universidad de Oviedo, Oviedo, 1993.
- «Reflexiones sobre la idea de Constitución Europea», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 20, n.º 2, 1993.
- DÍEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN, L.: «La interpretación de la Ley». *Discurso de ingreso en la Academia Valenciana de Jurisprudencia y Legislación*, Academia Valenciana de Jurisprudencia y Legislación, Valencia, 1970, y en *Anuario de Derecho Civil*, n.º XXIII-4, Ministerio de Justicia, Madrid, 1970.
- «Constitución y fuentes del Derecho», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 21, Civitas, Madrid, 1978.
- «Constitución, Ley, Juez», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 15, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.
- DÍEZ DE VELASCO, M.: *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, 12.ª ed., Madrid, 1999.
- DOMÉNECH PASCUAL, G.: «La inaplicación administrativa de reglamentos ilegales y leyes inconstitucionales», *Revista de Administración Pública*, n.º 155, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001.
- «Libertad artística y espectáculos taurino-operísticos», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 121, Civitas, Madrid, 2004.
- DOUENCE, J. C.: *Recherches sur le pouvoir réglementaire de l'Administration*, París, 1986.
- DOVAL PAIS, A.: *Posibilidades y límites para la formulación de las normas penales. El caso de las leyes en blanco*, Universitat de València en coedición con Tirant lo Blanch, Valencia, 1998.
- DUGUIT, L.: *Traité de droit constitutionnel*, IV, París, 1924, 2.ª ed.
- «Des reglements faits en vertu d'une compétence donnée au gouvernement par le législateur», *RDPSP*, 1924.
- EASSON, A. J.: «Can directives impose obligations on individuals?», *European Law Review*, vol. 4, n.º 2, 1979.
- «The direct effect of EEC directives», *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 28, 1979.
- «EEC directives for the Harmonisation of Law», *Yearbook of European Law*, 1981.
- EBRARD, P.: «L'art. 38 de la Constitución de 1958», *RDPSP*, 1969.
- EHLERMANN, C. D.: «Différenciation, flexibilité, coopération renforcée: les nouvelles dispositions du traité d'Amsterdam», *Revue du Marché Unique Européen*, 1997.
- EMBIÓ IRUJO, A.: «Notas acerca del procedimiento de ampliación de competencias, ¿Reforma de los Estatutos o Leyes Orgánicas de transferencia o

- delegación», en E. ÁLVAREZ CONDE (ed.), *Diez años de régimen constitucional*, Tecnos, Madrid, 1989.
- «Imposibilidad de efecto directo, en perjuicio de un particular, de una directiva no ejecutada en el tiempo prescrito», *Noticias CEE*, n.º 47.
- *La constitucionalización de la crisis económica*, lustel, Madrid, 2012.
- EMMERT, F. y PEREIRA, M.: «L'effect horizontal des directives. La jurisprudence de la CJCE: un bateau ivre?», *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, n.º 3.
- ENGDHAL, D. E.: *Constitutional Power, Federal and State*, St. Paul, Minnesota, 1974.
- ERMACORA, CH.: *Österreichische Verfassungslehre*, I, Viena, 1970.
- ESMEIN, A.: «De la délégation du pouvoir législatif», *Revue politique et parlementaire*, I, 1894.
- ESPOSITO, C.: «Elementi soggettivi ed oggettivi degli atti aventi forza di legge», *Giurs. cost.*, 1959.
- «Sugli atti ministeriali con forza di legge», *Giur. cost.*, 1968.
- ESTEVE PARDO, J.: «Bases estatales y competencias de ejecución», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 39, Civitas, Madrid, 1983.
- FALCÓN Y TELLA, R.: «El Decreto-ley en materia tributaria», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 10, Madrid, 1984.
- «La ley como fuente del ordenamiento tributario (artículos 10, 11 y 12)», *Comentario a la Ley General Tributaria y líneas para su reforma. Libro-homenaje al Profesor Dr. D. Fernando Sainz de Bujanda*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1991.
- «Un principio fundamental del Derecho tributario: la reserva de ley», *Revista Española de Derecho Financiero*, n.º 104, Civitas, Madrid, 1999.
- FANLO LORAS, A.: *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.
- FAVOREU, L.: «Le principe de constitutionnalité. Essai de définition d'après la jurisprudence du Conseil Constitutionnel», en *Recueil en hommage a Ch. Eisenmann*, París, 1975.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G.: «Colisiones normativas y primacía del Derecho estatal», en vol. col. *Estudios sobre la constitución Española. Homenaje al profesor E. García de Enterría*, I, Civitas, Madrid, 1991.
- «El artículo 150.2 de la Constitución y el desarrollo del Estado de las Autonomías», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 36-II, 1993.
- «Comentarios a los artículos 68 a 72», en vol. col. *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, TC y BOE, Madrid, 2001.

- *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Iustel, Madrid, 2005.
- FERNÁNDEZ PÉREZ, B., GONZÁLEZ VEGA, J. y ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P.: *Introducción al Derecho de la Unión Europea*, Colección Estudios Internacionales (Eurolex), Madrid, 1996.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Las leyes orgánicas y el bloque de la constitucionalidad*, Madrid, 1981.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. y NIETO GARCÍA, A.: *El derecho y el revés. Diálogo epistolar sobre leyes, abogados y jueces*, Ariel, Barcelona, 1998.
- FERNÁNDEZ VELASCO, R.: «Las leyes inconstitucionales y la función judicial en la legislación española», *Revista de Derecho Privado*, n.º 157, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1926.
- FERREIRO LAPATZA, J. J.: «El principio de legalidad y las relaciones ley-reglamento en el ordenamiento tributario español», *Estudios de Derecho y Hacienda. Homenaje a César Albiñana García-Quintana*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1987.
- FINES, F.: «Quelle obligation de réparer pour la violation du Droit communautaire», *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, n.º 33, 1997.
- FOIS, S.: *La «riserva di legge». Lineamenti storici e problemi attuali*, Milano, 1963.
- FONT I LLOVET, T.: «Sobre el ejercicio de la potestad legislativa compartida», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 37, Civitas, Madrid, 1983.
- «La articulación entre la Administración autonómica y las locales del ejercicio de las funciones ejecutivas», en vol. col. *Función ejecutiva y Administración Territorial*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1997.
- FOYER, J.: «Le contrôle des Parlements nationaux sur le fonction normative des institutions communautaires», *Revue du Marché Commun*, n.º 226, 1979.
- FRIEDRICH: *Gobierno Constitucional y Democracia*, I, Madrid, 1975.
- FROSINI, V.: *La letra y el espíritu de la ley*, Ariel, Barcelona, 1995.
- FRUTOS ISABEL, J. M.: «Decreto-Ley y recurso de contrafuero», *Estudios en homenaje al Profesor López Rodó*, vol. II, Universidad de Santiago de Compostela, Universidad Complutense, Madrid, 1972.
- FUIANO: «L'execution des directives de la CEE en Italia», *Cahiers de Droit European*, n.º 6, 1971.
- FURLER: *Grundfragen der eurpaeischen Gemeinschaftsrechts*, Neue Juristische Wochenschrift, 1965.
- GABRIELE: *Il principio unitario nella autonomia regionale*, Milán, 1980.
- GALERA RODRIGO, S.: *La aplicación administrativa del Derecho comunitario*, Civitas, Madrid, 1998.

- GALLEGO ANABITARTE, A.: «Ley y Reglamento en España», *Revista de Administración Pública*, n.º 57, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1968.
- «Clases de leyes» y actos del Estado: Historia y dogmática. Trazos olvidados y latentes de un Derecho público español, Actas del I Symposium de Historia de la Administración, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1970.
- *Ley y Reglamento en el Derecho Público Occidental*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1971.
- GALMOT Y BONICHOT, J. C.: «La Cour de Justice des Communautés européennes et la transposition des directives en droit national», *Revue française de droit administratif*, 1988.
- GÁLVEZ MONTES, J.: «El ámbito material y formal de las leyes orgánicas», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Dirección General de lo Contencioso del Estado, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979.
- GARCÍA CANALES, M.: «La reforma de los Estatutos y el principio dispositivo», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 23, 1998.
- GARCÍA CUE, J. R.: «Teoría de la Ley y de la soberanía popular en el "Defensor Pacis" de Marsilio de Padua», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 43 (nueva época), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1985.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial*, 2.ª ed., Madrid, 1981.
- «La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico», *REDC*, n.º 5, 1982.
- *Reflexiones sobre la Ley y los principios generales del Derecho*, Civitas, Madrid, 1984.
- *La revisión del sistema de autonomías territoriales: reforma de Estatutos, leyes de transferencia y delegación, federalismo*, Civitas, Madrid, 1988.
- «Las Leyes del artículo 150.2 de la Constitución como instrumento de ampliación del ámbito competencial autonómico», *Revista de Administración Pública*, n.º 116, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.
- «La responsabilidad de la administración española por daños causados por infracción del Derecho comunitario», *Gaceta jurídica*, n.º 60, Boletín n.º 39, 1989.
- *La Batalla por las Medidas Cautelares. Derecho Comunitario Europeo y Proceso Contencioso Administrativo Español*, Civitas, Madrid, 1993.
- «Un paso importante para el desarrollo de nuestra justicia constitucional: la doctrina prospectiva en la declaración de ineficacia de las Leyes inconstitucionales», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 61, Civitas, Madrid.

- «La democracia y el lugar de la Ley», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 92, Civitas, Madrid, 1996.
- *El Derecho, la Ley y el Juez. Dos estudios*, Civitas, Madrid, 1997.
- «La Administración Pública y la Ley», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 108, Civitas, Madrid, 2000.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo*, I, 15.ª ed., Civitas, Madrid, 2011.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., GONZÁLEZ CAMPOS, M. y MUÑOZ MACHADO, S. (dir.): *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*, Civitas, Madrid, 1986.
- GARCÍA MACHO, R.: *Reserva de ley y potestad reglamentaria*, Ariel, Barcelona, 1988.
- GARCÍA MARTÍNEZ, M. A.: *El procedimiento legislativo*, Monografías, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987.
- GARCÍA MAYNEZ: *Lógica del razonamiento jurídico*, México, 1964.
- GARCÍA MORILLO, J.: «La versatilidad de lo básico», en *Revista de Administración Pública*, n.º 139, 1996.
- GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I.: «Ley, convenio colectivo, contrato de trabajo y derechos fundamentales del trabajador», *Revista de Derecho Social*, n.º 4, 1998.
- GARCÍA RUIZ, J. L.: «Notas sobre el ámbito y la validez de las leyes autonómicas. Con especial referencia a Andalucía». *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 15, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1986.
- GARCÍA TORRES, J.: «El artículo 155 de la Constitución española y el principio constitucional de autonomía», en vol. col. *Organización territorial del Estado*, II, IEF, Madrid, 1984.
- GARCÍA-TREVIJANO, J. A.: *Tratado de Derecho Administrativo*, I, 3.ª ed., Madrid, 1974.
- GARDNER, A.: «EU member State Liability: a cure for Euro-sclerosis?», *European Common Law Review*, 1996-5.
- GARRIDO FALLA, F.: «La Administración y la Ley», *Revista de Administración Pública*, n.º 6, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1951.
- «Las fuentes del Derecho y la reserva reglamentaria en el proyecto de Constitución», en *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, Madrid, 1978.
- «El desarrollo legislativo de las normas básicas y leyes marco estatales por las Comunidades Autónomas», *Revista de Administración Pública*, n.º 94, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.

- «La pluralidad de fuentes legislativas en el Estado de las Autonomías. Problema y posibles soluciones», en *Primeras Jornadas de Estudio sobre el Parlamento Vasco*, Zarauz, 1983.
  - «El desarrollo legislativo de las normas básicas y leyes marco estatales por las Comunidades autónomas», *Revista de Administración Pública*, n.º 94.
  - «Democracia y Estado de Derecho: sometimiento efectivo de todos los poderes a la Ley», *Revista de Administración Pública*, n.º 128, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.
- GARRIGUES, J.: *Curso de Derecho mercantil*, tomo I, Madrid, 1982.
- GARRORENA MORALES, A.: «Acerca de las leyes orgánicas y de su espuria naturaleza jurídica», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 13 (nueva época), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.
- «La reserva del Tribunal Constitucional a la ley orgánica», *Estudios de Teoría del Estado y Derecho Constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú* (dirs. R. MORODO LEONCIO y P. DE VEGA), Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2001.
- GASCÓN HERNÁNDEZ, J.: «Problemas actuales del Decreto-Ley», *Revista de Administración Pública*, n.º 15, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1954.
- GAUDET, M.: *Aspects juridiques de la liberté d'établissement dans le marché commun*, Sociaal Economische Wetgeving, n.º 2, 1961.
- GAYA SICILIA, R.: *El principio de irretroactividad de las leyes en la jurisprudencia constitucional*, Montecorvo, Madrid, 1987.
- GELSI BIDART, A.: «Aplicación en el tiempo de aspectos procesales de una Ley en cuanto a la competencia judicial», *Revista de Derecho Procesal*, n.º 3, Edersa, 1963.
- GERARD, A. y RIPAINSEL-LANDY, D. DE: *Les instruments du rapprochement des législations dans la communauté économique européenne*, Université de Bruxelles, Bruselas, 1976.
- GIACOMETTI, Z.: *Das staatsrecht der schweizerischen Kantone*, Zurich, 1941, reimpresión, Zurich, 1979.
- GIL IBÁÑEZ, A.: *El control y la ejecución del Derecho comunitario. El papel de las Administraciones nacionales y europea*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1998.
- GIZZI: *Manuale di Diritto regionale*, 3.ª ed., Milán 1976.
- GODED MIRANDA, M.: *Igualdad ante la ley y carga procesal, El principio de igualdad en la Constitución Española*, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Ministerio de Justicia. Secretaría General Técnica, Madrid, 1991.

- GOLDSCHMIDT, W.: «La llamada interpretación de la Ley», *Revista de Derecho Procesal*, n.º 4, Edersa, Madrid, 1965.
- GÓMEZ-ACEBO SANTOS, R.: «El ejercicio de la función legislativa por el Gobierno. Leyes delegadas y decretos-leyes», *Revista de Administración Pública*, n.º 6, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1951.
- GÓMEZ ARANDA, L.: «La filosofía política de la Ley Orgánica y las ideologías contemporáneas», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 152, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1967.
- GÓMEZ BARAHONA, A.: *Luces y sombras en la recepción del Derecho Comunitario por la jurisdicción contencioso-administrativa*, Estudios sobre el Ordenamiento Jurídico Español, Facultad de Derecho, Universidad de Burgos, Burgos, 1996.
- GÓMEZ-FERRER MORANT, R.: «Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía y función constitucional», *Revista de Administración Pública*, n.º 113, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987.
- «La cláusula de supletoriedad», en vol. col. *Informe de Comunidades Autónomas*, 1997.
- GONZÁLEZ ALONSO, L.: «Las obligaciones de los Estados miembros durante el plazo de transposición de las directivas, comentario a la sentencia del TJCE de 18 de diciembre de 1997, Inter-Environnement Wallonie», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 3, 1998.
- GONZÁLEZ CAMPOS, M., GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y MUÑOZ MACHADO, S. (dir.): *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*, Civitas, Madrid, 1986.
- GONZÁLEZ CAMPOS, SÁNCHEZ RODRÍGUEZ y ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA: *Curso de Derecho Internacional Público*, 4ª ed., Civitas, Madrid, 2008.
- GONZÁLEZ CASANOVA: «Los Estatutos de las Comunidades Autónomas y el principio de autogobierno», *Documentación Administrativa*, n.º 182, 1979.
- GONZÁLEZ GARCÍA, E.: *El fraude a la ley tributaria en la jurisprudencia*, Aranzadi, Pamplona, 2001.
- GONZÁLEZ NAVARRO, F.: «Las potestades normativas de las Comunidades Autónomas», en *La Constitución y las Fuentes del Derecho*, 3 vols., Madrid, 1979.
- GONZÁLEZ RIVAS, J. J.: *La igualdad en la aplicación de la ley y su tratamiento en la jurisprudencia, El principio de igualdad en la Constitución Española*, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Ministerio de Justicia. Secretaría General Técnica, Madrid, 1991.
- «La eficacia del derecho comunitario en la reciente jurisprudencia del Tribunal de Justicia», *Noticias CEE*, n.º 112.

- GONZÁLEZ SALINAS, J.: «Notas sobre algunos de los puntos de referencia entre Ley, Reglamento y acto administrativo», *Revista de Administración Pública*, n.º 121, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.
- «La publicación de los Planes de Urbanismo en los Boletines de la Provincia como condición de eficacia», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 75, Civitas, Madrid, 1992.
- GORDILLO CAÑAS, A.: «Ley, principios generales y Constitución. Apuntes para una relectura, desde la Constitución, de la teoría de las fuentes del Derecho», *Anuario de Derecho Civil*, n.º XLI-2, Ministerio de Justicia, Madrid, 1988, y en Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1990.
- GRABITZ: «Las fuentes del Derecho Comunitario» en *Treinta años de Derecho comunitario*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1989.
- GREEN, A. W.: «Political integration by jurisprudence. The work of the Court of Justice of the European Communities», en *European Political Integration by Jurisprudence*, Leyden, 1969.
- GREEN, N.: «Directives, equity and the protection of individuals rights», *European Law Review*, 1984.
- GULLÓN, A. y DIEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN, L.: *Sistema de Derecho civil*, vol. I, 10.ª ed. Tecnos, Madrid, 2006
- GUTIÉRREZ LLAMAS, A.: *Los procedimientos de reforma de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1991.
- HARTLEY, T. C.: «International agreements and the community legal system: some recent developments», *European Law Review*, vol. 8, n.º 6, 1983.
- *The foundations of European Community Law*, Clarendon Press, Oxford, 1994.
- HERNÁNDEZ LAFUENTE, M. A. y GONZÁLEZ GARCÍA, A.: «Los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992: negociación, contenido y desarrollo», *Documentación Administrativa*, n.ºs 232-233, 1992-1993.
- HERRERA MOLINA, P. M.: *Nuevas perspectivas sobre el fraude de ley en materia tributaria*, 1999.
- HERRERO LERA, M.: «Artículo 87. Iniciativa legislativa», *Comentarios a la Constitución Española de 1978* (Ó. ALZAGA VILLAAMIL), Cortes Generales/Edersa, Madrid, 1998.
- HILF, M.: *Die richtlinie der EG-ohne richtung, ohne linie*, Europarecht, 1993.
- HINOJOSA TORRALBO, J. J.: «La Ley de Presupuestos. Función, contenido y límites», *Revista Española de Derecho Financiero*, n.º 62, Civitas, Madrid, 1989.
- HOEBAER, R.: «La mise en oeuvre des directives des Communautés Européennes en Belgique», *Cahiers de Droit Européen*, n.º 4, 1983.



- HUCHA CELADOR, F.: «Constitución, planificación y Ley de Presupuestos», *Revista de Derecho Financiero*, n.º 46, Civitas, Madrid, 1985.
- IGARTUA SALAVERRÍA, J.: *Teoría analítica del derecho: la interpretación de la ley*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1994.
- IGLESIA CHAMORRO, A.: «Revolución de 1868, gobierno por decreto y orígenes de la convalidación parlamentaria de los decretos-leyes», *Revista de Derecho Político*, n.ºs 55-56, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 2002.
- IGLESIAS BUIGUES, J. L.: «La nature juridique du droit communautaire», *Cahiers du Droit communautaire*, n.º 4, 1986.
- IGLESIAS CABERO, M.: *La Constitución Española y el Ordenamiento Comunitario Europeo*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia e Interior, Madrid, 1995.
- IMBODEN, M.: *Die Staatsrechtliche Bedeutung des Grundsatzes «Bundesrecht bricht kantonales Recht»*, Staat und Recht, Basilea, 1971.
- IPSEN, H. P.: *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Mohr, Tübingen, 1972.
- ISAAC, G.: *Manual de Derecho comunitario general*, Ariel, Madrid, 1995.
- ITURRALDE SESMA, V.: *Lenguaje legal y sistema jurídico: cuestiones relativas a la aplicación de la ley*, Tecnos, Madrid, 1989.
- JAEGER, W.: «Alabanza de la ley. Los orígenes de la filosofía del Derecho y los griegos», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 67, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1953.
- JANER TORRENS, J. D.: «Consideraciones en torno a los efectos de la codecisión en el ámbito de la delegación de potestades de ejecución a la Comisión», *Revista de Derecho Comunitario*, n.º 5, 1999.
- JELLINEK, G.: *Gesetz und Verordnung*, Freiburg, 1887.
- JESCH, D.: *Ley y Administración. Estudio de la evolución del principio de legalidad*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1978.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R.: *Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado*, Madrid, Civitas, 1993.
- «Distribución de competencias ejecutivas y sistema administrativo en la jurisprudencia constitucional», *REDC*, n.º 42, 1994.
- *La ley autonómica en el sistema constitucional de fuentes del Derecho*, Marcial Pons, Madrid, 2001.
- *El constitucionalismo: separación de poderes, control de constitucionalidad de las leyes y derechos fundamentales en el proceso de formación del concepto de «Constitución»*, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 2001.

- JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, A.: «El efecto directo de las directivas de la Comunidad Europea», *Noticias CEE*, n.º 12, 1986, y en *Revista de Administración Pública*, n.º 109, 1986.
- «De nuevo en torno a las leyes orgánicas, las bases y las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 53, Civitas, Madrid, 1987.
- JIMÉNEZ CAMPO, J.: «Las Diputaciones Permanentes y el control sobre el decreto-ley», *Revista de Derecho Político*, n.º 15, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 1982.
- «¿Qué es lo básico? Legislación compartida en el Estado autonómico», *REDC*, n.º 27, 1989.
- «Política de la constitucionalidad (una reflexión ante los nuevos modos de impugnar la ley)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 59, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.
- JIMÉNEZ HERNÁNDEZ, J. I.: *Algunas consideraciones sobre las resoluciones del Tribunal Constitucional respecto del derecho de igualdad ante la ley, El principio de igualdad en la Constitución Española*, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Ministerio de Justicia. Secretaría General Técnica, Madrid, 1991.
- JOUANJAN, O.: «La modulation des effets des décisions des juridictions constitutionnelle et administratives en droit allemand», *RFDA*, n.º 4, julio-agosto 2004.
- KELLERMAN, A.: «Les Directives de la CEE dans l'ordre juridique néerlandais», *Cahiers de Droit Européen*, 1969.
- KELLERMAN, A., CURTIN, D., WITTE, B. y WINTER, A.: *Reforming the Treaty on European Union, the legal debate*, Kluwer Law International, The Hague, 1995.
- KELSEN, H.: *Les rapports de système entre le Droit international et le droit interne*, Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haya, 1926.
- *Österreichisches Staatsrecht*, Tübinga, 1926.
- *Teoría General del Derecho y del Estado*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1979.
- KOVAR, R.: *Relaciones entre el Derecho comunitario y los Derechos nacionales, Treinta años de Derecho comunitario*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1984.
- *Observations sur l'intensité normative des directives*. Mélanges Pescatore, Nomos, Badem-Badem, 1987.
- «La déclaration n.º 16 annexée au Traité sur l'Union européenne: chronique d'un échec annoncé», *Cahiers de Droit Européen*, n.º 1, 1997.

- KOVAR, R., LAGARDE, P. y TALLON, D.: «L'execution des directives de la CEE en France», *Cahiers de Droit Européen*, n.º 3, 1970.
- LABAND, P.: *Le droit public de l'Empire Allemand*, li, trad. francesa, París, 1901.
- LABAYLE, H.: «La Cour de justice des Communautés européennes et la modulation des effets de sa jurisprudence: autres lieux ou autres moeurs?», *RFDA*, n.º 4, julio-agosto 2004.
- LABOUZ, M. F.: *Le système communautaire européen*, Berger-Levrant, París, 1988.
- LACHARRIERE, DE: *Le système des décrets-lois et le régime parlementaire*, 1946.
- «La séparation de pouvoirs et l'avenir des décrets-lois», *Revue politique et parlementaire*, 1946.
- LAGARDE, P., KOVAR, R., y TALLON, D.: «L'execution des directives de la CEE en France», *Cahiers de Droit Européen*, n.º 3, 1970.
- LAMARCA PÉREZ, C.: «Legalidad penal y reserva de ley en la Constitución española», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 20, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987.
- LANCHESTER, F.: «Leyes de reforma y debate sobre la reforma institucional en Italia», *Revista de Derecho Político*, n.º 37, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 1992.
- LASAGABASTER HERRARTE, I.: «Consideraciones en torno a la figura de los Decretos-leyes y Decretos Legislativos en el ámbito autonómico», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 2, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1982.
- «Sobre las leyes orgánicas», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 17, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1987.
- «Los Decretos-leyes: algunas cuestiones de teoría y práctica sobre una forma de legislar», *Justicia Administrativa*, n.º 18, Lex Nova, Valladolid, 2003.
- LASOK, D.: *Law and Institutions of the European Union*, 6.ª ed., Butterworths, London, 1994.
- LASOK, K. P. E.: «Can persons others than Member States be bound by direct effect of directives?», *International Covenant on Civil and Political Rights*, 1960-6.
- LAUBADERE, A. DE: *Des pleins pouvoirs au demi-décrets-lois*, Dalloz, 1952.
- LAVILLA ALSINA, L.: *Sobre los decretos-leyes, Libro homenaje al Profesor José Luis Villar Palasí* (coord. R. GÓMEZ-FERRER MORANT), Civitas, Madrid, 1989.
- «Las relaciones entre los ordenamientos nacional y comunitario», en *La Constitución Española en el Ordenamiento Comunitario Europeo*, Ministerio de Justicia e Interior, Madrid, 1995.

- LAVILLA RUBIRA, J. J.: «Las proposiciones de Ley remitidas por las Comunidades Autónomas al Congreso de los Diputados», *Actualidad y perspectivas del Derecho público a fines del siglo XX. Homenaje al Profesor Mariano Baena del Alcázar*, Editorial Complutense, Madrid, 1992.
- LECOURT, R.: *L'Europe des juges*, Bruselas, 1986.
- LECRENIER, S.: «El control de los reglamentos técnicos de los Estados y la salvaguardia de los Derechos de los particulares», *Gaceta jurídica de la UE*, D-28, 1997.
- L'ECUYER: *La Court Suprême de Canadá et le partage de competences*, Québec, 1978.
- LEGUINA VILLA, J.: «Las Comunidades Autónomas», en *La Constitución española (un estudio sistemático)* (coords. A. PREDIERI y E. GARCÍA DE ENTERRÍA), Madrid, 1980.
- *Escritos sobre autonomías territoriales*, Tecnos, Madrid, 1984.
- «El principio de competencia y la supletoriedad del Derecho estatal», en *Cuadernos de Derecho Publico*, n.º 2, 1997.
- LERCHE, P.: «Grundrechtsschranken», en *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland* (dirs. Isensee/Kirchhof), Müller, Heidelberg, 1988.
- LEZERTUA RODRÍGUEZ, M.: «La doctrina jurisprudencial sobre el efecto directo de las directivas comunitarias», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 11, 1985.
- LIGNOLA, E.: *La delegazione legislativa*, Milano, 1956.
- LINDE PANIAGUA, E.: «Ley y Reglamento en la Constitución española de 1978», en *Lecturas sobre la Constitución*, I, Madrid, 1978.
- «Anotaciones a los Decretos-Leyes de convocatoria de los referéndums autonómicos en el País Vasco y Cataluña: vigencia de la Constitución y reserva de ley orgánica», *Revista de Administración Pública*, 1979.
- «Competencia o jerarquía en la posición de las leyes orgánicas en el Ordenamiento jurídico: a propósito del artículo 28.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional», *Revista de Administración Pública*, n.º 91, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.
- *Leyes orgánicas (un estudio de legislación y jurisprudencia)*, Linde Editores, S.A., Madrid, 1990.
- LIÑÁN NOGUERAS, D. J. y MANGAS MARTÍN, A.: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 6.ª ed., Tecnos, Madrid, 2010
- LIÑÁN NOGUERAS, D. J. y RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C.: *El Derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, Civitas, Madrid, 1993.

- LIPSTEIN, K.: *The law of the European Economic Community*, Butterworths, London, 1974.
- LIROLA DELGADO, M. I.: «La transposición y aplicación de las directivas comunitarias por los Estados miembros: tendencias actuales y evolución de la jurisprudencia del TJCE», *Gaceta Jurídica de la CEE*, Boletín n.º 94, 1994.
- LÓPEZ AGUILAR, J. F.: «La reserva constitucional de ley en materia penal (Ley, reserva de ley y legalidad penal, desde la perspectiva del constitucionalista español)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 33, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.
- LÓPEZ ARANGUREN, E.: *El Federalismo Americano: las relaciones entre poderes en los Estados Unidos*, Madrid, 1987.
- LÓPEZ BENÍTEZ, M.: «¿Interdicción de las leyes *repetitae*?», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 6, 1991.
- LÓPEZ CASTILLO, A.: *De integración y soberanía. El Tratado sobre la Unión Europea (TUE) ante la Ley Fundamental Alemana (LF). Comentario a la Sentencia-Maastricht del Tribunal Constitucional Federal (TCF) de 12 de octubre de 1993 (Das Bundesverfassungsgericht als Hüter der staatlich verfassten Volkes)*, REDC, 40, pp. 207-240.
- LÓPEZ ESCUDERO, M.: «Efecto del incumplimiento del procedimiento de información aplicable a las reglamentaciones técnicas (directiva 83/189/CE), comentario a la sentencia del TJCE de 30 de abril de 1996, CIA SECURITY», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 23, n.º 3, 1996.
- LÓPEZ GUERRA, L.: «La segunda fase de construcción del Estado de las Autonomías (1983-1993)», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 36, 1993.
- «Algunas notas sobre la igualación competencial», *Documentación Administrativa*, n.ºs 232-233. 1993.
- LÓPEZ MARTÍNEZ, J.: «El principio de igualdad en la ley y su proyección en las relaciones entre la administración tributaria y los administrados: un apunte», *Estudios de Derecho Público: homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, Tecnos, Madrid, 1997.
- LÓPEZ-MELENDO LANNES, J.: *Decreto-ley en materia tributaria y presupuestaria*, McGraw-Hill, Madrid, 1996.
- LÓPEZ ULLA, J. M.: *Orígenes constitucionales del control judicial de las leyes*, Tecnos, Madrid, 1999.
- LOUIS, J. V.: *El ordenamiento jurídico comunitario*, Comisión Europea, Bruselas, 1994.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P.: «El examen de la constitucionalidad de las leyes y la soberanía parlamentaria», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 7 (nueva época), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979.

- «Significado de las normas programáticas de los Estatutos de Autonomía». Col. *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, vol. 1, Granada, 1984.
- MAÍLLO GONZÁLEZ-ORÚS, J.: «La noción de Estado en relación al efecto directo vertical de las directivas: aplicación al caso español», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 6, 1999.
- «Efecto directo limitado de las directivas, alcance y significado», *Gaceta Jurídica de la Unión Europea*, n.º 204, 1999.
- MANCINI, F.: «L'incorporazione del Diritto comunitario nel diritto interno degli Stati membri delle comunita europee», *Rivista di Diritto Europeo*, n.ºs 2-3-4, 1988.
- «The making of a Constitution for Europe», *Common Market Law Review*, vol. 26, n.º 4, 1989.
- MANGAS MARTÍN, A.: *Derecho comunitario europeo y Derecho español*, 2ª ed., Tecnos, Madrid, 1987.
- «La obligación de derogar o modificar el Derecho interno incompatible con el Derecho comunitario: evolución jurisprudencial», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 14, n.º 2, 1987.
- «La Constitución y la Ley ante el Derecho Comunitario (Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional español 28/1991, de 14 de febrero, sobre la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y el Acta relativa a las elecciones al Parlamento Europeo)», *Revista de Instituciones Europeas*, n.º XVIII-2, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.
- «Las relaciones entre el Derecho comunitario y el Derecho interno de los Estados miembros a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia», en *El Derecho Comunitario Europeo y su aplicación judicial*, Civitas, Madrid, 1993.
- MANIN, P.: «L'invocabilité des directives: Quelques interrogations», *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, n.º 4, 1990.
- *Les Communautés Européennes L'union européenne, Droit institutionnel*, Pedone, París, 1993.
- MARTÍN MATEO, R.: *Tipología Estatutaria, Organización territorial del Estado*, Madrid, 1984.
- «La ignorancia de las leyes. Las actuales circunstancias», *Revista de Administración Pública*, n.º 153, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.
- MARTÍN OVIEDO, J. M.ª: «Significado y valor de los textos refundidos», *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, n.º 79, 1969.
- MARTÍN QUERALT, J.: «La ordenación constitucional del Decreto-Ley en materia tributaria», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 24, Civitas, Madrid, 1979.

- MARTÍN-RETORTILLO, C.: «Las Ordenanzas municipales como fuente del Derecho civil», *Revista de Derecho Privado*, 1942.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L.: «La doctrina de las materias reservadas a la Ley y la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo», *Revista de Administración Pública*, n.º 39, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962.
- «La calidad de la ley según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», *Derecho Privado y Constitución*, n.º 17, 2003.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. y RODRÍGUEZ BEREJO, A.: *La eficacia temporal y el carácter normativo de la Ley de Presupuestos Generales del Estado*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: «La flexibilidad en el Tratado de Ámsterdam: especial referencia a la noción de cooperación reforzada», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 3, 1998.
- MARTÍNEZ-CARRASCO PIGNATELLI, C.: *Naturaleza jurídica de las leyes «ad hoc»*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Civitas, Madrid, 1995.
- MARTÍNEZ LAFUENTE, A.: «Ley de Presupuestos e inconstitucionalidad», *Revista Española de Derecho Financiero*, n.º 25, Civitas, Madrid, 1980.
- MARTÍNEZ LAGE, S. y SANTAOLALLA GADEA, F.: «Spanish accession to the European communities: legal and constitutional implications», *Common Market Law Review*, n.º 23, 1986.
- MARTÍNEZ MURILLO, J. J.: «Directivas: su aplicabilidad directa y su efecto directo vertical y... ¿horizontal?», *Gaceta Jurídica de la CEE*, n.º 99, Boletín n.º 68, 1991.
- MASPETIOL, R.: *Le problème de la loi et ses développements récents dans le droit public français*, EDCE, 1949.
- MATA SIERRA, M. T.: *El efecto directo de las directivas en la jurisprudencia comunitaria y española*, Tecnos, Madrid, 1994.
- MATTERA, A.: *El mercado único Europeo: sus reglas, su funcionamiento*, Civitas, Madrid, 1991.
- MAZORRA MANRIQUE DE LARA, S.: «Las Ordenanzas fiscales. Criterios para su elaboración», en el *Tratado de Derecho Financiero y Tributario local* (dir. J. J. FERREIRO LAPATZA), Marcial Pons, Madrid, 1993.
- MAZZIOTTI, M.: *Studi sulla potestà legislativa delle regioni*, Milán, 1961.
- MEHDI, R.: «Directive, délai de transposition, effets avant l'expiration du délai de transposition, obligation d'abstention», *Journal du Droit International*, n.º 2, 1998.
- MENDOZA OLIVÁN, V.: *Tipología de las leyes en la Constitución, La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Dirección General de lo Contencioso del Estado, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979.

- MENÉNDEZ, A. J.: *Defensa de la Sentencia Lisboa del Tribunal Constitucional Alemán*, El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho, 17, pp. 32-45, Madrid, 2011.
- MENÉNDEZ MORENO, A.: *La configuración constitucional de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado*, Lex Nova, Valladolid, 1988.
- MENGOZZI, P.: «Diretta applicabilità del diritto comunitario e decisioni della commissione CEE», *Rivista di Diritto Europeo*, n.º 3-4, 1989.
- *European Community Law: from Common Market to European Union*, Graham and Trotman, London, 1992.
- MERINO MERCHÁN, J. F.: «Artículo 89. Propositiones de ley de origen parlamentario», *Comentarios a la Constitución Española de 1978* (Ó. ALZAGA VILLAA-MIL), Cortes Generales/Edersa, Madrid, 1998.
- MIAJA DE LA MUELA, A.: «La primacía sobre los ordenamientos jurídicos internos del Derecho internacional y del Derecho comunitario europeo», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 1, n.º 3, 1974.
- MIELE, G.: *Le situazioni di necessità dello Stato*, Archivio di diritto pubblico, 1936.
- «Grli Statuti regionali», en *Rass. Dir. Pubblico*, 1948.
- MIGLIAZZA, E.: *Le Comunità Europee in rapporto al Diritto internazionale e al Diritto degli Stati membri*, Giuffrè, Milán, 1964.
- MIGNON: *La pratique des décrets-lois et les principes généraux du droit public*, Lille, 1938.
- MILLÁN MORO, L.: «La directiva como acto de una comunidad de Estados con integración parcial», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 7, n.º 1, 1980.
- «Aplicabilidad directa y efecto directo en Derecho comunitario según jurisprudencia del Tribunal de Justicia», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 11, n.º 2, 1984.
- «La eficacia directa de las directivas: evolución reciente», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 18, n.º 3, 1991.
- MISCHO, J.: «L'execution des directives de la CEE au Luxembourg», *Cahiers de Droit Européen*, n.ºs 1-2, 1974.
- MITJANS PERELLÓ, E.: «Las Cortes Generales en la elaboración y aprobación de los Estatutos de Autonomía», *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol. II, Madrid, 1986.
- MÓNACO, R.: «Caratteri istituzionali della Comunità Economica Europea», *Rivista di diritto internazionale*, n.º 41, 1958.
- *Diritto delle Comunità Europee e Diritto interno*, Giuffrè, Milano, 1967.
- *Scritti di Diritto europeo*, Giuffrè, Milano, 1972.



- *El Derecho de la Comunidad Europea*, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Madrid, 1982.
- MÓNACO, QUADRI y TRABUCCHI: *Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio*, Giuffrè, Milano, 1970.
- MÓNACO, R., PENNACHINI, E. y FERRARI BRAVO, L.: *Manuale di Diritto comunitario*, Utet, Torino, 1983.
- MONJAL, P. Y.: «La conférence intergouvernementale de 1996 et la hiérarchie des normes communautaires», *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, n.º 4, 1996.
- MONTILLA MARTOS, J. A.: *Las leyes singulares en el ordenamiento constitucional español*, Civitas, Madrid, 1994.
- *Las leyes orgánicas de transferencia y delegación: configuración constitucional y práctica política*, Tecnos, Madrid, 1998.
- «El principio de ley formal en la articulación normativa bases-desarrollo: crónica de una renuncia», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, n.º 6 (3.ª época), Universidad de Granada, Granada, 2003.
- MORAND, C. A.: *La législation dans les Communautés européennes*, París, 1968.
- «Les recommandations, les résolutions et les avis du Droit Communautaire», *Cahiers de Droit Européen*, n.º 6, 1970.
- MORANGE, J.: *La hiérarchie des textes dans la Constitution du 4 octobre 1958*, Recueil Dalloz, 1959.
- MORILLO-VELARDE PÉREZ, J. I.: *El decreto-ley en la Constitución y en la jurisprudencia constitucional*, Libro homenaje al Profesor José Luis Villar Palasí (coord. por R. GÓMEZ-FERRER MORANT), Civitas, Madrid, 1989.
- MORRIS: «The direct effect of directives, some recent developments in the European Court», *Journal of Business Law*.
- MORTATI, C.: *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Milano, 1964 y en «Contenuto e forma nella qualificazione e nel trattamento degli atti normativi», *RTDP*, 1970.
- MUÑOZ MACHADO, S.: «La interpretación estatutaria del sistema constitucional de distribución de competencias», *RDDP UNED*, n.º 5, (1979-80).
- *El ordenamiento jurídico de la Comunidad Europea y la Constitución Española*, Civitas, Madrid, 1980.
- «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 30, Civitas, Madrid, 1981.
- *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, I, Civitas, Madrid, 1982.

- «La interpretación de la Constitución, la armonización legislativa y otras cuestiones (La sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983: asunto LOAPA)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 9, septiembre-diciembre 1983.
  - «Las deformaciones del ordenamiento jurídico y la aplicación de las leyes en el nuevo sistema constitucional», *Documentación Administrativa*, n.º 200, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1984.
  - *El Estado, el Derecho interno y la Comunidad Europea*, Civitas, Madrid, 1985.
  - *Cinco estudios sobre el poder y la técnica de legislar*, Civitas, Madrid, 1986.
  - «Los principios de articulación de las relaciones entre el Derecho comunitario y el interno y las garantías jurisdiccionales para su aplicación efectiva», en *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*, Civitas, Madrid, 1986.
  - *La Unión europea y las mutaciones del Estado*, Alianza, Madrid, 1994.
  - «La responsabilidad civil de la Administración por incumplimiento del Derecho comunitario europeo», *Gaceta Jurídica de la CEE*, Boletín n.º 41, n.º 64.
  - *El dogma de la Constitución inacabada*, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, septiembre/diciembre 2010, n.º 90.
- MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), GONZÁLEZ CAMPOS, M. y GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*, Civitas, Madrid, 1986.
- NARANJO DE LA CRUZ, R.: «Los decretos leyes en el sistema de fuentes. Notas desde la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, n.º 6 (3.ª época), Universidad de Granada, Granada, 2003.
- NAVARRO MUNUERA, A. E.: «Análisis comparado de las leyes del Estado, del País Vasco, y de Cataluña, de delegación en los respectivos gobiernos para la aplicación del Derecho comunitario europeo», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 19, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1987.
- NEUBORNE, B.: *El papel de los juristas y del imperio de la ley en la sociedad americana*, Civitas, Universitat Pompeu Fabra, Madrid, 1995.
- NIETO GARCÍA, A.: «Bienes comunales», *Revista de Derecho Privado*, Madrid, 1964.
- *Derecho Administrativo sancionador*, Tecnos, Madrid, 1994.
  - *Balada de la Justicia y la Ley*, Trotta, Madrid, 2002.
- NIETO GARCÍA, A. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *El derecho y el revés. Diálogo epistolar sobre leyes, abogados y jueces*, Ariel, Barcelona, 1998.
- NÚÑEZ LOZANO, M. C.: «El decreto-ley como alternativa a la potestad reglamentaria en situaciones de extraordinaria y urgente necesidad», *Revista*

- de *Administración Pública*, n.º 162, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003.
- OLDEKOP, D.: *Die Richtlinien der E.W.G., Studien zum internationalen Wirtschaftsrecht*, Gottingen, 1968.
- OLIVA SANTOS, A.: «Respetar la ley», *Revista de Derecho Procesal*, n.º 1, Edersa, Madrid, 1974.
- OLLERO TASSARA, A.: *Justicia y seguridad: el trasfondo axiológico de la igualdad en la aplicación de la ley, El principio de igualdad en la Constitución Española*, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Ministerio de Justicia. Secretaría General Técnica, Madrid, 1991.
- ONIDA, V.: *Pubblica amministrazione e costituzionalità delle leggi*, Milano, 1967.
- OPHÜLS, C. F.: «Les Règlements et les directives dans les Traités de Rome», *Cahiers de Droit Européen*, n.º 1, 1966.
- ORDÓÑEZ SOLÍS, D.: «La recepción del Derecho comunitario europeo en el ordenamiento español», *Noticias CEE*, n.º 125, 1995.
- «Incumplimiento de directivas, responsabilidad del Estado y derecho a indemnización de los particulares», *Noticias de la Unión Europea*, n.º 150.
- *La ejecución del Derecho comunitario europeo en España*, Civitas, Madrid, 1993.
- OREJA AGUIRRE, M. (dir.): *La Constitución Europea*, Universidad Complutense, Cursos de verano, Madrid, 1993.
- ORTEGA ÁLVAREZ, L.: *Régimen local y Estatutos de Autonomía*, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* n.º 3000-301, Instituto Nacional de Administración Pública, enero-agosto 2006.
- Los nuevos Estatutos de Autonomía, Cuadernos de Derecho local n.º 16, 2008.
- «El artículo 93 de la Constitución como título estatal de competencia para los supuestos de incumplimiento de autonómicos de las obligaciones comunitarias», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 55, 1987.
- ORTEGA Y DÍAZ-AMBRONA, J. A.: *Las leyes Orgánicas y el sistema de fuentes del Derecho*, discurso de ingreso en la Academia Gallega de Jurisprudencia y Legislación de La Coruña, 1980.
- ORTÚZAR ANDECHAGA, L.: *Aplicación Judicial del Derecho Comunitario*, Trivium, Madrid, 1992.
- OTTO, I. DE: *Lecciones de Derecho Constitucional* (Introducción), Oviedo, 1980.
- «La prevalencia del Derecho estatal sobre el Derecho regional», *REDC*, n.º 2, 1981.
- *Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes*, Ariel, Barcelona, 1987.

- PABLO CONTRERAS, P. DE y BALZA AGUILERA, J.: «El Derecho estatal como supletorio del Derecho propio de las Comunidades Autónomas», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 55, Civitas, Madrid, 1987.
- PALACIO GONZÁLEZ, J.: «Bloque de constitucionalidad y ordenamiento jurídico comunitario», *Gaceta Jurídica de la CEE*, n.º 30, Boletín n.º 20, 1987.
- «Órganos Jurisdiccionales nacionales y tutela judicial efectiva de los derechos conferidos por el ordenamiento comunitario», *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 10, 1994.
- PARDO FALCÓN, J.: «La evolución de las relaciones entre la Ley y el Reglamento en la Quinta República Francesa», *Revista Vasca de Administración Pública*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1992.
- PAREJA I LOZANO, C.: «Autonomía y potestad normativa de las Corporaciones locales», *Revista de Administración Pública*, n.º 138, 1995.
- PAREJO ALFONSO, L.: «La Constitución y las leyes preconstitucionales. El problema de la derogación y la llamada inconstitucionalidad sobrevenida (a propósito de la jurisprudencia constitucional sobre el tema)», *Revista de Administración Pública*, n.º 94, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.
- *La prevalencia del derecho estatal sobre el regional*, Madrid, CEC, 1981.
- PASCUAL MEDRANO, A.: «La Ley y el reglamento en el derecho constitucional francés», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 106 (nueva época), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999.
- PASTOR LÓPEZ, M.: «El incidente prejudicial del Derecho comunitario europeo», *Gaceta Jurídica de la CEE*, n.º 5, D-1, 1985.
- PASTOR RIDRUEJO, L.: *Sistema de fuentes y Estatutos de Autonomía en Organización Territorial del Estado: Comunidades Autónomas*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984.
- *Curso de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid, 1986.
- PELLICER ZAMORA, R.: «Los caracteres del Derecho comunitario», *Gaceta Jurídica de la CEE*, D-I, n.º 5, 1985.
- «Invocabilidad horizontal de las disposiciones de las normas comunitarias», *Gaceta Jurídica de la CEE*, D-6, 1987.
- PELLISÉ, C.: «Sentencia de 18 de diciembre de 1997, Asunto C-129/96, Inter-Environnement Wallonie, obligaciones de los Estados en el período de transposición de las directivas», *Revista Jurídica de Catalunya*, n.º 3, 1998.
- PEMÁN GAVÍN, J.: «Las leyes orgánicas: concepto y posición en el sistema de fuentes del derecho», *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría* (coord. S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER), Civitas, Madrid, 1991.

- PENDÁS, B.: «Procedimiento legislativo y calidad de las leyes», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 28, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.
- PENNACHINI, E., MÓNACO, R. y FERRARI BRAVO, L.: *Manuale di Diritto comunitario*, UTET, Torino, 1983.
- PERASSI, T.: «Necessità e stato di necessità nella teoria dommatica della produzione legislativa», *Rev. dir. pubb.*, 1917.
- PEREIRA, M. y EMMERT, F.: «L'effect horizontal des directives. La jurisprudence de la CJCE: un bateau ivre?», *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, n.º 3.
- PÉREZ BUSTAMANTE, J.: «El ordenamiento comunitario y la legislación nacional posterior; su primacía y los obstáculos que impiden su aplicación efectiva», *Gaceta Jurídica de la CEE*, vol. 54, n.º 80, 1990.
- PÉREZ GONZÁLEZ, M. C.: «Sobre la responsabilidad del Estado frente a los particulares por la no transposición de las directivas comunitarias, comentario a la sentencia del TJCE de 8 de octubre de 1996», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 1, 1997.
- PÉREZ ROYO, J.: *Las fuentes del Derecho*, 4.ª ed., Tecnos, Madrid, 1990.
- PÉREZ SERRANO, N.: «El estilo de las leyes», *Escritos de Derecho Político*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984.
- «Las erratas en las leyes», *Escritos de Derecho Político*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984.
- PÉREZ TREMPES, P.: *Constitución Española y Comunidad Europea*, Civitas, Madrid, 1994.
- PESCATORE, P.: «International Law and Community law, a comparative analysis», *Common Market Law Review*, vol. 7, n.º 2, 1970.
- «L'applicazione diretta dei Trattati Europei da parte dei giudici nazionali: la giurisprudenza nazionale», *Rivista di Diritto Europeo*, anno x, n.º 1, marzo, 1970.
- *Le Droit de l'integration*, Sijthoff, Genève, 1972.
- *L'ordre juridique des Communautés Européennes, étude des sources du droit communautaire*, Presses Universitaires de Liège, Liège, 1975.
- *L'effet des directives communautaires une tentative de demythification*, Recueil Dalloz Sirely, 1980.
- «The doctrine of direct effect an infant disease of Community law», *European Law Review*, vol. 8, n.º 3, 1983.
- PETTA: *Il sistema federal austriaco*, Milán, 1980.
- PIÑAR MAÑAS, J. L.: *Las relaciones entre el Estado y las regiones, la experiencia italiana*, Ministerio de Administración Territorial, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1986.

- PIÑAR MAÑAS, J. L. y GONZÁLEZ CAMPOS, J.: *El ingreso de España en las Comunidades Europeas y los efectos del Acta de Adhesión*, Civitas, Madrid, 1986.
- PIQUERAS BAUTISTA, J. A.: *Ley orgánica y derecho penal, Los derechos fundamentales y libertades públicas II: XIII Jornadas de Estudio*, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Ministerio de Justicia, Centro de Publicaciones, Madrid, 1993.
- PIZZETTI, F.: «Significato de eficacia delle disposición di principio contenute negli statuti regionali», en *Le región política o amministrazione?*, Milano, 1973.
- *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milán, 1979.
- POCAR, R.: *Lezioni di Diritto delle Comunità Europee*, Milán, 1970.
- PORRAS NADALES, A. J.: «La ley singular y el problema del control de su soporte causal», *Revista de Derecho Político*, n.º 30, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 1989.
- POSADA HERRERA, J.: *Lecciones de Administración*, INAP, Madrid, 2.ª ed., 1988.
- PRECHAL, S.: «Remedies after Marshall», *Common Market Law Review*, 1990.
- *Directives in European Community Law*, Clarendon Press, Oxford, 1995.
- «Community Law in National Courts: the lessons from Van Schijndel», *Common Market Law Review*, vol. 35, 1998.
- PRIETO-CASTRO Y FERRÁNDIZ, L.: «Principios políticos y técnicos para una ley uniforme», *Revista de Derecho Procesal*, n.º 2, Edersa, Madrid, 1956.
- PUERTA DOMÍNGUEZ, E.: *La Directiva comunitaria como norma aplicable en Derecho*, Comares, Granada, 1999.
- PUMAR BELTRÁN, N.: *La igualdad ante la ley en el ámbito de la Seguridad Social*, Aranzadi, Pamplona, 2001.
- PUNSET BLANCO, R.: «La iniciativa legislativa en el ordenamiento español», en *Las Cortes Generales*, Cec, Madrid, 1983.
- «Normas impugnables y motivos impugnatorios en los procesos de control de constitucionalidad de las leyes», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 43, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.
- QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T.: «La ley en la Constitución: Leyes Orgánicas», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 24, Civitas, Madrid, 1980.
- «Ley marco», «Ley de Presupuestos», «Ley ordinaria», «Ley orgánica», «Leyes autonómicas», en *Diccionario de Derecho Administrativo* (dir. S. MUÑOZ MACHADO), vol. II, Iustel, Madrid, 2005.
- «Decreto-ley», «Decreto legislativo», en *Diccionario de Derecho Administrativo* (dir. S. MUÑOZ MACHADO), vol. I, Iustel, Madrid, 2005.

- QUERALT JIMÉNEZ, J. J.: «Código Penal y Ley Orgánica», *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, Ministerio de Justicia/BOE, Madrid, 1992.
- «Código penal y ley orgánica, Los derechos fundamentales y libertades públicas II», *XIII Jornadas de Estudio*, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Ministerio de Justicia. Centro de Publicaciones, Madrid, 1993.
- QUINTERO CÉSAR, A.: *Los decretos con valor de ley*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958.
- RAMALLO, J.: *Incidencia de la CE de 1978 en materia de fuentes normativas de las CC.AA.*, Col. Hacienda y Constitución, Madrid, 1979.
- RAMALLO MASSANET, J.: *El Decreto-ley en materia tributaria*, *Derecho Privado y Constitución*, enero/diciembre 2003, núm. 17.
- RAMBOW: «L'execution des directives de la CEE en Republique Federal d'Allemagne», *Cahiers de Droit Européen*, 1970.
- RANELLETTI, O.: «La potestà legislativa del Governo», *Riv. dir. pubb.*, 1926.
- RASMUSSEN, H.: *The European community Constitution*, Copenhagen, 1989.
- REBOLLO PUIG, M.: «Juridicidad, legalidad y reserva de ley como límites a la potestad reglamentaria del Gobierno», *Revista de Administración Pública*, n.º 125, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.
- REMIRO BROTONS, A.: *Derecho Internacional Público, Derecho de los Tratados*, vol. 2, Madrid, 1987.
- REQUEJO PAGÉS, J. L.: «El Estado autonómico. ¿Un modelo transitorio? La cláusula de supletoriedad del Derecho estatal en la STC 61/1997», en *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 1, 1997.
- (Dir.): *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, BOE y TC, Madrid, 2001.
- REUTER, P.: *Introduction au Droit des Traités*, 2.ª ed., París, 1985.
- *Derecho Internacional Público*, Bosch, Barcelona, 1987.
- RIDEAU, J.: *Droit institutionnel de l'union et des communautés européennes*, Librairie Générale de droit et de jurisprudence, EJA, París, 1994.
- RIGAUX, A. y SIMON, D.: «L'arret Marshall et l'effet des directives: une solution d'espèce a une question de principe?», *Europe*, n.º 10, 1993.
- RIPAINSEL-LANDY, D. DE: «L'application directe des decisions et des directives», *Cahiers de Droit Européen*, n.º 4, 1971.
- «L'execution des directives de la CEE en Belgique», *Cahiers de Droit Européen*, 1973.

- RIPAINSEL-LANDY, D. DE y GERARD, A.: *Les instruments du rapprochement des législations dans la communauté économique européenne*, Université de Bruxelles n.º 2, Bruselas, 1976.
- *La notion juridique de la directive utilisée comme instrument de rapprochement des législations dans la Communauté Economique Européenne*, Université de Bruxelles, Bruselas, 1976.
- RIVERO GONZÁLEZ, M.: «Los principios de igualdad en la aplicación de la ley y de seguridad jurídica: su proyección sobre el proceso contencioso-administrativo», *El principio de igualdad en la Constitución Española*, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Ministerio de Justicia. Secretaría General Técnica, Madrid, 1991.
- RIVERO LAMAS, J.: «Las relaciones entre ley, el convenio colectivo y las manifestaciones de negociación informal», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, n.º 3, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1997.
- ROBLES MORCHÓN, G.: *Ley y Derecho vivo: método jurídico y sociología del Derecho de Eugen Ehrlich*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.
- ROCA I TRÍAS, E.: «Principio de igualdad y aplicación de la ley, Introducción a los derechos fundamentales», *X Jornadas de Estudio*, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Ministerio de Justicia, Centro de Publicaciones, Madrid, 1988.
- RODRÍGUEZ BEREJO, A. y MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L.: *La eficacia temporal y el carácter normativo de la Ley de Presupuestos Generales del Estado*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.
- RODRÍGUEZ CARRIÓN: *Lecciones de Derecho Internacional Público*, 6ª ed., Tecnos, Madrid, 2006.
- RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C.: «El Derecho Comunitario Europeo», en *Instituciones de Derecho Internacional Público* (M. Díez de Velasco), tomo II, 15ª ed., Tecnos, Madrid, 2008.
- «El ordenamiento jurídico de las Comunidades Europeas: caracteres generales y elementos constitutivos», *Revista de Instituciones Europeas*, 1974.
- RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C. y LIÑÁN NOGUERAS, D.: *El Derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, Civitas, Madrid, 1993.
- RODRÍGUEZ PANIAGUA, J. M.: *Ley y Derecho. Interpretación e integración de la Ley*, Tecnos, Madrid, 1976.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: «Ley y diálogo social en el Derecho Comunitario Europeo», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, n.º 3, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1997.
- RODRÍGUEZ PONTÓN, F. J.: «Participación ciudadana en la elaboración de los reglamentos y reserva de Ley: algunas consideraciones», *Autonomías*.



- Revista Catalana de Derecho Público*, n.º 21, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 1996.
- RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, J.: *Sanción, promulgación y publicación de las leyes*, Tecnos, Madrid, 1987.
- *La elaboración de las leyes. Los Tratados internacionales, Las Cortes Generales*, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987.
- ROLDÁN BARBERO, J.: «Una revisión del artículo 234 del TCE: la sentencia Levy dictada por el Tribunal de Justicia de la CE el 2 de agosto de 1993», *Revista de Instituciones Europeas*, n.º 2, 1994.
- ROLLAND, L.: «Le projet du 17 janvier et la question des décrets-lois», *RDPSP*, 1924.
- ROMANO, S.: *Fragmentos de un diccionario jurídico*, Buenos Aires, 1964.
- «Sui decreti-legge e lo stato di assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio-Calabria», *Riv. dir. pubb.*, 1909; y en *Scritti minori*, I, Milano, 1950.
- ROSADO PACHECO, S.: *Derecho europeo comparado sobre ley y reglamento*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2003.
- ROSSI, L.: *Il decreto-legge sui provvedimenti politici*, Temi veneta, 1899.
- ROUSSET, M.: *La loi organique dans la Constitution de 4 octobre 1958*, Sirey, 1960.
- RUBIO LORENTE, F.: «Rango de ley, fuerza de ley y valor de ley», *Revista de Administración Pública*, n.ºs 100-102, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983.
- «El procedimiento legislativo en España. El lugar de la ley entre las fuentes del Derecho», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 16, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986.
- «El bloque constitucional», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 27, 1989.
- «Sobre la conveniencia de terminar la Constitución», *Claves de Razón Práctica*, n.º 25, 1992.
- «Rango de ley, fuerza de ley, valor de ley (Sobre el problema del concepto de Ley en la Constitución)», en el libro *La Forma del Poder (Estudios sobre la Constitución)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.
- RUBIO LORENTE, F. y VV.AA.: *El informe del Consejo de Estado sobre la inserción del Derecho Europeo en el ordenamiento español. Texto del Informe, estudios y ponencias*, Madrid, Consejo de Estado, CEPC, 2008.
- RUFFERT, M.: «Rights and remedies in European Community Law: a comparative view», *Common Market Law Review*, vol. 34, n.º 2, abril, 1997.

- RUGGERI: *Gerarchia, competenza e qualita nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Milán, 1977.
- RUIZ DÍAZ LABRANO, R.: *La aplicación de las leyes extranjeras y su efecto frente al derecho*, Intercontinental Editora, Asunción (Paraguay), 1992.
- RUIZ GARCÍA, J. R.: «De nuevo sobre la naturaleza de la Ley de Presupuestos (Comentario a la Sentencia de la Audiencia Nacional de 7 de noviembre de 2000)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 63, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001.
- RUIZ-JARABO, D.: «La primacía del Derecho comunitario europeo», *Noticias CEE*, n.º 12, 1980.
- RUIZ MANERO, J. y ATIENZA RODRÍGUEZ, M.: *Ilícitos atípicos: sobre el abuso del derecho, el fraude de ley y la desviación de poder*, Trotta, Madrid, 2000.
- SALAS HERNÁNDEZ, J.: «Los Decretos-leyes en el ordenamiento jurídico español. En torno a la urgencia», *Revista de Administración Pública*, n.º 51, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1967.
- *Los Decretos-leyes en la Constitución española de 1978, La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Dirección General de lo Contencioso del Estado, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979.
- «Estatutos de Autonomía, Leyes Básicas y Leyes de Armonización», *Revista de Administración Pública*, n.ºs 100-102, Madrid, 1983.
- «Los decretos-leyes en la teoría y en la práctica constitucional», *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría* (coord. S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER), Civitas, Madrid, 1991.
- SÁNCHEZ AGESTA, L.: *Las leyes de «armonización», Organización territorial del Estado: Comunidades Autónomas*, Dirección General de lo Contencioso del Estado, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, S.: «El control de las disposiciones normativas gubernamentales con rango de ley», *Revista de Derecho Político*, n.º 23, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 1986.
- SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA y GONZÁLEZ CAMPOS: *Curso de Derecho Internacional Público*, 4.ª ed., Civitas, Madrid, 2008.
- SANDULLI: «Legge. Forza de legge. Valore di legge», *Rtdp*, 1957 y en *Scritti Calamandrei*, V y voz «Fonti del diritto», *Nss.D.I.*, VII, 1961.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: «Las leyes orgánicas: Notas en torno a su naturaleza y procedimiento de elaboración», *Revista del Departamento de Derecho Político*, n.º 4, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 1979.
- *Fundamentos de Derecho Administrativo*, I, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988.

- SANTAOLALLA GADEA, F. J.: «La integración del derecho de las Comunidades Europeas en el ordenamiento español: algunas zonas oscuras del *acquis communautaire*», *Documentación Administrativa*, n.º 193, 1982.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: «La ley y la autorización de las Cortes a los tratados internacionales», *Revista de Derecho Político*, n.º 11, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 1981.
- «Los Estatutos de Autonomía y su naturaleza paraconstitucional», en AA.VV., *Organización Territorial del Estado* (Comunidades Autónomas, vol. IV, Madrid, Ief, 1984).
- «Elaboración de las leyes. Comentario introductorio al Capítulo II del Título III», *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Cortes Generales/Edersa, Madrid, 1998.
- «Artículo 90. Intervención legislativa del Senado», *Comentarios a la Constitución Española de 1978* (dir. Ó. ALZAGA VILLAAMIL), Cortes Generales/Edersa, Madrid, 1998.
- «Artículo 91. Sanción y promulgación de las leyes», *Comentarios a la Constitución Española de 1978* (dir. Ó. ALZAGA VILLAAMIL), Cortes Generales/Edersa, Madrid, 1998.
- SANTOLAYA MACHETTI, P.: *Descentralización y cooperación*, Madrid, 1984.
- *El régimen constitucional de los Decretos-leyes*, Tecnos, Madrid, 1988.
- «Veinticinco años de fuentes del Derecho: el decreto-ley», *Revista de Derecho Político*, n.ºs 58-59, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 2003-2004.
- SANZ RUBIALES, I.: «Principio de legalidad y potestad sancionadora en la Administración local», *REALA*, n.º 264, 1994.
- SARAZA JIMENA: *La eficacia directa de las directivas no traspuestas en las relaciones entre particulares. La sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas del caso Faccini*, Comunidad Europea, Aranzadi, 1994.
- SATRÚSTEGUI, M. y VARELA DÍAZ, S.: «Constitución nueva y leyes viejas», *Revista del Departamento de Derecho Político*, n.º 4, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 1979.
- SCARPA, R. y CATALANO, N.: *Principios de Derecho comunitario*, Tecnos, Madrid, 1993.
- SCHERMERS, H. G.: *International Institutional Law*, vol. II (functioning and legal order), A. W. Sitjhoff, Leiden, 1972.
- SCHERMERS y WAELBROECK: *Judicial protection in the European Communities*, Kluwer, Deventer, 1992.

- SCHERMERS, H. G., VAN EMPEL, V., VÖLKER, E. L. M. y WINTER, J. A.: *Leading Cases on the Law of the European Communities*, Kluwer Law and Taxation Publishers, 5.ª ed., Deventer, 1990.
- SCHOCKWEILER, F.: «Effets des directives non transposées en droit national à l'égard des particuliers», en el *Libro Homenaje al Profesor Díez de Velasco, M. Hacia un nuevo orden internacional y europeo*, Tecnos, Madrid, 1993.
- «Les effets des directives dans les ordres juridiques nationaux», *Revue du Marché Unique Européen*, 2-1995.
- SCHWARTZ, B.: *A comentary on the Constitution of United States. The Powers of Government*, I. Federal and State Powers, Nueva York, 1963.
- SCHWARZE, J.: *European Administrative Law*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburgo, 1992.
- SEGURA GUINARD, L. J.: «El control de los Decretos-leyes por el Tribunal Constitucional. A propósito de la Sentencia de 2 de diciembre de 1983 recaída en el caso RUMASA», *Revista de Administración Pública*, n.º 104, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984.
- SERRANO SORDO, T. y FERNÁNDEZ GARCÍA, L.: «Responsabilidad patrimonial de los Estados miembros por incumplimiento del Derecho comunitario», *Noticias de la UE*, n.º 156, 1998.
- SERRERA CONTRERAS, J. L.: «¿Leyes de la Diputación Permanente de las Cortes?», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 24, Civitas, Madrid, 1980.
- SHAPIRO y HOBBS: *American Constitutional Law, cases and analices*, Massachusetts, 1978.
- SHAW, J.: *European Community Law*, Macmillan, London, 1993.
- SICLAIR, I. M.: «The Vienna Convention on the law of the treaties», en el *Libro Homenaje al Profesor Miaja de la Muela*, Madrid, 1979.
- SIERVO, U. DE: *Gli Statuti delle regioni*, Milán, 1974.
- SIMON, D.: *La directive européenne*, Dalloz, París, 1997.
- SIMON, D. y RIGAUX, A.: «L'arret Marshall et l'effet des directives: une solution d'espèce a une question de principe?», *Europe*, n.º 10, 1993.
- SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J. J.: «La sanción y promulgación de la Ley en la monarquía parlamentaria», Tecnos, Madrid, 1987.
- «El marco constitucional del debate sobre el Estado autonómico español», *Documentación Administrativa*, n.ºs 232-233, 1992-1993.
- SOPENA GIL, J.: «La eficacia de las leyes tributarias en el espacio», *Comentarios a la Ley General Tributaria y líneas para su reforma. Libro-homenaje al Profesor Dr. D. Fernando Sáinz de Bujanda*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1991.

- SORIANO GARCÍA, J. E.: «Los Decretos-leyes en la jurisprudencia constitucional española», *Revista de Administración Pública*, n.ºs 100-102, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983.
- *Reglamentos y directivas en la jurisprudencia comunitaria*, Tecnos, Madrid, 1988.
- SOSA WAGNER, F.: «Aproximación al tema de las Leyes Orgánicas», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 20, Civitas, Madrid.
- SOUBEYROL, J.: *Les décrets-lois sous la Quatrième République*, Bordeaux, 1955.
- SOUIN, C. S.: *Le Fédéralisme austriechien*, París, 1971.
- STAHL, J. H. y COURRÈGES, A.: «Note a l'attention de Mr. Le Président de la Section du Contentieux», publicado con el Dossier «La modulation dans le temps des effets d'une annulation contentieuse», *RFDA*, n.º 3, mayo-junio 2004.
- STANCANELLI, G.: «Limiti della potestà statutaria», en *Problemi dello statuto regionale*, Firenze, 1970.
- STARCK, C.: *El concepto de la ley en la Constitución alemana*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979.
- STERN, K.: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, I, Múnich, 1977.
- STOCKER, A.: «El principio de la generalidad de la ley y su influencia actual», *Revista de Derecho Privado*, n.ºs 829-830, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1986.
- SUÑÉ LLINÁS, E. y VILLAR PALASÍ, J. L.: «Artículo 82. Legislación delegada, leyes de bases y textos refundidos», *Comentarios a la Constitución Española de 1978* (dir. Ó. ALZAGA VILLAAMIL), Cortes Generales/Edersa, Madrid, 1998.
- «Artículo 83. Límites del ámbito de las leyes de bases», *Comentarios a la Constitución Española de 1978* (dir. Ó. ALZAGA VILLAAMIL), Cortes Generales/Edersa, Madrid, 1998.
- «Artículo 84. Defensa por el Gobierno de delegaciones legislativas en vigor», *Comentarios a la Constitución Española de 1978* (dir. Ó. ALZAGA VILLAAMIL), Cortes Generales/Edersa, Madrid, 1998.
- «Artículo 85. Decretos legislativos», *Comentarios a la Constitución Española de 1978* (dir. Ó. ALZAGA VILLAAMIL), Cortes Generales/Edersa, Madrid, 1998.
- «Artículo 150. Leyes marco, leyes orgánicas de transferencia o delegación y leyes de armonización», *Comentarios a la Constitución Española de 1978* (dir. Ó. ALZAGA VILLAAMIL), Cortes Generales/Edersa, Madrid, 1999.
- SZYSZCZAK: «Sovereignty: crisis, compliance, confusion, complacency», *European Law Review*, 1990.

- TALLON, D., LAGARDE, P. y KOVAR, R.: «L'execution des directives de la CEE en France», *Cahiers de Droit Européen*, n.º 3, 1970.
- TAMAYO SALABERRIA, V.: «El proceso estatutario», *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, vol. I, Oñate, 1983.
- TEIGTEN, P. H.: *Droit Institutionnel Communautaire*, París, 1997-1978.
- TEMPLE LANG, J.: «New legal effects resulting from the failure of states to fulfill obligations under European Community Law: the Francovich Judgement», *Fordham International Law Journal*, 1992/93.
- TERUEL CARRALERO, D.: «Las leyes penales en blanco y la judicialidad de las faltas», *Revista de Derecho Procesal*, n.º 1, Edersa, Madrid, 1951.
- TESAURO, G.: *Diritto Comunitario*, CEDAM, Padova, 1995.
- TIMMERMANS: «Directives: their effect within the national legal systems», *Common Market Law Review*, 1979.
- TIZZANO: «La hiérarchie des normes communautaires», *Revue du Marché Unique Européen*, n.º 3, 1995.
- «The instruments of community law and the hierarchy of norms» en *Reforming the Treaty on European Union* (dir. J. Winter, D. Curtin, A. Kellerman, B. de Witte), Kluwer Law International, The Hague, 1996.
- TOMÁS Y VALIENTE, F.: *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Tecnos, 1988.
- TOMAS VILLARROYA, J.: «Las fuentes de Derecho en las Comunidades Autónomas», en AA.VV., *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, vol. I, IEF, Madrid, 1979.
- TOMUSCHAT: «L'ordre public, menace pour la libre circulation?», *Cahiers de Droit Européen*, 1975.
- TORNOS MAS, J.: «Los Estatutos de las Comunidades Autónomas en el ordenamiento jurídico español», *Revista de Administración Pública*, n.º 91, enero-abril 1980.
- «La relación entre la Ley y el Reglamento: reserva legal y remisión normativa. Algunos aspectos conflictivos a la luz de la jurisprudencia constitucional», *Revista de Administración Pública*, n.ºs 100-102, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983.
- «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas: problemas de articulación», en L. Martín Rebollo (dir.), *El futuro de las autonomías territoriales: Comunidades Autónomas: balance y perspectivas*, Santander, Universidad de Cantabria, Asamblea Regional de Cantabria, 1991.
- «Federalismo de ejecución y reforma administrativa en España», en RVAP, n.º 40, II, 1995.

- TORRENS, M. y CORRETJA, I.: «El control de los reglamentos técnicos en el Derecho comunitario, comentario a la sentencia CIA SECURITY de 30 de abril de 1996», *Noticias de la Unión Europea*, n.º 154, 1997.
- TORRES LÓPEZ, M. A.: *Las leyes penales (dogmática y técnica penales)*, Porrúa, México, 1993.
- TORRES MURO, I.: «Las peculiaridades de la Ley de Presupuestos en la reciente jurisprudencia constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 49, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997.
- TOSATO, E.: *Le leggi di delegazione*, Padova, 1931.
- TOSCANO ORTEGA, J. A.: «La función y el contenido de las Leyes de Presupuestos del Estado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 47-1, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1997.
- TOTH: *European Community Law, Institutional Law*, vol. I, Clarendon Press, Oxford, 1990.
- *The Oxford Encyclopedia of European Community Law*, Clarendon Press, Oxford, 1990.
- «The principle of subsidiarity in the Maastricht Treaty», *Common Market Law Review*, 1992-6.
- TOUSCOZ, J.: «La notion d'ordonnance», en J. Rivero (ed.), *Études de droit public*, Paris, 1964.
- TOYNBEE, A.: «Ley y libertad en la Historia», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 59, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1951.
- TRAYTER JIMÉNEZ, J. M.: *Los límites materiales del Decreto-Ley en la Constitución (La verdad jurídica del caso RUMASA)*, Milladoiro, Santiago de Compostela, 1988.
- «El efecto directo de las directivas comunitarias: el papel de la Administración y de los jueces en su aplicación», *Revista de Administración Pública*, n.º 125, 1991.
- TRIEPEL: *Les rapports entre le droit interne et le droit international*, Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haya, 1923.
- TROCÓNIZ MARCOS, F. F.: *Los decretos-leyes en la Constitución, La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Dirección General de lo Contencioso del Estado, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979.
- TRUJILLO, G.: «Los Estatutos de Autonomía como Leyes orgánicas reforzadas», en AA.VV., *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas, Aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, vol. I, Granada, Parlamentos Vasco, de Cataluña, de Galicia y de Andalucía, 1984.

- TRUYOL Y SERRA, A.: *Fundamentos de Derecho Internacional Público*, 4.ª ed., Tecnos, Madrid, 1977.
- «L'adhésion de l'Espagne aux communautés européennes problèmes constitutionnels», en *L'Espagne et les Communautés européennes*, Editions de l'Université Libre de Bruxelles, Bruselas, 1979.
- TUBAU MARTÍNEZ, O.: *Los ciudadanos y la ley penal*, Nuevas Ediciones de Bolsillo, Barcelona, 2001.
- TUR AUSINA, R.: *El control parlamentario de los Decretos-leyes*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.
- URÍAS MARTÍNEZ, J. P.: *La tutela frente a las leyes*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001.
- USHER, J.: «The direct effect of directives», *European Law Review*, n.º 4, 1979.
- *European Community Law and National Law*, George Allen and Unwin, London, 1981.
- VALLE, C.: *Le droit des Communautés européennes*, Presses Universitaires de France, París, 1983.
- VALLEJO, J.: *Ruda equidad, ley consumada. Concepción de la potestad normativa (1250-1350)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.
- VALLEJO LOBETE, E.: «La actualidad de la teoría del acto claro», *Gaceta Jurídica de la CE*, D-23, 1995.
- VALLÉS, J. M.: «Derecho electoral y ley orgánica: comentario al artículo 81.1 de la Constitución de 1978», *Revista de Derecho Político*, n.ºs 18-19, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 1983.
- VALLET DE GOYTISOLO, J. B.: *Metodología de las leyes*, Edersa, Madrid, 1991.
- VANDELLI, L.: *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1982.
- VANDERSANDEN, G., LOUIS, J. V., WAELBROEK, D. y WAELBROEK, M.: *Commentaire Megret, le Droit de la Cee, la Cour de Justice les actes des institutions*, vol. 10, 2.ª ed., Editions de l'Université de Bruxelles, 1993.
- VEGA GARCÍA, A. S.: «La cláusula "extraordinaria y urgente necesidad" del decreto-ley en la jurisprudencia constitucional española», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 68 (nueva época), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.
- *¿En qué casos puede el gobierno dictar decretos-leyes?*, Tecnos, Madrid, 1991.
- VENTURA ESCACENA, J. y CUBERO TRUYO, A. M.: «Vicios en la utilización del Decreto-Ley en materia tributaria», *Revista Española de Derecho Financiero*, Thomson/Civitas, Madrid, 2004.



- VILLA GIL, L. E.: «El papel de la ley en el sistema de relaciones laborales», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, n.º 3, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1997.
- VILLACORTA MANCEBO, L.: *Reserva de ley y Constitución*, Dykinson, Madrid, 1994.
- VILLAR EZCURRA, J. L.: «El principio de legalidad en la Ley General Presupuestaria», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 23, Civitas, Madrid, 1978.
- VILLAR PALASÍ, J. L.: *Derecho Administrativo*, Madrid, 1968.
- VIRALLY: «La Valeur Juridique des Recommandations des organisations internationales», *Annuaire Français de Droit International*, 1956.
- VÍRGALA FORURIA, E.: *La delegación legislativa en la Constitución y los Decretos legislativos como normas con rango incondicionado de ley*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991.
- «De nuevo sobre los Decretos Legislativos (a propósito de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 56, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.
- VIVER PI-SUNYER, C.: «El Tribunal Constitucional ¿siempre, solo... e indiscutible? La función constitucional de los Estatutos en el ámbito de la distribución de competencias según la STC 31/2010», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 91, enero/abril 2011, Madrid.
- «Transferencia o delegación de competencias del Estado a las Comunidades Autónomas», en *Enciclopedia Jurídica Básica*, IV, Civitas, Madrid, 1998.
- VON MANGOLD Y KLEIN: *Das Bonner Grundgesetz Kommentar*, 3 vols., 2.ª ed., Berlín, Frankfurt, 1957-1974.
- VON MUNCH, I. (dir.): *Grundgesetz-Kommentar*, 3 vols., 1976-1978.
- WEILER, J.: *Il sistema comunitario europeo*, Bolonia, 1985.
- WENGLER, W.: «Réflexions sur l'application du droit international public par les tribunaux internes», *Revue Générale de Droit International Public*, 1968.
- WESTENDORP, C.: *La Europa de las Comunidades*, Unión Editorial, Madrid, 1981.
- WIDMER, P.: *Normkonkurrenz mi Schwizerichen Bundesstaatsrecht*, Zürich, 1966.
- WINKLER, M.: *Kollisionen verfassungsrechtlicher Schutznormen*, Duncker & Humblot, Berlín, 2000.
- WINTER, J. A.: «Direct applicability and direct effect two distinct and different concepts in Community Law», *Common Market Law Review*, vol. 9, n.º 4, 1972.
- WÓJCIK RADKOWSKA, K.: *El concepto de las leyes injustas en la teoría de John Finnis*, *Estudios jurídicos en memoria de José María Lidón* (coord. J. I. ECHANO BASALDÚA), Universidad de Deusto, Bilbao, 2002.

- WYATT, D. y DASHWOOD, A.: *The substantive law of the Eec*, Sweet and Maxwell, London, 1998.
- XIOL RÍOS, J. A.: *El principio de igualdad en la aplicación de la ley, El principio de igualdad en la Constitución*, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Ministerio de Justicia. Secretaría General Técnica, Madrid, 1991.
- ZAGREBELSKY, G.: *El Derecho dúctil: ley, derechos, justicia*, Trotta, Madrid, 1995.
- «La Ley, el Derecho y la Constitución», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 72, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004.



# ÍNDICE ANALÍTICO Y ONOMÁSTICO

## A

ABA CATOIRA, A., 121.  
AGUIAR LUQUE, L., 121.  
ALZAGA, Ó., 231, 251.  
AMBROSINI, G., 486.  
ARAGÓN REYES, M., 502, 544, 632.

*Arrêts de règlement*, 55.

*Avocaciones y lettres de cachet*, 57.

AUBERT, J. F., 784.

## B

BALAGUER CALLEJÓN, F., 474.  
BALLADORE PALLIERI, G., 363.  
BAÑO LEÓN, J. M., 691.  
BERNARDINI, A., 363.  
BLECKMANN, 121.  
BODIN, J., 102.  
BROÇ, 810.

## C

CÁNOVAS, A., 103.  
CARBONELL MATEU, J. C., 121.  
CARRÉ DE MALBERG, R., 13, 44, 62, 103,  
282.  
CATALANO, N., 154.

## Coacción federal

Contenido y significado del artículo  
155 CE, 832, 833.

Instrumentación de la coacción, 834  
a 839.

Significación en el constitucionalis-  
mo alemán, 829 a 831.

## Contenido esencial

La garantía de contenido esencial,  
119, 120.

CONSTANT, B., 45, 103.

## Constitución

Equiparación jurídica con la ley, 60 a  
62.

Reguladora de las fuentes del Dere-  
cho, 67, 74.

Sometimiento de la ley, 22.

CRISAFULLI, V., 24.

CRUZ VILLALÓN, P., 474, 834.

## D

## Decretos legislativos

Crítica de la doctrina dominante,  
357 a 367.

Fundamentos actuales, 357, 358, 364.

Historia en España, 347 a 356.  
 Leyes históricas de autorización y convalidación, 350, 351, 352.  
 Límites de la delegación, 365 a 366.  
 Límites de las leyes de delegación, 368 a 382.  
 Límites de los decretos legislativos, 383 a 391.  
 Modelo italiano, 345, 346.  
 Papel de los textos articulados en la codificación, 353.  
 Singularidad en régimen comparado, 343, 344.  
 Teoría de las remisiones recepticias y reenvíos, 359 a 363.

### **Decretos-leyes**

Afectación a competencias, 332 a 334.  
 Competencia exclusiva del Gobierno, 315, 316.  
 Constitución de 1931, 308.  
 Control constitucional, 320 a 324.  
 Convalidación, 335 a 342.  
 Decreto-ley y normas tributarias, 326, 327.  
 Decretos-leyes autonómicos, 316.  
 Derecho de propiedad, 329 a 331.  
 Extraordinaria y urgente necesidad, 310, 317 a 319, 323, 324.  
 Infracciones y sanciones administrativas, 328.  
 Instituciones básicas del Estado, 334.  
 Leyes de plenos poderes, 306, 307.

Materias excluidas, 325 a 334.  
 Norma de excepción, 312 a 314.  
 Provisionalidad, 309, 335.  
 Reconocimiento histórico al Gobierno de potestades legislativas, 305, 310.  
 Régimen constitucional, 311 a 342.  
 Tramitación como proyecto de ley, 337, 341, 342.

### **Derecho comunitario**

Ver *Directivas, Ordenamiento jurídico comunitario, Reglamentos comunitarios, Tratados comunitarios*.

DÍEZ PICAZO, L., 251.

### **Directivas**

Características, 184.  
 Definición, 183.  
 Efecto directo, 197 a 203.  
 Efectos para los ciudadanos, 194 a 197.  
 Modelos comparados, 186 a 190.  
 Motivación, 170.  
 Observancia de los principios de seguridad, confianza, certeza, igualdad, buena administración..., 171, 172.  
 Originalidad de la directiva europea, 191.  
 Procedimiento de elaboración, 165 a 169.  
 Publicación, 173.  
 Vinculación de los Estados, 192 a 193.

DOMÉNECH PASCUAL, E., 121.

DOUIN, 714.

DÜRIG, 683.

## E

EISENHOWER, D. D., 838.

### Ejecución autónoma de la legislación del Estado

Alta inspección, 827.

Competencias generales de ejecución de las Comunidades Autónomas, 806 a 809.

Contenido de la función de vigilancia, 811, 812.

Ejecución mediante órganos propios: sistema estadounidense, 804.

Ejercicio de vigilancia sobre competencias propias y sobre competencias delegadas, 813, 814, 818, 819.

Federalismo de gestión, 802.

Instrumentación de la función de vigilancia, 815 a 826.

Jurisprudencia constitucional, 828.

La legislación federal competencia de los *Länder*, 803.

Vigilancia en el ejercicio: justificación, 810.

Ver **Coacción federal**.

ESPOSITO, C., 24.

### Estatuto de Autonomía

Acuerdos autonómicos de 1992 y reforma estatutaria, 610, 611.

Concurrencia de voluntades en la reforma, 598 a 601

Declaraciones de derechos, 565 a 579.

Declaraciones sobre valores y principios, 559 a 564.

Diferencias de estructura con la Constitución, 540 a 545.

Iniciativa autonómica como presupuesto, 402 a 426.

Límites del poder de enmienda, 434.

Mandatos al legislador estatal, 551 a 553, 584 a 587.

Mito del Estatuto Constitución, 532 a 587.

Mutaciones y modificaciones sin reforma, 596, 597.

Naturaleza: ley del estado o norma paccionada, 464 a 482.

Norma de autoorganización, 546.

Normas programáticas, 580 a 583.

Peculiaridades como norma, 392 a 401.

Potestad de enmienda del proyecto de reforma, 602 a 604.

Procedimiento de mejoramiento del fuero, 454 a 463.

Procedimiento de elaboración, 427 a 463.

Procedimiento especial, 435 a 450.

Procedimiento ordinario, 428 a 434.

Procedimientos para la reforma: complejo y ordinario, 589 a 595.

Reforma de los Estatutos, 588 a 611.

Regulaciones *per saltum*, 548, 549.  
 Relaciones con la legislación estatal, 501 a 532.  
 Reproducción de preceptos constitucionales, 550.  
 Reserva estatutaria, 483 a 531.  
 Retirada del proyecto de reforma, 602 a 605.  
 Tramitación como ley orgánica, 451 a 453.  
 Tramitación parlamentaria del proyecto de reforma, 598 a 611.

Ver **Reserva de Estatuto**.

## F

FAUBUS, gobernador, 839.  
 FAVOREU, L., 502.  
 FERNÁNDEZ, T. R., 211, 252, 448, 502.  
 FOIS, S., 24.  
 FORSTHOFF, E., 85.

### Fuerza de ley

Aportación de M. Sandulli, 24, 26, 27.  
 Fuerza activa y pasiva, 28, 35.  
 Fuerza de ley según la CE, 29 a 33.  
 Interordinamental e intraordinamental, 33, 34.  
 Límites, 36 a 38.  
 Significado histórico del concepto, 25.  
 Valor de ley, 27

## G

GALLEGO ANABITARTE, A., 349.

### Garantía institucional

Límites a la omnipotencia de la ley, 20, 21, 118, 120.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., 359, 448.

GARCÍA MANZANO, P., 692.

GARRIDO FALLA, F., 251.

GARRORENA MORALES, A., 211.

GÓMEZ FERRER, R., 258, 632.

## H

### Habilitación legal

Aparición de la doctrina, 12.  
 Delimitación del ámbito material del reglamento, 58, 76.  
 Limitaciones a la ley como norma de producción de normas, 69 a 73.

HERZOG, 683.

HOBBS, Th., 102.

HUBER, 86.

## I

### Iniciativa autonómica

Carácter transitorio de las normas sobre acceso a la autonomía, 402.  
 Desconstitucionalización del mapa autonómico, 403 a 406.  
 Entidad regional histórica, 403, 404, 407, 408.  
 Especialidades: entes titulares de la iniciativa procedimiento, 416 a 426.  
 Límites temporales, 414.  
 Naturaleza de los actos de iniciativa y su invalidez parcial, 412, 413.

Requisitos, 403 a 411.

Revocación de los actos de iniciativa y sus límites, 415.

## J

### Jerarquía

Régimen jurídico de las relaciones entre leyes orgánicas y ordinarias, 251 a 258.

Origen del principio en el constitucionalismo, 14, 15.

JIMÉNEZ DE ASÚA, L., 487.

### Jurisprudencia

Prohibición de que los jueces legislen, 8, 53.

Revaloración del papel de los jueces, 66.

Ver **Arrêts de règlement, Référé législatif.**

## K

KELSEN, H., 13, 22, 83.

KRUGER, 86.

## L

LABAND, P., 4, 18, 62, 82, 103, 284.

LAGRANGE, 154.

LATSCHA, 782.

### Legislación básica

Asimetría de lo básico, 703.

Autovinculación del legislador estatal, 691 a 693.

Bases y legislación supletoria, 704.

Crisis del modelo de desarrollo, 726 a 731.

Compartición de potestades legislativas, 653 a 666.

Común denominador normativo, 686.

Concepción material y concepción formal, 732, 733, 734.

Concepto de bases y de legislación básica, 671, 695 a 702.

Concepto de ejecución, 668, 669.

Concepto de legislación, 667, 670.

Concepto material de bases, 672, 673, 674, 727.

Constitucionalismo alemán y austriaco, 658, 683.

Declaración formal de lo básico, 717, 718.

Deducción de lo básico de regulaciones preexistentes, 719 a 725.

Delimitación de lo básico, 675 a 704.

Eficacia directa, 712.

Formas de compartición de la potestad legislativa, 657 a 665.

Formas inusuales de relación con la legislación de desarrollo, 735 a 754.

Imprecisión de lo básico, 675 a 678.

Límites a la discrecionalidad del legislador de lo básico, 687, 688.

Límites negativos a la legislación básica, 689, 690.

Regulación general, 680 a 682.

Remisiones constitucionales al legislador ordinario, 679.



Técnicas legislativas para fijar la regulación básica, 744, 745, 746, 747, 748.

Uniformidad jurídica, 685.

Ver **Legislación de desarrollo**.

### **Legislación de desarrollo**

Características esenciales, 706 a 709.

Definición, 705.

Excepcionalmente normas de ejecución, 713.

Formas inusuales de relación con la legislación básica, 735 a 754.

La Constitución como norma habilitante, 710, 711.

Plazo para la ejecución, 714 a 715.

Rigidez y monolitismo en la práctica, 716.

Ver **Legislación básica**.

LEGUINA VILLA, J., 448.

LEVY, 583.

### **Ley**

Antiguo Régimen, 15.

Características tradicionales, 1 a 3.

Concepto formal, 4, 5, 104.

En la Constitución de Cádiz de 1812, 7, 8.

En la Declaración de Derechos de 1789, 39, 46, 100.

Expresión de la voluntad general, 5, 40 a 44, 99 a 113.

Fuerza de ley, 25 a 38.

Generalidad de la ley, 48 a 51, 58, 77, 78, 96.

Identificación con el Código, 10, 60.

*Legicentrismo*, 45

Ley material, 18, 19, 114 a 116.

Ley y Derecho, 6.

Leyes de caso concreto, 79 a 98.

Límites de la ley, 20 a 23, 117 a 124.

Pérdida del carácter soberano e irresistible, 65.

Teoría de la ley, 1 a 63.

Transformación de la teoría de la ley, 64 a 98.

Unidad de la ley, 7 a 11, 102, 103, 105, 109.

Ver **Fuerza de ley**, **Ley de Presupuestos**, **Ley general**, **Ley material**, **Ley medida**, **Ley particular**, **Leyes de las Comunidades Autónomas**, **Leyes de las Cortes Generales**, **Sanción y promulgación de las leyes**, **Teoría de la ley**.

### **Ley básica**

Ver **Legislación básica**.

### **Ley comunitaria**

Competencias exclusivas, compartidas y complementarias, 162, 163, 164.

Competencias legislativas de la Comunidad, 157 a 159.

Federalización del reparto de competencias, 161.

Principio de subsidiariedad, 160.

Ver **Reglamentos comunitarios, Directivas.**

### **Ley de armonización**

Ámbito, 759, 760.

Armonización *ex ante* y *ex post*, 764 a 766.

Excepcionalidad, 762.

Historia y Derecho comparado, 757, 758.

Límites, 766 a 768.

Regulación constitucional, 755, 756.

### **Ley de Presupuestos**

Contenido mínimo y contenido eventual o disponible, 299 a 302.

Contenido típico, 292 a 294.

Especialidades de la iniciativa, 290.

Funciones en relación con los ingresos y gastos, 295 a 297.

Temporalidad, 291.

### **Ley general**

Ver **Ley medida.**

### **Ley material**

Equiparación Ley-Constitución, 9, 60 a 62.

Formulación en Laband, 4, 18, 19.

Reserva de ley material, 104, 110, 111.

### **Ley medida**

Doctrina en C. Schmitt, 85.

Ver **Ley particular.**

### **Ley ordinaria**

Dictámenes de la Comisión y del Pleno, 273 a 275.

Iniciativa legislativa, 264, 265, 266.

Potestad de enmienda, 271, 272.

Procedimiento de elaboración de los proyectos, 267.

Ruptura del tipo único, 262, 263.

Sanción y promulgación, 278 a 288.

Tramitación en el Senado, 276, 277.

Tramitación de las proposiciones, 268, 269.

### **Ley particular**

En la CE: previsiones expresas y límites, 87 a 97.

En la Ley Fundamental de Bonn, 80, 86.

En la teoría de Laband, 81, 82

Jurisprudencia del TC, 90.

Leyes expropiatorias singulares: RUMASA, 89 a 94.

Posición de C. Schmitt, 84, 85.

Posición de Kelsen, 83.

Ver **Ley medida.**

### **Leyes autonómicas**

Elaboración, 639, 640.

Equiparación con las leyes del Estado, 626, 627.

Equiparación de las formas de control, 628, 629.

Fuerza y valor de las leyes autonómicas, 625.

Fundamentos constitucionales, 612 a 624, 630.

Ley autonómica y reserva de ley, 633 a 638.

Promulgación, 641.

Publicación, 643.

Relación de competencia con las leyes estatales, 631, 632.

Remisiones y delegaciones, 644 a 652.

Reservas de ley autonómica, 644 a 652.

Sanción, 642.

### **Leyes de las Cortes Generales**

Tipología, 207 a 209.

Ver *Ley ordinaria, Legislación básica, Ley de armonización, Leyes marco, Leyes orgánicas, Ley de Presupuestos, Leyes de transferencia y delegación.*

### **Leyes de plenos poderes**

Significación histórica, 306.

### **Leyes de transferencia y delegación**

Cláusula residual, 799.

Competencias ejecutivas, 795.

Competencias transferibles o delegables «por su naturaleza», 797 a 801.

Diferencias entre transferencia y delegación, 796.

Distinción de los Estatutos, 792 a 794.

Técnicas normativas del artículo 150.1 y 2 CE, 770 a 776.

Ver **Decretos legislativos.**

### **Leyes marco**

Comparación entre el artículo 82 y el 150.1 CE, 779.

Control, 790.

Habilitaciones estatales, 778.

La forma de las normas delegadas, 789, 791.

Leyes marco y otras técnicas para aplicar el artículo 150.1 CE, 785 a 788.

Materias susceptibles de delegación, 782, 783.

Posibilidades de la ampliación de competencias, 781.

Prohibición de transferencias totales, 780.

Técnicas legislativas para fijar la regulación básica, 745.

Técnicas normativas del artículo 150.1 y 2 CE, 770 a 776.

Ver **Legislación básica, Leyes de transferencia y delegación.**

**Leyes modelo, 747, 752.**

Ver **Legislación básica.**

### **Leyes orgánicas**

Antecedentes y regulación en la CE, 210 a 213.

Carácter material de la reserva, 221 a 227.

Colaboración con el reglamento y con la ley ordinaria, 246 a 250.

Complemento indispensable, 239 a 243.

Contenido mínimo de la ley orgánica, 245.

Delimitación del ámbito de la reserva, 228 a 250.

«Desarrollo» de los derechos fundamentales, 231 a 234.

Efecto bloqueo, 214, 215.

Expansión de la regulación, 244.

Definición en la CE, 217.

Leyes aprobatorias de Estatutos, 229.

Modelo francés, 211.

Normas de carácter penal, 235 a 237.

Procedimiento de elaboración, 259 a 261.

Régimen electoral general, 230.

Relaciones con la ley ordinaria: jerarquía o competencia, 251 a 258.

Reserva: general y específicas, 218 a 220.

LINCOLN, A., 838.

LINDE PANIAGUA, E., 231, 252, 448.

## M

MARTÍN OVIEDO, J. M., 252.

MAUNZ, 683.

MEDOZA OLIVÁN, V., 231.

MENGER, 86.

MODUGNO, F., 24.

MONTESQUIEU, Ch., 282.

MORTATI, C., 24.

MOUNIER, J. J., 280.

## N

NIETO, A., 349.

## O

ONIDA, V., 24.

OPHÜLS, C. F., 154.

## Ordenamiento jurídico comunitario

Autonomía, 130.

Características, 127, 128.

Complejidad, 133, 134.

Contradicciones entre normas, 138.

Desconocimiento de la jerarquía, 131, 132.

Diferencia con el Derecho internacional, 129.

Normas típicas, 135.

PESC y CAJL, 136.

Tratado-Constitución, 139 a 141.

ORTEGA DÍAZ-AMBRONA, J. A., 211.

ORTEGA Y GASSET, J., 487.

## P

PEDRIERI, A., 252.

PÉREZ ROYO, J., 474.

## Potestad reglamentaria

Desarrollo implícito, 11.

Habilitación legal, 12, 76.

Negación del poder reglamentario, 52.

Principio de jerarquía, 14.

**Proclamations**, 11.

PROPER, M., 282.

## Q

QUADRA-SALCEDO, T., 252.

## R

**Référendum législatif**, 8, 55.

### Reglamento

Subordinación a la ley, 59.

### Reglamentos comunitarios

Alcance general, 181.

Carácter obligatorio, 182.

Definición, 174.

Motivación, 170.

Norma autoejecutiva, 177 a 179.

Observancia de los principios de seguridad, confianza, certeza, igualdad, buena administración..., 171, 172.

Procedimiento de elaboración, 165 a 169.

Publicación, 173.

Ver **Reglamentos comunitarios delegados**.

### Reglamentos comunitarios delegados

En el Tratado-Constitución, 204.

Régimen jurídico, 205, 206.

Ver **Reglamentos comunitarios**.

### Reserva de Constitución

Concepto, 121, 122.

### Reserva de Estatuto

Autodelegaciones de competencias, 518 a 531.

Concepto de principio dispositivo, 489.

Contenido esencial de la reserva, 494 a 500.

Contenido según el artículo 147.2 CE, 483.

Delimitación de competencias por leyes estatales, 504 a 513.

Desconstitucionalización y principio dispositivo: orígenes, 484 a 488.

Inestabilidad en la definición de competencias, 490 a 494.

Integración del Estatuto en el bloque de la constitucionalidad, 502, 503.

Relaciones del Estatuto y las leyes estatales, 501 a 513.

Remisiones a la legislación autonómica, 514 a 517.

Ver **Estatuto de Autonomía**.

### Reserva de jurisdicción

Concepto, 123.

Límite a la ley, 124.

**Reservas y remisiones a la ley autonómica**

Ámbito del reglamento autonómico, 648, 649.

Competencia y regulación, 644, 645.

Establecidas en los Estatutos, 646, 650, 651.

Límites a las delegaciones, 652.

Primacía de la ley, 647.

Ver *Leyes autonómicas*.

ROMANO, S., 306, 583.

ROUSSEAU, J. J., 40, 100.

ROVERSI MONACO, F. A., 583.

RUBIO LLORENTE, F., 30, 474, 502.

**S****Sanción y promulgación de las leyes**

Compartición histórica del poder legislativo, 279, 283.

Decadencia de la función histórica de la sanción y significación actual, 285, 286.

Poder de veto en el constitucionalismo histórico, 280 a 283.

Promulgación, 287 a 289.

Sanción según P. Laband, 284.

SANDULLI, M., 24 a 27.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A., 30, 211, 252, 258, 632.

SCHÄFER, 810.

SCHMITT, C., 21, 84, 85.

SCHWARTZ, B., 839,

SIÉYÈS, E., 42, 280.

SORRENTINO, 583.

SOSA WAGNER, F., 251.

STARCK, C., 86.

**T****Teoría de la ley**

Concepto formal, 1 a 5.

Criterios materiales, 114, 115, 116.

Conclusiones, 125, 126.

Diferencias entre Alemania y Francia, 16, 17.

La ley general y única, 40 a 63, 99 a 103.

La noción de fuerza de ley de Sandulli, 23 a 38.

La noción de ley material de Laband, 18, 19.

Los pilares básicos de la teoría, 97, 98.

Ruptura de la unidad de la ley, 105 a 109.

Transformación de la teoría de la ley, 64 a 98, 113.

Técnicas de habilitación y jerarquía, 11 a 16.

**Tratados comunitarios**

Efectos de los Tratados de Adhesión, 144.

Equiparación con las leyes por razón del rango, 150 a 151.

Procedimientos de elaboración, modificación y revisión, 145 a 147, 149.

Ratificación, 148, 149.

Relación de jerarquía en la Constitución francesa, 155.

Relaciones de competencia en relación con las leyes, 152 a 154, 156.

Revisiones de los Tratados fundacionales, 143.

Tratados originarios, 142.

Ver ***Ordenamiento jurídico comunitario***.

TOCQUEVILLE, A. de, 61, 103.

TORNOS MAS, J., 448, 671.

**U**

**Unidad de la ley**, 6 a 13.

**V**

VERPEAUX, 11.

VILLARROYA, 448.

**W**

WENRHANH, 86.

WINKLER, 121.







Santiago Muñoz Machado, uno de los más reputados juristas españoles, lleva a cabo una nueva presentación de la obra que constituye todo un clásico en la bibliografía de nuestro derecho administrativo y constitucional desde hace quince años.

En los nuevos tomos que integran la obra el autor, además de algunos cambios en la disposición de los materiales, ha llevado a cabo una corrección minuciosa de los textos y ha tenido en consideración, en la versión final, todas las aportaciones doctrinales y jurisprudenciales relevantes sobre los asuntos objeto de estudio que se han manifestado en el último lustro.

El autor ha acometido esta gran labor desde la perspectiva de que, en nuestro país, los principios tradicionales que han marcado el derecho público han sido progresivamente desplazados por otros principios, reglas de comportamiento e instrumentos: descentralización, fragmentación de la ley y del ordenamiento jurídico, europeización y globalización, mercado libre junto con regulación económica, aparición de una nueva gama de derechos de los ciudadanos y consolidación de un cambio radical en las relaciones entre el Estado y la sociedad.

