

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE DERECHO



TESIS DOCTORAL

**La organización territorial del Estado en la Constitución
Española de 1978**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR

José Antonio Alonso de Antonio

DIRECTOR:

Luis Sánchez Agesta

Madrid, 2015

TP
1985

059-J

José Antonio Alonso de Antonio



x - 53 - 361047 - 7

LA ORGANIZACION TERRITORIAL DEL ESTADO
EN LA CONSTITUCION ESPAÑOLA DE 1978
(El sistema de distribución de competencias legislativas
entre el Estado y las Comunidades Autónomas
como técnica jurídica garantizadora del principio de solidaridad)
TOMO I

Departamento de Derecho Político
Facultad de Derecho
Universidad Complutense de Madrid
1985



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE

Colección Tesis Doctorales. Nº 59/85

© José Antonio Alonso de Antonio
Edita e imprime la Editorial de la Universidad
Complutense de Madrid. Servicio de Reprografía
Noviciado, 3 28015 Madrid
Madrid, 1985
Xerox 9400 X 721
Depósito Legal: M-10939-1985

JOSE ANTONIO ALONSO DE ANTONIO

LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1.978. (EL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS LEGISLATIVAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS COMO TÉCNICA JURÍDICA GARANTIZADORA DEL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD).

FACULTAD DE DERECHO.-
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
DEPARTAMENTO DE DERECHO POLITICO.
Madrid, Mayo de 1.983

TESIS DIRIGIDA POR EL EXCMO. Sr. Don
Luis Sánchez Agesta,
Catedrático de Derecho Político.

"La variedad dentro de la unidad"(PLATON)

"Es preciso..que la variedad esté organizada, respondiendo a un orden y unidad de conjunto" (J.M.PARRAMON)

"Dónde vemos orden y variedad
y donde,
aunque todas las cosas difieren entre sí
todas concuerdan en perfecta armonía"
(Alexandre POPE)

PRINCIPALES ABREVIATURAS UTILIZADAS

A) NORMAS.

- EA Estatuto de autonomía para Andalucía (L.O. 6/1.981, de 30 de diciembre; B.O.E. núm. 9, de 11 de enero de 1.982).
- EAr Estatuto de autonomía para Aragón (L.O. 8/1.982, de 10 de agosto; B.O.E. núm. 195, de 16 de agosto de 1.982).
- EAs Estatuto de autonomía para Asturias (L.O. 7/1.981, de 30 de diciembre; B.O.E., núm. 9, de 11 de enero de 1.982).
- EB Estatuto de autonomía para las islas Baleares (L.O. 2/1.983, de 25 de febrero; B.O.E. núm. 51, de 1 de marzo de 1.983).
- EC Estatuto de autonomía de Cataluña (L.O. 4/1.979, de 18 de diciembre; B.O.E. núm. 306, de 22 de diciembre de 1.979).
- EC-L Estatuto de autonomía de Castilla-León (L.O. 4/1.983, de 25 de febrero; B.O.E. núm. 52, de 2 de marzo de 1.983).
- ECan Estatuto de autonomía de Canarias (L.O. 10/1.982, de 10 de agosto; B.O.E. núm. 195, de 16 de agosto de 1.982).
- ECant Estatuto de autonomía para Cantabria (L.O. 8/1.981, de 30 de diciembre; B.O.E. núm. 9, de 11 de enero de 1.982).

EC-M Estatuto de autonomía de Castilla-La Mancha (L. O. 9/1.982, de 10 de agosto; B.O.E. núm. 195, de 16 de agosto de 1.982).

EE Estatuto de autonomía de Extremadura (L.O. 1/ /1.983, de 25 de febrero; B.O.E. núm. 49, de 26 de febrero de 1.983).

EG Estatuto de autonomía para Galicia (L.O. 1/1.981, de 6 de abril; B.O.E. núm. 101, de 28 de abril de 1.981).

EM Estatuto de autonomía de la Comunidad de Madrid (L.O. 3/1.983, de 25 de febrero; B.O.E. núm. 51, de 1 de marzo de 1.983).

EMu Estatuto de autonomía para la Región de Murcia (L.O. 4/1.982 de 9 de junio; B.O.E. núm. 146, de 19 de junio de 1.982).

ERi Estatuto de autonomía de La Rioja (L.O. 3/1.982, de 9 de junio; B.O.E. núm. 146, de 19 de junio de 1.982).

EV Estatuto de autonomía para el País Vasco (L.O. 4/ /1.982, de 9 de junio; B.O.E. núm. 146, de 19 de junio de (1.982).

EV Estatuto de autonomía para el País Vasco (L.O. 3/1.979, de 18 de diciembre; B.O.E. núm. 306, de 22 de diciembre de 1.979).

EVal Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana (L.O. 5/1.982, de 1 de julio; B.O.E. núm. 164, de 10 de julio de 1.982).

- L.O.A.P.A. Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico.
- L.O.E.C.E. Ley Orgánica 5/1.980, de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares (B.O.E. núm. 154, de 27 de junio de 1.980).
- L.O.F.C.A. Ley Orgánica 8/1.980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autonómas (B.O.E., núm, 236 , de 1 de octubre de 1.980).
- L.F.C.I. Ley reguladora del Fondo de Compensación Interterritorial.
- L.O.R.A.F.N. Ley Orgánica 13/1.982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra (B.O.E. núm. 195, de 16 de agosto de 1.982).
- L.O.T.C. Ley Orgánica 2/1.979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (B.O.E. núm. 239, de 5 de octubre de 1.979).
- L.J.C.A. Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1.956.
- L.P.A. Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1.958.
- L.R.J.A.E. Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1.957.
- L.R.L. Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1.955.

L.O.M.R. Ley Orgánica 2/1.980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum (B.O.E. núm. 20, de 23 de enero de 1.980); modificada parcialmente por Ley Orgánica 12/1.980, de 16 de diciembre (B.O.E. núm. 308, de 24 de diciembre de 1.980).

B) CITAS BIBLIOGRAFICAS.

B.O.E. Boletín Oficial del Estado.

D.A. Documentación Administrativa.

R.A.P. Revista de Administración Pública.

R.D.P.S.P. Révue de Droit Public et Science Politique.

RDPub. Revista de Derecho Público.

RDU Revista de Derecho Urbanístico.

R.E.D.A. Revista Española de Derecho Administrativo.

R.E.D.C. Revista Española de Derecho Constitucional.

R.E.O.P. Revista de Estudios de la Opinión Pública.

R.E.P. Revista de Estudios Políticos.

R.E.R. Revista de Estudios Regionales.

R.E.V.L. Revista de Estudios de la Vida Local.

R.T.D.P. Rivista Trimestrale de Diritto Pubblico.

C) OTRAS ABREVIATURAS.

CA	Comunidad Autónoma.
CCAA	Comunidades Autónomas.
C.p.c.	Conflicto positivo de competencias.
E.	Estatuto(s) de autonomía.
JCA	Jurisdicción contencioso-administrativa.
R.i	Recurso de inconstitucionalidad.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
TC	Tribunal Constitucional.
TCA	Tribunal(es) contencioso-administrativo(s).

INDICE

INDICE

INTRODUCCION..... 1

PARTE GENERAL

TITULO PRIMERO. TEORIA GENERAL DE LA ORGANIZACION TERRITORIAL DEL ES-
TADO 29

CAPITULO PRIMERO. NOCIONES GENERALES 29

CAPITULO SEGUNDO. SOLUCIONES CONSTITUCIONALES CLASICAS 33

- 1. El Estado unitario: Francia 33
- 2. El Estado federal: Estados Unidos; R.F.A. 34
- 3. El Estado regional: Italia 37

CAPITULO TERCERO. LAS NUEVAS TENDENCIAS 40

- 1. La crisis del federalismo. Del federalismo dual al federalismo cooperativo 40
- 2. La evolución regionalista de los Estados unitarios. Los casos de Bélgica, Gran Bretaña y Francia 44
- 3. A modo de conclusión 46

TITULO SEGUNDO. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA ORGANIZACION TERRITORIAL DEL ESTADO ESPAÑOL 52

INTRODUCCION 52

CAPITULO PRIMERO. LA ORGANIZACION TERRITORIAL EN LA HISTORIA DE ESPAÑA HASTA EL REGIMEN CONSTITUCIONAL. Ideas generales 55

CAPITULO SEGUNDO. LA ORGANIZACION TERRITORIAL EN EL REGIMEN CONSTITUCIONAL 61

1. Las Cortes de Cádiz y la centralización. La división provincial	61
2. La primera guerra carlista y la cuestión vasco-navarra	62
3. La Constitución de 1845 y la reforma Escosura	63
4. La Revolución "gloriosa" y la Constitución de 1869	63
5. La I República: Proyecto de Constitución federal de 1873 ...	64
6. La Restauración monárquica y la cuestión regional	65
A) Caracteres generales del período	65
B) Los Gobiernos ante el hecho regional: proyecto de regionalización	67
C) La creación de Mancomunidades y la Mancomunidad catalana (1912-1913)	70
D) El regionalismo y los intelectuales españoles	74
7. Las regiones durante la Dictadura de Primo de Rivera	75
<u>CAPITULO TERCERO. LA CUESTION REGIONAL EN LA SEGUNDA REPUBLICA</u>	88
1. Caracteres generales del período	88
2. La cuestión regional desde la proclamación de la República hasta la aprobación de la Constitución	89
3. La Constitución de 1931 y la cuestión regional	97
A) La organización territorial del Estado en la Constitución: el "Estado integral"	97
B) Estructura jurídica de la organización regional	102
4. Los Estatutos regionales	107
A) El Estatuto de Cataluña	107
B) El Estatuto del País Vasco	117
C) El Proyecto de Estatuto de Galicia	125
D) Otros Proyectos de Estatutos.....	133
<u>CAPITULO CUARTO. EL REGIONALISMO TRAS LA GUERRA CIVIL</u>	150
1. Posición del Régimen ante los problemas regionales. La unidad de España y la diversidad regional	150
2. La región en los preceptos constitucionales y la realidad político-jurídica	151
A) La Región en las Leyes Fundamentales: la Ley orgánica del Estado	151

B) Las tendencias doctrinales y la regionalización económica del Estado: los Planes de Desarrollo	153
C) Un último ensayo: la Ley de Bases sobre el Estatuto de Régimen local y el Decreto sobre regímenes especiales: las Mancomunidades provinciales	154

CAPITULO QUINTO. LA MONARQUIA RESTAURADA Y LA CUESTION REGIONAL.LAS PREAUTONOMIAS

162

I. EL TRATAMIENTO INICIAL DE LA CUESTION REGIONAL

162

1. La política regional del primer Gobierno de la Monarquía ..	162
2. Los regímenes especiales y el Gobierno Suarez. La Ley para la Reforma Política	163
3. La generalización de las aspiraciones autonómicas. Los partidos regionalistas y nacionalistas, y las elecciones de 15 de junio de 1977	167

II. LAS PREAUTONOMIAS COMO FORMULA TRANSITORIA HACIA EL RECONOCIMIENTO DE LAS AUTONOMIAS REGIONALES

169

1. Principales hitos. Constitución y evolución.- Antecedentes históricos y de Derecho comparado	169
2. El procedimiento jurídico de constitución de los regímenes preautonómicos	171
3. Caracteres generales de los regímenes preautonómicos	175
A) El problema de su naturaleza jurídica	175
B) La delimitación territorial	177
C) La generalización y uniformidad	178
D) La temporalidad o provisionalidad de vigencia	179
E) Representatividad relativa	183
4. Organos	184
A) Denominación	184
B) Composición	184
C) Estructura. Normas generales.- Las peculiaridades de la Generalidad de Cataluña y del Consejo General Vasco ...	186
5. Competencias	193

A) Competencias administrativas y reglamentarias	193
B) Competencias reconocidas en la Constitución	203
6. Organización administrativa	213
7. El control sobre los órganos preautonómicos	218
A) Los límites generales previos	218
B) El control posterior sobre los órganos preautonómicos y sus actos	220
8. El significado jurídico y político de los regímenes preauto- nómicos	223

<u>TITULO TERCERO. TEORIA GENERAL DE LA ORGANIZACION TERRITORIAL DEL ESTADO ESPAÑOL EN LA CONSTITUCION DE 1978 (Régimen jurídico de las Comunidades Autónomas)</u>	248
--	-----

<u>CAPITULO PRIMERO. CARACTERISTICAS GENERALES DE LA ORGANIZACION TERRI- TORIAL DEL ESTADO.- UNIDAD, AUTONOMIA Y SOLIDARIDAD: IDEAS GENERALES.</u>	248
--	-----

I. UNIDAD	249
1. La incidencia política del principio de unidad	249
2. Los mecanismos de distribución de competencias como garantía jurídica de la unidad del Estado	251
II. AUTONOMIA	254
1. Idea general	254
2. Los sujetos del derecho a la autonomía	257
3. El contenido del derecho a la autonomía	262
4. Caracteres del derecho a la autonomía	265
A) Territorialidad	265
B) Generalidad	266
C) Voluntariedad o principio dispositivo	268
D) Singularidad o especificidad (no uniformidad). Tipos de autonomía	273
E) Gradualidad o progresividad	279
F) Irreversibilidad	281
G) Elasticidad o flexibilidad	282
H) Espontaneidad	283

5. Los límites del derecho a la autonomía. (Remisión)	283
6. El concepto constitucional del "interés" como concreción de los principios de unidad y autonomía	287
A) Idea general	287
B) Las funciones constitucionales del interés en el Derecho comparado	288
C) El "interés" en la Constitución española. Sus funciones	294
D) Concepto de "interés". "Interés general" e "interés general" e "interés propio o peculiar" de las Comunidades Autónomas.- Su delimitación	305
III. SOLIDARIDAD	320
1. Idea general de la solidaridad como vínculo de unidad ..	320
2. Manifestaciones de la solidaridad. Las técnicas jurídicas garantizadoras	322
3. Los órganos estatales garantizadores de la solidaridad..	329
<u>CAPITULO SEGUNDO. NATURALEZA JURIDICA DEL ESTADO EN LA CONSTITUCION DE 1978. La indefinición de la forma territorial del Estado.- El problema de su denominación.- Las posiciones doctrinales.- Conclusiones provisionales sobre los rasgos fundamentales de la forma territorial del Estado y su naturaleza jurídica</u>	374
<u>CAPITULO TERCERO. EL ESTATUTO DE AUTONOMIA EN LA CONSTITUCION ..</u>	388
1. Significado y alcance de los Estatutos. La remisión constitucional al Estatuto	388
2. El proceso de formación de los Estatutos: supuestos.- Su reforma	390
3. El contenido de los Estatutos	408
4. El control de los Estatutos	417
5. La naturaleza jurídica del Estatuto; su posición en la jerarquía de fuentes. Consecuencias	422

<u>CAPITULO CUARTO. LOS CARACTERES GENERALES DE LA ORGANIZACION TERRITORIAL DEL ESTADO EN EL DESARROLLO CONSTITUCIONAL</u>	458
1. Ideas generales.....	458
2. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional en desarrollo del Estado autonómico a través de la definición de sus principios generales	460
3. La Comisión de Expertos sobre autonomías y los Acuerdos autonómicos .- La L.O.A.P.A.	466

PARTE ESPECIAL

	<u>Págs.</u>
<u>INTRODUCCION. ANALISIS DEL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD COMO VINCULO DE UNIDAD ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS</u>	486
<u>CAPITULO PRIMERO. IDEA GENERAL</u>	486
<u>CAPITULO SEGUNDO. LAS MANIFESTACIONES DEL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD COMO VINCULO DE UNIDAD ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS OBJETO DEL PRESENTE ESTUDIO. SU DESARROLLO</u>	496
1. Los mecanismos de participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad estatal	501
A) Participación de las Comunidades Autónomas en los órganos estatales de decisión	501
a) El Senado como Cámara de representación territorial; la designación de Senadores por las Comunidades Autónomas y las funciones del Senado	501
b) El Tribunal Constitucional y las Comunidades Autónomas....	506
B) Participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad de los órganos estatales.....	507
a) Participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la ley estatal.- Especial referencia a la iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas; las formas de iniciativa previstas en los Estatutos	508
b) Participación de las Comunidades Autónomas en la reforma constitucional	510
c) Participación de las Comunidades Autónomas en la adopción de medidas en relación con las propias Comunidades Autónomas	511
d) Participación de las Comunidades Autónomas en la planificación de la actividad económica	512
e) Participación de las Comunidades Autónomas en la formación y/o aplicación de la voluntad internacional del Estado ...	513
2. La solidaridad como cooperación funcional	525

<u>TITULO PRIMERO. LAS POTESTADES LEGISLATIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN EL MARCO DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS</u>	538
--	-----

<u>CAPITULO PRIMERO. LOS CRITERIOS DE DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS</u>	539
--	-----

I. Importancia del tema.- Tendencias actuales y sistemas de distribución de competencias en Derecho comparado.- Concepto jurídico de competencia; sus elementos.- Breve <u>excursus</u> sobre el concepto de Estado y su incidencia sobre el sistema de distribución de competencias	539
II. Los criterios constitucionales de distribución de competencias	556
1. Elaboración parlamentaria	556
2. Caracteres generales del sistema constitucional de distribución de competencias. Elasticidad o flexibilidad; diversidad o no uniformidad; gradualidad; imprecisión conceptual	577
3. Ambito de distribución de competencias	597
A) Las "materias" atribuibles a las Comunidades Autónomas y al Estado	597
B) La "naturaleza jurídica" de las competencias de las Comunidades Autónomas	617
C) La "intensidad" de las competencias de las Comunidades Autónomas. El concepto de competencia exclusiva, compartida y concurrente. Importancia del tema.- Posiciones doctrinales e interpretación estatutaria.- Posición del Tribunal Constitucional	625
D) Recapitulación sobre el ámbito de distribución de competencias	641
4. Los Estatutos de Autonomía y las competencias de las Comunidades Autónomas	648
A) La función del Estado de Autonomía en relación con las competencias de las Comunidades Autónomas	648

B) Interpretación estatutaria del sistema constitucional de distribución de competencias	658
5. La posibilidad de modificación de las competencias estatutarias por actos de voluntad estatal. El artículo 150 de la Constitución; supuestos que contempla	674
<u>CAPITULO SEGUNDO. LAS COMPETENCIAS LEGISLATIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS</u>	730
I. LA EXISTENCIA CONSTITUCIONAL DE COMPETENCIAS LEGISLATIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS. - LOS TIPOS DE COMUNIDADES AUTONOMAS Y LA POTESTAD LEGISLATIVA:	730
1. Posiciones doctrinales	731
2. La interpretación en la legislación de desarrollo constitucional (Estatutos; L.O.T.C)	738
3. La interpretación del TC	739
4. La denominación de las normas legislativas de las Comunidades Autónomas	741
II. Las clases de competencias legislativas de las COMUNIDADES AUTONOMAS	744
1. Las competencias legislativas en el Derecho comparado ..	744
2. Las clases de competencias legislativas de las Comunidades Autónomas en la Constitución española.....	746
III. Naturaleza de las leyes de las Comunidades Autónomas. El valor de las leyes estatales y las leyes de las COMUNIDADES AUTONOMAS	754
1. Introducción	754
2. La naturaleza y el valor de las leyes autonómicas en el Derecho Comparado	756
3. La cuestión en la Constitución española	760
A) Naturaleza de las leyes de las Comunidades Autónomas	761
B) Valor de las leyes de las Comunidades Autónomas ..	764

C) ¿Reserva de ley de Comunidad Autónoma?	766
IV. Incidencia de la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas en el sistema general de fuentes. Las relaciones entre la ley estatal y la ley de la COMUNIDAD AUTONOMA	770
1. Introuducción	770
2. ¿Pluralidad de ordenamientos jurídicos u ordenamiento jurídico pluralista	771
3. El grado de derivación de los órdenes estatal y autonómico	772
4. Los principios generales reguladores de la relación entre las leyes del Estado y las leyes de las Comunidades Autónomas	774
<u>TITULO SEGUNDO. LAS COMPETENCIAS LEGISLATIVAS DEL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS. SU DISTRIBUCION COMO TECNICA JURIDICA GARANTIZADORA DE LA SOLIDARIDAD</u>	806
<u>INTRODUCCION. IDEAS GENERALES.</u> La solidaridad como colaboración legislativa entre el Estado y las Comunidades Autónomas	806
<u>CAPITULO PRIMERO. SUPUESTOS DE COLABORACION LEGISLATIVA PREVISTOS EN LA CONSTITUCION Y ASUMIBLES EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMIA. EL ARTICULO 149 DE LA CONSTITUCION</u>	807
<u>I. LAS COMPETENCIAS LEGISLATIVAS COMPARTIDAS Y CONCURRENTES</u>	807
1. Ideas generales. Su importancia en los federalismos cooperativos; posibilidades constitucionales para su aplicación	807
2. Las zonas o sectores materiales de competencia compartida y concurrente. Referencia al concepto de competencia compartida y/o concurrente frente al de competencia exclusiva	811

3. La articulación constitucional de las competencias compartidas y concurrentes; el pluralismo terminológico y su incidencia jurídica. La interpretación de los Estatutos	811
II. <u>LA LEGISLACION COMPARTIDA</u> . Su articulación	820
1. Significado de la legislación compartida	821
2. Sujetos	822
3. Objeto	824
4. Requisitos de la actividad	824
A) Requisitos formales	824
a) La técnica formal del ejercicio de la competencia estatal: la ley marco. Su contenido.- Posiciones doctrinales.- Posición del legislador estatal.- Posición del Tribunal Constitucional.- La técnica jurídica de las leyes marco. Concepto, contenido y naturaleza jurídica	825
b) La forma de ejercicio por las Comunidades Autónomas de su competencia de desarrollo legislativo. Idea general.- Naturaleza jurídica	850
c) Posibles perturbaciones en el resultado normativo previsto.- Inactividad de las Cortes Generales.- Inactividad de las Comunidades Autónomas.- Fórmulas de solución	853
B) Vigencia temporal (plazos)	875
C) Vigencia espacial	876
5. Procedimiento	877
6. El control de la legislación compartida	877
A) El control de la legislación marco estatal	877
B) El control de la legislación autonómica de desarrollo	878
a) La relación entre la ley marco estatal y la autonómica de desarrollo	878
b) Las técnicas y órganos de control	880
7. Conclusiones	881

III. <u>LA LEGISLACION CONCURRENTE.-</u> Importancia en el Derecho Comparado. Su existencia en la Constitución española. Supuestos y régimen jurídico	885
1. El concepto de legislación concurrente y los problemas terminológicos	885
2. Las competencias legislativas concurrentes en el Derecho Comparado	887
3. La posibilidad de competencias legislativas concurrentes en la Constitución española. Supuestos y régimen jurídico	892
IV. <u>LA LEGISLACION DIVIDIDA</u>	907
<u>CAPITULO SEGUNDO. SUPUESTOS DE COLABORACION LEGISLATIVA DERIVADOS DE DECISIONES LEGISLATIVAS ESTATALES POSTERIORES AL ESTATUTO DE AUTONOMIA. EL ARTICULO 150 DE LA CONSTITUCION.....</u>	944
I. <u>EL SIGNIFICADO JURIDICO Y POLITICO DEL ART. 150</u>	944
II. <u>LA ATRIBUCION DE POTESTADES LEGISLATIVAS A LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN EL MARCO DE LOS PRINCIPIOS BASES Y DIRECTRICES ESTATALES (ART. 150.1)</u>	946
1. Idea general	946
2. Elaboración parlamentaria del art. 150.1	947
3. Naturaleza jurídica	954
A) El art. 150.1 como delegación legislativa	954
B) El art. 150.1 como supuesto especial de legislación compartida	956
C) El art. 150.1 como fórmula ambivalente	957
D) Una propuesta de interpretación	960
E) La ley marco como técnica de atribución competencial	967
4. Sujetos	968
5. Objetos: materias atribuibles.....	976
6. Requisitos de la actividad	982

A) Requisitos formales	982
a) La técnica formal de atribución de facultades legislativas: ley marco estatal.- Concepto de ley marco; contenido y naturaleza jurídica ..	983
b) La forma de ejercicio por las Comunidades Autónomas de las facultades atribuidas.- Idea general.- Naturaleza jurídica.....	985
c) Posibles perturbaciones en el resultado normativo previsto. Inactividad de las Cortes Generales.- Inactividad de las Comunidades Autónomas.- Fórmulas de solución	987
B) Vigencia temporal	992
C) Vigencia espacial	993
7. Procedimiento	993
8. El control de la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas en desarrollo de una ley marco estatal ..	994
A) La relación entre la ley marco estatal y las normas legislativas autonómicas de desarrollo	994
B) Las técnicas y órganos de control	996
III. <u>LA TRANSFERENCIA O DELEGACION DE FACULTADES ESTATALES (ART. 150.2)</u>	1017
1. Elaboración parlamentaria	1017
2. Sujetos	1036
3. Objeto. Transferencia y/o delegación.- Facultades transferibles y/o delegables.- Materias afectadas	1043
4. Requisitos de la actividad	1070
A) Requisitos formales	1070
a) La técnica formal de la transferencia o delegación.- Naturaleza jurídica: ley orgánica estatal.- Contenido	1071
b) La forma de ejercicio por las Comunidades Autónomas de las facultades transferidas o delegadas.....	1076

c) Las perturbaciones en el resultado normativo previsto.- Inactividad de las Cortes Generales.- Inactividad de las Cortes Generales.- Inactividad de las Comunidades Autónomas.- Fórmulas de solución	1076
B) Vigencia temporal	1081
C) Vigencia espacial	1082
5. Procedimiento	1082
6. El control de las facultades de las Comunidades Autónomas transferidas o delegadas	1083
A) Ideas generales	1083
B) Las formas de control reservadas al Estado; el Gobierno y las facultades delegadas	1085
7. El significado jurídico-político del art. 150. 1 y 2. Su utilización	1091
IV. LA ARMONIZACION ESTATAL DE LAS DISPOSICIONES NORMATIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS (ART. 150. 3).....	1122
1. Significado jurídico-político	1122
2. Antecedentes	1123
3. Elaboración parlamentaria	1125
4. Sujetos	1130
5. Objeto. Concepto y alcance de la armonización.- Disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas susceptibles de armonización.- Ambito competencial de armonización	1132
6. Requisitos de la actividad	1138
a) La técnica formal de la armonización: leyes de armonización; concepto y contenido; naturaleza jurídica ...	1138
b) La actuación de las Comunidades Autónomas y/o el Estado como consecuencia de una ley de armonización	1141
c) Posibles perturbaciones en el resultado normativo previsto.- Inactividad de las Cortes Generales.- Inactividad de las Comunidades Autónomas y/o el Estado.-	

Fórmulas de solución	1142
B) Vigencia temporal	1145
C) Vigencia espacial	1149
7. Procedimiento. La intervención parlamentaria	1149
8. Los efectos de las leyes de armonización.- Las fórmulas de control de su eficacia	1153
A) La relación entre las leyes de armonización y las disposiciones legislativas autonómicas afectadas por la armonización	1154
B) Las técnicas y órganos de control	1159
9. La utilización del art. 150. 3. Su fundamento o justifi- cación	1163
 <u>CAPITULO TERCERO. LOS LIMITES GENERALES Y ESPECIFICOS DE LAS COMPE-</u> <u>TENCIAS LEGISLATIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS COMO GARANTIA DE</u> <u>LA UNIDAD DEL ORDENAMIENTO JURIDICO</u>	
I. <u>IDEAS GENERALES</u>	1182
II. <u>ANALISIS DE LOS LIMITES DE LAS COMPETENCIAS LEGISLATIVAS DE</u> <u>LAS COMUNIDADES AUTONOMAS</u>	1183
III. <u>CONSIDERACION ESPECIAL DEL "INTERES GENERAL" COMO POSIBLE LI-</u> <u>MITE DE LAS COMPETENCIAS LEGISLATIVAS DE LAS COMUNIDADES AU-</u> <u>TONOMAS.- EL INTERES GENERAL EN CUANTO MANIFESTACION DEL</u> <u>PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD</u>	1208
1. Ideas generales	1208
2. El sistema constitucional español	1220
<u>CONCLUSIONES</u>	1247
<u>BIBLIOGRAFIA JURIDICA SOBRE LA ORGANIZACION TERRITORIAL DEL ESTADO</u> <u>EN LA CONSTITUCION ESPAÑOLA DE 1.978</u>	1279

INTRODUCCION

I. IDEAS GENERALES.

La organización territorial del Estado es una cuestión que se aborda desde las más diversas perspectivas científicas y políticas (1), y, al mismo tiempo, en la tribuna abierta de los medios de comunicación. No en vano se ha dicho que estamos ante el "tema crucial de la Constitución" (2), por su carácter innovador y audaz, constituyendo "el mayor reto con que se ha encontrado nuestro Estado desde el fin del Antiguo Régimen" (3). Y por todo ello no es difícil aventurar que la correcta y duradera solución de los problemas derivados de la descentralización territorial condiciona, en muy alta medida, la estabilidad misma de nuestro sistema constitucional. Creo que ello justifica el propósito de abordar científicamente el tema.

En segundo lugar, no debe olvidarse la doble consideración a que obedece el modelo de organización territorial previsto en la Constitución:

- a) Carácter histórico. La autonomía de las entidades territoriales inferiores al Estado-Nación tiene un fundamento histórico, ligado a la conciencia nacional o regional de determinados territorios y pueblos que en el devenir de los tiempos fueron constituyendo la base misma de ese Estado. Esta circunstancia -válida en términos generales- es especialmente acusada en el caso español; por eso se ha podido decir que "no se hace hoy España, sino que se asume su historia", reconociendo -no constituyendo- las "nacionalidades culturales y las regiones históricas que contribuyeron a su formación en el decurso de los siglos" (4).
- b) Carácter racionalizador de la estructura política. Junto a aquel origen histórico, el sistema se inserta en un contexto

más amplio de transformación general de los Estados tradicionales en una doble, y aparentemente contradictoria, dirección. Por un lado, se crean entidades supraestatales, es decir, entidades políticas que intentan superar el marco del Estado nacional (O.N.U.; C.E.E.; etc.); por otro, se constituyen estructuras infraestatales a las que se dota de poderes político-administrativos (5). Esta doble tendencia obedece, sin embargo, a unas mismas causas: la constatación de que en unos casos el Estado se revela como espacio político demasiado amplio para la satisfacción de ciertas necesidades humanas, mientras en otros se muestra excesivamente reducido para la resolución de problemas que, en un mundo de creciente interrelación, exige la cooperación internacional. En definitiva, se trata, en todo caso, de razones de racionalidad funcional. Prestaremos aquí atención sólo a uno de esos fenómenos -el reparto o la división del poder dentro del Estado-, pero conscientes del otro, pues sólo esa perspectiva global puede, frecuentemente, proporcionarnos pautas de orientación para dar la respuesta adecuada a las cuestiones que ambos plantean.

Y ya dentro de ese supuesto, hemos de advertir otra doble circunstancia; el declinar de los federalismos clásicos y la paralela evolución regionalista de los viejos Estados unitarios.

La progresiva decadencia del federalismo histórico (6) es fenómeno visible desde el origen mismo de los sistemas federales. Nadie duda hoy que los federalismos de nuestro tiempo poco tienen que ver con las utopías federalistas del siglo pasado. La primitiva dualidad orgánica y funcional ha dado paso a un régimen de cooperación; como señala GARCIA DE ENTERRIA, el federalismo actual "no se entiende como separación rígida de competencias entre el Estado federal y los Estados miembros, sino como participación de los dos niveles en un cuerpo de competencias sustancialmente común" (7). Los casos de Estados Unidos y, especialmente, la República Federal Alemana son significativos en ese sentido.

La evolución de los sistemas unitarios a fórmulas descentralizadoras de diverso grado, es consecuencia de que el acercamiento de los gobernantes a los gobernados y la participación de éstos en la resolución de sus propios problemas exigen la "multiplicación de los centros de decisión" (8), característica esencial de todo sistema de autonomías territoriales. El Estado regional italiano o los intentos descentralizadores de Bélgica, Gran Bretaña e incluso Francia responden a esa tendencia.

Pues bien, estos dos hechos históricos son, en cierto modo, convergentes; de ahí que hoy parezca conveniente abandonar viejos mitos terminológicos. La distinción clásica entre el Estado unitario y el Estado federal y, si acaso, el Estado regional ha perdido su inicial consistencia. Es cierto que pueden señalarse diferencias en la naturaleza, origen y principios de esos modelos, pero no lo es menos que en la práctica son, a veces, difícilmente deslindables (9).

Así pues, el modelo de organización territorial previsto en la vigente Constitución española se inserta en ese doble contexto, histórico y de Derecho Comparado, cuyos rasgos no pueden sernos indiferentes. Pero es preciso advertir inmediatamente que si es relativamente claro el marco en que surge, la Constitución no ha configurado un tipo de Estado perfectamente cerrado y delimitado, sino que -y en ese sentido puede hablarse, con Jorge de ESTEBAN, de "Constitución inacabada" (10)- establece sólo los principios generales de su organización (unidad, autonomía, solidaridad); y para ello ofrece un camino, o mejor, una pluralidad de caminos para que el derecho a la autonomía sea ejercido por las entidades a las que se otorga; fija unos límites que han de respetar en ese ejercicio, como garantía de unidad; y adopta diversas técnicas que garanticen la solidaridad. Dada la complejidad del tema, el "consenso" entre las fuerzas políticas constituyentes, con posiciones distintas y, en ocasiones, antagónicas (11), ha dado como resultado un texto con evidentes lagunas, imprecisiones y

ambigüedades, necesarias quizá políticamente, pero fuente indudable de tensiones y conflictos. Por eso "resulta imprescindible la labor del jurista público en el análisis y sistematización de la normativa constitucional, aclarando los propósitos, no siempre nítidos del legislador, dilucidando en función de los valores principales eventuales antinomias o incoherencias y facilitando, en general, la operatividad del sistema" (12). Creemos, pues, que el interés del tratamiento científico del tema está plenamente justificado.

II. LA SOLIDARIDAD COMO CLAVE DEL SISTEMA. SU ARTICULACION JURIDICA.

Reconociendo la importancia general de la cuestión aludida, parece necesario acotar alguno de sus aspectos para lograr una mínima profundidad de análisis, aunque sin perder nunca la perspectiva global. Y, en ese sentido, entendemos que la clave del sistema autonómico español, concebido como régimen cooperativo, puede encontrarse en el principio constitucional de la solidaridad, que constituye el punto de equilibrio entre los otros dos principios constitucionales de la organización territorial, la unidad y la autonomía (art. 2º). Evidentemente, la estructura de todo Estado territorialmente descentralizado lleva implícita una tensión permanente entre la unidad del conjunto y la pluralidad de entes que le integran. En nuestros días exigencias funcionales de todo tipo (y las económicas son especialmente destacables) exigen que la pluralidad de entidades infraestatales se inserten en un marco común y superior de unidad estatal, porque sólo desde la unidad es hoy posible resolver los problemas más trascendentes de los ciudadanos. Pues bien, creemos que esa función de nexo, de ensamblaje, ha de desempeñar el principio de solidaridad, principio que se suele identificar con planteamientos económicos, en cuanto equilibrio económico interterritorial, lo que constituye ciertamente una de sus manifestaciones más importantes (y como tal recogida en el texto constitucional, por ejemplo, en su art.

138.1), pero no la única. Porque la solidaridad es una exigencia general de compartir tareas que aspiran a lograr un objetivo común en cualquier faceta de la vida colectiva (social, cultural, jurídica, etc.). Pero el tema merece un mayor detenimiento.

Es evidente que, partiendo de la vieja concepción teleológica que inició ARISTOTELES y continuó una corriente de pensamiento, que tiene en nuestros autores del siglo de oro una de sus culminaciones más brillantes, "toda 'polis' es evidentemente una comunidad y toda comunidad se constituye con el fin de conseguir algún bien, puesto que los hombres siempre actúan para obtener aquello que les parece un bien. Es claro que si todas las comunidades tienden a conseguir un bien, el más importante de todos los bienes debe ser el objeto de la más importante de las comunidades, de aquella que comprende en sí a todas las demás, y a la que se llama 'polis' (civitas, Estado) y también comunidad política" (12). Por eso la comunidad política ha conseguido el "fin de la completa suficiencia" (13). Pues bien, si, como sabemos, la forma de organizarse la comunidad política depende del tiempo y lugar, el Estado es la forma contemporánea de organización política (14), el hecho mismo de su existencia legítima ha de justificarse en la satisfacción de las necesidades de sus miembros. El "bien común" se convierte así en fin del Estado (15). De esa forma, si cada persona individual satisface sus propios "bienes particulares", el Estado como organización se convierte en agencia gestora del "bien común", o si se prefiere, del "bien público", del "interés público" o del "interés general" (16). Pero en una sociedad compleja, desde el puro interés de cada individuo al interés de toda colectividad, pasando por los intereses de los grupos, existe una multiplicidad de intereses, de forma que en el interior del Estado ha de producirse un reparto de competencias para su satisfacción. No siempre el Estado debe satisfacer la totalidad de intereses, públicos o privados, presentes en la sociedad. El problema del reparto concreto de capacidades de actuación para la gestión de los intereses es un problema que ha preocupado a lo largo de la historia. Una de las respuestas más sugestivas la encontramos en el

principio de subsidiaridad, que enuncia SANCHEZ AGESTA diciendo que lo que los hombres o una comunidad menor puedan hacer por sí mismos no debe asumirse por una sociedad mayor o más elevada" (17). El postulado es perfectamente aplicable a la organización territorial del Estado: el Estado no ha de hacer lo que puedan satisfactoriamente realizar sus regiones, ni éstas lo que puedan asumir las provincias o los municipios, y éstas sólo actuarán cuando los hombres carezcan de posibilidades eficaces de actuación. "Este principio entraña sin duda, continúa SANCHEZ AGESTA, un límite de la acción del poder público, pero se puede comprender mejor como una definición positiva de su competencia y de la competencia de los individuos y de los grupos. El bien público como misión del poder público no es sustituir la actividad de los individuos o la de los grupos al servicio de sus objetivos, sino hacer posible esta actividad, ordenarla, en su caso suplirla e impulsar la acción de los individuos y de los grupos al servicio de los bienes públicos comunes" (18).

Todo esto quiere decir que la competencia se reconoce a un ente para que pueda satisfacer, con su ejercicio, sus propios intereses. De forma que se produce en el interior del Estado, concebido como comunidad (19), una distribución de competencias en función de los distintos intereses legítimos. No obstante, no pueden separarse radicalmente esa pluralidad de intereses. A veces los intereses más personales no es posible satisfacerlos si no es contando con las condiciones necesarias que aporta el interés común. Eso quiere decir, como ha precisado el profesor SANCHEZ AGESTA, que "en toda comunidad política hay, por consiguiente, una coordinación entre las decisiones colectivas y particulares. No se puede comprender la fluencia de la vida de una comunidad política si sólo se parte de los individuos o de los grupos (individualismo) y de sus intereses o derechos particulares o de los intereses y derechos y objetivos de la comunidad (colectivismo). En la vida de toda comunidad política hay una pluralidad de principios de acción y una coordinación de objetivos múltiples entre los que es

necesario establecer una síntesis" (20). Lógicamente esa coordinación de la multiplicidad de intereses presentes en la vida social no siempre es tarea fácil. En efecto, "es claro que es más fácil dar una solución teórica a este problema que resolverlo día a día y caso por caso en los problemas de la vida práctica. Esta dificultad práctica estriba en la existencia de estos múltiples intereses y objetivos que pueden incluso contradecirse y es la fuente de esos conflictos que (son) uno de los elementos característicos de la acción política que presupone la existencia de conflictos y su ajuste o superación" (21).

Si nos damos cuenta de que la organización territorial del Estado supone realmente una división del poder del poder del Estado entre las distintas entidades de base territorial que le componen, se advierte rápidamente que el concepto del "interés" aparece como elemento determinante de esa organización territorial. Como tendremos ocasión de comprobar en las páginas que siguen, la autonomía que la Constitución reconoce y garantiza a aquellas entidades tiene por objeto la satisfacción de sus intereses propios o peculiares. Es significativo en ese sentido el art. 137 del texto constitucional cuando declara que "el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses". O sea, autonomía supone capacidad constitucional para la satisfacción de los intereses propios; mientras que unidad simboliza la existencia de un interés general a toda la colectividad nacional. Esos dos grandes principios vienen así a manifestarse en el reconocimiento constitucional de una pluralidad de organizaciones dotadas de competencias suficientes para atender sus respectivos intereses; y de una organización unitaria -el Estado como poder central- con competencias para satisfacer los intereses generales.

Ahora bien, en modo alguno pueden considerarse unos y otros intereses como radicalmente contrapuestos; también las entidades autónomas contribuyen a la satisfacción del interés general,

aunque la garantía de éste se encomiende principalmente a los órganos centrales del Estado. Como ha señalado E. STEIN al referirse al federalismo alemán, "no existe una separación clara entre la Federación y los Länder; al contrario, ambos actúan en íntima unión" (22). No obstante, cada entidad conserva su propia autonomía, pues "a pesar de la íntima conexión entre la Federación y los Länder, se mantiene la ficción de su autonomía estatal. Sus órganos estatales son independientes entre sí" (23). La conclusión es evidente y el propio autor alemán la ofrece con bellas y esclarecedoras palabras: "De la carroza de la República federal tiran una docena de caballos. Si éstos toman distintas direcciones la ponen en peligro. Ello sólo puede evitarse si todos tienen la voluntad de trabajar en común" (24).

Esa tensión dialéctica entre unidad y pluralidad, entre interés general e intereses particulares, necesita un principio que sirva de eje alrededor del cuál se articulen esas relaciones. Pues bien, esa función cumple el principio de solidaridad. Unidad, autonomía y solidaridad son, así, los tres grandes principios constitucionales (art. 2º) de vertebración del Estado autónómico. Pero la "solidaridad" no es sólo una exigencia funcional de los Estados en un mundo crecientemente intercomunicado e interdependiente; es, además, algo más profundo, es la consecuencia de la integración de las diversas entidades en una superior, pero que no las anula. Es decir, la comunidad nacional se concibe como una entidad unitaria, con sus fines generales, integrada por otras entidades menores, que conservan sus propios fines, coordinados con los generales. La solidaridad así entendida no es sólo uno de los principios constitucionales de la organización territorial de un Estado. sino un principio moral de organización de la sociedad entera, según propuso una ya antigua concepción solidarista, que tiene en Heinrich PESCH uno de sus más cuálificados exponentes (25). De acuerdo con esas corrientes, la solidaridad constituye un principio moral de organización de la sociedad y del Estado (26). En general, se parte de la "idea gené-

rica de conexión e interdependencia mútua entre los hombres (y) subordinación a un todo social con relación al fin de este mismo todo y también cooperación positiva para ese fin, que mediatamente contribuye a la felicidad de cada uno en particular" (27). Si aplicamos esa idea general a la organización territorial del Estado-comunidad, puede apreciarse también la existencia de una pluralidad de entidades (las CCAA) que se encuentran relacionadas por vínculos de conexión e interdependencia mútua, subordinadas a un todo (la comunidad estatal), que tiene un fin común, el interés o bienestar general, al que contribuyen, mediante su cooperación positiva, compatible con su interés o bienestar más particular (28). Ahora bien, esa idea de la mútua dependencia y la cooperación no obedece sólo a razones de eficacia funcional, aunque ciertamente ésta exige aquélla en el mundo contemporáneo; se trata además de la aplicación sectorial de un principio mismo de organización del orden social y estatal: la idea de que los hombres y los grupos -entre ellos los territorios, o sea, municipios, provincias y CCAA- forman parte de un todo superior, de una unidad que les engloba, en que aquéllos se integran. Por eso, de acuerdo con esta concepción el Estado autonómico ha de ser un Estado basado en la solidaridad entre sus partes, como consecuencia de la integración de todas ellas en la comunidad estatounacional.

Pero -y eso hay que dejarlo bien claro- no se trata simplemente de poner el acento en la unidad del todo, que asfixie las libres capacidades de sus partes integrantes; estaríamos en tal caso ante las fórmulas tradicionales de los Estados unitarios centralizados, y no de un Estado autonómico o descentralizado. Se trata, en suma, de buscar un sistema intermedio que garantice el equilibrio entre la total autonomía o independencia de las entidades infraestatales, a que conduciría en último extremo el principio de "autonomía"; y la centralización absoluta a que llevaría el monopolio exclusivista del principio de "unidad" (29). La clave de ese equilibrio ha de situarse en el principio de soli-

daridad. De esa manera no se eliminan las capacidades reales o potenciales de las entidades territoriales menores, pero tampoco se olvida que éstas forman parte de un todo superior que las engloba (30). Se trata, en suma, de un sistema que permita la "armonía de intereses" (31), la del interés propio o peculiar de cada CA y los intereses generales de la nación, concebimos ambos de forma integrada; es decir, que aquél no es contradictorio con éstos, sino que incluso se satisface dentro del interés general garantizado. Por eso, las CCAA no pueden ser ajenas a los intereses nacionales en cuanto bien común de la nación, que permite y posibilita la realización plena y fecunda de los comunitarios particulares (32). Por eso mismo ese bien común en cuanto bien nacional es un bien superior a los bienes particulares (33).

En consecuencia, partiendo de una consideración del Estado autonómico como Estado cooperativo basado en la solidaridad, debe entenderse de acuerdo con los siguientes principios:

1º.- La existencia de un Estado como comunidad nacional, basado en el principio de unidad, pero cuyo poder se distribuye territorialmente entre un poder central o Estado-organización, y unos poderes autónomos (principalmente las CCAA), de forma que aquél se constituye por imperativo constitucional en agencia gestora del "interés general" en cuanto bien común nacional; y éstos en gestores de sus propios intereses, a cuyo fin se les dota de autonomía.

2º.- Los intereses generales no sólo no son incompatibles con los intereses propios de las CCAA, sino que éstos han de satisfacerse eficazmente en el marco de aquéllos, en tanto que las CCAA se integran en el todo unitario del Estado nacional, que, a su vez, no puede ignorar aquellos intereses peculiares y las capacidades potenciales de las CCAA para satisfacerlos. Esa idea genérica se manifiesta en una serie de principios:

a) El principio que equilibra los intereses generales (unidad) y los propios o peculiares de las CCAA (autonomía) es el de solidaridad, como vínculo de actuación recíproca del Estado central y de las CCAA.

b) La solidaridad, por su propia definición, entraña la corresponsabilidad de todas las partes que integran un conjunto en los fines colectivos, así como la del conjunto hacia los intereses propios de los miembros (34). Ello supone, a su vez, dos hechos, uno positivo y otro negativo.

.- Positivamente, supone:

1) La participación de las CCAA en los asuntos del Estado, especialmente en la formulación de los actos de voluntad estatal.

2) La cooperación entre los poderes centrales del Estado y las CCAA en el ejercicio de sus propias competencias y la coordinación en sus respectivas actuaciones.

.- Negativamente, sobre todo el límite de la actuación de las CCAA como consecuencia de la subordinación de sus propios intereses a los intereses generales de la nación y a los intereses de las demás CCAA (35), es decir, de la supremacía del mencionado interés general (36) (37). Esa supremacía tiene distintas manifestaciones en la Constitución; por ejemplo la facultad que tiene el Estado para "dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las CCAA, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general" (art. 150.3); o, en caso de que una CA "actúe de forma que atente gravemente al interés general de España", las facultades del Gobierno, en su caso con la aprobación del Senado, para "adoptar las medidas necesarias... para la protección del mencionado interés general" (art. 155. 1). (Fig. a)

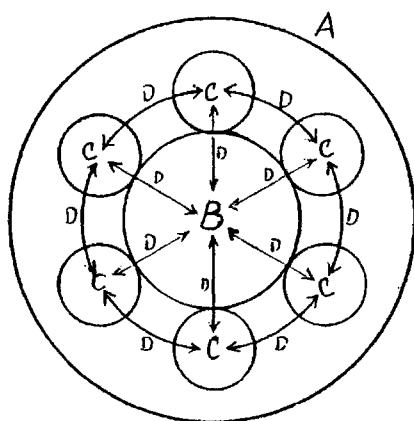


Figura a.

El Estado como organización jurídico-política de la comunidad nacional (A) tiene como finalidad la satisfacción de los intereses generales. Constitucionalmente, el Estado se organiza territorialmente CCAA, provincias y municipios, entidades que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses respectivos. Fijándonos en uno de esos tipos de entidades autónomas -las CCAA-, que disponen de autonomía de naturaleza política (C), hay que advertir que, aunque atienden primordialmente a sus intereses peculiares, en modo alguno pueden considerarse ajenas al interés general (de la nación o de otras CCAA), en cuanto son partes integrantes del todo unitario del Estado; y por eso participan, por ejemplo, en la formación de los actos de voluntad estatal. No obstante, por imperativo constitucional, la competencia directa de la garantía de interés general corresponde a los órganos centrales del Estado (B) (por ejemplo, las facultades previstas en los arts. 150.3 y 155 de la Constitución). Lógicamente, aquellos intereses propios de las CCAA no pueden considerarse radicalmente distintos de los generales, en tanto la autonomía que se reconoce y garantiza para satisfacer aquéllos sólo cabe en el marco de la unidad del Estado, gestor de los intereses generales. Todo ello supone una permanente tensión dialéctica entre interés general e intereses propios de las CCAA, institucionalizados en la unidad del Estado, y la pluralidad de las CCAA. Pues bien, el principio que mantiene la conexión entre la pluralidad y la unidad es, precisamente, el principio de solidaridad (D) convertido, así en eje de articulación recíproca de las relaciones entre el Estado y las CCAA, y las de éstas entre sí.

III. PLAN DE TRABAJO.

Partiendo del concepto expuesto del Estado autonómico como Estado basado en la solidaridad, al que consideramos como principio general de la organización política y como exigencia funcional de la sociedad contemporánea, en el presente trabajo se analiza si la Constitución española de 1.978 (38) contempla, o al menos permite, un Estado de tal naturaleza y, en tal caso, las técnicas jurídicas para su articulación. Y, en efecto, parece que, con mayor o menor fortuna, esa concepción que se propone de la organización territorial del Estado, está presente en nuestro texto constitucional, aunque luego no haya precisado en todos los casos los mecanismos o instituciones concretos necesarios para su realización efectiva; tarea que, por ello, exige una adecuada depuración conceptual e instrumental.

Siguiendo este planteamiento como hilo conductor, la presente tesis tiene, así, dos partes claramente diferenciadas. La primera aborda las cuestiones generales cuyo conocimiento resulta imprescindible para analizar adecuadamente cualquier problema concreto que plantea la organización territorial española. En la segunda, se estudia el objeto específico de la investigación, tal como ha sido delimitado con anterioridad.

1. PARTE GENERAL.

La primera parte se dedica, pues, a estudiar las cuestiones generales que plantea la regulación constitucional de la organización territorial del Estado. Y, puesto que, según se dijo líneas más atrás, tal regulación se inserta en la evolución del Derecho Comparado y en la de nuestra propia historia jurídico-política, a ambos temas dedicamos los dos primeros Títulos. En el Título Primero, bajo la denominación de "Teoría General de la Organización Territorial del Estado", se exponen en primer término las distintas fórmulas constitucionales de descentralización polí

tica, desde los sistemas clásicos de Estado unitario (Francia) al Estado federal (Estados Unidos, República Federal Alemana), así como el Estado regional italiano, a mitad de camino entre ambos e inspirado, como es sabido, en el "Estado integral" de nuestra Segunda República. En segundo lugar, parece oportuno señalar las nuevas tendencias:

a) La crisis del federalismo, a través de lo que se ha denominado "el paso del federalismo dual al federalismo cooperativo" (KUNZE, SCHNEIDER, GARCIA DE ENTERRIA, TRUJILLO, etc.). El fenómeno resulta especialmente notorio en materia competencial, concretamente por el desarrollo de las competencias compartidas y concurrentes; la evolución de los federalismos norteamericano y alemán es muy significativa en ese sentido y digna de tener en cuenta.

b) La evolución de los Estados unitarios hacia la descentralización político-administrativa. Se estudian en particular los casos de Francia, Gran Bretaña y Bélgica, cuyo interés radica en ser ejemplos de esa tendencia general a la descentralización territorial de países pertenecientes a nuestro propio ámbito geográfico, histórico y cultural.

El Título segundo está dedicado a los "antecedentes históricos de la organización territorial del Estado español". El examen, siquiera somero, de esos antecedentes parece inexcusable si tenemos en cuenta que la Constitución no crea unas entidades territoriales ex novo, sino que reconoce las que contribuyeron históricamente a la creación de España como unidad nacional superior, y garantiza su derecho a la autonomía en el marco de esa Nación. Esta connotación histórica del regionalismo sigue siendo especialmente acusada en algunas zonas de nuestro país, como ha reconocido el propio texto constitucional al otorgar eficacia jurídica a hechos históricos. En ese sentido recordemos, ad exemplum, que "la Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales" (disp. adicional primera) o que establece un régimen especial para el ac-

ceso inmediato a la autonomía plena para "los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativa proyectos de estatuto de autonomía" (disp. transitoria segunda).

En definitiva, el estudio de las cuestiones históricas y de Derecho comparado parece obligado por las razones que exponíamos anteriormente. En primer término, la necesidad de una comprensión histórica del regionalismo español, por el peso que sigue teniendo en la ordenación actual del Estado y por la componente emocional que las connotaciones históricas introducen en la vida política, y que no puede ser desdeñada sobre la base de consideraciones de mera eficacia y racionalidad, criterios perfectamente deseables, pero que han de tener muy presente la realidad en que se aplican. Pero, en segundo lugar, también debemos ser conscientes de que las argumentaciones históricas difícilmente pueden aportar hoy soluciones técnicas adecuadas para articular un Estado descentralizado (39); la experiencia, en ocasiones ya larga, de otros países puede sernos de enorme utilidad para evitar peligrosas aventuras (40), pues si es cierto que los sistemas son difícilmente comparables en su conjunto, no lo es menos el indudable valor del conocimiento de las técnicas que el Derecho comparado maneja para la solución de problemas concretos, para su aceptación o rechazo, a la vista de su funcionamiento en cada país y de las posibilidades reales de su aplicación en el sistema español. El Derecho comparado nos ofrece, pues, una relativa seguridad para la construcción con garantías de nuestro Estado autonómico. Por eso haremos referencia a él no sólo con carácter general en esta parte introductoria, sino al analizar en la parte especial las distintas instituciones constitucionales.

Una vez situado el marco histórico y de Derecho comparado en que nace el modelo constitucional de organización territorial del Estado español, debe pasarse a estudiar su configuración general. Esa es la finalidad de todo el Título tercero, en

que se analiza el Régimen Jurídico de las CCAA dentro de la "Teoría General de la Organización Territorial del Estado español en la Constitución de 1.978", título que se ha dividido, a su vez, en varios capítulos. El primero se consagra a las "características generales de la organización territorial del Estado" y en su redacción se han tenido presentes dos ideas. Por un lado, la de hacer un análisis general, lo que imposibilita un tratamiento puntual y exhaustivo de todos los temas apuntados, tarea seguramente imposible, pero en todo caso innecesaria para el objeto central de la investigación; en segundo término, la de realizar ese estudio siguiendo fielmente los principios constitucionales de ordenación del sistema autonómico, es decir, los de unidad, autonomía y solidaridad, que proclama el art. 2º, verdadera clave de arco de todo el sistema. Pues, en definitiva, parece que esos principios informan todas y cada una de las cuestiones concretas que el Estado de las autonomías plantea. Finalmente, debe destacarse que ya en este capítulo se intenta incidir en aquellos aspectos de interés para nuestro análisis, como sucede con las funciones del "interés", concepto vertebrador de todo el sistema, a través de su manifestación de los principios de unidad y de autonomía.

El capítulo segundo constituye una síntesis de los principios analizados en el anterior, tratando de aclarar con ello la naturaleza jurídica del Estado, desde la perspectiva de su organización territorial. Tras referirnos a los problemas de su denominación misma, nos heremos eco de la falta de definición precisa en la Constitución y las posiciones doctrinales que han tratado de salvar esa indefinición, para terminar aventurando unas conclusiones provisionales.

Una de las consecuencias más notorias que se desprenden tanto de los caracteres generales del Estado autonómico como de su naturaleza jurídica es que la Constitución no ha delimitado con precisión ni el modelo de Estado ni su articulación jurídi-

ca (41); remitiendo el desenvolvimiento de sus principios a diversas normas de desarrollo constitucional, principalmente a los Estatutos de autonomía de las distintas CCAA que se constituyan, convertidos así en norma semiconstitucional que completa los perfiles del sistema autonómico. Un hecho tan notorio parece que debía ser destacado; y no otra es la finalidad que persigue el capítulo tercero, en que tratan de examinarse las cuestiones más problemáticas que plantea el Estatuto de Autonomía, como norma jurídica; su significado político y jurídico; el proceso de su formación y reforma; contenido; control; y el espinoso tema de la naturaleza jurídica, así como el de su posición en la jerarquía de fuentes.

Un último capítulo de este Título, el cuarto, intenta exponer los datos más relevantes, desde el punto de vista jurídico-constitucional, de la realización efectiva de los principios anteriores, realización que, por lo demás, ha puesto de manifiesto alguna de sus lagunas e imprecisiones y hasta los inconvenientes a que podría conducir su utilización estricta. En esa perspectiva nos referiremos allí a la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el sistema autonómico y a los intentos de las fuerzas políticas para llegar a ciertos compromisos sobre la construcción del Estado autonómico, compromisos (por otra parte frecuentes en Derecho Comparado) cuyo origen situamos en el célebre Informe de la Comisión de Expertos presidida por el profesor GARCIA DE ENTERRIA, y que cristalizaron en dos Acuerdos Autonómicos suscritos en 1.981 entre el Gobierno de la nación y el P.S.O.E., entonces primer partido de la oposición parlamentaria, uno de los cuáles incluía un proyecto de ley de ordenación general del sistema autonómico, la célebre Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (L.O.A.P.A.) que en el momento de redactar estas líneas se encuentra pendiente de resolución por el TC, tras su aprobación definitiva por las Cortes Generales y posterior impugnación ante aquel Alto Tribunal. En todo caso la importancia de los Acuerdos merece ser destaca-

da, hasta el punto de haber sido considerada por algún autor (42) como una auténtica "convención constitucional", que habría venido a corregir una inicial desconstitucionalización de la estructura territorial del Estado (43).

2. PARTE ESPECIAL.

La segunda parte de la Tesis se dedica al tema específico propuesto; esto es, la garantía del principio de solidaridad a través del sistema de distribución de las competencias legislativas del Estado y de las CCAA. En esa parte dedicamos una relativamente amplia introducción en que se estudia el principio de solidaridad como principio ideológico en que se articula el equilibrio entre la pluralidad de las CCAA, manifestación jurídico-institucional del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, y la unidad del Estado, del que aquéllas son elemento de organización territorial (art. 137). La idea de solidaridad aparece, así, como la verdadera clave del arco de todo el sistema, en cuanto eje vertebrador de las relaciones entre el Estado y las CCAA y las de éstas entre sí, según proclama expresamente el art. 2º de la Constitución.

Ahora bien, esa función vertebradora tiene distintas manifestaciones como veíamos con carácter general en esta misma Introducción; recordemos que, fundamentalmente, se concretaba en la participación (corresponsabilidad) de las partes en los actos del todo, en cuanto mecanismo de contribución a la satisfacción de los intereses generales; y en la cooperación funcional, mediante la coordinación de las propias competencias y en su ejercicio. En tercer lugar, y negativamente, la solidaridad suponía el respeto por las partes en su actuación de ciertos límites, precisamente por la primacía de los intereses generales sobre los más estrictamente particulares. Pues bien, a las dos primeras manifestaciones, positivas, del principio de solidaridad nos referimos con carácter general en el capítulo segun

do. En primer lugar, se abordan los mecanismos de participación de las CCAA en la formación de la voluntad estatal, tema de enorme importancia desde la perspectiva de la integración estatal, aunque quizá no precisados debidamente en el texto constitucional, en el que analizamos la participación de las CCAA en la composición y funciones de los órganos estatales mismos de decisión, sobre todo el Senado, que la propia Constitución concibe como "cámara de representación territorial"; y la participación en la formación de la voluntad de esos órganos estatales, centrándonos en los supuestos de la legislación, la reforma constitucional, la adopción de medidas en relación con las propias CCAA, la planificación de la actividad económica, y la formación y/o aplicación de la voluntad internacional del Estado, especialmente los tratados o acuerdos internacionales. A lo largo de la exposición, se pone de manifiesto que la Constitución apenas dedica un tratamiento expreso a este tema, aunque pueden deducirse del espíritu constitucional, y como tal han sido recogidos tanto en las normas de desarrollo constitucional, especialmente los Estatutos de Autonomía, como por la doctrina y eventualmente el propio TC.

En segundo término, nos referimos a la solidaridad manifestada como cooperación funcional, es decir, "cooperación" entre las competencias respectivas del Estado y de las CCAA; o, dicho en otras palabras, a través de la colaboración entre ambos entes a través del ejercicio de sus competencias respectivas. Esa colaboración se logra especialmente mediante la configuración constitucional de amplias zonas materiales de concurrencia competencial del Estado y de las CCAA; y estableciendo límites a las competencias autonómicas (aun las exclusivas) derivadas de la necesidad de mantener la unidad básica del sistema jurídico y de la supremacía del "interés general" sobre los intereses estrictamente comunitarios. Precisamente, esta colaboración competencial, como técnica jurídica garantizadora del principio de solidaridad, ha de ser el objeto específico de es

ta tesis, al que dedicamos desde el Título primero de esta parte especial. Así pues, habremos de centrarnos en el sistema de reparto de competencias entre el Estado y las CCAA como técnica jurídica garantizadora del principio de solidaridad. Y para precisar más el objeto de nuestra atención, hemos entendido que si la atribución a las CCAA de potestades legislativas es, como sostiene la casi totalidad de la Doctrina e incluso ya el TC, el dato decisivo para que pueda hablarse de verdadera autonomía política, en cuanto sin ella se trataría de una simple descentralización administrativa, sería conveniente centrarse en el tema de la distribución de las competencias legislativas del Estado y de las CCAA como una de las técnicas jurídicas garantizadoras del principio de solidaridad, en el marco de un deseable Estado autonómico cooperativo.

Planteando así el tema, el primer punto a tratar será justamente el de la potestad legislativa de las CCAA, al cual dedicamos todo el Título primero dividido, a su vez, en dos capítulos. El primero es un somero análisis de los criterios de distribución de competencias en el Derecho comparado y en la Constitución española, poniendo cierto énfasis en la interpretación estatutaria de estos criterios, tema de enorme relevancia dado que la Constitución española (a diferencia, por ejemplo, de la italiana) no impone un mínimo de competencias que deban asumir obligatoriamente las CCAA ("podrán...", dice el art. 148.1), sino que establece un "techo" máximo de competencias asumibles, dentro del cual las competencias concretas que cada CA asume deben ser fijadas en el Estatuto de autonomía respectivo (art. 147.2, d Constitución), razón que, entre otras justifica su carácter de "norma institucional básica" de la CA (art. 147.1). Y hay que advertir -como en su momento precisaremos- que ni si quiera aquel "techo" es rígido, pues la lista aparentemente cerrada de competencias exclusivas del Estado contenida en el art. 149, en que se articula ese "techo", queda luego abierta por el juego de las cláusulas del art. 150.

Una vez delimitado, en sus grandes líneas, el sistema constitucional de distribución de competencias, en el capítulo segundo se estudian unas de esas competencias, en concreto las potestades legislativas de las CCAA, insertadas en el cuadro general de sus competencias; su existencia, clases, naturaleza, valor e incidencia en el ordenamiento general del Estado son aquí analizados.

El Título segundo pasa ya revista a la distribución de las competencias legislativas del Estado y de las CCAA como técnica jurídica garantizadora de la solidaridad. Preciado ya anteriormente el concepto de "solidaridad" como colaboración legislativa entre el Estado y las CCAA, habrán de analizarse sus distintos supuestos constitucionales y los problemas técnico-jurídicos que suscitan. En efecto, esa colaboración legislativa puede producirse en diversos supuestos que la Constitución contempla, aunque sin referirse a ellos expresamente como tales. Ahora bien, en algunos de ellos la colaboración puede producirse directamente en los Estatutos de autonomía; se trata, en general, de los casos previstos en el art. 149 de la Constitución. En otros, la colaboración legislativa -aunque habilitada constitucionalmente- deriva directamente de decisiones (legislativas) estatales posteriores al Estatuto de autonomía; son los casos del art. 150 de la Constitución. A cada una de esas dos hipótesis dedicamos, respectivamente, los capítulos primero y segundo.

En el capítulo primero -Supuestos de colaboración legislativa previstos en la Constitución y asumibles directamente en los Estatutos de autonomía- pasaremos revista, en primer lugar, a las distintas formas en que puede articularse esa colaboración, especialmente las competencias legislativas compartidas y concurrentes, e incluso las competencias legislativas divididas, analizando los problemas técnicos que comporta su utilización.

El capítulo segundo contempla los supuestos de colaboración legislativa derivados de decisiones o actos de voluntad estatal posteriores al Estatuto de Autonomía. Tras recordar el significado jurídico y político del art. 150 de la Constitución, verdadero precepto modulador de todo el sistema constitucional de distribución de competencias, estudiamos los distintos supuestos que este artículo engloba; es decir, la atribución de potestades legislativas a las CCAA en el marco de los principios, bases y directrices estatales (art. 150.1); la transferencia o delegación de facultades estatales (art. 150.2); y la armonización de las disposiciones normativas de las CCAA (art. 150.3).

Finalmente, según se dijo en su momento, en aras de la unidad del sistema jurídico y de la supremacía de los intereses generales sobre los estrictamente locales, la Constitución ha previsto unos límites a la actuación de las CCAA y, entre ellos, lógicamente, a sus potestades legislativas. Pues bien, el estudio de tales límites es el objeto específico del capítulo tercero y último.

NOTAS

- (1) Baste con recordar la enorme bibliografía producida sobre el tema. Véase, infra, ápendice bibliográfico.
- (2) L. SANCHEZ AGESTA, "Algunos caracteres generales de la Constitución de 1978", RDPub, núm. 74, 1979, p. 17.
- (3) E. GARCIA DE ENTERRIA, "Estudio preliminar", al vol. col. La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1980, p. 13. A juicio de este autor, "nuestro país se juega literalmente su propia subsistencia sobre la opción autonomista de la Constitución" (Ibidem, p. 18).
- (4) L. SANCHEZ AGESTA, "Algunos caracteres...", cit, p. 16; y Sistema político de la Constitución española de 1978, Ed. Nacional, Madrid, 2ª ed., 1981, p. 361.
- (5) El fenómeno ha sido estudiado por L. SANCHEZ AGESTA en su trabajo "El regionalismo en la perspectiva de la evolución del Estado", Revista de Estudios Sociales, núm. 23-24, 1979-1980, pp. 9 ss.
- (6) G. BURDEAU llega a hablar del "declin du fédéralisme" Traité de Science Politique, 2ª ed., tomo IX, L.G.D.L.J., París, 1976, pp. 94 ss.
- (7) Foro Edica sobre las autonomías, YA, 27-marzo-1980, p. 23. En general, el vol. col. dirigido por este autor, La distribución de competencias económicas..., op. cit.
- (8) L. SANCHEZ AGESTA, "Ante los Estatutos", YA, 16-octubre-1979.
- (9) La Doctrina acepta mayoritariamente este planteamiento. Así, GIANNINI (La Costituzione spagnola de 1931, Roma, 1934, p. 18); RANELETTI (Istituzione de Diritto Pubblico, Milán, 1953, pp. 15 ss.); MAZIOTTI (Studi sulla potestà legislativa delle regioni, Milán, 1961, pp. 1-23); y entre nosotros autores como T.R. FERNANDEZ ("Aspectos institucionales del regionalismo", en el vol. col. Las autonomías regionales. I. Aspectos políticos y jurídicos, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1977, pp. 301 ss), o MUÑOZ MACHADO ("El Gobierno y la Administración regional", en el vol. col. Las autonomías regionales..., op. cit, pp. 361 ss).

En ese mismo sentido ha de interpretarse la advertencia del profesor SANCHEZ AGESTA de que "federalismo es un término y un principio de organización muy fluido", pudiendo entenderse tanto en un sentido restringido, es decir, "haciendo referencia a un poder constituyente originario de los países o naciones que se unieron mediante un pacto constitucional" o "en su sentido más amplio, como una 'división territorial del poder' " (Sistema político..., op. cit, p. 361).

- (10) J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, con la colaboración de E. ESPIN y P. PEREZ TREMP, El régimen constitucional español, Labor, Barcelona, 1980, I, p. 34.
- (11) Sobre el consenso puede verse J. DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit., I, pp. 29-31; J.A. GONZALEZ CASANOVA, "Los Estatutos de las Comunidades Autónomas y el principio de autogobierno", D.A., núm. 182, abril-junio, 1979, pp. 125-128; y G. PECES-BARBA, con la colaboración de L. PRIETO, La Constitución española de 1978. Un estudio de Derecho y Política, F. Torres Ed., Valencia, 1981 pp.13-20.
- (12) ARISTOTELES, Política, W.L. Newman, Oxford, 4 vols; J. MARIAS, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1951. Recogido en L. SANCHEZ AGESTA, Documentos constitucionales y textos políticos, Ed. Nacional, Madrid, 1982, p. 335.
- (13) Ibidem. p. 336
- (14) Al "Estado como comunidad política contemporánea" se refiere L. SANCHEZ AGESTA, Principios de Teoría Política, Ed. Nacional, Madrid, 1976, sexta edición revisada, pp. 117 ss.
- (15) Véase L. SANCHEZ AGESTA, Principios de Teoría Política, op. cit., pp. 136-137; y las concepciones de F. VITORIA y F. SUAREZ en L. SANCHEZ AGESTA, Documentos Constitucionales y textos políticos, op. cit., pp. 344-352 y 357-365.
- (16) Estos tres conceptos aparecen en el texto identificados. Hay que advertir que en sentido estricto tienen un significado diverso, pues el "bien común" es un término preciso que supone el conjunto de condiciones que permiten y favorecen el desarrollo integral de la persona. No obstante, en sentido amplio, pueden estimarse análogos, en cuanto el contenido del bien común (patrimonio, orden de los bienes, desarrollo de la persona...) constituyen un "interés" general. Sobre esta problemática, véase infra, título tercero, capítulo primero.
- (17) Principios de Teoría Política, op. cit., p. 104.
- (18) Ibidem. Subrayado del autor.
- (19) Sobre los sentidos del término "Estado" en relación con la organización territorial del poder véase, infra, pp 550-555.
- (20) Principios de Teoría Política, op. cit., p. 103.
- (21) Ibidem.
- (22) E. STEIN, Derecho Político, Biblioteca Jurídica Aguilar, trad. de F. Sainz Moreno y prólogo de F. Rubio Llorente. Madrid, 1973, p. 107.
- (23) Ibidem. p. 108.

- (24) Ibídem.
- (25) Heinrich PESCH, Tratado de Economía Nacional, trad. de José M. Llovera, Casa Editorial Saturnino Calleja Fernández, Madrid, s/f . La importancia de esta concepción "solidarista" y su aplicación a la organización territorial del Estado me fue advertida por el profesor SANCHEZ AGESTA; sus opiniones y consejos me han resultado de especial valor, lo que quiero dejar constar públicamente con mi agradecimiento.
- (26) Por ejemplo, PESCH ha aplicado este principio a la organización de la actividad económica; véase su Tratado de Economía Nacional, op. cit.
- (27) H. PESCH, Tratado..., op. cit, p. 67.
- (28) La idea es reiterada por PESCH en distintas ocasiones. "El mutuo cambio de bienes y servicios entre los hombres, la continua y fecunda cooperación en orden a un bien común, presuponen una cierta suma de fuerzas en los que recíprocamente deben ayudarse. El bien de unos y de otros viene a ser... la condición previa de una nueva cooperación duradera y fructífera, y mediante ella, de un nuevo bienestar superior para todos" (Tratado..., op. cit, p. 67), porque "por más que a cada hombre le sea lícito mirar por su propio interés debe, no obstante, atender siempre a los intereses de sus semejantes..." (ibídem). A la "relación mutua de dependencia" vuelve a referirse más tarde (ibídem, p. 69); o a la "mutua penetración de cada uno por todos y de todos por cada uno", de forma que "nada que atañe a la totalidad permanece extraño al individuo, puede ser indiferente para el bien de la totalidad" (ibídem, pp. 170-171). Por eso "el principio general solidarista no es otro... que la responsabilidad de todos los individuos, grupos y clases en orden al bien común de la sociedad entera" (ibídem, p. 190), organizando las "relaciones sociales entre los individuos de tal manera que en lo tocante a sus intereses no tanto aparezcan éstos como divorciados entre sí, sino más bien como socios y compañeros, con igualdad de derechos y prestándose mutua ayuda" (Alfredo PLOTZ, cit. en H. PESCH, Tratado..., op. cit, p. 195).
- Se trata, pues, de lograr como objeto la "dependencia recíproca entre los miembros de la sociedad... encaminados al bien común de todos ellos, como un estado dentro del cual los individuos no pueden considerarse seres aislados entre sí, con la misión de procurar cada uno exclusivamente para sí propio, y libres de toda obligación para con los demás, sino miembros ligados por los deberes de mutua consideración y asistencia" (H. PESCH, Tratado..., op. cit, p. 195). En ese sentido serían distinguibles varias formas o grados de solidaridad; en concreto PESCH señala la solidaridad humana universal, la solidaridad jurídico-social de todos los conciudadanos de un Estado, y la solidaridad de los compañeros de profesión o de clase (ibídem, p. 204).
- (29) Esa idea del sistema intermedio, aunque aplicada a la organización económico-social está formulada también nítidamente por H. PESCH (Tratado..., op. cit, pp. 154, 197, 199, 202 y 207).

- (30) Como dice H. PESCH, "no se niega al individuo toda libertad, toda espontaneidad y toda responsabilidad de sí mismo, sino solamente la libertad absoluta, entendido que el hombre no ejerce sus operaciones libres en un estado de aislamiento, sino en el seno de la sociedad, y, por consiguiente, no debe olvidar que es miembro de una unidad orgánica y parte de un todo superior a él (*Tratado...*, op. cit, p. 188). Por eso, la organización solidarista se establece "respetando y conservando cuidadosamente toda legítima libertad, iniciativa y autonomía económica de los individuos y agrupaciones de individuos" (*ibídem*, p. 200). Porque esa no eliminación de las actuaciones de los hombres y de los grupos se debe al convencimiento de la utilidad de la iniciativa privada: "el desarrollo de las fuerzas personales y de las colectivas de orden privado, los esfuerzos para valerse y ayudarse a sí propios, así los individuos como las corporaciones, son cosas de suma importancia para la prosperidad de un pueblo" (*ibídem*, p. 207).
- (31) "La durable armonía de intereses". dice PESCH (*Tratado...*, op. cit, p. 209). Por eso, añade, el solidarismo "proclama... la interdependencia, la totalidad, la comunidad de los intereses,... pero por otra parte... mantiene toda legítima libertad de los individuos y asociaciones de individuos" (*ibídem*, pp. 202-203. Subrayado del autor).
- (32) Pues, "el solidarismo quiere el reconocimiento de los derechos y la mayor libertad posible de movimientos para todo ciudadano y para toda agrupación intranacional" (H. PESCH, *Tratado...*, op. cit, p. 200).
- (33) Por eso recuerda PESCH que "la voluntad individual o de grupo deben adaptarse positiva y negativamente a las exigencias del Derecho social, al derecho y al bien superior de toda la sociedad y, en su caso, ceder y sacrificarse en favor suyo, de conformidad con los principios que rigen la colisión de derechos" (*Tratado...*, op. cit, p. 190). Porque si bien " el solidarismo quiere el reconocimiento y la mayor libertad posible de movimientos para todo ciudadano y para toda agrupación intranacional" (*ibídem*, p. 200), "exige también que los intereses privados y de grupo se subordinen al bien común de toda la sociedad" (*ibídem*). Ese y no otro es el sentido de que "el solidarismo... coloca todas las fuerzas, las individuales, las sociales y las políticas al servicio de la totalidad" (*ibídem*, p. 219).
- (34) El propio PESCH alude al tema al recordar el origen etimológico del "solidarismo". "Solidum, en el más pleno sentido de la palabra, sería un todo perfecto (indiviso) compuesto de elementos firmemente unidos... La frase in solidum obligare (estar obligados solidariamente) corresponde a la relación 'uno por todos y todos por uno'; por consiguiente, a la esencia o núcleo del 'solidarismo'..." (*Tratado...*, op. cit, p. 201). Y recuérdese que esa concepción de la solidaridad está arraigada en el mundo jurídico, tanto en el Derecho privado, donde se ha acuñado, por ejemplo, la institución de las obligaciones solidarias (Código Civil, arts. 1137 y siguientes), como en el Derecho Público; por ejemplo, la solidaridad de todos los miembros del ejecutivo en su responsabilidad política ante el Parlamento, de que encontramos eco en la historia constitucional inglesa (Cfr. Discurso de Lord North sobre una moción de cen-

sura al Almirantazgo, en L. SANCHEZ AGESTA, Documentos constitucionales y textos políticos, op. cit, pp. 57-58) y que hoy recoge expresamente nuestra Constitución, cuyo art. 108 dispone que "el Gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados", pues, como señala Lord North, en su discurso antes citado, "habría una falta en común o no habría falta".

- (35) Este planteamiento puede contemplarse también, aunque aplicado en otro ámbito más general, en la obra de H. PESCH, cuando afirma que el solidarismo consiste en "una organización que, respetando y conservando cuidadosamente toda legítima libertad, iniciativa y autonomía económica de los individuos y agrupaciones de individuos, establezca positiva y negativamente, en cuanto esto es hacedero, mediante la cooperación de organizaciones profesionales, la armonía de los intereses privados y de la libre actividad con los postulados de la justicia y del bien común" (Tratado..., op. cit, p. 200) (Los subrayados son nuestros). La idea general está luego desarrollada, sobre todo en este aspecto de los límites de la actuación de los grupos como consecuencia de la superioridad de los intereses generales: "el solidarismo quiere el reconocimiento de los derechos y la mayor libertad posible de movimientos para todo y para toda agrupación intranacional. Pero exige también que los intereses privados y de grupo se subordinen al bien común de toda la sociedad; que la libertad encuentre sus límites en el orden, en los derechos de los demás miembros y en los de todo el pueblo" (ibídem). Porque la actuación privada debe tener en cuenta "los deberes y los derechos que resultan de la misma conexión y mutua dependencia social y de las exigencias del bien común" (ibídem, p. 203). Por eso, "siempre que las consecuencias de una acción u omisión afectan al orden de la comunidad, queda limitada la libertad del individuo" (ibídem, p. 187); negando así su "libertad absoluta, atendido que el hombre no ejerce sus operaciones libres en un estado de aislamiento, sino en el seno de la sociedad, y, por consiguiente, no debe olvidar que es miembro de una unidad orgánica y parte de un todo superior a él" (ibídem, p. 188); pues el "solidarismo... coloca todas las fuerzas, las individuales, las sociales y las políticas al servicio de la totalidad" (ibídem, p. 219).

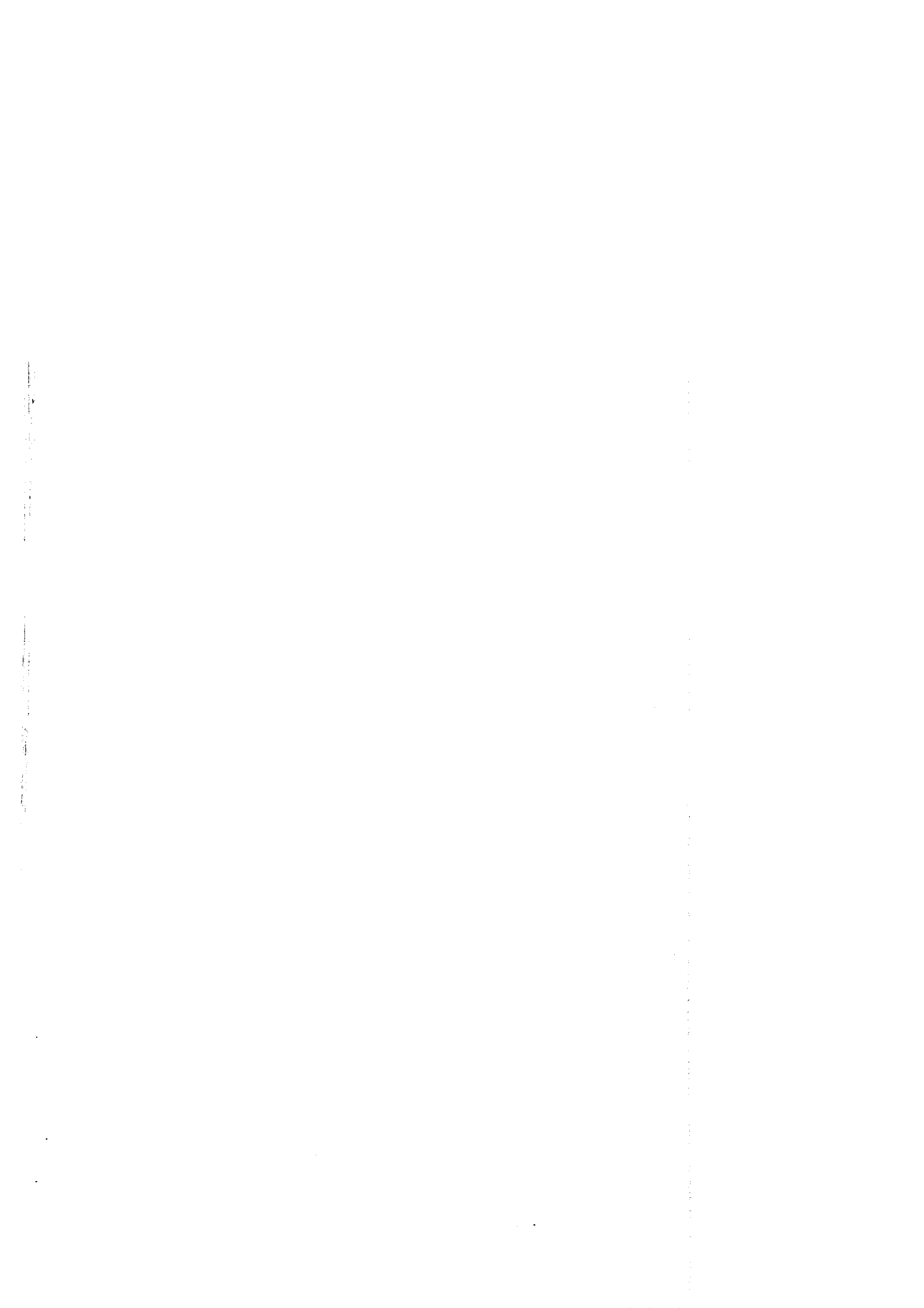
La idea de la participación en las tareas comunes también es destacada por PESCH, cuando se refiere a "la corresponsabilidad de todos los individuos, grupos y clases al bien común de la sociedad entera..." (ibídem, p. 190) (Los subrayados son nuestros).

- (36) Sobre esa supremacía, véase nota 33.
- (37) Los caracteres de ese sistema solidarista están enunciados con plena nitidez por el propio PESCH (Tratado..., op. cit, pp. 227-229);
- 1°.- "Como fundamento natural y de hecho, la mutua dependencia entre unos hombres y otros, entre el bienestar de unos y el bienestar de los demás..."
 - 2°.- La solidaridad se manifiesta como principio jurídico y como deber moral para el Estado y para los ciudadanos, que recla-

ma en primer lugar "la subordinación del interés particular al interés común".

3º.- "La solidaridad como principio libremente unitivo en orden a las variadísimas formas de libre cooperación, para bien de cualesquiera personas asociadas por el vivo sentimiento de la mutua dependencia y de la comunidad de intereses, sin perjuicio del bien común".

- (38) Pues, como el propio PESCH señala, la realización del sistema solidarista tiene unas dimensiones histórica y geográfica determinadas; es decir, la articulación concreta de sus principios se manifiesta de diferente forma según el lugar y el momento histórico, pues "el hombre y la sociedad no existen.. sino bajo condiciones históricas determinadas" (*Tratado...*, op. cit, p. 190. Subrayado del autor); "la aplicación concreta de todos los principios y leyes generales depende, según esto, de las condiciones y necesidades concretas de cada caso... No puede hacerse de conformidad con un esquema abstracto, sino que debe amoldarse en su forma y extensión particulares a las circunstancias de tiempo y de lugar" (*ibídem*). Y en concreto, "el modo y forma concretos de esta sujeción (de los intereses particulares al bien común) son históricamente variables" (*ibídem*, p. 203)
- (39) Como ha puesto de manifiesto nuestra mejor doctrina. Así J.DE ESTEBAN , "Constitución española y Constituciones europeas", *D.A.*, núm. 189, 1981, pp. 271 ss; y E. GARCIA DE ENTERRIA, "Estudio preliminar", cit, p. 16.
- (40) A ese carácter de aventura se ha referido José María GIL ROBLES en un pequeño, pero valioso, libro titulado precisamente La aventura de las autonomías (Rialp. Madrid, 1980). En parecido sentido SANCHEZ AGESTA ha podido decir que el establecimiento del sistema autonómico "es, sin duda, una audacia. Y como todas las audacias, de un destino azaroso" ("Algunos caracteres...", cit, p. 17). Por eso, el nuevo perfil del Estado es "el más original, y por eso mismo el más audaz y azaroso del texto constitucional" (*ibídem*, p. 18).
- (41) En eso la coincidencia de la Doctrina es total; por todos J. DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit, II, pp. 337-338.
- (42) L. VANDELLI, El Ordenamiento español de las Comunidades Autónomas, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982, p. 408.
- (43) En ese sentido, E. GARCIA DE ENTERRIA, "La primacía normativa del título VIII de la Constitución. Introducción al estudio del artículo 149 de la Constitución", *R.E.D.A.*, núm. 33, 1982, pp. 290 a 292. La idea de la "desconstitucionalización de la estructura territorial del Estado" había sido defendida por P. CRUZ VILLALON en su trabajo "La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa", Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, núm. 4, monográfico, 1981, pp. 53-63, en espec. p. 59.



TITULO PRIMERO

TEORÍA GENERAL DE

LA ORGANIZACION TERRITORIAL DEL ESTADO

CAPITULO PRIMERO

El tema de la organización territorial del Estado ha presentado a lo largo de los tiempos perfiles confusos; los términos de nación, nacionalidad, país, región... han tenido -y tienen- los más diversos sentidos e interpretaciones. Lo que en el fondo se plantea, con todos los matices que se quiera, es determinar si el poder del Estado es ejercido por él con exclusividad o le comparten las entidades territoriales inferiores que le componen. Fácilmente se comprende que las alternativas son muy variadas, aunque tradicionalmente los autores han distinguido dos modelos o tipos extremos (Estado unitario y Estado federal) y uno intermedio (Estado regional) (1). Esta clasificación responde a la realidad jurídico-política de los diferentes Estados existentes; aunque -como veremos posteriormente- la distinción entre esos modelos dista mucho de ser nítida, la Doctrina se ha afanado, con desigual fortuna, en señalar sus peculiaridades más notables.

Sin ánimo de examinar con profundidad la naturaleza territorial del Estado, parece conveniente prestar atención a tres criterios: el origen y la soberanía del Estado; la distribución de competencias y las relaciones entre el Estado y sus entidades integrantes.

A) Origen del Estado/soberanía. Según la clásica tesis, el Estado federal se formaría por el pacto de varias entidades soberanas preexistentes, de forma que esos Estados-miembros y la Fede-

ración serían cosoberanos (2). En el Estado regional, las regiones recibirían su autonomía por un acto de soberanía estatal. En el Estado unitario, corresponde a él la soberanía y el total ejercicio del poder. La diferencia de origen entre el autogobierno de los Estados-miembros y las regiones determinaría dos importantes consecuencias, que algunos autores consideran las notas distintivas del Estado federal y regional: (3)

a) Autonomía constitucional del Estado-miembro. Cada Estado de un Estado federal tiene su propia Constitución, de donde se deduce la existencia de una duplicidad constitucional (Constitución federal y Constitución de los Estados-miembros); por el contrario, en un Estado regional, existe sólo la Constitución del Estado y unos Estatutos de las regiones, aprobados por ese Estado.

b) Participación de los Estados-miembros en la formación de la voluntad federal (4), a través de dos instrumentos:

1) Existencia de una segunda Cámara, representativa de los Estados-miembros.

2) Participación de los Estados-miembros en la reforma de la Constitución federal.

B) Distribución de competencias. Por un lado, se señala que las competencias de un Estado-miembro de una Federación son más amplias e intensas que las de una Región. Por otro, es lugar común afirmar que la distribución de competencias en un Estado federal se realiza mediante un sistema de listas, cada una de las cuáles enumera las competencias del Estado federal y los Estados-miembros, atribuyéndose la cláusula residual de competencias a estos Estados-miembros; por el contrario, en un Estado regional, las competencias no atribuidas

expresamente a las regiones, corresponden al Estado.

c) Relaciones entre los Estado-miembros/Regiones y el control del Estado.

a) Igualdad entre los Estados-miembros del Estado federal, frente a la posible diversidad constitucional de las regiones.

b) Tendencia a la "libertad" en las relaciones entre los Estados-miembros, dada la "confusión de competencias que obliga al poder central a negociar con los Estados, más que a darles órdenes" (5).

c) Mayor control del Estado sobre las regiones, mediante (6):

1) Control de la legislación regional por órganos estatales, in existentes en los federalismos, donde los conflictos son resueltos por un Tribunal Constitucional.

2) Poder de suspensión por el Estado de los órganos de Gobierno regionales.

Más adelante tendremos ocasión de comprobar si estas tesis responden a la realidad, o si la cuestión ha de enfocarse desde otra perspectiva.

NOTAS

- (1) AMBROSINI, "Un tipo intermedio di Stato fra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale", R.T.D.P., 1933, p. 92 y ss; J. FERRANDO BADIA, El Estado unitario, el federal y el Estado regional, Ed. Tecnos, Madrid, 1978.
- (2) Esta tesis no goza de aceptación pacífica. Ver L. SANCHEZ AGESTA, Principios de Teoría Política, Ed. Nacional, 1972, p. 465; y M. GARCIA PELAYO, Derecho Constitucional Comparado, Madrid, 1959, pp. 215-146.
- (3) G. BURDEAU, Traité de Science Politique, II, París, 1967, p. 387; Ch. DURAND, "El Estado federal en el Derecho positivo", en El federalismo, Tecnos, Madrid, 1967, pp. 177-191 ss. Ver Ignacio M. DE LOJENDIO, "Autonomía y consenso", en Federalismo y regionalismo, Madrid, CEC, 1979, pp. 68 ss.
- (4) LE FUR, Confédération d'Etats et l'Etat fédéral, París, 1896, p. 586.
- (5) A. HAURIOU, Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, Ariel, Barcelona, 1971, p. 179.
- (6) S. MUÑOZ MACHADO, "El Gobierno y la Administración regional", en Autonomías regionales. Aspectos políticos y jurídicos, I, Madrid, 1977, p. 368.

CAPITULO SEGUNDO

SOLUCIONES CONSTITUCIONALES CLASICAS.- (1)

1. EL ESTADO UNITARIO: FRANCIA.

La generalidad de los autores coinciden en señalar a Francia como prototipo de Estado unitario (2). El carácter unitario del Estado francés ha de vincularse a la Revolución, y sus ideas de igualdad ante la ley y centralización. Como medio de abolición de antiguos privilegios locales, SIEYES defendió la necesidad de que Francia se rigiese por las "mismas leyes", entendidas como manifestación de la voluntad nacional (3), proponiendo la sustitución de la vieja división en regiones por el "recorte geográfico de Francia en un tablero de damas" (TAINÉ); esto es, la división en departamentos, regidos por "prefectos", cuya función era ejecutar una legislación única. Estado unitario significa, pues, conforme al modelo francés, la legislación uniforme, establecida por el Estado para todo el territorio nacional y aplicada por igual en él por funcionarios estatales.

Fieles a esta concepción, la Constitución de 1.946 (art. 1º) y la vigente de 1.958 (art. 2) definen a Francia como "República indivisible". El Tít. XI de este último texto constitucional, tras enumerar municipios, departamentos y territorios de ultramar, manifiesta que podrá crearse por ley "cualquier otra colectividad territorial" (art. 72 primero). Las colectividades se administrarán mediante consejos elegidos, en las condiciones señaladas por la ley; en los departamentos y territorios, el delegado del Gobierno está encargado de los intereses nacionales, de la fiscalización administrativa y del respeto a las leyes (art. 72 tercero). Por último, el art. 24 declara que el Senado "asegurará la representación de las colectividades territoriales de la República".

2. EL ESTADO FEDERAL.-

A) ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA. (4).

Quizá sean los Estados Unidos el modelo más clásico de federalismo, cuya implantación está en el origen mismo de la Constitución de 1.787. En el sistema americano hallamos los rasgos más típicos del Estado federal:

- a) Idea del "pacto como origen de la Unión.
- b) Limitación de los poderes de la Unión (art. 1), considerándose se sobreentendidos los poderes de los Estados-miembros (enm. 10°).
- c) Concepción del federalismo como "dual" (5): duplicidad de órganos de gobierno y de órdenes constitucionales y legales (Unión y Estados-miembros).
- d) Participación de los Estados en la formación de la voluntad federal, a través de su igual presencia en el Senado, y su intervención en la reforma de la Constitución de la Unión (art. 5°).
- e) Atribución a un Tribunal Supremo de la competencia para entender de las controversias entre dos o más Estados, o con la Unión (art. 3, sec. 2°).

B) REPUBLICA FEDERAL ALEMANA. (6).

Aunque pueden encontrarse antecedentes históricos (7), el actual federalismo alemán fue establecido en la Ley de Bonn de 1.949, por acuerdo de las potencias ocupantes (art. 20.1), quizá para facilitar la posible reunificación alemana. El sistema alemán tiene, pues, origen y perfiles peculiares, bastante

alejados de los norteamericanos.

La Constitución alemana parece, en primer término, resolver el problema de la soberanía, atribuyéndosela a la Federación (art. 20, 2; 24, 1). Las notas básicas del Estado alemán han de referirse así a los criterios de distribución de competencias y de organización del poder. De conformidad con la última redacción del texto constitucional, la distribución de competencias responde al siguiente esquema:

.- Legislación:

- 1) Competencia de los "länder" cuando la Ley Fundamental no la confiera expresamente a la Federación (art. 70.1).
- 2) Competencia exclusivas de la Federación (art. 73), que pueden delegarse por ley federal (art. 71).
- 3) Competencias exclusivas de los "länder" en muy escasas materias (arts. 70, 71, 72, 105).
- 4) Competencias concurrentes (art. 74). Constituye un capítulo muy extenso e importante, regulados sobre los principios de predominio de la legislación federal (art. 72) y derecho de la Federación a dictar normas básicas en determinadas materias (art. 75).

.- Ejecución y administración.

Corresponde a los "länder", en principio, la ejecución de las leyes federales (art. 83), salvo determinados sectores que habrán de ser gestionados directamente por la Administración federal. (art. 87 a 89). La Ley de Bonn prevé dos supuestos de ejecución por los Länder, como competencia propia (arts. 83-84) o por delegación de la Federación (art. 85).

.- Administración judicial.

Se reconoce la existencia de tribunales de los "länder" (art. 92).

Hay que resaltar las importantes modificaciones constitucionales en materia financiera y presupuestaria, tendentes a suprimir el principio tradicional de la autonomía económica de la Federación y los "länder", a través de la uniformidad fiscal en todo el Estado (8).

La participación de los "länder" en la formación de la voluntad federal se realiza, especialmente, a través de una cámara del Parlamento que los representa: el "Bundesrat" o Consejo Federal.

Las relaciones entre los "länder" y la Federación acusan un evidente predominio de ésta; así, primacía general del derecho federal sobre el derecho de los "länder" (art. 31); derecho del Gobierno federal, con aprobación del Bundesrat, a exigir a los "länder" el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales (art. 37); derecho del Gobierno a vigilar y dar instrucciones a los gobiernos de los "länder" cuando ejecuten leyes federales (art. 84), pudiendo dictar disposiciones administrativas generales (art. 85) y refiriéndose la vigilancia federal tanto a la legalidad como a la conveniencia de la ejecución (art. 84, 5).

Por último, cabe señalar que los conflictos entre la Federación y los "länder" y de éstos entre sí, se resuelven por la Corte Constitucional Federal (art. 93, 3-4). (8 bis).

3. EL ESTADO REGIONAL: ITALIA (9).

El ejemplo más conocido -y probablemente el único- de Estado regional sea el italiano, establecido por la Constitución de 1.947, siguiendo el modelo de "Estado integral" de nuestra 2ª República. Conviene pues, precisar, las notas peculiares del sistema italiano.

a) Generalización a todo el Estado del sistema de autonomías regionales, entendidas como elemento estructural de la organización estatal (art. 114). La propia Constitución establece el número y la denominación de las regiones, distinguiendo entre regiones de estatuto especial y regiones de estatuto ordinario (art. 116). Los estatutos "especiales" (5 regiones) se aprueban por "ley constitucional" -alguno anterior a la propia Constitución- y suponen una potestad legislativa más intensa, determinadas competencias exclusivas etc. Por el contrario, la autonomía de las quince regiones con estatuto común se acomoda al marco de la Constitución, disponiendo sólo de competencias legislativas en el conjunto de materias taxativamente enumeradas y en el marco de los principios fundamentales establecidos por las leyes del Estado (art. 117); la ejecución y administración de esas materias también corresponde a las regiones (art. 118).

b) Participación de las Regiones en el Estado a través del Senado, cámara legislativa elegida sobre base regional, en función de la población (art. 57)

c) Importante control del Estado sobre las regiones:

1) Existencia de un Comisario del Gobierno, con funciones de coordinar las actuaciones administrativas regionales y estatales (art. 124) y de visar las leyes regionales para su envío al Gobierno (art. 127).

2) Facultades del Gobierno de devolver a la Cámara regional para nuevo examen las leyes regionales, cuando estime que exceden las competencias de la región o son contrarias a los intereses del Estado o de otra región (art. 127, 3); si es aprobada de nuevo por mayoría absoluta, el Gobierno puede someterla al Tribunal Constitucional (control de legalidad) o al Parlamento (control de oportunidad) (art. 127, 4).

3) Facultad del Presidente de la República de disolver el Consejo Regional, por sus actuaciones contrarias a la Constitución, graves violaciones de la ley, falta de mayoría que impida su funcionamiento o razones de seguridad nacional (art. 126).

4) Control de legitimidad de los actos administrativos de la región por un organismo del Estado en los términos señalados por las leyes de la República (art. 125).

d) Competencia del Tribunal de Garantías Constitucionales para entender de los conflictos de atribución entre el Estado y las regiones y de éstas entre sí (art. 134).

Finalmente, no debe olvidarse que la consolidación del Estado regional italiano ha sido dificultosa; realmente, las regiones con estatuto ordinario no se han puesto en marcha hasta 1.971 con las elecciones de los Consejos regionales y la aprobación de los Estatutos.

NOTAS

- (1) Con carácter general, véase F.J. GARCIA FERNANDEZ, "Repertorio bibliográfico sobre federalismo, nacionalismo y regionalismo", en Rev. Dep. D. Político, U.N.E.D., núm. 5, 1979-80, pp. 241-287.
- (2) L. SANCHEZ AGESTA, Curso de Derecho Constitucional Comparado, Madrid, 1980, pp. 268-269.
- (3) T.R. FERNANDEZ ha señalado el carácter progresista que tuvo en su momento la centralización política y jurídica; "La organización territorial del Estado y la Administración Pública en la nueva Constitución", en Lecturas sobre la Constitución española, Madrid, 1978, U.N.E.D., I, p. 345.
- (4) L. SANCHEZ AGESTA, Curso..., op. cit, pp. 185-188; A. HAURIUO, Derecho Constitucional..., op. cit, pp. 172-175; A. MATHIOT, "El federalismo en los Estados Unidos" en El federalismo, op. cit, pp. 227 ss.
- (5) L. SANCHEZ AGESTA, Curso..., op. cit, p. 185.
- (6) A. PADILLA, en L. SANCHEZ AGESTA, Curso..., op. cit, pp. 321-327; BOURTHOM MIEUX, "Fédéralisme et démocratie dans la Constitution de Weimar et la Loi fondamentale de Bonn", en Rev. Int. D. comp., 1950, p. 27; H.A. SCHNARZ-H. VON WAHLENDORF, "Une notion capitale du droit constitutionnel allemand: la 'Bundestreue' (fidélité fédérale)", RDPSP, n°. 3, 1979, p. 769.
- (7) Hans-jurgen PUHLE, "Problemas del federalismo alemán"; en Federalismo y regionalismo", op. cit, pp. 87-97.
- (8) A. PADILLA, en SANCHEZ AGESTA, Curso..., op. cit, p. 322-325.
- (8)
bis véase, infra, pp. 887 ss.
- (9) La bibliografía sobre el regionalismo italiano es muy extensa; v.g. A. PADILLA, en SANCHEZ AGESTA, Curso..., op. cit, pp. 349-354; y "La organización regional italiana", Rev. Estudios Sociales, nûms. 23-24, 1979-80, pp. 35 ss; T.R. FERNANDEZ, "Aspectos institucionales del regionalismo", en Las autonomías regionales. Aspectos políticos y jurídicos, op. cit, pp. 324-330; E. ARGULLOL MURGADAS, La vía italiana a la autonomía regional, IEAL, Madrid, 1977; J. FERRANDO, Las autonomías regionales en la Constitución italiana del 27 de diciembre de 1947, IEP, Madrid, 1962; P. FERRARI, Les régions italiennes, EUF, París, 1972; E. GIZZI, Manuale de Diritto Regionale, Giuffrè, Milán, 1972; G. LA BARBERA, Diritto Pubblico Regionale, Giuffrè, Milán, 1973; C. PALAZZOLI, Les régions italiennes, UGLJ, París, 1966.

CAPITULO TERCERO.

LAS NUEVAS TENDENCIAS.

1. LA "CRISIS" DEL FEDERALISMO: DEL FEDERALISMO DUAL AL FEDERALISMO COOPERATIVO.- (1).

Como señala T. R. FERNANDEZ (2), las ideas de pacto y cosoberanía, presentes en la formación histórica de los federalismos, constituyen residuos míticos que poco o nada tienen que ver con los Estados federales de nuestros días.

Desde luego, no parece necesaria una amplia referencia a los "federalismos nominales" (K. LOEWENSTEIN) repartidos por el mundo:

- a) Estados iberoamericanos (3), cuya estructura federal -establecida a imitación de los Estados Unidos- carece de entidad real, no sólo por el predominio de los Estados-miembros determinados, sino, sobre todo, por la intervención discrecional de la Federación en los Estados "para mantener el orden constitucional y la forma republicana de gobierno".
- b) Estados surgidos de la descolonización británica (4).
- c) Estados socialistas europeos, donde las fórmulas federales -en ocasiones revestidas de paradójica intensidad -sucumben por la constitucionalización paralela del "centralismo democrático" y del partido único; puede pensarse, incluso, si son compatibles los principios de distribución del poder (base del federalismo) y la concentración de poder (fundamento de los Estados autocráticos). (5).

Pero no es preciso llevar la cuestión por ese terreno. La observación de cierto declinar del federalismo (6) es paten-

te , incluso, en los Estados en que tenía arraigo consolidado. Los casos de los Estados Unidos y la República Federal Alemana son significativos en ese sentido; y puesto que antes los habíamos señalado como modelos federales, no es ocioso detenernos un momento en las grandes líneas de su evolución.

Las razones de ese declinar del federalismo deben buscarse en la debilidad de los argumentos que pretendían sustentarle, pero especialmente, en problemas de eficacia, surgidos con los tiempos, que han determinado modificaciones constitucionales y legislativas sustanciales. El papel de los Tribunales Constitucionales ha sido, a este respecto, decisivo.

A) La célebre teoría del pacto y la soberanía exige hoy múltiples matizaciones. Y no nos referimos sólo a la polémica sobre la crisis del concepto de soberanía del Estado. Por un lado, es preciso advertir que el pacto, como origen histórico del Estado federal, existió en algunos casos (Estados Unidos), pero puede no presentarse -como señala GARCIA PELAYO (7)- en aquellos Estados unitarios que pasen a organizarse, por distintas razones, federalmente.

Pero, además, la cuestión de la soberanía debe entenderse -y éste fue su sentido originario (BODINO)- como potestad de promulgar y derogar leyes. Recuérdese que tanto los Estados de una Federación como las regiones de un Estado regional tienen, con los límites y las diferencias que se quieran, potestad legislativa; ambos entes serían, pues, en cierto sentido, soberanos; como lo sería el Estado que les engloba.

Por otra parte, las dos consecuencias más importantes de aquella tesis (autonomía constitucional de los Estados miembros y su participación en la voluntad federal) han de matizarse. Así, la potestad de autoorganización tiene, tanto para los Estados-miembros como para los estatutos regionales, el límite

de la Constitución federal (art. 28, 1 Ley de Bonn; art. 147, 1 Constitución española etc.). Lo cual significa que, aunque con distinto origen (pues los Estatutos regionales son aprobados por un acto del Estado), la amplitud de la autoorganización en cada caso depende, sobre todo, de las previsiones de la Constitución del Estado. Además, la Cámara de representantes de los Estados-miembros (Senado norteamericano, Bundesrat alemán) puede también existir en los Estados regionales (Senado italiano).

B) En orden a las competencias, es nota común a todos los federalismos (Estados Unidos, Alemania, Suiza...) la progresiva asunción de competencias por el poder central, en detrimento de los Estados-miembros. En Alemania, la tendencia centralizadora ha sido constante, sobre todo, la unificación económica y fiscal (28). En los Estados Unidos, el proceso ha sido idéntico, merced especialmente a la interpretación centralizadora de la Constitución dada por el Tribunal Supremo (29). La clave constitucional debe buscarse en la "cláusula de poderes inherentes o implícitos" (art. 1, sec. 8º, 18) que autorizaba al Congreso de la Unión a "dictar las leyes que fueran necesarias y convenientes" para poner en práctica sus competencias, previamente atribuidas. Un golpe duro para la vieja tesis de la doble soberanía supuso el fin de la guerra de secesión y la enmienda XIV; pero la definitiva liquidación del inicial federalismo utópico tuvo lugar durante el "New Deal" de ROOSEVELT, con la creación del impuesto federal sobre la renta, la realización de obras públicas nacionales, el establecimiento de agencias administrativas federales etc. En suma, del federalismo americano queda sólo la "dualidad" de órganos (Gobernador, Congreso y Tribunal Supremo de los Estados y de la Federación), mientras la "dualidad" de funciones se ha transformado en "cooperación" de las funciones estatales y federales (10).

También en relación con las competencias, hay que señalar que la atribución del poder residual a los Estados-miembros

(Estados Unidos, Alemania) no es consustancial al Estado federal; existen casos, como Canadá, India, Venezuela o Sudáfrica, en que esa cláusula juega en favor de la Federación. "A sensu contrario" nada impide que la cláusula "pro regione" esté presente en el Estado regional.

C) Acerca del control del Estado sobre los Estados-miembros/regiones, conviene dejar sentados algunos puntos:

1) El control de las leyes regionales por órganos estatales no es norma general del Estado regional, sino más bien peculiaridad del regionalismo italiano. En teoría, puede existir sólo el control del Tribunal Constitucional, analógicamente a los sistemas federales.

2) El poder de suspensión de los órganos regionales por el Gobierno central también puede darse en los regímenes federales (11), como medidas excepcionales, por incapacidad del Gobierno estatal o para imponer las leyes o decisiones de los Tribunales federales.

3) El aumento del poder federal en las competencias concurrentes es patente, con primacía de sus propias normas (Alemania).

4) Constituye un control indirecto, pero eficaz, la existencia de partidos de ámbito nacional, determinante de un elevado grado de homogeneidad política.

Llegados a este punto, surge una pregunta: ¿a qué se deben estas mutaciones tan notorias? Para BURDEAU (12), en el S. XIX los Estados federados tenían sus propios fines y habían creado la Federación para realizar en su nombre tareas comunes; sin embargo, en nuestros días es la Federación quien determina y asume los fines políticos y sociales, con lo cual los Estados-miembros dejan de ser "centros de decisiones autónomas" para

convertirse en agentes descentralizados de las funciones federales (13).

La consecuencia más visible ha sido el progresivo acercamiento entre el Estado federal y el regional, e, incluso, el unitario, cuyos perfiles prácticos son, en ocasiones, difícilmente deslindables (14).

2. LA EVOLUCION DE LOS ESTADOS HACIA EL "REGIONALISMO".- (15)

Curiosamente, el declinar de los federalismos ha coincidido con la evolución de los Estados unitarios hacia fórmulas descentralizadoras de diferentes signo, fundadas también en razones de eficacia, aunque con innegables componentes históricos y emocionales. Ello implica la creación de nuevos "centros de decisión" (16) que permitan el acercamiento de los gobernantes a los gobernados y la intervención de éstos en la resolución de sus propios problemas. Ambos elementos -racional e histórico- ha determinado la llamada "crisis del Estado-nación" o Estado unitario centralizado.

Una inmediata curiosidad nos obliga a ocuparnos del modelo francés, prototipo del Estado unitario (17). Ante todo, debe decirse que la recepción en Francia de las ideas regionalistas ha sido muy escasa. La descentralización se ha ensayado por la fórmula del regionalismo administrativo, o funcional, como instrumento de la planificación del desarrollo económico, que tuvo su origen en el IV Plan (1.962-1.965). El fracaso de la iniciativa regional de DE GAULLE determinó el carácter restrictivo de la Ley regional de 5 de abril de 1.972; las regiones institucionalizadas en esta norma son -según T. R. FERNANDEZ-meros organismos autónomos de reducida capacidad gestora y financiera, que ha permitido sólo identificar las regiones históricas francesas. No obstante lo cual, problemas como los de Bretaña y Córcega permiten hacer pensar que el regionalismo francés es una cuestión abierta que, en un futuro no lejano, va a exigir grandes dosis de prudencia e ingenio.

En el caso de Bélgica ofrece perfiles propios, determinados en gran medida por los problemas lingüísticos y culturales entre las Comunidades valona y flamenca (18). Tras una inicial regionalización económica, (Ley de 15 de julio de 1.970), la reforma constitucional de 1.969-1.971 introdujo una nueva fórmula regionalizadora, basada en la distinción neta entre dos tipos de regiones: las culturales y lingüísticas, y las regiones propiamente dichas.

a) Las comunidades culturales son tres: francesa, neendarlesa y alemana (art. 3 ter), representadas en unos Consejos Culturales, que regulan por ley las materias de orden cultural enumeradas en el art. 59 bis de la Constitución. La experiencia parece haber sido positiva (VAN IMPE).

b) Las regiones "stricto sensu" se contemplan en el art. 107 quater (valona, flamenca y bruselense), remitiéndose su regulación específica a una ley. Problemas de diverso tipo (fundamentalmente, económicos) han impedido la mayoría cualificada precisa para su aprobación. Con carácter provisional, se ha aprobado la Ley de 1 de agosto de 1.974 (TINDEMANS), que institucionaliza unos Consejos Regionales y los Comités Ministeriales Regionales. La experiencia de esa ley es escasa y no pueden aún sacarse conclusiones.

En todo caso, lo más peculiar del modelo belga ha sido la distinción tajante entre las nacionalidades culturales y las regiones como forma de estructuración jurídico-política del Estado, ajena a los conflictos culturales. No es aventurado pensar que, tal vez, Bélgica evolucione en el futuro hacia un sistema federalizado.

En todo caso, lo más peculiar del modelo belga ha sido la distinción tajante entre las nacionalidades culturales y las regiones como forma de estructuración jurídico-política del Estado, ajena a los conflictos culturales. No es aventurado pen-

sar que, tal vez, Bélgica evolucione en el futuro hacia un sistema federalizado.

También Gran Bretaña, se ha producido una corriente descentralizadora con los proyectos de "devolución de poderes" a Escocia y Gales, territorios que históricamente han gozado de importante tradición jurídico-política y autonomía local (19). Se trata de un sugestivo ensayo, iniciado con el famoso Informe KILBRADON (1.969-1.973) y que, tras una serie de importantes estudios y proyectos, parece contar con un cierto recelo popular (20). Los proyectos parten de un límite a la autonomía: la unidad política y económica de Gran Bretaña; así, no sólo compete al Estado las materias más importantes (relaciones exteriores, orden público, política económica...), sino que se atribuye al Parlamento inglés la facultad, con algunas condiciones, de legislar "sobre cualquier materia y para cualquier parte del Reino Unido". Dentro de ese marco unitario, se concede autonomía política y administrativa a Escocia y Gales, aunque con diferente rango; así, Gales carece de potestad legislativa, mientras Escocia puede aprobar leyes en determinadas materias y ejecutarlas, así como distribuir el crédito global aprobado por el Parlamento. Por último, se hace especial hincapié en la solidaridad, sobre todo en aspectos económicos, mediante la centralización de los ingresos y la descentralización de los gastos.

3. A MODO DE CONCLUSION.-

1) El federalismo "dual" clásico ha evolucionado a un federalismo "cooperativo", cuya característica más acusada es la progresiva ampliación de los poderes y competencias de la Federación y el establecimiento de intensas técnicas de cooperación entre la Federación y los Estados miembros. Como consecuencia, el Estado federal y regional -aún con diferencias en su naturaleza y principios ordenadores- son en la práctica difícilmente deslindables, de modo que cabe la existencia de regiones (v. g Sici-

lia) con análogas cotas de autogobierno a las de muchos Estados-miembros (27).

2) Paralelamente, los Estados unitarios clásicos evolucionan hacia fórmulas de descentralización, aún no consolidadas. El fenómeno, de raíces complejas, aparece en el siglo XX, a partir de la unidad del Estado, como una voluntad de autonomía, e incluso de separación, de entidades territoriales inferiores,

El fenómeno es visible en Europa occidental, vinculado a motivos económicos, funcionales e históricos, compatible con los deseos de integración supraestatal (22).

3) La distinción entre Estado unitario, federal y regional no debe contemplarse a la luz de la teoría clásica de la soberanía, sino en función de la distribución territorial del poder (KELSEN, LOEWENSTEIN, FRIEDRICH). En suma, lo relevante es el volumen y la importancia de las competencias asumidas, de donde la diferencia entre unos tipos de Estado y otros es puramente cuantitativa y no cualitativa.

4) Situados en la perspectiva de la distribución del poder, es preciso distinguir la descentralización política y la descentralización administrativa o funcional. Existe un Estado descentralizado políticamente (federal, regional, etc.) cuando está estructurado en entidades territoriales (Estados-miembros, regiones, nacionalidades, Comunidades autónomas) dotadas de poder político, manifestado en su capacidad para crear normas legislativas propias mediante Asambleas elegidas democráticamente. Frente a tal sistema, el regionalismo administrativo responde a una mera descentralización de las funciones administrativas y los servicios del Estado. Es preciso aclarar que si bien toda descentralización política lleva implícita la administrativa, ésta no entraña necesariamente grado alguno de autogobierno; incluso con frecuencia, puede constituir un instru

mento para evitar la autonomía política. Ambas fórmulas están presentes en las tendencias regionales europeas, aunque progresivamente se va imponiendo el regionalismo político.

5) Las líneas seguidas por los Estados federales, regionales y unitarios, ¿son convergentes? Tal vez podría hablarse de un "Estado autonómico", es decir, un Estado nacional, basado en la unidad política y el reconocimiento del derecho a la autonomía de las comunidades que le integran, dotadas de poder legislativo y órganos de autogobierno en el marco constitucional del Estado (27). El sistema configurado en la Constitución española de 1.978 sería su ejemplo más significativo.

NOTAS

- (1) G. TRUJILLO, "Los problemas planteados por la regionalización del Estado", en *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, CEC, Madrid, 1978; I.M. LOJENDIO, "Autonomía y consenso", op. cit, pp. 83-84.
- (2) "Aspectos institucionales del regionalismo", op. cit, p. 310.
- (3) K. LOWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, p. 380.
- (4) K. LOWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, op. cit, p. 368.
- (5) K. LOWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, op. cit, p. 384.
- (6) El término "déclin du fédéralisme" es utilizado por G. BURDEAU, *Traité de Science Politique*, 2ª ed, tomo IX, LGDJ, París, 1976, pp. 94 ss. Con esa u otra expresión, la mayoría de los tratadistas aluden al fenómeno.
- (7) G. PELAYO, *Derecho Constitucional Comparado*, op. cit, p. 215.
- (8) A. PADILLA, en SANCHEZ AGESTA, *Curso...*, op. cit, pp. 323-325; Hans - Jurgen PUHLE, "Problemas del federalismo alemán", op. cit, p. 108 ss.; J. SIGMANN, "Las aplicaciones del federalismo en Alemania, especialmente desde 1965", en *El federalismo*, op. cit, pp. 281 ss.; M. FREMONT, "L'évolution du fédéralisme allemand depuis 1949", en *Mélanges offerts a Georges Burdeau, Le Pouvoir*, LDGJ, París, 1977, pp. 661 ss; M. FREMONT, "L'évolution du droit public en 1969, Le fédéralisme allemand et les problemes économiques et financiers", *RDPSP*, 1970, p. 535.
- (9) L. SANCHEZ AGESTA, *Curso...*, op. cit, pp. 185-188; A. HAURIOU, *Derecho Constitucional*, op. cit, pp. 432-436 (cita entre las causas del declinar del federalismo americano la asunción de responsabilidades mundiales); T.R. FERNANDEZ, "Aspectos institucionales...", op. cit, pp. 311-312.
- (10) La centralización de competencias ha sido también la tendencia de los Estados regionales, como demuestra la experiencia italiana, a través de las "normas de actuación" y su interpretación por el Tribunal Constitucional; PADILLA en S. AGESTA, *Curso...*, op. cit, p. 351-352.
- (11) DEUSTCH, *Política y Gobierno*, Madrid, 1976, p. 217.
- (12) G. BURDEAU, *Traité de Science Politique*, op. cit, p. 94.
- (13) T.R.FERNANDEZ, "Aspectos institucionales del regionalismo", cit, p. 312.
- (14) Esta es la opinión mayoritaria de los autores; HESSE habla de "Estado federal unitario"; MAZZIOTTI de "Estado unitario descentralizado", (*Studi sulla potesta legislativa delle regioni*, Milán, 1961, p. 1-23). Para otros, el Estado regional es sólo una variedad descentralizada de Esta-

do unitario; GIANNINI, *La Costituzione spagnola de 1931*, Roma, 1934, p. 18; RANELLETTI, *Instituzioni di Diritto Pubblico*, Milán, 1953, pp. 15 ss. Entre nosotros siguen esta tesis, entre otros, T.R. FERNANDEZ y S. MUÑOZ MACHADO. Así, el primero de estos autores, tras analizar los índices más significativos de la evolución de los Estados modernos, concluye que "la identificación apriorística de una frontera precisa entre ambas formas de Estado -el regresivo Estado federal y el emergente Estado regional- es tarea prácticamente imposible" ("Aspectos institucionales del regionalismo", cit, p. 313).

Por su parte, MUÑOZ MACHADO ha podido decir recientemente que "se ha producido una aproximación tan notable entre los sistemas federales modernos y algunas fórmulas organizativas denominadas regionalistas, que se hace cada vez más difícil, en la forma y en el fondo, distinguir entre unos y otros, y más aún teorizar sobre los mismos como si constituyeran formas de Estado distintas y claramente diversificadas (pues) es bien visible la apropiación que se ha producido de las técnicas organizativas federales para aplicarlas a la ordenación de las autonomías territoriales en algunos viejos Estados unitarios, como es el caso del nuestro...Las técnicas jurídicas de ordenación de los poderes en sistemas ordenados sobre la base de autonomías territoriales son, en definitiva, sustancialmente idénticas..." (*Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, I, Civitas, Madrid, 1982, pp. 166-167).

- (15) J. FERRANDO. "Aproximación al concepto de región", *REOP*, 1974; y "La región y el Estado regional", *REOP*, n°47, 1977, pp. 7 ss; "El regionalismo en Europa", *REP*, n°216, 1977, p. 9; T.R. FERNANDEZ, "Las autonomías regionales en Europa: tendencias actuales", *REDA*, n°10, 1976, pp. 431-449; Varios, "La región", *D.A.*, n°169, 1976, Presidencia del Gobierno, Madrid. S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público...*, op. cit, pp. 100-114.
- (16) L. SANCHEZ AGESTA, "Ante los Estatutos", *YA*, 16-X-1979, p. 5; L. COSCULLUELA, "Las vertientes del regionalismo" en *Las autonomías regionales. Aspectos políticos y jurídicos*, op. cit, pp. 210 ss.
- (17) C. GRAS-G. LIVET, *Régions et régionalisme en France du XVIII siècle à nos jours*, PUF, 1977; P. IARUMBE, "La regionalización francesa: la ley de 5 de julio de 1972", *RAP*, n°69, pp. 409 ss; R. LAFONT, *La revolución regionalista*, Ariel, Barcelona, 1971.
- (18) J.A. ALONSO DE ANTONIO, "El sistema regional belga", *Rev. de Estudios Sociales*, núms. 23-24, 1979-80, pp. 101 ss. (y la bibliografía allí citada). R. CHIROUX, "Le compromis constitutionnel de 1971 et les Institutions de la Belgique 'Communautaire et régionalisée'", en *Mélanges...*, op. cit, pp. 637-660; Jan DE MEYER, "Communautés et Régions en Belgique. Nouveaux développements", en *Jahrbuch des öffentlichen rechts der Gegenwart*, Neue Folge, Tübinga, 1978, p. 1; M. HERRERO DE MIÑON, "En torno al conflicto lingüístico belga", *RAP*, n°50, pp. 283; R. SENELE, "La Constitución belga comentada", en *Noticias de Bélgica*, n°158, 1974, y "La reforma del Estado Belga", en *Noticias...*, n°. 171, 1978;

Paul DE STEKHE, La revisión de la Constitución belga, 1968-1971, Fac. Droit de Namur, n.º. 8, 1972; H. VAN IMPE, "La Belgique sous une Constitution révisée", RDPSP, n.º. 2, 1976, p. 463.

- (19) T.R. FERNANDEZ, "La reforma del régimen local inglés (el report de la comisión Recliffe-Maud)" RAP, n.º. 60, pp. 489 ss, y "Aspectos institucionales del regionalismo", cit, pp. 330-335; "Gran Bretaña: las dificultades de la descentralización" en La Documentación francesa, 1977, n.º 313; A. LORENZO, "El proceso de las autonomías en Gran Bretaña: la devolución de poderes a Escocia y Gales", RDPub, n.º. 73, 1978, pp. 817 aa; C. MOINDROT, Les régions britanniques, A. Colin, París, 1971; Libro Blanco sobre la devolución de poderes a Escocia y Gales, trad. en D.A., n.º. 169, 1976, pp. 317 ss; J.A. TORRES SOTO, "El separatismo y el federalismo en el informe Crowter-Kilbradon", notas y trad, en D.A., n.º. 174, 1977, pp. 199 ss.
- (20) En el referéndum autonómico celebrado en marzo de 1979 sólo votaron la autonomía un 11% de la población galesa y un escaso 40 % de escoceses; cit. en A. GUAITA, "Las regiones españolas antes y después de la Constitución de 1978", RDPub, n.º. 76-77, 1979, p. 584.
- (21) Sobre este tema hemos de volver con más detenimiento. Cfr. infra, pp. 801ss.
- (22) Sobre este fenómeno paralelo de "crisis" del Estado nacional ad intra y ad extra, véase el luminoso estudio de L. SANCHEZ AGESTA, "El regionalismo en la perspectiva de la evolución del Estado", Rev. de Estudios Sociales, núms. 23-24, 1979-80, pp. 9-34.
- (23) El término "Estado autonómico" fue propuesto, con éxito, por el profesor SANCHEZ AGESTA ("Diario 16", 1- septiembre-1978; "Algunos caracteres generales de la Constitución de 1978", RDPub, n.º. 74, 1979; "El sistema político de la Constitución española de 1978", Ed. Nacional, Madrid, 1980, p. 344). Esta denominación es seguida, entre otros, por FERRANDO BADIA ("El Estado autonómico: ventajas e inconvenientes" en YA, 28-abril-1979, p. 7).

TITULO SEGUNDO

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

DEL ESTADO ESPAÑOL.

INTRODUCCION.

Parece evidente que un análisis de los antecedentes históricos del Estado autonómico debiera remontarse a los orígenes mismos de la formación histórica de España. Pues, como ha señalado SANCHEZ AGESTA, "la nueva forma de organización del Estado propuesta por la Constitución... responde en cierta manera a la forma histórica de constituirse la unidad de España, desde la Reconquista hasta la Edad Contemporánea, bajo el impulso nacionalizador de la Monarquía" (1). Como más adelante veremos, el propio art. 2º de la Constitución responde a la idea, no de otorgar o conceder, sino de reconocer y garantizar el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que contribuyeron a la formación de la nación española en el decurso de los siglos (2); por eso "no se hace hoy España con una nueva estructura por un puro acto de voluntad, sino que se asume su historia" (3). En suma, la Constitución parte de una realidad histórica, incluso concediéndola en diversas ocasiones efectos jurídico-políticos precisos (4). Por eso debe tenerse en cuenta ese pasado histórico, ligado además a una profunda carga emocional no desdeñable para el jurista que se enfrente con el fenómeno de las autonomías regionales. No es éste, sin embargo, el lugar adecuado para abordar ese tratamiento histórico, ni por el marco dogmático-disciplinar en que ésta pretende insertarse, concretamente el Derecho constitucional como técnica jurídico-política correspondiente a una cronología histórica precisa; de ahí que, por ahora, baste con la simple advertencia de la importancia de la historia, limitándonos para las referencias a todo el Antiguo Régimen a re

cordar los hechos más notables, remitiéndonos a los estudios de Historia del Derecho, o aun de Historia general (5); además de hacer constar las dificultades de encontrar las raíces históricas de las actuales autonomías territoriales, siempre fácilmente adaptables a los particulares intereses y conveniencias.

Por lo demás, dedicaremos una mayor atención al régimen constitucional, especialmente a la II República, por la influencia política y jurídica que tuvo en el reconocimiento constitucional de las autonomías; tras recordar brevemente las ideas generales que sobre el tema se mantuvo después de la guerra civil de 1.936-1.939 y en los albores de la transición política, nos detendremos algo más en el curioso fenómeno de las "preautonomías", en cuanto antecede inmediato de la regulación constitucional.

NOTAS

- (1) *Sistema político de la Constitución española de 1978*, Ed.Nacional, Madrid, 2º ed., 1981, p. 360. Este libro tiene una primera edición en 1980; en adelante todas las citas se refieren a la segunda edición. En el mismo sentido, L. SANCHEZ AGESTA, "Algunos caracteres generales de la Constitución de 1978", *RDPub*, núm. 74, 1979, p. 16.
- (2) L. SANCHEZ AGESTA, *Sistema político...*, op. cit, p. 361; y "Algunos caracteres...", cit, p. 16.
- (3) L. SANCHEZ AGESTA, *Sistema político...*, op. cit, p. 361; y "Algunos caracteres...", cit, p. 16.
- (4) Ello sucede sobre todo en la disposición adicional primera, según la cual "la Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales"; y en alguna medida, la disposición transitoria segunda, que permite un acceso inmediato a las más altas cotas de autonomía a "los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía...". Sobre la disposición adicional primera, puede verse el comentario crítico de J.M. GIL ROBLES en *La aventura de las autonomías*, Rialp, Madrid, 1980, pp. 71 ss.
- (5) Pueden verse algunas referencias bibliográficas en los capítulos siguientes.

CAPITULO PRIMERO

LA ORGANIZACION TERRITORIAL EN LA HISTORIA DE ESPAÑA HASTA EL REGIMEN CONSTITUCIONAL. (IDEAS GENERALES) (1).

Dejando a un lado la "Hispania" Romana, quizá el primer precedente a citar sea, ya en la Edad Media, la España de los "Cinco Reinos", que en los siglos XII-XIII comprendían, al decir de MENENDEZ PIDAL, Portugal, León, Castilla-Navarra y Aragón-Cataluña (2); reinos que poseían "sus respectivas monedas, fornteras y aduanas, ordenamientos jurídicos, instituciones políticas, regímenes administrativos, pobladores naturales" (3), peculiaridades que, no obstante, según lós reinos se encontraban en distinto grado de evolución (4), aunque reposando sobre una idea común (especialmente intensa en Aragón) de dualidad pactista, es decir, de pacto entre el Rey y el reino como título de legitimidad del poder político (5). Ahora bien, no puede desconocerse que esa pluralidad territorial era compatible con un cierto sentimiento de unidad, manifestado luego en el Ordenamiento de Alcalá (Alfonso XI, 1.348) y en el Ordenamiento de la Casa y Cancillería reales (Pedro IV, 1.344), que constituyen para algunos historiadores, el "germen de lo que ha de ser el futuro modelo de gobierno para la monarquía española" (6).

Finalmente, la unidad de España se fragua a fines del siglo XV, sobre la existencia de un único monarca, compatible con la pervivencia de los distintos territorios, que conservan sus instituciones políticas, administrativas y jurídicas propias siguiendo el modelo medieval de la Corona de Aragón. Por eso puede decirse que la unidad de España bajo el reinado de los Reyes Católicos fue una unión personal o dinástica (7) y no una unidad de los reinos, aunque suponga de hecho el abandono del dualismo pactista medieval. Desde entonces, y durante los siglos XVI y XVII la Monarquía española o Monarquía universal española, bajo la égida de la casa de Austria, fue compatible con la existencia

de diversos reinos (Castilla, Navarra y Aragón, comprendiendo Aragón, Valencia, Mallorca y el principado de Cataluña), que conservan su estructura institucional (8), aunque en muy diverso grado de evolución. Además de instrumentos jurídicos, como la "Ordenanza de Corregidores", que suponen un innegable grado de centralización administrativa, se han destacado como elementos de unidad (9), el protagonismo económico y militar de Castilla, y las empresas comunes de los territorios hispánicos, concretamente la expansión ultramarina y colonización de América, y la política europea en favor de la Iglesia Católica. En la primera mitad del siglo XVIII, y dado el creciente coste militar y fiscal que para Castilla suponía su papel predominante, llevó a sentir la necesidad de la colaboración económica de los demás territorios, lo que evidentemente chocaba con los privilegios económicos de éstos, en que descansaba en gran medida su foralidad. En todo caso se inicia un imparable proceso de centralización, unido a la equiparación de derechos de todos los súbditos de la Monarquía, que culmina en el reinado de Felipe IV, con la política del Conde-duque de Olivares. La nueva política encontró alguna resistencia en Aragón y Valencia (10), pero el choque fue especialmente virulento en Cataluña y Portugal; el principado se separó desde 1.640-1.653 y Portugal consiguió su independencia definitiva de la Corona española, tras largas contiendas bélicas.

A finales del siglo XVII, las reivindicaciones territoriales se entrecruzan con la crisis dinástica producida a la muerte de Carlos II. Dos dinastías pugnan por el trono de España, la Casa de Habsburgo, que propone al archiduque Carlos, apoyado por la Corona de Aragón; y la casa de Borbón, que patrocina al príncipe Felipe, apoyado por Castilla, Vascongadas y Navarra. El triunfo del pretendiente francés, que pasa a reinar con el nombre de Felipe V, va a acentuar de modo notable el proceso centralizador iniciado por Olivares. La nueva política se concreta en los célebres Decretos de Nueva Planta (1.707 y 1.716), que supusieron la pérdida de la autonomía política, administrativa,

economía y fiscal de Aragón, Cataluña, Mallorca y Valencia; respetándose sólo la de Navarra y Vascongadas.

Debe advertirse que el proceso de centralización no dejó de producir considerables ventajas económicas; sobre todo, la formación, por vez primera, de un mercado nacional (11); a lo que se añadió la política proteccionista y de expansión económica hacia América, que sigue a la pérdida por España de los territorios de Italia y los Países Bajos. Estas circunstancias supusieron el auge de las zonas del país en mejor situación geográfica (las zonas marítimas) y con mayor espíritu emprendedor; de ahí que el siglo XIII supone una considerable prosperidad económica de los territorios periféricos (especialmente, el País Vasco, Cataluña y Valencia), paralelo al empobrecimiento progresivo de las zonas interiores (Castilla)(12). No cabe duda que el progreso económico contribuyó a olvidar viejas reivindicaciones, convirtiéndose en un factor importante de unidad e integración nacional, junto a los nuevos principios ideológicos que, desde la Revolución francesa, alumbraban ideas de igualdad y de progreso, y también de los crecientes sentimientos de independencia nacional que van gestándose en el último tercio del siglo XVIII (13). Como veremos inmediatamente, ese fenómeno sale a la luz a raíz de las Cortes de Cádiz; pero tenía mucho de espejismo. Las dificultades de tipo (esencialmente económicas) fueron poniendo de manifiesto que la conciencia de identidad regional no se había extinguido en ningún momento; por eso brotará de nuevo, y a veces con especial tensión. Lo que demostrará, entre otras cosas, que el Estado no se había construido sobre un suelo yermo y vacío, sino sobre arraigadas estructuras de poder local y regional, siempre dispuestas a conmovir los cimientos mismos del aparato estatal. Pero a posteriores acontecimientos nos referiremos en los capítulos siguientes.

NOTAS

- (1) Desborda con mucho el marco del presente trabajo pretender ofrecer una bibliografía mínimamente completa de los antecedentes históricos pre-constitucionales de las autonomías regionales. Todas las obras generales de Historia de España y de Historia del Derecho español contienen datos valiosos. Sobre la Edad Media, pueden consultarse C. SANCHEZ ALBORNOZ, España y Francia en la Edad Media. Causas de su diferenciación política, Revista de Occidente, I, pp. 294-316; y España, un enigma histórico, 2 vols., Buenos Aires, 1954; en sentido polémico, Américo CASTRO, España en su Historia, y La realidad histórica de España, Méjico, 1954; J. VICENS VIVES, Aproximación a la Historia de España, Barcelona, 1954; MARQUES DE LOZOYA, Historia de España, 6 vols., Barcelona; J.A. MARAVALL, El concepto de España en la Edad Media, Madrid, 1954 (reed, 1982); y L. GARCIA DE VALDEAVELLANO, Historia de España, I, Madrid, 1952 e Historia de las Instituciones españolas, Madrid, 1968; R. MENENDEZ PIDAL, El Imperio hispánico y los Cinco Reinos, Madrid, 1950. Sobre la unidad española, puede consultarse R. MENENDEZ PIDAL, La España de los Reyes Católicos, I, Madrid, 1969; (trabajos de MENEZDEZ PIDAL, SUAREZ FERNANDEZ, etc); J.H. ELLIOT, La España imperial (1469-1716), Barcelona, 1965; J. LYNCH, España bajo los Austrias (1516-1598); y J.M. JOVER, Sobre los conceptos de Monarquía y Nación en la España del siglo XVII, en "Cuadernos de Historia de España", XIII, (1950), Buenos Aires, pp. 101-150. En general, son de gran interés las referencias bibliográficas contenidas en el Programa-Guía de Historia del Derecho, de J.A. ALEJANDRE, Facultad de Derecho, Universidad Complutense, desde 1979.

Pueden también citarse las referencias al problema en estudios recientes dedicados a las autonomías territoriales; así J.L. CASTELLANO CASTELLANO, "Regionalismo y Nación en el siglo XVIII", en R.E.R., vol. II, extr., 1980, pp. 45-69; B. GONZALEZ ALONSO, "Reflexiones históricas sobre el Estado y la autonomía regional en España", en R.E.R., vol. II, extr., 1980, pp. 21-43; F. MODERNE-P. BON, Les autonomies régionales dans la Constitution espagnole, Économica, París, 1981, pp. 3-16; J.L. SIMON TOBALINA, El Estado autonómico y sus matices federales, I.E.A.L., Madrid, 1981, pp. 30 ss, y la bibliografía citada en pp. 32-35; L. SUAREZ FERNANDEZ, "Las raíces históricas de la pluralidad", en la ob. col. La España de las autonomías (pasado, presente y futuro), Espasa-Calpe, Madrid, 1981, I, pp. 23-73; V. VAZQUEZ DE PRADA, "La época moderna, los siglos XV a XVI", en la ob. col. La España de las autonomías, cit, pp. 77-110; J. TUSELL GOMEZ, "El problema regional desde una perspectiva histórica", en Constitución, Economía y regiones, Club Siglo XXI, Ibérica europea de ediciones, Madrid, 1978, I, pp. 99 ss.; E. ORDUÑA REBOLLO, "Fuentes bibliográficas históricas, jurídicas y políticas para el concepto de región en España", en Documentación Jurídica, núm. 13, enero, 1977, pp. 75 ss; A. RUBIALES TORREJON, La Región, historia y actualidad, Inst. García Oviedo, Universidad de Sevilla, Sevilla, 1973.

- (2) L. SUAREZ FERNANDEZ, "Las raíces históricas...", cit, pp. 44-62.
- (3) B. GONZALEZ ALONSO, "Reflexiones históricas...", cit, p. 25.
- (4) Véanse las características de cada reino en B.GONZALEZ ALONSO, "Reflexiones históricas...", cit, pp. 25-27.
- (5) Sobre esa idea del "pacto", véase B. GONZALEZ ALONSO, "Reflexiones históricas...", cit; y el importante libro El pactismo en la Historia de España, Instituto de España, Madrid, 1980, con trabajos de L. LEGAZ LACAMBRA, J. SOBREQUES CALLICO, J. VALLET DE GOYTISOLO, J. LALINDE ABADIA, A. GARCIA GALLO y L. SANCHEZ AGESTA.
- (6) L. SUAREZ FERNANDEZ, "Las raíces históricas...", cit, p. 64.
- (7) En el mismo sentido, entre otros, B. GONZALEZ ALONSO, "Reflexiones históricas...", cit, p. 27; J.L. DE SIMON TOBALINA, El Estado autonómico y sus matices federales, op. cit, p. 32; y V. VAZQUEZ DE PRADA, "La época moderna...", cit, p. 108.
- (8) V. VAZQUEZ DE PRADA, "La época moderna...", cit, p. 108.
- (9) Ibidem. Sobre los corregidores, cfr. B. GONZALEZ ALONSO, El corregidor castellano (1348-1808), Madrid, 1970.
- (10) Debe recordarse la resistencia de los representantes de las Cortes de Aragón para otorgar subsidios al Rey, la recuperación de los viejos Fueros de Sobrarbe y la fórmula de juramento real, como reminiscencia de las antiguas concepciones "pactistas". Sobre los problemas en Cataluña, además de las obras generales citadas, puede verse la de J. H. ELLIOT, La rebelión de los catalanes (1598-1640), Madrid, 1977.
- (11) En ese sentido, V. VAZQUEZ DE PRADA, "La época moderna...", cit, p. 109. También ha valorado esos aspectos positivos J. VICENS VIVES, Aproximación a la historia de España, op. cit.
- (12) En igual sentido, V. VAZQUEZ DE PRADA, "La época moderna...", cit, p. 109. La circunstancia no va a ser ajena a las inquietudes de los pensadores españoles muy posteriores; por concretarnos en uno, nos podemos referir a Ramiro de Maeztu. En su obra Hacia otra España (Bilbao-Madrid, 1899), MAEZTU formula diversas consideraciones hacia la decadencia española; en su reacción frente al pasado histórico de España, reniega de Castilla, "madre pródiga y poco calculadora que se ha quedado sin sangre por darla a un mundo nuevo, por regarla con soberbia grandeza en todos los confines del planeta", y que es hoy "un páramo horrible poblado por gentes cuya cualidad característica es el odio al agua y al árbol" (op. cit, p. 162). Por eso, como ha señalado SANCHEZ AGESTA en su libro España al encuentro de Europa (B.A.C., Madrid, 1971) MAEZTU, "en contraste con Castilla no oculta su admiración por las regiones creadoras de riqueza. Castilla -dice- no es ya una espiral creadora de fuerza. La renovación viene de afuera, de las regiones periféricas del litoral" (p. 247).

- (13) Sobre el siglo XVIII, véase V. VAZQUEZ DE PRADA, "La época moderna...", cit, pp. 96 ss; J.L. CASTELLANO CASTELLANO, "Regionalismo y nación en el siglo XVIII", cit; A. DOMINGUEZ ORTIZ, La sociedad española en el siglo XVIII, Madrid, 1955. Pueden ser también de interés las consideraciones hechas en Historia 16, núm. VIII monográfico sobre "La Ilustración" (1979).

CAPITULO SEGUNDO

LA ORGANIZACION TERRITORIAL EN EL REGIMEN CONSTITUCIONAL (1).

1. LAS CORTES DE CADIZ Y LA CENTRALIZACION. LA DIVISION PROVINCIAL.

Encontramos una primera alusión a la organización territorial española, con carácter muy limitado, en la Constitución de Bayona de 1.808, cuyo art. 144 afirma: "los fueros particulares de las provincias de Navarra, Vizcaya, Guipúzcoa y Alava se examinarán en las primeras Cortes para determinar lo que se juzgue más conveniente al interés de las mismas provincias y de la Nación" (2). Pero, como es sabido, la verdadera historia constitucional de España arranca de la Constitución de Cádiz de 1.812 (3); en ella surge una organización del Estado, presente, con intervalos, hasta nuestros días, caracterizada por un acusado centralismo. El art. 10 del texto gaditano señala como integrantes del territorio español las provincias y posesiones coloniales, y las regiones históricas; anunciando en su art. 11 "una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional, luego que las circunstancias políticas de la Nación lo permitan". Un Decreto de las mismas Cortes, de 23 de mayo de 1.812, establece las Diputaciones provinciales en la Península y Ultramar, aclarando su carácter transitorio hasta se produzca la citada división territorial, consistente en un "nuevo arreglo de provincias" (art. 2)(4).

Conforme a las ideas centralizadoras -de clara inspiración francesa-, el ministro de Fomento, Javier DE BURGOS, establece por R. D.30 de noviembre de 1.833 la división del territorio nacional en provincias, concebidas como circunscripciones territoriales para la prestación de los servicios estatales, al margen de las regiones históricas. La provincia pasa a ser, así, desde su mismo origen un instrumento de centralización del po-

der y de uniformidad jurídica y política (5).

2. LA PRIMERA GUERRA CARLISTA Y LA CUESTION VASCO-NAVARRA.- (6).

A la muerte de Fernando VII (1.833) se plantea, con especial agudeza el tema vasco-navarro, con motivo de la sucesión al Trono. Se enfrentan dos grupos; de un lado, los carlistas, partidarios de Don Carlos, hermano del difunto Rey, y defensores de la autoridad real, la religión y los fueros propios; de otro, los liberales, que apoyaban a la hija del monarca, la futura Isabel II, en torno a las ideas del liberalismo, la monarquía constitucional y la igualdad y uniformidad territorial (7). La guerra, desarrollada en los focos vasco-navarro y catalán-levantino, termina en 1839, con el "Convenio de Vergara" (8), por el que el general isabelino ESPARTERO promete mantener los fueros vascos y navarros; a tal efecto, se dicta una Ley de 24 de octubre 1.839 (9), confirmando los fueros de las Provincias Vascongadas y Navarra, sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía (art. 1º), pasando a ser "provincias forales" dentro del Estado; así, se suprime el "pase" de la Diputación foral para las órdenes y decretos del Gobierno y las resoluciones judiciales por O. de la Regencia de 5 de enero de 1.841 (10) y se prevé la modificación correspondiente de los fueros (art. 2º).

A partir de este momento, Navarra y Vascongadas siguieron caminos distintos. Entretanto se había promulgado la Constitución liberal de 1.837, que no dedica atención ninguna a la cuestión regional, aunque algunas de sus normas -por ejemplo, en materia electoral- afectaban al tema vasco-navarro. Pues bien, Navarra y el Estado llegaron, con ciertas dificultades, a la llamada "Ley paccionada" de 16 de agosto de 1.841 (11), base del régimen foral navarro posterior (organización administrativa, judicial y militar, y régimen económico-fiscal). Esta Ley fue modificada en diversas ocasiones, (la última el 26 de enero de 1.979), pero siempre mediante acuerdo entre el Estado y la Diputación Fo

ral. Navarra, en suma, "desaparecía como reino, pero se convertía en provincia con amplia autonomía administrativa" (12).

En cuanto a las Vascongadas, la adaptación de sus fueros, prevista en el R. D. de 4 de julio de 1.844 (13) no se hizo realidad, continuando de hecho las Juntas Generales con sus antiguas facultades. La tercera guerra carlista supondría un nuevo giro.

3. LA CONSTITUCION DE 1.845 Y LA REFORMA ESCOSURA.-

El 23 de mayo de 1.845 se promulga una nueva Constitución, doctrinaria y moderada, que configura un Estado marcadamente unitario; no se contempla el problema regional y se remite a la ley la regulación del régimen local (arts. 72-74). Poco tiempo después, se dicta un R.D. de 24 de septiembre de 1.847 (14), siendo ESCOSURA ministro de la Gobernación, por el que se reordena la administración civil del Reino y se crean once Gobiernos Generales, como demarcación del Estado, sin autonomía propia. El 5 de octubre del mismo año la reforma queda en suspenso (15) y los Gobernadores de provincia recobran amplias facultades por el R.D. de 28 de diciembre de 1.849.

4. LA REVOLUCION "GLORIOSA" Y LA CONSTITUCION DE 1.869.-

La Revolución de 1.868 supone el fin del reinado de Isabel II; en junio de 1.869 las Cortes Constituyentes aprueban la Constitución liberal de 1.869. En esta época se produce un auge de los movimientos regionalistas; en el País Vasco, continúan arraigadas las ideas carlistas, mientras en Cataluña empiezan a aparecer planteamientos federalistas (16), concretadas en el "Pacto de Tortosa" de 18 de mayo de 1.869 (17).

5. LA I REPUBLICA: PROYECTO DE CONSTITUCION FEDERAL DE 1.873.-

Tras la caída de Don Amadeo de Saboya, el Congreso y el Senado, en sesión conjunta, proclaman la primera República española (1.871), abriéndose un período de gran inestabilidad política, durante el cuál las Cámaras redactan un Proyecto de Constitución (17 de julio de 1.873), que no llegó a promulgarse (18).

El Proyecto configura a España como Estado federal (art. 39) o Nación (art. 43), integrado por municipios y Estados regionales (art. 1º. 43), que "podrán conservar las actuales provincias y modificarlas según sus necesidades territoriales" (art. 1). esta estructura aparece montada sobre la idea -expresada por PI Y MARGALL- de incompatibilidad entre autoridad y libertad, y la lógica necesidad de que el Estado sea un conjunto de pactos entre entidades escalonadas para un fin concreto (19).

El Tít. V enumera las facultades de la Federación (relaciones exteriores, defensa, servicios públicos nacionales, legislación básica, orden público y estados de excepción...); el Tít. XIII desarrolla las competencias de los Estados (arts. 92-105), que gozan de Constitución y órgano legislativo, pudiendo suprimir la provincia (art. 100). Por último, se establecen determinadas garantías para asegurar la estabilidad de los Estados (arts. 104-105).

En cualquier caso, la no vigencia de este Proyecto excusa una mayor atención. Sí debe destacarse la profunda vinculación de este inicial federalismo español con las ideas libertarias y anarquistas (20). La consecuencia más visible fue, junto a la persistencia del carlismo, la eclosión de tendencias disgregadoras, culminadas en los movimientos cantonolistas (21).

6. LA RESTAURACION MONARQUICA Y LA CUESTION REGIONAL.-

A) Caracteres generales del periodo: los problemas regionales.- (22).

La disolución de las Cortes por el general Pavía supone el fin de la experiencia republicana federal y -tras la proclamación de Alfonso XII por MARTINEZ CAMPOS en 1874- la restauración monárquica. Se inicia así una etapa decisiva en todas las facetas de la vida nacional, y, entre ellas, la cuestión regional. En ese sentido, la nota más destacada es la proliferación de los movimientos regionalistas, presentes en casi todas las zonas del país, pero con especial intensidad en Cataluña y el País Vasco; "estos movimientos se fundan en el cultivo sentimental de una lengua (catalán, vascuence), en el fuerismo regionalista heredado del tradicionalismo, en el federalismo de la primera república y, sobre todo, en los problemas económicos vinculados al proteccionismo arancelario de la industria catalana y vasca" (23). Estas tendencias significarán a la postre, junto con otros factores, la crisis del propio sistema constitucional (24). Paralelamente a estas circunstancias, las respuestas del Gobierno responden a tibias fórmulas a caballo entre la centralización y algunos tímidos intentos de regionalización, muy especialmente, en relación con Cataluña. En todo caso, el espíritu de convivencia, flexibilidad y compromiso, que caracteriza a la "Restauración" encontrará en la cuestión regional uno de sus obstáculos más ariscos.

El 30 de junio de 1876 se aprueba una nueva Constitución, inspirada por CANOVAS, en la cuál la organización territorial del Estado aparece integrada exclusivamente por provincias y municipios (arts. 82 y 84). En esas fechas se produce el triunfo de las tropas de Alfonso XII en la nueva guerra carlista y la subsiguiente abolición de los fueros vascos por Ley de 31 de julio de 1876 (24); esta Ley extiende a los habitantes de las provincias vascongadas los deberes que la Constitución

de la Monarquía impone a todos los españoles y autoriza al Gobierno para reformar su régimen foral (art. 4º); en uso de tal autorización, el Gobierno acordó unos conciertos económicos con cada una de las tres provincias vascas por R. D. de 13 de diciembre de 1.877 (25), R. O. de 19 de diciembre de 1.877 (26) y otras normas posteriores hasta 1.906 (27); estos conciertos han estado vigentes hasta 1.937 en Guipúzcoa y Vizcaya y lo siguen estando el Alava (28). Debe advertirse que en Navarra, tras la Ley paccionada de 1.841, se dicta el R. D. de 21 de enero de 1.871 sobre la composición de la Diputación Foral (29), aprobándose el primer concierto económico por R. D. de 19 de febrero de 1.877 (30), continuado en Actas de 1.927 (31), 1.941 (32) y 1.969 (33). Pero ha de tenerse presente que estos conciertos se establecían por un "pacto" entre Navarra y el Estado, aprobado por Ley, mientras los conciertos vascos respondían a una concesión discrecional del gobierno, no obstante lo cuál las provincias vascongadas continuaron teniendo un cierto régimen administrativo peculiar (34).

En estos años comienzan a surgir auténticos movimientos nacionalistas, sobre todo en Cataluña y en el País Vasco. La decadencia castellano-española, iniciada a fines del S. XVI y XVII, "será la causa determinante de las tensiones entre Castilla y las zonas periféricas" (35); por eso, desde entonces, "el recuerdo de las gloriosas independencias medievales renacerá periódicamente" (36). Es lógico que el proceso se acentúe en los últimos años del siglo XIX; la industrialización vasca y ca hace concebir la idea de una nueva España, basada no en la decadencia material y moral de la ancestral Castilla, sino en el espíritu renovador e industrial de las regiones litorales (37). La historia demostrará que la fórmula no era fácil; a la frustrada capacidad de integración política castellana no va a suceder una solución consolidadora por parte de los nuevos territorios periféricos: la desintegración y el particularismo de que nos habla ORTEGA será la dramática consecuencia.

En cualquier caso, no debe olvidarse que durante la Restauración se produjo la industrialización vasca y catalana, lo que ocasionó la aparición de esas zonas de una pujante burguesía económica. El nacionalismo se manifestará como una nueva actitud de las clases medias ante la crisis económica nacional, revestida de factores culturales; de ahí, la componente marcada mente conservadora de estos tempranos regionalismos (38). Este planteamiento parece estar presente en el nacionalismo catalán, vertebrado en torno a ALMIRALL primero (39) y PRAT DE LA RIBA más tarde (40)(41), y podría aplicarse análogamente al caso vasco (42), si bien en este último coexisten sentimientos populares emotivos y tradicionales, en que aparecen mezclados una reacción primaria a la nueva industrialización con un "nacionalismo industrializador... que se apropiará de los valores de la industrialización como diferenciadores e indicadores de la superioridad del pueblo vasco" (43); el nombre de SABINO ARANA (44) debe aquí ser citado. Otras zonas del país ven también surgir, aunque con menor intensidad, ideas y tendencias regionalistas, vinculadas, sobre todo, a movimientos intelectuales.

B) Los Gobiernos ante el hecho regional: proyectos de regionalización.-

Los distintos Gobiernos de la Restauración intentaron dar respuesta a los problemas regionales, formulando una continuada serie de proyectos (muchos de ellos fracasados) de regionalización, que concebían las regiones "no como entidades jurídicas, histórico-culturales, con propia personalidad, sino a la manera de superprovincias, para organizar los servicios estatales" (45).

a) Proyecto de SEGIŚMUNDO MORET de 8 de enero de 1.884 sobre reforma de la Ley provincial de 1.882 (46). Este proyecto, que no se convertiría en Ley, basándose en las ideas de ESCOSURA, mantiene la provincia y crea circunscripciones regionales, coincidentes con las regiones geográficas y económicas, a cuyo frente

sitúa los correspondientes Gobernadores, dotados de amplias facultades. Pero -para PAREJO (47)- se trata tan sólo "de nuevas divisiones territoriales para la acción administrativa estatal", basadas en la agrupación de provincias y coincidentes con la división de Audiencias Territoriales establecida por la L.O.P.J. de 1.870.

b) Poco tiempo después, se redacta el Proyecto de Ley de ROMERO ROBLEDO (25 de diciembre de 1.884) (48) sobre gobierno y administración local; en él se contempla la Región (circunscripción próxima al actual partido judicial), institucionalizada en la Junta Regional (Tít. III, arts. 169-194), regulándose su composición (art. 171), competencias (arts. 180 a 182 y 186) y relaciones con el Estado (arts. 187, 193 y 194). El proyecto supone una cierta mancomunidad obligatoria de municipios para la realización de los servicios más importantes (49).

No debe olvidarse que, mientras tanto, se han producido acontecimientos de alguna relevancia. El 2 de mayo de 1.883, en Cataluña el Consejo Regional Feralista aprueba un "Proyecto de Constitución para el Estado Catalán" (50), en el que se enumeran las facultades del Estado catalán que, en uso de su soberanía, delegaría a la Federación o conjunto de los Estados españoles o ibéricos. La corriente federalista (desarrollada bajo la égida de ALMIRALL) coincidió con una tendencia regionalista conservadora hacia 1.885 (MAÑE I FLAQUER), en torno a la nueva orientación librecambista, elevando al Rey una "Memoria en defensa de los intereses morales y materiales de Cataluña" (Memorial de Greuges) (51). Por su parte, en Galicia (donde se habían producido algunos sucesos violentos hacia 1.846) una Asamblea Regional elabora un "Proyecto de Constitución para el Estado galaico" (Lugo, julio, 1.887) (52) de marcado matiz republicano-federal, con cierta influencia en la 2ª República (53).

c) SILVELA-SANCHEZ DE TOCA (54) redactan dos proyectos de ley

sobre reforma local y municipal el 20 de julio de 1.891. En el proyecto de gobierno y administración local (55) se divide el territorio nacional en provincias y regiones (art. 1º), enumerándose éstas en el art. 2 y regulándose en el Lib. I (arts. 1-13). Se crean como órganos regionales un Gobernador regional, Consejo regional y Comisión ejecutiva. En conjunto, supone una descentralización muy modesta, con la idea más de "facilitar la prestación de determinados servicios locales en unidades territoriales superiores a las hasta entonces existentes, que la de articular una auténtica transferencia de funciones del Estado a la región" (56).

Al año siguiente, tras una serie de escisiones en los grupos catalanes (con la aparición de la conservadora "Lliga de Catalunya" (57) y Unio Catalanista), la Unio Catalanista, cuyo secretario es PRAT DE LA RIBA aprueba las llamadas "Bases de Manresa" (29 de marzo de 1.892) (58), "primer programa político completo del movimiento catalanista" (59) que establece amplias competencias para Cataluña (v. g acuñación de moneda, determinación de su contribución militar al poder central, etc.) en el marco de una España federal.

d) La respuesta gubernamental a la cuestión catalana viene en forma de varios proyectos de Ley; el de SILVELA y DATO (1.899). Ambos quedaron en proyectos. Idéntico fin tuvo un proyecto presentado por MAURA el 7 de junio de 1.907. Sin embargo, no debe pasar inadvertido, especialmente por las importantes reformas que introduce en materia regional, concretadas en una nueva fórmula: la Mancomunidad provincial (60). Se trata de permitir la formación de Mancomunidades por dos o más provincias para los fines y servicios provinciales, comprendiendo todas las competencias propias de las Corporaciones locales (art. 414) y pudiendo solicitar del Gobierno la delegación de competencias estatales en materia de obras públicas, instrucción y beneficencia (arts. 415-416); la financiación de la Mancomunidad compren

día recursos propios, subvenciones de los entes locales y del Estado (art. 417), así como contratación de empréstitos y emisión de títulos, con aprobación previa del Gobierno. El proyecto supuso "un paso de importancia hacia el reconocimiento de la autonomía regional" (61); recibido con diferente agrado por las fuerzas catalanas, fracasó con la caída de MAURA en 1.909, pero sus ideas serían recogidas pocos años después.

C) La creación de las Mancomunidades y la Mancomunidad catalana.

Cada vez se hacía más patente el protagonismo de la burguesía industrial catalana en el movimiento nacionalista, de marcado matiz conservador, que acepta fórmulas posibilistas, concretadas en el apoyo de la "Lliga" al proyecto MAURA (62). En ese sentido, PRAT DE LA RIBA presenta al Gobierno CANALEJAS unas "Bases de la Mancomunidad Catalana", elaboradas por las Diputaciones catalanas el 17 de octubre de 1.911; la idea es acogida favorablemente por el Gobierno, determinando la presentación por éste el 25 de mayo de 1.912 en el Congreso de un Proyecto de Ley de Mancomunidades Provinciales, que es rechazado por el Senado, tras haber sido asumido por ROMANONES a la muerte de CANALEJAS.

Por fin, el Gobierno DATO promulga un Real Decreto de 18 de diciembre de 1.913 sobre constitución de Mancomunidades (63). La norma, si bien de carácter general, tenía como objeto inmediato la resolución del problema general (64).

El R.D. autoriza a las Provincias a mancomunarse para "fines exclusivamente administrativos" de competencia provincial. La iniciativa corresponde al Gobierno, Diputaciones y Ayuntamientos; las Diputaciones interesadas, en sesión conjunta, aprueban inicialmente el proyecto, que ha de ser ratificado por cada una de las referidas Diputaciones, por separado y mayoría absoluta de sus miembros; la aprobación definitiva corres-

ponde al Gobierno. Las competencias de las Mancomunidades comprenden las transferidas por las Diputaciones y las delegadas, a petición de las Mancomunidades, por el Gobierno, previa autorización de las Cortes mediante ley especial.

La organización de la Mancomunidad queda estructurada sobre tres órganos: Presidente, Junta General de Diputados (todos los de las Diputaciones mancomunadas) y el Consejo Permanente (representante de las Diputaciones).

En cuanto al régimen jurídico cabe destacar (65): a) Carácter voluntario y posibilidad de plazo determinado o indefinido; b) Posibilidad de disolución o separación de las Diputaciones; c) Disponibilidad de recursos propios; d) Sujeción de los actos y acuerdos al régimen de recursos previstos para los de las Diputaciones; e) Facultad de Gobierno para disolver las Mancomunidades por infracción de las leyes del Estado o peligro para el orden público o los intereses nacionales.

Para PAREJO (66) se trata de una fórmula escasamente descentralizadora, salvo la remota posibilidad de delegación de servicios estatales. Parece difícil negar la sinceridad del ensayo, aunque tal vez debería haberse intentado mucho antes; las ideas nacionalistas (con acusadas notas de claro separatismo) habían ido muy lejos y difícilmente podían contentarse con la concesión de una mera descentralización administrativa (67).

En virtud del R. D. de 1.913, la Mancomunidad catalana es aprobada por R. O. de 26 de marzo de 1.914 (68) y constituida el 6 de abril. La Mancomunidad tuvo una vida accidentada; ciertamente, se logró una casi total transferencia de los servicios de las Diputaciones, y su funcionamiento fue, en general, positivo, especialmente en el ámbito cultural. No obstante, la insuficiencia financiera (la Mancomunidad sólo contaba con los recursos de las antiguas haciendas provinciales) y la negativa

de la Administración central a delegar servicios estatales, miraron las posibilidades efectivas de la Mancomunidad y agudizaron las tendencias nacionalistas. Así, en 1.917 -año difícil para el país- la Asamblea de parlamentarios, reunida en Barcelona, acuerda solicitar la autonomía política; tras la muerte de PRAT DE LA RIBA y las esporádicas colaboraciones de la "Lliga" en el Gobierno central, auspiciadas por CAMBO (69), ésta pierde el control de la lucha autonomista, pasando a manos de los grupos republicanos radicales; así, la minoría republicana presenta en el Congreso de los Diputados el 13 de noviembre de 1.917 una "Proposición de Ley sobre autonomía regional para Cataluña" (70), que intenta hacer compatibles la unidad de España y "la constitución de Estados regionales autónomos y libres para regir su vida interior"; la proposición, apoyada por los Ayuntamientos, es rechazada. El 20 de noviembre de 1.918 pronuncia CAMBO en las Cortes un célebre discurso, pidiendo la autonomía para Cataluña y la retirada de la minoría catalana del Parlamento (71). El discurso es contestado por MAURA el 11 de diciembre (72), retirándose los catalanes de las Cortes al día siguiente, suscitando una dura réplica de ORTEGA en "El Sol", con su artículo, publicado el 13 de diciembre, "Anatomía de un discurso". Ese mismo mes, las Diputaciones castellano-leonesas, solicitan una amplia descentralización para todas las regiones españolas y manifiestan su oposición a la concesión de autonomía para una región determinada (73). El 25 de noviembre de 1.918 es presentado al Gobierno un nuevo proyecto, sobre las "bases" redactadas por una Comisión integrada por parlamentarios y miembros de la Mancomunidad (74); finalmente, el Gobierno recibe el 29 de diciembre unas "Bases de la Comisión Mixta parlamentarios y Mancomunidad para la autonomía catalana" (75), consideradas como el primer proyecto de Estatuto de Autonomía en el siglo XX, que establece una fórmula cercana a la de un Estado federado, de gran influencia en el posterior "Estatuto de Nuria". La respuesta del Gobierno ROMANONES fue la presentación en el Congreso el 21 de enero de 1.919 de un "Proyecto de ley municipal y provin-

cial" (76), conteniendo algunas previsiones sobre Cataluña. El texto es rechazado por los catalanes, que redactan un "Estatut de l'Autonomia de Catalunya", aprobado por la Asamblea de la Mancomunidad el 25 de enero de 1.919 y refrendado por la mayoría de los Ayuntamientos (77); el Gobierno desestima el documento. La consecuencia más visible es la persistencia del problema catalán y el protagonismo de su defensa por otros grupos distintos a la "Lliga", como el "Partit Republicà Català", "Acció catalana" (1.922), "Estat Català" (1.922) y "Unió socialiste de Catalunya" (1.923, que "serán el abanico de fuerzas que jugaron un papel decisivo en el planteamiento del problema catalán durante la II República" (78).

En estos años se habían producido también intentos regionalizadores en otras zonas del país. El 18 de diciembre de 1.918, la Diputación de Oviedo acuerda remitir al Gobierno unas "Bases pidiendo la autonomía de Asturias" (79); en realidad, el documento consiste en una mera ampliación de las facultades de la Diputación y los Ayuntamientos (80). En Galicia, en 1.918 se hace público el "Manifiesto de Asamblea Nazionalista de Iugo" (81), en que se solicita la autonomía política y la difusión de la lengua gallega (82); el texto es fruto del movimiento cultural de las Irmandades de Fala, impulsado por VILAR PONTE en 1.916 y constituye la base del movimiento galleguista (83). Por lo que al País Vasco respecta, merecen señalarse algunos acontecimientos; el 17 de diciembre de 1.917, una comisión de las Diputaciones Provinciales Vascas entregan al jefe del Gobierno, GARCIA PRIETO, un "mensaje" en solicitud de autonomía (84); un año después, el 14 de diciembre de 1.918, otro informe encargado por las Diputaciones pide la derogación de las leyes abolicionistas de los fueros y la concesión de facultades de autogobierno en determinadas materias (85); finalmente, un R. D. de 6 de marzo de 1.919 otorga el carácter de Ley al Concierto económico (86). También en Aragón se intenta constituir una Man-

comunidad en 1.919, bajo los auspicios de los sectores regionalistas conservadores (87), enfrentados a las tendencias federalistas. Finalmente, Canarias, tras precedentes históricos muy complejos, había recibido en 1.912 (11 de junio) un régimen especial en la Ley de Cabildos Insulares, otorgando autonomía para cada isla; la fórmula engendró cierta tensión entre Santa Cruz de Tenerife, capital única, y Las Palmas de Gran Canaria, que aspiraba a capitalidad (88).

D) El regionalismo y los intelectuales españoles.-

Los fenómenos regionales no fueron ajenos a la pluma de nuestros más destacados pensadores. Y no nos referimos sólo a los hombres que alentaron los regionalismos en cada parte del territorio español: Sabino ARANA en las provincias vascas, BRANAS y CASTELAO en Galicia, ALMIRALL y PRAT DE LA RIBA en Cataluña, etc.. El proceso regionalista suscitó también la atención de nuestros autores de más alto fuste; no pueden olvidarse, por ejemplo, las figuras de MAEZTU, VAZQUEZ DE MELLA, UNAMUNO... Por centrarnos en un egregio intelectual, nos referiremos a ORTEGA Y GASSET. Las tendencias nacional-separatistas, presentes en muchos rincones de España, habían sido ya duramente criticadas por ORTEGA, como exponentes -junto a otros diversos sectores- del particularismo desintegrador, forja de una "España invertebrada"; vinculado a la pérdida de las posesiones coloniales: (89).

"Hasta su cima la historia de España es ascendente y cumulativa; desde ella hasta nosotros, la historia de España es decadente y dispersiva... En 1.900 el cuerpo español ha vuelto a su nativa desnudez peninsular. ¿Termina con esto la desintegración? Será casualidad, pero el desprendimiento de las últimas posesiones ultramarinas parece ser la señal para el comienzo de la dispersión intrapeninsular. En 1.900 se empieza a oír el rumor de regionalismos, nacionalismos, separatismos..." (90).

Sin embargo, en los años 20, ORTEGA se convierte en de-

fensor de la regionalización del país, a través de una dura crítica a la insuficiencia provincial (91) en su conocido libro "La redención de las provincias" (92). Estas son sus palabras:

"Entre todas las cosas tristes, lamentables, sórdidas, del próximo pasado español, acaso no haya nada más triste, lamentable y sórdido que la institución provincial.

Su papel era precisamente el más delicado de todos, el más importante. Servir de nexo o intermediario entre la vida de la aldea y la gran vida nacional. A mi juicio, ésta es la pieza decisiva en una constitución española. Y para tan grave oficio se inventó la división más arbitraria de todas, cuadriculando el sagrado cuerpo de España en esta ridícula de las provincias. Inspirada por una seca política metricodecimal, no debe a ella nuestro país, beneficio ni auxilio alguno...

Demos de lado a la provincia, símbolo del provincialismo que queremos superar, y vamos hacia algo más orgánico y vital, de gran resuello y grandes perspectivas... La unidad política local es la gran comarca. Organicemos a España en nueve o diez grandes comarcas (o regiones): Galicia, Asturias, Castilla la Vieja, País Vasconavarro, Aragón Cataluña, Levante, Andalucía, Extremadura y Castilla la Nueva" (93).

7. LAS REGIONES EN LA DICTADURA DE PRIMO DE RIVERA.-

La Dictadura instaurada en 1.923 es "el primer episodio" (94) de la crisis del régimen constitucional. Las ideas de orden y autoridad, que habían presidido la actuación del general PRIMO DE RIVERA, chocarían, poco a poco, con las aspiraciones regionalistas presentes en muchas zonas españolas, cuya virulencia había sido una de las causas del deterioro del sistema. No obstante, en el manifiesto elaborado por Primo de Rivera en septiembre de 1.923 se defiende el regionalismo; tal actitud explica el apoyo de diversos sectores de Cataluña, (fundamentalmente de la Lliga), donde era Capitán General. Esa posición inicial había de durar poco tiempo.

En efecto, empiezan a dictarse una serie de normas (95), como el R. D.-Ley de 12 de enero de 1.924, que dispone -salvo

Vascongadas y Navarra- la disolución de las Diputaciones provinciales y sus sustitución por diputados designados y presididos por los Gobernadores civiles. Aunque se permite la constitución de Mancomunidades y se adapta la configuración de la Mancomunidad catalana con arreglo a las nuevas Diputaciones, es claro que se desvirtúa su significado originario. El período (en el que los movimientos nacionalistas pasan a la clandestinidad) se caracteriza, paradójicamente, por un intento sincero de descentralizar profundamente el régimen local; la mayoría de la Doctrina reconoce la perfección técnica de los Estatutos municipal (1924) y provincial (1925), cuyas fórmulas -inspiradas por CALVO SOTELÓ- han llegado hasta nuestros días.

En el año 1.924 se promulga el Estatuto municipal, que establece la mancomunidad voluntaria (art. 6) y la agrupación forzosa de municipios (art. 8). Por R. D. de 20 de marzo de 1.925 se arpeba el Estatuto Provincial, cuyo libro III (arts. 304-310) está dedicado a "La Región" (96). El Estatuto mantiene la provincia y concibe a la región -en los términos del Proyecto Romanones de 1.919- como suma de municipios" para la realización de los fines de carácter local... (y) los que actualmente realiza el Estado, que no le correspondan con carácter intransferible por razón de su soberanía" (art. 304); es decir, la Región "podrá" asumir las competencias de las Diputaciones Provinciales y las del Estado no consustanciales a su soberanía (art. 308, A). La amplitud o imprecisión de esta previsión inicial denota ya el reducido alcance de la reforma; lo que queda confirmado, si se tiene en cuenta que corresponde al Gobierno aprobar discrecionalmente el Estatuto Regional (art. 305, B) y redactarlo (art. 308), tomando como base el proyecto elaborado por una Comisión de representantes municipales (art. 305, B y C) aprobado por los Ayuntamientos afectados (art. 305, D); suspender los acuerdos regionales por extralimitarse en sus funciones o si pudiera derivar perjuicio grave y notorio a los intereses públicos o a la seguridad del Estado (art. 309, E); y disolver el ente regional por razones graves de orden público o de seguridad nacional (art. 310).

Las disposiciones transitorias suponían la pérdida de vigor del Estatuto de la Mancomunidad catalana, sin perjuicio de la posible constitución de otra nueva para coordinar la gestión de los servicios locales. (*).

No es preciso insistir sobre la insuficiencia de esta fórmula regional; pero aun más grave fue su inaplicación práctica, como señalan MARTIN-RETORTILLO Y ARGUILLOL, la descentralización local que las normas legales intentaban establecer era una "auténtica y gran ficción; verdadera superestructura montada sobre la vida real, que iba por unos derroteros totalmente ajenos a los que aquellas normas previeran" (97). Se trata, en el fondo, de la difícil compatibilidad entre una aparente descentralización local y un sistema político unitario; es difícilmente imaginable una auténtica vida local -y regional- cuando sus protagonistas son designados por el poder central.

La Dictadura de PRIMO DE RIVERA supone, así, el final de la Mancomunidad catalana; pero también la decadencia de la Lliga- con su tácita aceptación del general- y el protagonismo del "Estat Catala", grupo nacionalista radical, dirigido por MACIA; inspirado por éste se elabora en 1.928 un "Projecte de Constitució Provisional de la República Catalana" o "proyecto de la Habana" (98), texto claramente independentista. Esta posición no es compartida por todos los grupos políticos, algunos de los cuales firmarán en marzo en 1.930 el manifiesto de "Inteligencia republicana", exponente de una alternativa federal republicana. La falta de homogeneidad de los sectores firmantes impide llegar a

(*) Una nota de PRIMO DE RIVERA, con fecha 22 de marzo de 1.925, justificaba el cambio de su actitud ante el fenómeno regional por la progresiva tendencia del sentimiento regionalista hacia el nacionalismo y el separatismo (*Documentos...* op. cit., p. 286).

acciones concretas. En ese año de 1.930 los grupos tradicionalistas presentan un "proyecto para un Estatuto de Autonomía de Cataluña" (99), en el que se establece "una autonomía total, bajo la fórmula de autogobierno, pactismo e incorporación voluntaria a la confederación de los pueblos peninsulares" (100), previendo la posibilidad de incorporar otros territorios no integrados en las cuatro provincias tradicionales, para formar los "Països Catalans".

Las Provincias vascongadas siguieron con su peculiar evolución (aunque en esta época se inician los contactos entre los nacionalistas vascos y los seguidores de MACIA (101). El 29 de diciembre de 1.923 las Diputaciones presentan una "Memoria al Directorio militar", proponiendo la restauración foral o el reconocimiento de la región (102); en ese sentido se encuentran unos informes elaborados por la Sociedad de Estudios Vascos para un Congreso de Autonomía a desarrollar en Vitoria (junio, 1.924) y luego no celebrado (103). Sólo llegan a ver luz dos normas del Gobierno; por un lado, un R. D. de 21 de octubre de 1.924 (104) declara la aplicación al territorio vasco del Estatuto municipal y su adaptación a las peculiaridades vascas; por otro, un R. D. de 9 de junio de 1.925 (105) implanta un nuevo concierto económico, el último durante mucho tiempo para Vizcaya y Guipúzcoa.

En Valencia, también los primeros ensayos regionalistas habían tenido fuertes componentes culturales (106). En los primeros años del siglo XIX había surgido una sociedad autonomista, "Valencia Nova"; pero el primer documento consistente no lo encontramos hasta 1.924; el 15 de febrero, la Diputación Provincial de Valencia aprueba un Anteproyecto de Estatuto de Mancomunidad valenciana (107); la Mancomunidad no llegó a tener existencia real. El autonomismo renace de nuevo hacia 1.927, protagonizado por la "Unió Valencianista Regional", partido conservador, y nuevos grupos claramente republicanos.

Aragón, por su parte, contempla la presentación en 1.923 de un "Proyecto de Bases para un Estatuto de la Región dentro del Estado español" (108), suscrito por la conservadora Unión Regionalista Aragonesa. A pesar de la escasa incidencia del documento, se crea en 1.925 el Sindicato de Iniciativa y Propaganda de Aragón (S.I.P.A.), aglutinador de un importante grupo intelectual en torno a la revista "Aragón". Y cuyo rastro hemos de encontrar más adelante.

Tampoco Canarias fue ajena a la Dictadura; durante este período se consigue la división del archipiélago en dos provincias: Santa Cruz de Tenerife y las Palmas de Gran Canaria. La fórmula colmaba las aspiraciones de Gran Canaria, aunque sin resolver el problema regional; sólo en 1.924, Santa Cruz de Tenerife aprueba unas "memorias" (109) en que, por primera vez, se solicita el establecimiento de la región canaria.

Los últimos años de la Monarquía contemplan, pues, un abigarrado mosaico de aspiraciones autonomistas, estructuradas algunas, esbozadas otras (110), sin resolver ninguna. Volverán a brotar con inusitada fuerza poco después, con la instauración de la II República. Pero el tema requiere mayor atención.

NOTAS

- (1) Junto a la abundantísima bibliografía sectorial, pueden señalarse con carácter general: L. PAREJO, "La Región y la legislación histórica de régimen local", en *Las Autonomías Regionales. Aspectos políticos y jurídicos*, I, Presidencia de Gobierno, Madrid, 1977, pp. 21-159; S. MARTIN-RETORTILLO y E. ARGULLOL, "Aproximación histórica al tema de la descentralización, 1812-1931", en el vol. colectivo, *Descentralización Administrativa y organización política*, Ed. Alfaguara, Madrid, 1973, I; A. RUBIALES, *La Región: Historia y Actualidad*, Universidad de Sevilla, 1973. J. DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, *El régimen constitucional español*, II, Ed. Labor, Barcelona, 1982, pp. 329-333; F. MODERNE-P. BON, *Les autonomies régionales dans la Constitution espagnole*, París, 1981, pp. 3-16; B. CLAVERO, *El Código y el Fuero. De la cuestión regional en la España contemporánea*, Madrid, 1982; y "Los fueros en la España contemporánea: de la reacción antiliberal al federalismo vergonzante", R.E.P., núm. 20, 1981; A. ROVIRA Y VIRGIL, *Historia de los movimientos nacionalistas*, Minerva, Barcelona, 1980 (3 vols.); I. OLABARRI GORTAZAR, "La cuestión regional en España (1808-1939)", en el vol. col. *La España de las autonomías*, I, Espasa Calpe, Madrid, 1981, pp. 111-199; J.L. SIMON DE TOBALINA, *El Estado autonómico y sus matices federales*, I. E.A.L., Madrid, 1981, pp. 30-35 (Algunos de estos trabajos contienen una abundante y útil bibliografía; por ejem. los de F. MODERNE - P. BON, J.L. SIMON DE TOBALINA e I. OLABARRI GORTAZAR). Sobre documentación: J. A. SANTAMARIA PASTOR, E. ORTUÑA REBOLLO y R. MARTIN ARTAJO, *Documentos para la historia del regionalismo en España*, I.E.A.L., Madrid, 1977; S. MARTIN-RETORTILLO, L. COSCULLUELA y E. ORDUÑA, *Autonomías regionales en España; transferencias de funciones y servicios*, I.E.A.L., Madrid, 1978; y "Autonomías regionales", n.º. 175, *D.A.*, Madrid, 1977.
- (2) Los preceptos constitucionales se dictan por los textos recogidos en Pedro FARIAS, *Breve historia constitucional de España*, Doncel, Madrid, 1975.
- (3) L. SANCHEZ AGESTA, *Historia del Constitucionalismo español*, C.E.C., Madrid, 1978, pp. 47-124.
- (4) M. FERNANDEZ ALMAGRO, *Orígenes del régimen constitucional en España*, Labor, Barcelona, 1976, pp. 129-130.
- (5) L. SANCHEZ AGESTA, "De Cádiz a Javier de Burgos. La influencia de Napoleón en España", en *En torno a Pemán*, Diputación de Cádiz, pp. 315 - 325; A. MESA, "Labor administrativa de Javier de Burgos", Univ. Granada, 1946; L. PAREJO, "La Región...", cit. pp. 50-56; E. GARCIA DE ENTE-RRIA, "La provincia en el régimen local español", en *Problemas actuales del Régimen local*, Sevilla, 1958, pp. 15 ss; A. POSADA, *La evolución legislativa del Régimen local en España, 1812-1909*, Lib. Gral. Victoriano Suárez, Madrid, 1910.

- (6) MARQUES DE LOZOYA, Historia de España, VI, pp. 71-89; OYARZURN, Historia del Carlismo, Madrid, 1969; C. SECO, "Don Carlos y el Carlismo", Rev. Univ. Madrid, (IV), 1955; E. OLCINA, El carlismo y las autonomías regionales, Madrid, 1974.
- (7) A. GUAITA, "Las regiones españolas, antes y después de la Constitución de 1978", RDPub, n° 76-77, 1979, p. 590.
- (8) Documentos..., op. cit, p. 729.
- (9) Documentos..., op. cit, p. 730; y "Autonomías regionales", D.A., n°. 175, p. 382. Esta última obra recoge los debates parlamentarios.
- (10) Documentos..., op. cit, p. 740.
- (11) Documentos..., op. cit, p. 525. Sobre la naturaleza jurídica de esta Ley: E. GARCÍA DE ENTERRIA-T.R. FERNANDEZ, Curso de Derecho Administrativo, I, 2ª ed., Civitas, Madrid, 1975, pp. 94 ss.
- (12) A. GUAITA, "Las regiones españolas...", op. cit, p. 590.
- (13) Documentos..., op. cit, p. 746.
- (14) "Autonomías regionales", D.A., 175, p. 385. Fueron dictadas algunas normas de desarrollo: R.O. de 30-IX-1847 y dos R.D. 30-IX-1847; pp. 410 ss.
- (15) "Autonomías regionales" D.A., 175, p. 416.
- (16) J.A. GONZALEZ CASANOVA, Federalisme i autonomia a Catalunya, (1808-1938), Barcelona, 1974.
- (17) Documentos..., op. cit, p. 148.
- (18) J. FERRANDO, La I República, Edicusa, Madrid, 1974; HENNESSEY, La República federal en España, Madrid, 1966; PI Y MARGALL, Las nacionalidades, Edicusa, Madrid, 1967; G. TRUJILLO, El federalismo español, Tecnos, 2ª ed., Madrid, 1967.
- (19) Citado en L. SANCHEZ AGESTA, Historia del constitucionalismo español, op. cit, pp. 353-355. Así surge toda una red de Juntas revolucionarias provinciales y locales; ver, V. BOZAL, Juntas Revolucionarias, Manifiestos y proclamas de 1868, Edicusa, Madrid, 1968.
- (20) Como acertadamente señala el profesor SANCHEZ AGESTA, Historia del Constitucionalismo español, op. cit, pp. 354-355.
- (21) Véase, ad exemplum, María-Alice MEDIONI, El Cantón de Cartagena, Siglo XXI, Madrid, 1979.
- (22) L. SANCHEZ AGESTA, Historia del constitucionalismo español, op. cit, pp. 357-390.

- (23) L. SANCHEZ AGESTA, Curso de Derecho Constitucional Comparado, Fac. Derecho, Madrid, 1973, pp. 460-461.
- (24) Documentos..., op. cit, p. 750; ver José María de ANGULO, La abolición de los fueros e instituciones vascongadas. En torno a un centenario, 1876-1976, San Sebastián, 1976; Garaia, n°. especial con motivo del centenario de la abolición foral, 21-julio-1976.
- (25) Documentos..., op. cit, p. 752.
- (26) Documentos..., op. cit, p. 758.
- (27) Documentos..., op. cit, p. 721.
- (28) Según GUAITA, "los conciertos consisten en la recaudación y gestión de ciertos impuestos estatales por las Diputaciones, de lo que derivan determinadas facultades de autoadministración... y algunas ventajas en el orden tributario"; "Las regiones españolas...", op. cit, p. 590. Ver asimismo, v.g. T.R. FERNANDEZ, "Los conciertos económicos de las provincias vascongadas: aspectos jurídico-administrativos", REDA, n°7, pp. 513 ss; Juan A. LASALLE RIERA, "El régimen financiero y tributario de Alava", D.A., n°. 181, 1979, pp. 621-710; G. MARTINEZ PIEZ, "Fueros y conciertos económicos", D.A., n°. 181, 1979, pp. 583-620; VICARIO Y PENA, Los conciertos económicos de las provincias vascongadas, Bilbao, 1909; ZABALA Y ALLENDE, El concierto económico. Qué ha sido, qué es, qué debe ser, Bilbao, 1927.
- (29) Documentos..., p. 529.
- (30) Documentos..., op. cit, p. 532.
- (31) Documentos..., p. 533.
- (32) Documentos..., op. cit, p. 596.
- (33) Documentos..., p. 618.
- (34) Sobre los conciertos navarros, AIZPUN TUNERO, "El convenio económico", en el vol. col. Curso de Derecho Foral Navarro, Pamplona, 1959, II, pp. 11 ss; J. I. DEL BURGO, Régimen fiscal de Navarra. Los convenios económicos, Pamplona, 1972.
- (35) E. LINDE, "La ideología regionalista", en Las Autonomías Regionales. Aspectos políticos y jurídicos, I, op. cit, p. 254.
- (36) P. VILAR, Historia de España, París, 1975, p. 35.
- (37) Esta idea está presente, por ejemplo, en el primer RAMIRO DE MAEZTU. que, "en contraste con Castilla, no oculta su admiración por las regiones creadoras de riqueza" (L. SANCHEZ AGESTA, España al encuentro de Europa, BAC, 1971, Madrid, p. 247); por eso afirma que "Castilla no es ya una espiral creadora de fuerza... La renovación viene de afuera.

de las regiones periféricas del litoral" ("Hacia otra España", Madrid-Bilbao, 1899, pp. 159 ss.) A la "razón histórica" se opone, pues, la industrialización y la técnica como impulso hacia una nueva España. El argumento debe situarse en las tesis "regeneracionistas" propuestas por los hombres del 98.

- (38) Como señala E. LINDE, "La ideología regionalista", op. cit, pp. 269 ss.
- (39) J. TRIAS, Almirall y los orígenes del catalanismo, Siglo XXI, Madrid, 1978.
- (40) PRAT DE LA RIBA, Las nacionalidades, 1907.
- (41) J.A. GONZALEZ CASANOVA, Federalisme i autonomia de Catalunya (1808-1938), Barcelona, 1974; Josep M. POBLET, Historia básica del catalanismo, Barcelona, 1975; J. SOLE TURA, Catalanismo y revolución burguesa, Edicusa, Madrid, 1974; S. MARTIN-RETORTILLO-E. ARGULLOL, "Aproximación histórica...", op. cit, pp. 286-314; GARCIA VENERO, Historia del nacionalismo catalán, Madrid, Ed.Nacional, 1967; J. SOLE TURA, "La Qüestió de l'Estat i el concepte de Nacionalitat", Rev. Taula de Canvi, n°. 1, 1976.
- (42) GARCIA VENERO, Historia del nacionalismo vasco, Madrid, Ed. Nacional, 1967; J.J. SOLOZABAL ECHEVARRIA, El primer nacionalismo vasco, Tucur, Madrid, 1976; S. PAYNE, El nacionalismo vasco, Dopesa, Barcelona, 1974; A. ELORZA, "Sobre ideologías y organización del primer nacionalismo vasco", en el vol. La crisis del fin de siglo: ideología y literatura, Ariel, Barcelona, 1975.
- (43) E. LINDE, "La ideología regionalista", op. cit, p. 272.
- (44) Sabino ARANA GOIRI, Obras Completas, Ed. Sabindiar-Batra, Buenos Aires, 1965.
- (45) A. GUAITA, "Las regiones españolas...", cit, p. 591.
- (46) "Autonomías regionales", D.A., n°. 175, p. 417.
- (47) L. PAREJO, "La Región...", op. cit, p. 111.
- (48) "Autonomías Regionales", D.A., n°. 175, p. 431.
- (49) L. PAREJO, "La Región...", op. cit, p. 118.
- (50) Documentos..., op. cit, p. 157.
- (51) Documentos..., op. cit, p.
- (52) Documentos..., op. cit, p. 420.
- (53) F. TETTANACY GASTON, La revolución gallega de 1846, Lib. Regional de Carré, 1908; J.R. BARREIRO FDEZ., El levantamiento de 1846 y el naci-

miento del galleguismo, Ed. Pico Sacro, Santiago, 1977; A. VILAR PONTE, Nacionalismo gallego. Nuestra afirmación regional, Im. La Voz de Galicia, La Coruña, 1916; A. BRAÑAS, El regionalismo. Estudio sociológico, histórico y literario, Imp. Molinas, Barcelona, 1889; CAMBRE MARTÍÑO, "El regionalismo: una visión gallega", Sistema, 13, abril, 1976.

- (54) SANCHEZ DETOCA, Regionalismo, municipalismo y centralización, Madrid, 1921.
- (55) "Autonomías regionales", D.A., n.º. 175, p. 500.
- (56) S. MARTIN RETORTILLO-E. ARGULLOL, "Aproximación histórica...", op. cit, p. 255. Igual opinión: PAREJO (p. 124); A. RUBIALES (p. 118).
- (57) I. MOLAS, La Lliga Catalana, 2 vols. Ed. 63, Barcelona, 1972.
- (58) Documentos..., op. cit, p. 174.
- (59) S. MARTIN-RETORTILLO-E. ARGULLOL, "Aproximación histórica...", op. cit, p. 292.
- (60) L. PAREJO, "La Región...", op. cit, p. 136-138. Como señala POSADA ("La evolución legislativa...", op. cit, p. 400) el proyecto tenía como finalidad dar una solución a la cuestión catalana, cada vez más enervada.
- (61) A. RUBIALES, La Región. Historia y actualidad, op. cit, p. 138.
- (62) Lo que explica la dura crítica de "El Socialista" (27-mayo-1916) al "regionalismo burgués" (Documentos..., op. cit, p. 186).
- (63) Documentos..., op. cit, p. 975.
- (64) Esta es la opinión general; así L. PAREJO, "La Región...", op. cit, p. 139; A. RUBIALES, La Región. Historia y actualidad, op. cit, p. 180.
- (65) PAREJO, "La Región...", op. cit, p. 141.
- (66) PAREJO, "La Región...", op. cit, p. 142.
- (67) El carácter meramente administrativo y no político de las Mancomunidades es resaltado por GUAITA, "Las regiones españolas...", op. cit, pp. 592-593.
- (68) Documentos..., op. cit, p. 181; un examen de los Estatutos de la Mancomunidad en A. RUBIALES, La Región. Historia y actualidad, cit, pp. 152 ss.
- (69) La figura de CAMBO es básica para entender la cuestión catalana en este período; ver Jesús PABON, Cambó, Barcelona, Alpha, 1952 - 1969, 3 vols.

- (70) Documentos..., op. cit, p. 189. Prueba de la disparidad de criterios con la Lliga es el duro artículo contra ella del partido radical, el 8-XII, bajo el título "Autonomía no es libertad", en "El Progreso", aludiendo a las opiniones de Gabriel de Alomar y Unamuno. (Documentos..., op. cit, p. 203).
- (71) Documentos..., op. cit, p. 189.
- (72) Documentos..., op. cit, p. 205.
- (73) Documentos..., op. cit, p. 227.
- (74) Documentos..., op. cit, p. 195.
- (75) Documentos..., op. cit, p. 228.
- (76) Documentos..., op. cit, p. 230.
- (77) Documentos..., op. cit, p. 271.
- (78) S.M.RETORTILLO-E.ARGULLOL, "Aproximación Histórica...", op. cit, 313.
- (79) Documentos..., op. cit, p. 74.
- (80) Alvaro GENDIN BLANCO, Regionalismo. El problema de Asturias, Oviedo, 1932.
- (81) Documentos..., op. cit, p. 436.
- (82) En efecto, el regionalismo gallego -como el de otras zonas- presenta la lengua y la cultura como el primer signo de identificación. Los nombres de PONDAL, CURROS ENRIQUEZ o ROSALIA DE CASTRO quedan vinculados a esta etapa de "Rexurdimento" literario.
- (83) A. ALFONSO BOZZO, "Proceso histórico del nacionalismo gallego", en Historia 16, Extra V, Abril, 1978, pp. 115 ss, en especial pp. 121 ss.
- (84) Documentos..., p. 793.
- (85) Documentos..., p. 796.
- (86) Documentos..., p. 807.
- (87) E. FERNANDEZ CLEMENTE, "Raíces del autonomismo aragonés", en Historia 16, Extra V, Abril, 1978, pp. 141-149; C. FORCADELL, "El federalismo aragonés", Rev. Andalán, n°. 2, Zaragoza, 1972; Luis GERMAN, "Regionalismo aragonés", Rev. El Cárabo, n°. 3.
- (88) O. BRITO GONZALEZ, "Canarias: la contradicción de un nacionalismo frustrado", en Historia 16, Extra V, Abril, 1978, pp. 151-158; Marcos GUIMERA PEDRAZA, "El pleito insular".

- (89) Ese es precisamente el título de una célebre obra de ORTEGA; ver L. SANCHEZ AGESTA, Historia del constitucionalismo español, op. cit, pp. 458 ss.
- (90) J. ORTEGA Y GASSET, La España invertebrada, 6ªed., 1948, pp. 26-45.
- (91) ORTEGA no es el único en esa crítica; LUCAS MALLADA, v.g., considera antinaturales los límites de la provincia.
- (92) La redención de las provincias, Alianza Ed., Madrid, 1967.
- (93) La redención de las provincias, op. cit, pp. 161-162. El subrayado es nuestro.
- (94) L. SANCHEZ AGESTA, Historia del constitucionalismo español, op. cit, p. 482.
- (95) Se citan en L. PAREJO, "La Región...", op. cit, p. 144.
- (96) "Autonomías regionales", D.A., n.º. 175, p. 582. A pesar del carácter restrictivo de este libro, su aprobación encontró serias dificultades en el Directorio, como cuenta el propio CALVO SOTELO; ver, S. MARTIN-RETORTILLO-E. ARGULLOL, "Aproximación histórica...", cit, p. 355.
- (97) "Aproximación histórica...", op. cit, pp. 361-365 v 366.
- (98) Documentos..., op. cit, p. 289.
- (99) Documentos..., op. cit, p. 321.
- (100) Documentos..., op. cit, p. 135.
- (101) A. ELORZA, "De los fueros a la Dictadura", en Historia 16, Extra V, 1978, pp. 83-101; en especial 100-101.
- (102) Documentos..., op. cit, p. 810.
- (103) Documentos..., op. cit, p. 816.
- (104) Documentos..., op. cit, p. 820.
- (105) Documentos..., op. cit, p. 828.
- (106) J. MARTINEZ SERRANO y V. SOLER, "Orígenes de una reivindicación", pp. 64-69; J. REGLA, Aproximació a la història del País Valencià, Valencia, 1968; Alfons CUOCO, El valencianismo político, 1874-1939, Ariel, Barcelona, 1977; J. FUSTER, Nosaltres, els valencians, Ed. 62, Barcelona, 1962,
- (107) Documentos..., op. cit, p. 668.
- (108) Documentos..., op. cit, p. 33.

(109) Documentos..., op. cit, p. 110.

(110) Las regiones a que hemos hecho sucinta referencia son aquellas que durante el régimen constitucional gozaron de instituciones regionales, más o menos amplias (es el caso de Cataluña y las Vascongadas y Navarra) o, que sin llegar a tener vigencia efectiva, formularon propuestas concretas; en suma, todas las zonas que vieron reflejados sus deseos de autogobierno en documentos jurídicos, vigentes o no.

Junto a estas regiones, otras (Andalucía, Baleares...) presenciaron también el nacimiento y desarrollo de ideas regionalistas, vinculadas a personas y grupos determinados. Sin embargo, parece que sólo durante la etapa republicana tales planteamientos fueron plasmados jurídicamente. En el capítulo correspondiente nos haremos eco de ello, tratando de fijar sus orígenes.

CAPITULO TERCERO

LA CUESTION REGIONAL EN LA SEGUNDA REPUBLICA.- (1).

1.- CARACTERES GENERALES DEL PERIODO.-

La cuestión regional planteada en la segunda República y las soluciones jurídico-políticas ensayadas deben ser consideradas como antecedente inmediato de nuestras actuales fórmulas constitucionales. De ahí la necesidad de realizar un examen, aunque breve, de este período, caracterizado por una serie de notas que conviene precisar.

a) La proclamación de la República supone "el replanteamiento del problema regional" (2), al menos en un nivel institucional; pues parece evidente que el nuevo régimen heredó un abigarrado mosaico de movimientos nacionalistas y regionalistas, presentes en amplias zonas del país. En ese sentido, no debe olvidarse la firma del "Pacto de San Sebastián" (agosto, 1.930), en virtud del cual las fuerzas republicanas se comprometían, instaurada la República, a dar satisfacción a las aspiraciones regionales, sobre todo vascas y catalanas. Esta circunstancia pone de manifiesto que la República debía significar, "ad initio", una reacción contra el unitarismo, hasta entonces vinculado a la Monarquía.

b) La República supone también un cambio en el liderazgo de las tendencias regionalistas; el protagonismo anterior de la burguesía industrial, se reemplazó por el de amplias clases medias, e, incluso proletarias, lo que introduce una marcada radicalización de las exigencias autonomistas.

c) También cabe constatar la proliferación de movimientos regionalistas y nacionalistas, con mayor o menor intensidad, incluso en aquellos territorios que habían sido ajenos a los mismos en épocas anteriores.

d) Un elemento cuya importancia no será suficientemente señalada es el sistema de partidos (3). El estudio de las autonomías regionales en la segunda República (como en la hora presente) ha de darse consciente de la influencia que ejercieron los partidos de base regional en la vertebración del Estado regional.

e) Finalmente, la respuesta a esta situación rompe los tímidos intentos de descentralización administrativa realizados durante la Restauración, para abordarla desde el reconocimiento constitucional de la autonomía política del las regiones. Y lo hace con fórmulas de compromiso concretadas en el establecimiento del "Estado integral". Pero la realidad de los acontecimientos desbordaría, una y otra vez, el marco legal.

2. LA CUESTION REGIONAL DESDE LA PROCLAMACION DE LA REPUBLICA HASTA LA APROBACION DE LA CONSTITUCION.-

No parece exagerado afirmar la influencia que tuvo sobre la República la última fase del régimen monárquico, especialmente determinadas actitudes y acontecimientos producidos en ellas. En esos años postreros se habían ido extendiendo las ideas republicanas, uno de cuyos frutos más visibles fue el llamado "pacto de San Sebastián", suscrito en esta ciudad norteaña, en agosto de 1.930, por fuerzas republicanas, socialistas y nacionalistas (4). En el Pacto se acordaba el apoyo de los sectores nacionalistas a la causa republicana, a cambio del reconocimiento del derecho de autogobierno de las regiones, especialmente Cataluña y el País Vasco. El Pacto habría, después, de proyectarse como una sombra a lo largo de la etapa republicana, sobre todo en la elaboración de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, poniendo, además, de manifiesto el carácter coyuntural del compromiso, cuyo objetivo esencial era el derrocamiento de la Monarquía.

Y, en efecto, convocadas las elecciones locales el 12

de abril de 1.931, el triunfo en las grandes ciudades de los partidos republicanos determina la salida del Rey Alfonso XIII y la Proclamación de la Segunda República el 14 de abril. Esa misma fecha -e, incluso, antes en algunas zonas- el problema regional recobra inusitado vigor, con especial intensidad en Cataluña y País Vasco.

a) En Cataluña, tras el triunfo de "Esquerra Republicana" (5) en las elecciones de abril, sus dirigentes MACIA y COMPANYYS, el mismo día 14 de abril, y antes que en Madrid, proclaman la República catalana, como Estado en el marco de una futura Federación Ibérica. El gesto -afirmación separatista o medio de presión sobre el Gobierno de Madrid (6)- determina una reacción inmediata del Gobierno provisional de la República, que envía a Cataluña a tres de sus miembros (Marcelina Domingo, L. Nicolau d'Oliver y Fernando de los Ríos) el 18 de abril.

El resultado de la gestión es la sustitución de la "República catalana" por la "Generalidad de Cataluña", reestablecida oficialmente por el Gobierno por Decreto-Ley de 21 de abril de 1.931, cuyo art. 6 determina, además, la supresión de las Diputaciones Provinciales, atribuyéndose al Gobierno de la Generalidad la competencia para dictar las normas tendentes a organizar la Asamblea con representantes de los Ayuntamientos. La administración de las Diputaciones Provinciales es transferida provisionalmente a unas Comisiones Gestoras, formadas por Concejales designados libremente por el Gobernador Civil. Un Decreto de la Generalidad, de 28 de abril de 1.931 (7) establece su estructura orgánica, consolidada en el Decreto de 9 de mayo de 1.931, del Gobierno republicano, sobre relaciones del Poder Central con la Generalidad de Cataluña (8) y el Decreto definitivo de estructuración de la Generalidad, firmado por MACIA el 15 de mayo de 1.931 (9).

Previamente, el Gobierno de Madrid y las fuerzas catala

nas habían acordado la aprobación del Estatuto catalán por las Cortes, una vez promulgado el nuevo texto constitucional (10). No obstante, la Generalidad emprende la redacción de un proyecto estatutario, cuyos resultados se concretaron en el denominado "Estatuto de Nuria" (11). Aprobado por la Generalidad el 14 de junio de 1931, fue ratificado por el pueblo catalán el 2 de agosto (12) y presentado al Gobierno por MACIA, presidente de la Generalidad, el 14 del mismo mes. El texto de Nuria parte del derecho de autodeterminación de Cataluña, como Estado autónomo dentro de la República española (art. 1), cuyo poder -representado en la Generalidad- emana del pueblo (art. 2); el estatuto señala, asimismo, las competencias del Estado central, las concurrentes y las exclusivas del Estado catalán. Este Proyecto quedó pendiente hasta la aprobación de la nueva Constitución (13).

b) En el País Vasco (14), el protagonismo político corresponderá durante el período republicano al P.N.V. (15), tras el triunfo nacionalista en las elecciones municipales de 12 de abril de 1.931. (16). Por eso, son las Corporaciones locales quienes asumen la iniciativa autonómica. El primer texto en tal sentido es el proyecto aprobado en Estella por los Ayuntamientos vasco-navarros el 14 de junio de 1.931 (17); el documento, elaborado por la Sociedad de Estudios Vascos, consagra una tendencia federalista y establece una amplia autonomía política. Así, otorga al "Estado vasco" "todos los derechos y facultades que no se reserven para el poder del Estado español en este Estatuto y los ejercerá con la máxima intensidad y plenitud" (art. 18, A), proclamando la cosoberanía entre el Pueblo Vasco y el Estado español; como nota llamativa, se atribuyen al "Estado Vasco" las relaciones con la Iglesia, "a cuyo efecto negociará un Concordato con la Santa Sede" (art. 15, cuarto) (18).

El Proyecto de Estella (9) es presentado al Presidente de la República, ALCALA ZAMORA, el 22 de septiembre de 1.931, por una comisión de diputados vasco-navarros. El P.N.V. intentaría utilizar a los Ayuntamientos, como base de presión, y su alianza con la derecha parlamentaria para lograr un estatuto rá

pidamente; pero sus deseos iban a frustrarse repetidamente. Una de las causas determinantes de la tensión fue la discusión en las Cortes de la cuestión religiosa (20); la aprobación del art. 26 de la Constitución, sobre el régimen jurídico de las Iglesias, ocasiona la retirada de las Cortes del P.N.V., y un enfrentamiento con el sector laico del nacionalismo, A.N.V., simpatizante con las fuerzas republicanas.

El proyecto de Estatuto no se tramita, dictando el Gobierno un Decreto de 8 de diciembre de 1.931 (21), que establece el procedimiento de elaboración de los Estatutos vasco-navarros, distinto, por cierto, del seguido en el proyecto de Estella, pues se atribuye la iniciativa a las Comisiones Gestoras de las Diputaciones, y aprobación por los ayuntamientos, referéndum y Cortes. El texto planteaba, además, la posibilidad de un Estatuto único o uno para cada provincia. Pero el 9 de diciembre se proclama la nueva Constitución y el proceso seguiría ya nuevos derroteros.

c) La Segunda República supone también para Galicia (22) la consolidación de las tendencias nacionalistas, vertebradas inicialmente en torno al "Partido Galeguista", creado en diciembre de 1.931. El nacionalismo gallego se caracteriza, según BOZZO (23), por ser federalista, y republicano. En todo caso, parece claro que con el nuevo régimen, las aspiraciones autonomistas -vinculadas en el pasado a coordenadas lingüísticas y culturales- adquieren un evidente matiz político, centrado en el secular subdesarrollo gallego (25).

Ya el 6 de mayo de 1.931 el Seminario de Estudios Gallegos elabora un "Anteproyecto de Estatuto de Galicia" (26), considerando a Galicia como "Estado libre" en el marco de una República Española federal; el texto, influido por las orientaciones de las "Irmandades" en 1.918, responde a cotas autonomistas amplias, quizá por las ideas del Pacto de San Sebastián (27).

Pocos días después, el 30 de mayo, un grupo de gallegos residentes en Madrid (integrados en el llamado "Secretariado de Galicia en Madrid") publican un documento moderado y sin articular (28) titulado "Al País Gallego. Aportación al estudio de su futuro Estatuto regional" (29). El 2 de junio de 1.931 ve la luz un tercer texto: las "Bases para un anteproyecto de Estatuto de Galicia" (30), redactado por el Instituto de Estudios Gallegos de la Coruña, dirigido por CASAS; se trata de un documento en línea con el regionalismo tradicional del siglo XIX, con especial preocupación por las cuestiones culturales.

Sin embargo, la primera iniciativa con alguna consistencia se plasma en un "Proyecto de Estatuto elaborado por los parlamentarios el 15 de octubre de 1.931" (31), que intenta adaptarse a las previsiones de la futura constitución, mediante fórmulas de compromiso. Los siguientes pasos tienen lugar a partir de 1.932, promulgado ya el texto constitucional.

d) Las ideas regionalistas florecen, asimismo, en otras zonas del país, aunque en ningún caso lograrán aprobar sus Estatutos.

.- Andalucía (32).

El regionalismo andaluz cuenta con una larga historia. Nacido en el siglo XIX, a impulsos de la burguesía liberal, tiene un precedente importante en la Asamblea Federal de Antequera (1.883), donde se elabora una "Constitución" para Andalucía. Desde esa fecha, las tendencias regionalistas andaluzas serán capitaneadas por los sectores intelectuales y profesionales, especialmente alrededor de cuestiones culturales.

Pero el siglo XX supone un cambio de perspectivas. En 1.915 BLAS INFANTE publica "El ideal andaluz", produciéndose en esos años la vinculación de las tesis regionalistas con los problemas socio-económicos andaluces. Así, en 1.918 se celebra el

Congreso de Ronda, donde se declara la necesidad de la autonomía regional y se aprueba la bandera, el escudo y el himno de Andalucía. En 1.919 tiene lugar en Córdoba la Asamblea de Centros Andaluces, en la que -bajo las orientaciones de Pascual CARRION- se analizan los problemas agrarios y económicos de la región, criticando el latifundismo y la forma de distribución de la tierra. Al finalizar la Dictadura de Primo de Rivera, los Centros se unen en la Junta Liberalista de Andalucía, movimiento autonomista presidido por el propio BLAS INFANTE. La Junta intenta la redacción de un Estatuto (a través de las Diputaciones) en mayo de 1.931, pero los principales proyectos en tal sentido son ya posteriores a la Constitución.

.- Aragón (33).

El Sindicato de Iniciativas y Propaganda de Aragón (S. I.P.A.), a cuyo origen años atrás tuvimos ocasión de referirnos, propone tempranamente, el 27 de abril de 1.931, unas "Bases del futuro Estatuto Autonómico de Aragón" (34), de escaso eco popular.

.- Asturias.

También Asturias conoce algunas iniciativas autonómicas, como la de GENDIN en sus moderadas "Bases para el Estatuto Regional de Asturias" (35). No obstante, y aparte otros acontecimientos posteriores, como el manifiesto del Bloque Popular de 29 de mayo de 1.936, es difícil encontrar un auténtico proceso estatutario.

.- Baleares (36).

Con una vieja tradición de "Reino", rota con los Decretos de Nueva Planta, el regionalismo balear cuenta con diversas -y heterogéneas- iniciativas, concretadas especialmente hacia

los años 1.917-1.918, aunque sin demasiada fuerza.

Al proclamarse la República, Mallorca (con la hostilidad de Menorca) (37) realiza varios estudios, uno de cuyos frutos fue la elaboración por distintas entidades culturales y comerciales de un "Avant projecte d'Estatut de les Illes Balears" (38), base de un "Projecte d'Estatut Autonomic de Mallorca y Ei visa", aprobado el 23 de julio de 1.931 por una Asamblea de ayuntamientos y entidades (39). Sin embargo, y a pesar de intentos posteriores en 1.936, no llegará a aprobarse el Estatuto balear.

.- Canarias (40).

El problema del regionalismo canario en la República si que siendo la capitalidad (FRANCHU ROCA). El Partido republicano federal canrio defiende, desde el principio, un planteamiento basado en: municipio libre en la región, región libre en el Estado, autonomía política y administrativa de la Región dentro de la República federal, rechazo de la independencia y concierto fiscal con el Estado. Para lograr estos fines, el partido defiende la constitución de una Comisión especial para elaborar un Anteproyecto de Estatuto. En estos años, el P.S.O.E. parece rechazar el objetivo autonómico, mientras la derecha defiende una mera descentralización administrativa y económica (41).

Las iniciativas oficiales corren a cargo de GIL ROLDAN, Presidente de la Comisión Gestora de Snata Cruz de Tenerife, quien convoca una Asamblea para establecer "un órgano superior legislativo que represente y defina la unidad superior de Canarias" (27 de septiembre de 1.931). Las gestiones culminan en el llamado "Estatuto de Gil Roldán" (42). La segunda fase del regionalismo canario se abrirá a raíz del Frente Popular en 1.936.

.- Navarra.

Sabemos que Navarra participó en el proceso estatutario vasco hasta la célebre Asamblea de Ayuntamientos (19 de junio de 1.932) en la que los municipios navarros rechazan el proyecto de Estatuto presentado. No obstante, también se elaboran otros proyectos estatutarios navarros que "reflejan la opinión de la Diputación Foral navarra... y acreditan la existencia de una tesis aislacionista respecto de las vascongadas ya en los mismos orígenes de la etapa republicana" (43). Así, paralelamente a las vicisitudes del Estatuto vasco, hallamos un Informe (15 de junio de 1.931) de la Ponencia designada por la Diputación de Navarra (44). El documento -inspirado en el Anteproyecto de la Sociedad de Estudios Vascos, que sirvió de base al Estatuto de Estella- recoge tres textos, que responden a tres opciones políticas: 1) Proyecto de Estatuto vasco-navarro; 2) Proyecto de Estatuto exclusivamente navarro (Estado Navarro); y 3) Proyecto de Constitución política interior de Navarra (actualización de las Cortes de Navarra). Este documento se sometió por la Diputación a la consideración de los Ayuntamientos, convocados al efecto en Asamblea por acuerdo de 22 de junio de 1.931 (45).

.- Valencia (46).

También en Valencia se afianzaron las tesis autonomistas, protagonizadas inicialmente por la "Derecha Regional Valenciana", partido agrario conservador, y por los grupos de izquierda moderada, encabezados por Sigfrido BLASCO IBÁÑEZ. Posteriormente, estos grupos dieron lugar a dos formaciones políticas; de un lado, el "Partit Valencianista d'Esquerra", federalista; y, por otro, "Esquerra Valenciana", defensora de la unidad superior, lingüística y cultural, del País Valenciano, Cataluña y Baleares, y de una Confederación de Repúblicas Ibéricas, que incluía a Portugal.

El documento más importante de esta época, fruto de la alianza conservador-blasquista, es el "Anteproyecto de Estatuto" (11 de julio de 1.931) (47), que, tras su rechazo en Alicante y Castellón, fracasa finalmente. El autonomismo queda, así, suspendido hasta el triunfo del Frente Popular en 1.936.

3. LA CONSTITUCION DE 1.931 Y LA CUESTION REGIONAL.- (48).

El análisis de la Constitución de 1.931 reviste un particular interés, en cuanto se trata del antecedente inmediato de nuestro vigente texto constitucional, cuyas fórmulas, a veces, reproduce literalmente (49).

Efectivamente, cuando las Cortes Constituyentes debaten el nuevo texto constitucional, se plantean la necesidad de abordar la organización territorial del Estado, ante la presión de las tendencias regionalistas generalizadas (y, sobre todo, la cuestión catalana) y el compromiso asumido en San Sebastián por las fuerzas ahora gobernantes (50). Y será éste uno de los problemas más agudos con que la Constitución se enfrenta, dando origen a encendidas discusiones y a tensiones de todo signo.

A) La organización territorial del Estado en la Constitución: el "Estado integral".-

Según el art. 1º tercero de la Constitución, "La República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones". El término "integral", como definitorio de la organización territorial del Estado, aparecía por vez primera en un documento constitucional, como puso de relieve Segismundo ROYO (51). Por ello, vamos a analizar sumariamente las vicisitudes de la elaboración parlamentaria, el origen y valor de la expresión y su significado jurídico-político.

a) La elaboración del párrafo tercero del art. 1º-

En el Anteproyecto de la Comisión Jurídica Asesora no se mencionaba la organización territorial del Estado, referida sólo a los municipios y provincias (art. 2º), aunque durante su elaboración había quedado planteada, como afirmó en el acto de su presentación al Gobierno, su presidente OSSORIO Y GALLARDO, habiéndose, incluso, presentado votos particulares solicitando la regionalización del Estado (52).

El término "Estado integral" es empleado por vez primera por JIMENEZ DE ASUA (53), aludiendo a una fórmula superadora de la antítesis clásica Estado unitario/federal, hoy en crisis, en la que son compatibles el "único gran Estado español" y "diversos grados de autonomías regionales, cuando sean pedidas y procedentes, junto a un régimen de vinculación de otros territorios nacionales no preparados para aquellas formas de autarquía".

Pero en el Proyecto aprobado por la Comisión no se definía a España como "Estado integral", sino como un Estado integrado por municipios, provincias y regiones (art. 8º).

Lo que en el fondo latía era la aceptación o no del federalismo. La polémica Estado federal/unitario llega incluso a la prensa (recuérdese, por ejemplo, el duro artículo federalista de MACIA en "El Sol", 26 de agosto de 1.931), planteándose con cruda agudeza en los debates parlamentarios (54). Como afirma PEREZ SERRANO, "federales y radicales querían que el principio federativo se declarase expresamente "ab initio", y en el mismo sentido se pronunciaban los grupos regionales; socialistas, radicales-socialistas y algún sector más templado, creían innecesaria una afirmación de tal naturaleza. La realidad es que sobre la Asamblea gravitaba con toda pesadumbre el Estatuto Catalán" (55). Concretamente, se manifiestan a favor del federa

ismo: Esquerra Catalana (56), radicales (57) y federalistas (58); y en contra, la Lliga catalana (59), radical-socialistas y, sobre todo, socialistas, a los que -según ASTARLOA (60)- se debió únicamente el que la Constitución no fuese federal. Al final, se aprueba el texto definitivo del art. 1º, introduciendo la comisión el término "integral" en la sesión del 25 de septiembre de 1.931.

b) El origen del "Estado integral". Su valor conceptual.-

El término "integral", cuyo gran defensor fue JIMENEZ DE ASUA (61) tiene un origen discutido. Para F. ASTARLOA, debe referirse a la obra de Hugo PREUSS, autor de las modificaciones del federalismo en la Constitución de Weimar y admirado y citado por JIMENEZ DE ASUA (62). Según PEREZ SERRANO el término procede del profesor Miguel CUEVAS en su análisis de la Constitución de Weimar (63). HERNANDEZ LAFUENTE recuerda que tal expresión se utilizó ya en 1.918 en las Asambleas de las Irmandades de Fala (Lugo), que hablaban de "autonomía integral para Galicia" (64).

Sin embargo, la expresión "Estado integral" no gozó en ningún momento de aceptación unánime, especialmente por la Doctrina, algunos de cuyos más ilustres representantes la han criticado, acusándola de ambigüedad e imprecisión (65).

c) El significado jurídico-político del "Estado integral".-

Ya quedó dicho que la Constitución se fraguó entre la polémica unitarismo/federalismo, o quizá más exactamente entre la aceptación expresa o no del Estado federal. Parece que en el ánimo de los constituyentes pesaron las nuevas orientaciones constitucionales y doctrinales. Por un lado, se había producido una progresiva centralización del federalismo alemán, a raíz de la Constitución de Weimar, y una acusada tendencia federal en

la Constitución austríaca. Por otro lado, se había ido formulando una doctrina de la "crisis del Estado federal", que no fue ajena a los parlamentarios españoles (66). Esta circunstancia, junto a la falta de precedentes válidos en nuestra historia constitucional y la existencia histórica de una Nación como sujeto pleno de soberanía (67), determinó el rechazo del sistema federal. Pero también los constituyentes eran conscientes de la dimensión del problema regional, nunca definitivamente resuelto.

La primera cuestión a resolver era la referente a la "soberanía". Pues bien, la Constitución rompe en este punto con la tradición constitucional española -que había atribuido la soberanía, bien a la Nación, bien al Rey y las Cortes- para residenciarla en España, representada en las Cortes (Preámbulo de la Constitución).

Hay que señalar que la mención a la "Nación española" figuraba en el Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, siendo después eliminada -con la oposición de diputados como ROYO VILLANOVA, IGLESIAS AMBROSIO y PI Y ARSUAGA- por entender la Comisión (RUIZ FUNES, GIL ROBLES) que el término "España" era más amplio, ya que comprendía los de Nación, Estado, Patria y Pueblo. Parece, en realidad, que la fórmula constitucional era una concesión a la tradición catalanista (presente ya en PRAT DE LA RIBA), defensora de una España como "denominación geográfica en la que están comprendidas varias nacionalidades" (68).

En cualquier caso, resulta obvio que la Constitución configura un Estado único y soberano (69), compatible con el reconocimiento estatal de la Región política. Se trata, en suma, de una "tercera vía" entre el Estado unitario y el federal, seguida más tarde por otros Estados, especialmente Italia, con la denominación más correcta de "Estado regional" (70).

d) Caracteres generales de las autonomías regionales en la Constitución de 1.931.- (71).

1) Voluntariedad.

El Estado no impone la organización regional, sino que ha de ser acordada y solicitada por las poblaciones interesadas (artículo 11, primero) (72).

2) Concesión estatal.

Si la iniciativa regional es obra de la voluntad política de las poblaciones correspondientes, su realización efectiva depende, en última instancia, de la voluntad del Estado, a través de un acto legislativo de las Cortes. Por eso escribe S. ROYO que "si la voluntad de las Regiones constituye la verdadera razón lógica del régimen autonómico, la voluntad del Estado constituye el verdadero título jurídico de dicho régimen", para concluir señalando que "el Estatuto, no es el resultado de un pacto entre Región autónoma, por un lado, y las Cortes, en representación del Estado, de otro. El Estatuto... es un acto unilateral del Estado español, una ley" (73), como expresamente afirma la Constitución (art. 12, c).

3) Generalidad potencial.

La Constitución no prevé la generalización del sistema regional, pero reconoce el derecho a organizarse regionalmente a todas las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, así como a los territorios insulares (art. 11).

4) Diversidad y singularidad Estatutaria.

La Constitución fija unos límites a las competencias re

gionales, y en ese marco cada Estatuto podrá recabar todas a parte de las competencias determinadas constitucionalmente (art. 11, segundo). Como es obvio, ello puede ocasionar diversas regiones con distintos grados de autonomía competencial.

5) Elasticidad.

Las competencias asumidas por las regiones en sus Estatutos respectivos pueden ser ampliadas o restringidas por voluntad estatal. Por un lado, el Estatuto puede atribuir mediante ley facultades propias (art. 18); por otro, con las condiciones constitucionalmente establecidas, puede dictar bases a que habrán de ajustarse las disposiciones legislativas de las regiones autónomas, cuando así lo exigiera la armonía entre los intereses locales y el interés general de la República (art. 19).

6) Reversibilidad.

La organización regional es reversible, puesto que cualquiera de las provincias que forme una región autónoma o parte de ella podrá renunciar a su régimen y volver al de provincia directamente vinculada al Poder central (art. 22).

B) Estructura jurídica de la organización regional.-

De acuerdo con el art. 8º de la Constitución, párrafo primero, el Estado español estará integrado "por Municipios mancomunados en provincias (74) y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía". A continuación, el texto constitucional pasa a regular el régimen de los municipios (art. 9º), provincias (art. 10º) y regiones autónomas (arts. 11 y siguientes). El régimen jurídico de las regiones aparece, así, determinado por las normas sobre ámbito e iniciativa de la autonomía regional, Estatutos, competencias y algunas otras previsiones (órdenes, idioma, etc.).

a) Sujetos e iniciativa de la autonomía regional.-

Aunque la fórmula regional estaba pensada especialmente -en virtud del Pacto de San Sebastián- para Cataluña y País Vasco, la Constitución abre tal posibilidad a todas las provincias limítrofes con "características históricas, culturales y económicas comunes" que acuerden "organizarse en región autónoma para formar un núcleo político-administrativo dentro del Estado español" (art. 11, primero).

El art. 11 establece, pues, como notas básicas: 1°.- Posibilidad de regiones uniprovinciales; 2°.- Necesidad de que las provincias sean limítrofes, salvo en el caso de territorios insulares; 3°.- Carácter natural de las regiones autónomas (histórico, cultural y económico), sin mencionarlas expresamente; 4°.- Autonomía político-administrativa y no mera descentralización administrativa; 5°.- Integración de las regiones en un único Estado español (75).

b) El Estatuto regional. Su aprobación y reforma.-

El régimen jurídico de la región autónoma se concreta en el respectivo Estatuto de autonomía, "ley básica de la organización político-administrativa de la región autónoma", que se rá reconocida y amparada por el Estado español "como parte integrante de su ordenamiento jurídico" (art. 11, in fine).

El procedimiento de elaboración y aprobación de los Estatutos comprende varias fases:

1°.- Iniciación del proceso en una o varias provincias, límitro fes salvo los territorios insulares (art. 11, primero y tercero).

2°.- Propuesta aprobada por la mayoría de los Ayuntamientos o

al menos aquellos cuyos municipios comprendan las dos terceras partes de censo electoral de la Región (art. 12, a).

3°.- Aprobación del Estatuto, por lo menos, por las dos terceras partes de los electores inscritos en el censo de la Región. Si el plebiscito fuera negativo, la propuesta de autonomía no podrá renovarse hasta transcurridos cinco años (art. 12, b) (76).

4°.- Aprobación del Estatuto por las Cortes (art. 12, c) (77), siempre que no contenga preceptos contrarios a la Constitución ni a las leyes orgánicas del Estado en materias no transmisible al poder regional (art. 12, último) (78).

Por lo que a la reforma del Estatuto se refiere, la Constitución omite toda mención, por lo que son los propios Estatutos quienes establecen los mecanismos de su modificación.

c) Los criterios de distribución de competencias.-

Es preciso insistir en que los Estatutos de Autonomía pueden recabar para la región un número variable de competencias con los límites constitucionales (arts. 14, 15, 16 y 18), sin perjuicio de las propias del Estado que éste transmita mediante ley (art. 18) y de la facultad estatal de restringir competencias legislativas ya otorgadas, a través de una ley de bases, cuando así lo exija la armonía entre los intereses locales y el interés general de la República, previa apreciación de esa necesidad por el Tribunal de Garantías Constitucionales y el voto favorable de los dos tercios de los Diputados que integran las Cortes (art. 19).

En todo caso, la Constitución establece los siguientes criterios sobre distribución de competencias: (79).

- 1) Materias cuya legislación y ejecución directa son de la exclusiva competencia del Estado (art. 14).
- 2) Materias en las que la legislación corresponde al Estado, pudiendo atribuirse a las regiones autónomas la ejecución, "en la medida de su capacidad política, a juicio de las Cortes" (art. 15).
- 3) Materias no comprendidas en los enunciados anteriores, en las que tanto la legislación exclusiva como la ejecución directa pueden corresponder a las regiones en virtud de sus Estatutos respectivos (art. 16).
- 4) Las materias no reconocidas explícitamente en su Estatuto a la Región autónoma se reputan propias de la competencia del Estado, pero éste puede transmitir o distribuir sus facultades por medio de una ley (art. 18).

No debe, además, olvidarse que fuera del Tít. I, referente a la organización nacional, el texto constitucional dedica dos artículos a regular el importante tema de la enseñanza. El art. 49 atribuye al Estado la competencia exclusiva para "la expedición de títulos académicos y profesionales", "aun en los casos en que los certificados de estudios procedan de centros de enseñanza de las regiones autónomas". Por su parte, el art. 50 autoriza a las regiones para "organizar la enseñanza en sus lenguas respectivas", pero con la obligación del estudio de la lengua castellana y su uso como instrumento de enseñanza en todos los centros de instrucción primaria y secundaria de las regiones autónomas. Un último párrafo permite al Estado el mantenimiento o creación en una región de "instituciones docentes de todos los grados en el idioma oficial de la República", encomendándole la suprema inspección en todo el territorio nacional para asegurar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales en materia educativa.

Por último, la Constitución proclama el principio de preeminencia del derecho estatal sobre el de las regiones autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas en sus respectivos Estatutos (art. 21), pudiendo el Estado fijar, mediante ley, las bases a que habrán de ajustarse las disposiciones regionales, cuando lo exija la armonía entre los intereses locales y el interés general de la República (art. 18). El art. 20, además, atribuye la ejecución de las leyes de la República a las autoridades regionales, salvo los casos en que se disponga lo contrario o se atribuya a órganos especiales; no obstante, el Gobierno puede dictar Reglamentos para la ejecución de sus leyes, aunque la ejecución corresponda a las autoridades regionales (80).

d) Otras disposiciones.

1) Prohibición de la federación.

La Constitución de 1.931 prohíbe la federación de las regiones autónomas (art. 13), lo que constituye "una cautela en favor de la integridad y prevalencia del Estado ciertamente significativa" (81).

2) Igualdad de derechos.

De conformidad con el art. 17, "en las regiones autónomas no se podrá regular ninguna materia con diferencia de trato entre los naturales del país y los demás españoles".

3) Idioma.

El art. 4º establece el castellano como idioma oficial de la República, que todos los ciudadanos tienen obligación de saber y derecho de usar, "sin perjuicio de los derechos que las leyes del Estado reconozcan a las lenguas de las provincias o

regiones".

4) Participación de la región en la formación de la voluntad estatal.

La Constitución no establece ningún órgano estatal que asuma la representación de las regiones (82), ni prevé la intervención de éstas en la reforma constitucional (art. 125), lo que afecta a la garantía del sistema regional.

5) Organos regionales y recursos financieros.

La Constitución no contempla estos temas, cuya regulación hemos de buscar en los distintos Estatutos regionales.

4. LOS ESTATUTOS REGIONALES.- (83).

Un estudio más concreto de las autonomías regionales en la segunda República exige una referencia, siquiera breve, de las normas contenidas en los Estatutos de autonomía, que llenan de contenido a las previsiones constitucionales, y de su crisis posterior. En ese sentido, debe hacerse una especial alusión a los dos únicos Estatutos que llegaron a tener vigencia, aunque muy desigualmente -el catalán y el vasco-, y a un tercero que llegó a ser aprobado en plebiscito -el gallego-, para concluir con un somero comentario de las vicisitudes de otros proyectos estatutarios.

A) EL ESTATUTO DE CATALUÑA.- (84)

1. Elaboración y aprobación.-

Tras la remisión a las Cortes del Estatuto de Nuria, la aprobación de la Constitución va a dar un nuevo giro al tema.

Se crea, en efecto una Comisión parlamentaria para adecuar a la Constitución el texto del Estatuto, cuyo dictamen -más restrictivo que el proyecto de Nuria- comienza a estudiarse el 9 de abril de 1.932, iniciándose los debates el 6 de mayo. Las discusiones son largas y tensas (85), mientras distintos medios de opinión y sectores sociales lanzan campañas anticatalanistas (86). La sublevación del general SANJURJO el 10 de agosto acelera los trámites parlamentarios, siendo aprobado el Estatuto en la Cámara el 9 de septiembre y promulgado por ley de 15 de septiembre de 1.932 (87). Para su aplicación se elabora el 11 de noviembre de 1.932 un "Anteproyecto de Constitución Catalana" (88), sustituido el 25 de mayo de 1.933 por un "Estatut interior de Catalunya" (89) que regula los órganos de la Generalidad y sus funciones y relaciones.

2. Contenido.

a) Normas generales.-

"Cataluña se constituye en Región autónoma dentro del Estado español con arreglo a la Constitución de la República y del presente Estatuto" (art. 1º), comprendiendo su territorio el de las provincias de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona (art. 1º). Tienen la condición de catalanes los que lo sean por naturales y no hayan ganado vecindad administrativa fuera de la región, y los demás españoles que adquieran dicha vecindad en Cataluña (art. 4º), sin que pueda haber diferencia de trato y derechos con los no catalanes, puesto que los derechos de todos los españoles son fijados por la Constitución de la República (art. 3º).

En cuanto al idioma, se declara la cooficialidad de catalán y castellano, manteniéndose éste como único oficial para las relaciones entre Cataluña y el resto de España, así como entre las autoridades del Estado y las catalanas (art. 2º).

b) Organización.-

El organismo representativo de Cataluña es la Generalidad (90) (art. 1º, desarrollado en el Tít. III, arts. 14 y 15), compuesta del Parlamento, el Presidente de la Generalidad y el Consejo Ejecutivo (art. 14, primer párrafo).

.- El Parlamento (91) que ejerce las funciones legislativas (92) y cuyos miembros son elegidos por un plazo máximo de cinco años por sufragio universal, directo, igual y secreto, siendo inviolables por los votos u opiniones emitidos en el ejercicio de su cargo (art. 14, párrafos 3º y 4º).

.- El Presidente de la Generalidad, elegido por el Parlamento catalán, ostenta la representación de Cataluña, especialmente en sus relaciones con la República, y también la del Estado "en las funciones cuya ejecución directa le esté reservada al poder central" (art. 14, quinto párrafo).

.- El Consejo ejecutivo, junto con el Presidente, ejerce las funciones ejecutivas, siendo responsables políticamente ante el Parlamento, por lo que deben dimitir cuando éste les niegue su confianza (art. 14, sexto párrafo) (sistema parlamentario puro o incondicionado). La responsabilidad criminal y civil se exigen ante el Tribunal de Garantías Constitucionales (art. 14, séptimo párrafo).

El Estatuto no menciona la Administración de Justicia, aunque la Generalidad tiene competencia para organizarla en todas las jurisdicciones, excepto en la militar y en la de la Armada, conforme a la Constitución y a las leyes procesales y orgánicas del Estado (art. 11, segundo párrafo).

Asimismo, el Estatuto remite a las "leyes interiores de Cataluña" la regulación del funcionamiento de estos órganos, de

acuerdo con el propio Estatuto y con la Constitución (art. 14, segundo).

Por último, el art. 15 establece que los conflictos de jurisdicción suscitados entre las autoridades estatales y de la Generalidad o entre organismos dependientes de ella, serán resueltos por el Tribunal de Garantías Constitucionales, salvo lo dispuesto por el art. 12 del Estatuto para las cuestiones de competencia entre las autoridades judiciales.

c) Distribución de competencias.- (93).

El esquema del Estatuto sigue, en general, los criterios constitucionales; distinguiendo:

- 1) Materias en que corresponde la ejecución a la Generalidad, por estar reservada la legislación al Estado(art. 5º).
- 2) Materias cuya legislación exclusiva corresponde a Cataluña, especialmente el régimen local (con el respeto a la autonomía de los entes locales y la provisión de recursos) (art. 10) y materia civil, salvo las competencias atribuidas al Estado en el art. 15 de la Constitución (art. 11, primer párrafo).
- 3) Materias cuya legislación exclusiva y ejecución directa corresponde a la Generalidad (art. 12).
- 4) Materias de competencias concurrentes o compartidas entre la Generalidad y el Estado, que habrán de ser delimitadas en cada caso. Se trata de un importantísimo grupo de materias como:

.- Enseñanza.

La Generalidad puede crear y sostener los centros de enseñanza que estime oportunos (art. 7º, primero), competencia

también otorgada al Estado en el art. 50 de la Constitución. A propuesta de la Generalidad, el Estado puede otorgar un régimen de autonomía a la Universidad de Barcelona, quedando ésta regida por un Patronato "que ofrezca a las lenguas y a las culturas castellana y catalana las garantías recíprocas de convivencia, en igualdad de derechos, para profesores y alumnos" (art. 7º, segundo). En todo caso, queda a salvo el derecho del Estado a establecer las pruebas y requisitos necesarios para la expedición de títulos académicos y profesionales (art. 7º, tercero), así como la "suprema inspección" (art. 50 Constitución).

.- Orden público (94).

Se reserva el Estado todos los servicios de seguridad pública en Cataluña en cuanto de carácter extrarregional o suprarregional, policía de fronteras, inmigración y emigración, extranjería y régimen de extradición y expulsión, correspondiendo a la Generalidad todos los demás servicios de policía y orden interiores en Cataluña (art. 8, primero). Para la coordinación, auxilio recíproco, información y traspaso de los servicios de orden público estatales y regionales, se crea en Cataluña una Junta de Seguridad, formada por representantes del Gobierno central y de la Generalidad, y por autoridades superiores que, dependientes de uno y otra, presten servicios en el territorio regional (art. 8º, segundo). Por último, el art. 9º faculta al Gobierno de la República para asumir la dirección de los servicios e intervenir en el mantenimiento del orden interior de Cataluña a requerimiento de la Generalidad o por propia iniciativa "cuando estime comprometido el interés general del Estado o su seguridad". El mismo precepto declara vigentes en Cataluña la Ley de Orden público y las disposiciones estatales en materia de armas y explosivos.



.- Administración de Justicia (95).

Se atribuye al Estado la regulación de la jurisdicción militar y de la Armada, y las leyes orgánicas y procesales sobre las demás jurisdicciones; correspondiendo a la Generalidad la organización de éstas últimas, en el marco de las normas estatales (art. 11, segundo). La Generalidad es competente para nombrar los jueces y magistrados con jurisdicción en Cataluña, así como los secretarios y personal auxiliar, mediante concurso entre los comprendidos en el escalafón general del Estado y de acuerdo con las leyes estatales (art. 11, tercero). La organización y funcionamiento del Ministerio Fiscal corresponde íntegramente al Estado (art. 11, tercero), aunque los fiscales designados deben conocer la lengua y el Derecho catalanes (art. 11, último).

El Estatuto determina también la competencia del Tribunal de Casación de Cataluña (art. 11, cuarto y quinto), cuyos magistrados son nombrados por la Generalidad, conforme a las normas del Parlamento catalán (art. 11, tercero).

.- Fé pública y registro de la propiedad.

Los Registradores de la Propiedad son nombrados por el Estado (art. 11, sexto), aunque deben conocer la lengua y el Derecho Catalanes (art. 11, último), y los Notarios por la Generalidad, mediante oposición o concurso que convoque ella misma con arreglo a las leyes del Estado (art. 11, séptimo); el Estatuto añade que en esos concursos "serán condiciones preferentes el conocimiento de la lengua y del derecho catalanes" (art. 11, octavo).

Finalmente, cabe señalar que la Disposición transitoria única faculta al Gobierno de la República para, dentro de los dos meses siguientes a la promulgación del Estatuto, establecer

las normas para el traspaso de los servicios, encargando la ejecución de dichas normas a una Comisión Mixta, que designen, por mitad, el Gobierno republicano y el Gobierno provisional de la Generalidad.

d) Hacienda.- (96).

La cuestión de los recursos financieros (sobre la que el texto constitucional guardaba silencio) aparece regulada en el Tit. IV (arts. 16 y 17) del Estatuto. En síntesis, la Hacienda de la Generalidad queda integrada por:

- 1.- El producto de los impuestos que el Estado cede a la Generalidad (art. 16, a).
- 2.- Un tanto por ciento en determinados impuestos de los no cedidos por el Estado (art. 16, b).
- 3.- Los impuestos, derechos y tasas de las antiguas Diputaciones provinciales de Cataluña y los que establezca la Generalidad (art. 16, c).

El referido art. 16 fija, asimismo, unos criterios complejos para cifrar los recursos de la Generalidad, sobre la base del costo de los servicios cedidos por el Estado, y posterior aplicación de coeficientes de aumento y revisiones periódicas realizados por una Comisión de técnicos nombrados por el Ministerio de Hacienda de la República y la Generalidad. Para cubrir las cuantías así calculadas, el Estatuto establece la cesión del Estado a la Generalidad de la Contribución territorial Rústica y Urbana, Derechos reales y transmisiones patrimoniales, el impuesto sobre explotaciones mineras y un porcentaje de propios, pesas y medidas y aprovechamientos forestales, y participación en la Contribución Industrial y de Utilidades y, en su caso, en el Impuesto del Timbre (art. 16, I, II, III y IV). También

bién, se faculta a la Generalidad para emitir Deuda interior, e incluso en el mercado exterior, previa autorización, en ese caso, de la República (art. 17, cuarto). Por último, se transfiere a la Generalidad los derechos del Estado en territorio catalán sobre minas, agua, caza y pesca, así como los bienes de uso público o patrimoniales del Estado, salvo los afectos a funciones cuyo servicio se haya reservado el Gobierno de la República (art. 17, quinto).

e) Modificación del Estatuto.-

El Estatuto aborda el tema de su modificación -no contemplado en la Constitución- en su Título V y último (art. 18).

La iniciativa de la reforma corresponde a:

- 1) La Generalidad, mediante referéndum de los ayuntamientos y aprobación del Parlamento de Cataluña (art. 18, a).
- 2) El Gobierno de la República, a propuesta de la cuarta parte de los votos de las Cortes.

La aprobación definitiva, en ambos casos, corresponde a las Cortes, mediante voto favorable de los dos tercios de sus miembros; si el acuerdo parlamentario es rechazado por "referéndum" del pueblo de Cataluña, la reforma precisa la ratificación de las Cortes ordinarias subsiguientes a las que la hayan acordado (art. 18, último).

3. Desarrollo y crisis.- (97).

Tras la aprobación del Estatuto, se elige el Parlamento catalán en noviembre de 1.932; compuesto mayoritariamente por diputados de "Esquerra Republicana de Catalunya", resulta elegido Presidente de la Generalidad Francesc MACIA. Pero las prime-

ras dificultades empiezan ya con el traspaso de servicios a la Generalidad, (98), tras la constitución de la Comisión mixta Gobierno-Generalidad prevista en la disposición transitoria del Estatuto por Decreto de 21 de noviembre de 1.932.

Las elecciones de 1.933 suponen el triunfo de los partidos de derecha, mientras en Cataluña empiezan a surgir nuevos grupos nacionalistas (99). A la muerte de MACIA a finales de 1.933, le sucede Luis COMPAYNS, y en enero de 1.934 la "Esquer-
ra de Catalunya" resulta vencedora en las elecciones municipales. El 11 de abril de 1.934 el Parlamento catalán aprueba la célebre "Llei de Contractes de Conreu" (Ley de Contratos de cultivo) (100) que da origen a uno de los enfrentamientos más serios entre la Generalidad y la República española. El Gobierno de la República -apoyado por algunas fuerzas catalanas, como la "Lliga"- impugna la ley ante el Tribunal de Garantías Constitucionales, quien la declara inconstitucional. Esta decisión ocasiona fuertes tensiones; los diputados catalanes, salvo los de la "Lliga", abandonan las Cortes el 12 de junio de 1.934, apoyados por los vascos, mientras el Parlamento autónomo volvía a votar dicha Ley. La situación culmina el 6 de octubre del mismo año con la proclamación por MACIA del Estado catalán, dentro de la República federal española, "como protesta general contra el fascismo" (101). La reacción gubernamental no se hace esperar. Un bando del general Domingo BATET del propio día 6 de octubre de 1.934 declara el estado de guerra (102); se coloca al frente de Cataluña a un Gobernador general, y son detenidos los miembros del Gobierno catalán, mientras se suspenden algunas facultades del Estatuto. A raíz de estos hechos, comienzan a dictarse diversas normas de carácter restrictivo; así, el Decreto de 9 de octubre de 1.934 (103), por el que las facultades recaudadoras de la Generalidad pasan a los Delegados Provinciales de Hacienda; y la importante Ley de 2 de enero de 1.935 (104), que suspende las facultades del Parlamento de Cataluña (art. 1º), atribuye a un Gobernador General nombrado por el Gobierno las

facultades del Presidente de la Generalidad (art. 2º) y establece una Comisión para revisar las competencias transferidas (art. 3º). Por último, un Decreto del Gobierno de 17 de abril de 1.935 (105) declara suspensas las diversas normas modificativas del régimen estatutario posteriores al 6 de octubre de 1.934.

El panorama cambia con las elecciones generales celebradas en febrero de 1.936 y el subsiguiente triunfo del "Frente Popular" (106). Se dicta una Ley de 26 de febrero de 1.936 (107) que autoriza la reanudación del Gobierno de la Generalidad, acelerándose, entre tanto, los trasposos de competencias hasta julio. Declarada la guerra civil, el presidente COMPANYS dicta un Decreto de 28 de agosto de 1.936 y Orden de 4 de septiembre de 1.936 (108), estableciendo una "autonomía de guerra", que supone la ruptura prácticamente total con la República. Como señala GONZALEZ CASANOVA (109), la Generalidad auspicia un sistema político caracterizado por la colectivización socialista, la autogestión anarquista y la autonomía nacional. El Estatuto queda, así, desbordado; la Generalidad asume competencias en materia militar, de orden público, economía, etc.. Pero las divergencias entre las fuerzas políticas catalanas -sobre todo entre P.S.U.C. y P.O.U.M.- permiten al Gobierno central reducir esas facultades (110), proceso acentuado al instalarse el Gobierno en territorio catalán. Finalmente, tras la conquista de Lérida por las tropas de Franco, una Ley de 8 de abril de 1.938 (111) declara abolido el Estatuto catalán, para "... restablecer un régimen de derecho público que, de acuerdo con el principio de la unidad de la patria, devuelva a aquellas provincias el honor de ser gobernadas en pie de igualdad con sus hermanas del resto de España".

B) EL ESTATUTO DEL PAIS VASCO.- (112).

1. Elaboración y aprobación.-

El proceso estatutario vasco resultó, por razones de diversos signo (113) mucho más largo y dificultoso que el catalán.

Vigente ya la nueva Constitución, el 15 de diciembre de 1.931 se constituye una Comisión Mixta, integrada por siete republicano-socialistas y tres nacionalistas. Mientras, los Ayuntamientos deciden, en uso de la facultad concedida por Decreto de 8 de diciembre de 1.931 elaborar un Estatuto único; sin embargo, los representantes navarros solicitan que, al votar los Ayuntamientos el texto, se computen por separado los votos correspondientes a Navarra; lo que suponía que si en esa provincia no se conseguían los dos tercios necesarios (art. 12 Constitución), no se adhería al proceso estatutario vasco. Las comisiones gestoras de las Diputaciones aprueban el Estatuto de Victoria el 21 de marzo de 1.932 (114). El texto es más moderado que el proyecto de Estella, cuyas cotas de autonomía rebaja en gran medida (v. g, se atribuyen al Estado los poderes residuales y las relaciones con la Iglesia, y se modifican algunas cuestiones, como lo referente al idioma, derechos de vecindad, etc.). Este proyecto es recibido con hostilidad por algunos sectores (sobre todo los carlistas navarros) por su carácter laico y su oposición a la reintegración foral. Sometido a la votación de los Ayuntamientos, el 19 de junio de 1.932, el proyecto es aprobado en las tres provincias vascas, pero no en Navarra (115) que, de esta forma, no se incorpora al Estatuto Vasco.

Mientras tanto se va produciendo un cambio de estrategia en los sectores nacionalistas vascos; el P.N.V. se aleja de los partidos derechistas, para acercarse al P.S.O.E., circunstancia debida, en gran parte, a la iniciativa de Indalecio PRIE

TO. El proyecto autonomista es mantenido por las Gestoras, pero la Asamblea de Ayuntamientos, celebrada el 6 de agosto de 1.933, introduce algunas modificaciones, acordando, además, como fecha para la celebración del referéndum el 5 de noviembre, y en ese sentido el Gobierno dicta un Decreto el 29 de octubre (116). El texto resulta aprobado por un 84'05% (117), con una elevada abstención en Alava. Esta circunstancia no dejará de tener importancia, pues sería una de las razones esgrimidas para justificar la paralización parlamentaria del Estatuto, tras el triunfo electoral de la derecha en 1.933 (118). Ello conduce al P.N.V. a intentar una alianza con los partidos republicanos y socialistas, así como con otros partidos nacionalistas, puesta de manifiesto a raíz de la Asamblea celebrada en Zumárraga el 2 de septiembre de 1.934 (119). Sin embargo, a partir de esta fecha, se inicia el retroceso del P.N.V., debido sobre todo a la difícil situación social y a su ambigüedad ante hechos como la revolución de octubre de 1.934. La crisis se decanta, así, en las elecciones de 1.936, produciéndose un acercamiento del P.N.V. a los partidos frentepopulistas, cuyo triunfo electoral facilitará la autonomía vasca.

Tras haberse presentado en las Cortes el proyecto de 1.933, el 16 de mayo de 1.936, el alzamiento militar de julio precipita los acontecimientos. Se forma el Gobierno de LARGO CABALLERO, quien propone la entrada en el mismo del P.N.V., aceptando la condición puesta por éste de aprobar inmediatamente el Estatuto de Autonomía. IRUJO es nombrado ministro sin cartera y las Cortes aprueban, ya en plena guerra, el Estatuto el 1 de octubre de 1.936 (120). Pocos días más tarde, el 7 de octubre, José Antonio AGUIRRE es elegido en Guernica Presidente del Gobierno Vasco por los representantes de los ayuntamientos. Comienza así la vigencia de las previsiones estatutarias, cuyo desarrollo en el tiempo sería breve, pero cuajado de acontecimientos.

2. Contenido.-

a) Normas generales.-

Se constituye una "Región autónoma dentro del Estado español" con la denominación de "País Vasco", "con arreglo a la Constitución de la República y al presente Estatuto" (art. 1º, primero). Comprende su territorio el de las provincias de Alava, Vizcaya y Guipúzcoa (art. 1º, segundo). Tienen la condición de vascos (utilizando los mismos criterios del Estatuto catalán) los que lo sean por naturaleza y no hayan ganado vecindad administrativa fuera de la región, y los demás ciudadanos españoles que adquieran dicha vecindad en el País Vasco (art. 1º, último, 1º y 2º).

Sobre el idioma (también a semejanza de Cataluña) se establece la cooficialidad de vascuence y castellano, siendo éste el idioma oficial en las relaciones del País Vasco con el Estado español o sus autoridades (art. 1º, tercero/7º).

Pero el Estatuto Vasco presenta la peculiaridad notable de que el establecimiento de la Región no supone la desaparición de las provincias. Antes bien, se prevé la asunción automática, en régimen de autonomía, de las facultades que les atribuyan el propio Estatuto o las disposiciones legislativas de la Región, estableciéndose como principio general que "se entenderán atribuidas a las provincias las facultades que especialmente no se atribuyen a los órganos del País Vasco" (art. 1º, segundo). Tales previsiones son, por lo demás, plenamente congruentes con la tradición foral vasca.

b) Organización.-

El Estatuto Vasco, a diferencia del Catalán, no institucionaliza orgánicamente a la Región, refiriéndose repetidamente

al "País Vasco". No obstante, el art. 10 señala que "los poderes del País Vasco emanan del pueblo y se ejercitarán de acuerdo con la Constitución de la República y el presente Estatuto, por los órganos que libremente determine el mismo". Este precepto fija, a continuación las reglas básicas a que han de ajustarse dichos órganos (121).

1º.- El órgano legislativo será elegido por sufragio universal, igual, directo y secreto. El número de sus miembros no podrá ser menor de 1 por 25.000 habitantes; gozarán de inviolabilidad por los votos y opiniones que emitan en el ejercicio de su cargo y sólo podrán ser perseguidos y juzgados por los delitos que cometan dentro del territorio autónomo por el Tribunal de superior categoría que dentro del País Vasco le esté atribuida competencia por razón de la materia.

2º.- El órgano ejecutivo debe tener la confianza del legislativo y su Presidente asume la representación de la región en sus relaciones con la República, así como las del Estado en las funciones cuya ejecución directa corresponde al Poder central (art. 10, b).

Por último, el art. 11 somete al Tribunal Supremo de la República las cuestiones de confianza y los conflictos de jurisdicción entre los Tribunales regionales y los del Estado, y al Tribunal de Garantías Constitucionales las divergencias suscitadas entre los órganos administrativos de la República y los del País Vasco.

c) Distribución de competencias. - (122):

El Estatuto Vasco dedica su Título II (arts. 2º-9º) a la regulación de sus competencias, de modo similar al Estatuto catalán. Distingue, en efecto:

1) Materias cuya legislación exclusiva y ejecución directa corresponden al País Vasco (art. 2º) (123), aunque en algunas de ellas la competencia regional lo es sin perjuicio de determinadas competencias estatales.

2) Materias en que corresponde al Estado la legislación y la ejecución de la Región (arts. 6º y 8º).

3) Materias de competencia compartida entre el Estado y el País Vasco:

.- Organización judicial.

El Estatuto Vasco regula este importante tema (art. 3º) de forma idéntica al Estatuto Catalán, estableciendo, además, un Tribunal Superior Vasco con jurisdicción en las cuestiones suscitadas bajo la legislación exclusiva del País Vasco (art. 3º, tercero).

.- Enseñanza.

El régimen vasco en esta materia (art. 4º) es semejante al catalán, aunque se declara expresamente que la orientación y métodos de los Centros creados por el País Vasco "se ciñan a lo imperiosamente establecido en el art. 48" de la Constitución. Como señala el profesor SANCHEZ AGESTA "esta exigencia apuntaba claramente a imponer la enseñanza laica y de un sentido social que exigía ese artículo de la Constitución, que al mismo tiempo limitaba el derecho de las iglesias a enseñar sus respectivas doctrinas en sus propios establecimientos bajo la inspección del Estado" (124). Por último, para la colación de los títulos académicos y profesionales se establece una "prueba final de Estado", regulada por el Gobierno, en todos los centros de enseñanza sostenidos por la Región autónoma, incluso en la posible Universidad vasca.

.- Orden público.

El Estatuto atribuye al País Vasco el mantenimiento del orden público dentro del territorio autónomo, sin perjuicio de la competencia constitucional del Estado y de la aplicación de la Ley general de Orden público (art. 5º, primero).

Para coordinación, auxilio recíproco, información y traspaso de los servicios de orden público, se crea una Junta formada en número igual por representantes del Gobierno de la República y de la Región (art. 5º, segundo y tercero). No obstante, se otorga al Estado competencia para "intervenir en el mantenimiento del orden interior del País Vasco y asumir su dirección" a requerimiento del órgano ejecutivo regional o por propia iniciativa cuando estime comprometido el interés general de la República o su seguridad, "previa declaración del estado de guerra o de alarma y únicamente por el tiempo que dure esta medida de excepción" (art. 5º, in fine). Esta última previsión supone un carácter más restrictivo de la intervención del Estado que en el Estatuto catalán, que no exige "la previa declaración del estado de guerra, y no queda tampoco sujeta, por tanto, al plazo de caducidad automática representado por el levantamiento de la referida declaración" (125).

Finalmente, debe señalarse que la Disposición Transitoria 4ª crea una Comisión Mixta, integrada paritariamente por representantes del Consejo de Ministros y del órgano legislativo vasco, a constituir en un plazo máximo de dos meses a partir de la promulgación del Estatuto, encargada de gestionar el traspaso de competencias y servicios al País Vasco. El Estatuto remite, en lo que atañe a procedimiento y plazo para la actuación de esta Comisión al Decreto de 9 de mayo de 1.932 referente a la Comisión Mixta prevista en el Estatuto de Cataluña, "que serán de aplicación en todas sus partes para la del presente Estatuto".

d) Hacienda.-

El régimen financiero del País Vasco (al que dedica el Estatuto su Tít. IV) presenta algunas peculiaridades, derivadas del mantenimiento del régimen fiscal de excepción en dichas provincias (126). En efecto, tras señalar que "El País Vasco podrá adoptar el sistema tributario que juzgue justo y conveniente" (art. 12, último), añade que "Alava, Guipúzcoa y Vizcaya continuarán haciendo efectiva su contribución a las cargas generales del Estado en la forma y condiciones sancionadas con fuerza de Ley por las Cortes Constituyentes en 9 de septiembre de 1.931" (art. 13).

La Hacienda del País Vasco, según el art. 12, queda constituida por:

- 1.- Los bienes de uso público y los patrimoniales del Estado, destinados a algún servicio público o al fomento de la riqueza nacional, que pasan a ser propiedad de la Región, excepto los que se hallen afectos a funciones cuyo ejercicio siga correspondiendo al Gobierno central (art. 12, 3°).
- 2.- Los derechos del Estado en el territorio vasco, relativos a montes, minas, aguas, caza y pesca, que también pasan al País Vasco (art. 12, 3°).
- 3.- La dotación con que el Estado provee a los servicios transferidos a la Región, en cuantía equivalente a su coste exacto (art. 12, 1°). Para fijar el coste de los servicios y determinar los recursos, se crea una Comisión Mixta, integrada por igual número de representantes del Consejo de Ministros y del Órgano legislativo del País, tras cuyo informe se decide por acuerdo entre el Gobierno de la República y el Poder ejecutivo del País Vasco (art. 12, 2°/Disp. T° 4°).

e) Modificaciones del Estatuto.-

El Estatuto vasco dedica al tema de su modificación el art. 14 (Tít. V), cuya redacción transcribe literalmente el art. 18 del Estatuto catalán (127).

3. Desarrollo y crisis.- (128).

Tras la elección de José Antonio AGUIRRE como Presidente del Gobierno Vasco el 7 de octubre de 1.936, se nombra el Gobierno, integrado por el P.N.V. (4), P.S.O.E. (3), A.N.V. (1), P.C.E. (1) y Unión Republicana e Izquierda Republicana (1). No debe olvidarse que el alzamiento militar había triunfado ya en gran parte del territorio vasco, por lo que el ámbito del nuevo Gobierno se extendía sólo a Vizcaya y una pequeña porción de Guipúzcoa, cercadas, además, militarmente.

Por una u otra causa (129), el Gobierno Vasco (calificado en su declaración programática como "Gobierno de guerra") ejerce durante su mandato un poder prácticamente ilimitado, alcanzando incluso a la creación de un ejército (130), emisión de moneda, expedición de pasaportes, disolución de la Guardia Civil y de Asalto y formación de un cuerpo de Policía Autónoma, y promulgación de una Ley de Orden Público (Decreto de 3 de noviembre de 1.936). Finalmente, las tropas de Franco entran en Bilbao, el 12 de junio de 1.937, retirándose el Gobierno vasco a Santander y aboliéndose los conciertos con Vizcaya y Guipúzcoa. Con ello termina, de hecho, la experiencia autonomista vasca, a pesar de que el Estatuto de 1.936 no fue derogado expresamente, quizá por considerarlo innecesario los vencedores. (131).

Sin embargo, encontramos aún, dos textos elaborados en el exilio; así, el Euskadi Buru Batzar, máximo organismo del P. N.V., elaboró en Londres (1.940) un "Anteproyecto para una Constitución de la República Vasca" (132), aprobándose en la capi-

tal británica al año siguiente un "Anteproyecto de Constitución del País Vasco" (133). Evidentemente, ambos documentos eran en aquel momento sólo una interesante curiosidad histórica.

C) EL PROYECTO DE GALICIA.- (134).

1. Elaboración.-

Ya vigente la Constitución republicana, es presentado a la opinión pública un Anteproyecto de Estatuto, redactado -a instancias del Ayuntamiento de Santiago- por una Comisión integrada por diputados, ayuntamientos y asociaciones culturales y económicas. Sometido a información pública el 4 de septiembre de 1.932, se aprueba su texto definitivo el 1 de noviembre siguiente. Aún encontramos un último proyecto estatutario, el sometido a la consideración de la Asamblea de Ayuntamientos, celebrada en Santiago entre los días 17 y 19 de diciembre de 1.932 (135); el texto es aceptado por los Ayuntamientos y, sometido a referéndum (autorizado por Decreto de 27 de mayo de 1.933), resulta aprobado el 28 de junio de 1.936. Sin embargo, el proyecto no llega a ser estudiado por las Cortes ni consiguientemente, llega a tener vigencia.

2. Contenido.-

a) Normas generales.-

"Galicia se organiza como región autónoma en el Estado español, con arreglo a la Constitución de la República y al presente Estatuto" (art. 1º, primero), comprendiendo su territorio el de los municipios de las cuatro provincias de la La Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra" (art. 1º; segundo). Pero -a diferencia de los Estatutos catalán y vasco- se prevé la posibilidad de agregación al territorio gallego de "cualquier municipio li-

mítrofe de características históricas, culturales, económicas y geográficas análogas, mediante los requisitos que las leyes generales establezcan" (art. 2°).

La población se delimita con los mismos criterios del Estatuto catalán y vasco; así, según el art. 3°, tienen la condición de gallegos los que lo sean por naturaleza y no hayan adquirido vecindad administrativa en otra zona de España, y los demás españoles que adquieran la vecindad en Galicia. Una última cláusula del referido precepto declara curiosamente la reciprocidad entre los derechos de los no gallegos en Galicia y de los gallegos en el resto del territorio español.

También la cuestión idioma se resuelve mediante la cooficialidad del castellano y el gallego, imponiéndose el uso del castellano en las relaciones oficiales de la región con autoridades de otras regiones y con las del Estado. (art. 4°).

b) Organización.-

Al tema de los órganos regionales dedica el Estatuto su Tít. II (arts. 5-13) bajo la denominación de "Poder regional". Hay que señalar, en principio, que no se crea -a diferencia de Cataluña y semejanza del País Vasco- un ente que institucionalice la Región y ejerza sus poderes pero sí se definen los sujetos concretos en que residen; son éstos una Asamblea legislativa, el Presidente de la Región, la Junta de Galicia y -lo que constituye una novedad- los Jurados, jueces y tribunales, y el pueblo (art. 5°).

.- La Asamblea legislativa se compone de Diputados elegidos por sufragio universal, igual, directo y secreto, según un sistema de representación proporcional y por un período de tres años. Los Diputados gozan de inmunidad por los votos y opiniones emitidos en el ejercicio de su cargo, y su mandato puede ser revo-

cado por los electores, con arreglo a una ley especial (art. 6º) (136). La Asamblea ejerce la función legislativa, pero las leyes que apruebe deben ser sometidas a referéndum popular, si lo solicitan, dentro de los treinta días siguientes a la votación, al menos un 15% de los electores censados (art. 10, primero). Asimismo, la Asamblea está obligada a deliberar cualquier proposición de ley que formulen el mismo número de electores (art. 10, segundo).

.- El Presidente de Galicia representa a la Región y al Estado en las funciones cuya ejecución directa corresponda a éste. Es designado por votación popular directa y secreta para un período de cuatro años, pudiendo ser reelegido por igual período (art. 7º).

.- La Junta de Galicia es el órgano ejecutivo de gobierno (art. 5º). El Presidente de la Región nombra y separa libremente al Presidente de la Junta y, a propuesta de éste, a los demás miembros, cuyo número es fijado por la Asamblea (art. 8º) (137).

Fácilmente se observa la diferencia entre esta estructura de poderes y la comentada a propósito de los Estatutos catalán y vasco, asimilable a la "estructura propia de un Estado federado" (138). Por otro lado, el esquema de relaciones poder legislativo/ejecutivo responde a una original combinación de los sistemas presidencialista y parlamentarista. En efecto, el Presidente de Galicia puede disolver la Asamblea, por una sola vez durante su mandato, pero si la nueva Asamblea estima, por mayoría absoluta, la improcedencia de la disolución, termina el mandato del Presidente (art. 9, primero). También puede cesar éste por acuerdo de incompatibilidad adoptado por las tres quintas partes de la Asamblea, pero tal decisión debe someterse al pueblo y si el resultado de la votación popular es contrario al acuerdo parlamentario, el Presidente recobra sus funciones y la Asamblea queda disuelta (art. 9º, segundo). Por último, la Jun-

ta de Galicia debe contar con la confianza de la Asamblea; si ésta le es negada explícitamente, sus miembros deben ser cesados por el Presidente de Galicia (art. 8º, in fine).

.- Administración de Justicia. Integran la Administración de Justicia los Jurados, Jueces y Tribunales, que ejercen la función judicial (art. 5º). Su organización corresponde a la Región, salvo la jurisdicción militar y de la Armada (art. 13, primero). Concretamente, es competencia regional el nombramiento de jueces y magistrados, mediante concurso entre los funcionarios del escalafón del Estado; de jueces municipales, en los términos que señale una ley, y de secretarios y auxiliares de la Administración de Justicia, con arreglo a las leyes de la República (art. 13, segundo y tercero).

Finalmente, se instituye, como órgano judicial superior, la Audiencia territorial de Galicia, competente para conocer, sin ulterior recurso, de los asuntos referentes al Derecho foral gallego. Además, una Sala de la misma, integrada por Magistrados procedentes de la carrera judicial y altos funcionarios de la Administración Gallega, resuelve en última instancia los recursos contencioso-administrativos, promovidos por aplicación del Derecho regional, y decide los conflictos de jurisdicción y de competencia entre autoridades judiciales y administrativas regionales (art. 13, último).

Por último, el Estatuto establece que corresponde al Tribunal de Garantías Constitucionales la resolución de las cuestiones de competencia entre autoridades de la República y las regionales (art. 29), así como las suscitadas por desacuerdo entre el Gobierno de la República y la Junta de Galicia sobre la interpretación y aplicación de la legislación social (art. 30). Por su parte, el Tribunal Supremo entiende de los conflictos de competencia y de jurisdicción planteados entre los Tribunales de la Región Gallega y los demás Tribunales espa

ñoles (art. 31).

c) Distribución de competencias.-

El proyecto gallego se aparta de las normas constitucionales y de las previsiones de los Estatutos catalán y vasco, adoptando un sistema peculiar poco afortunado técnicamente, basado en una regla general y unas reglas específicas:

1) Regla general.

El Estatuto enumera sólo las competencias de la Región (art. 14), dejando a salvo las competencias constitucionales del Estado en determinadas materias. Para ello se recurre a las cláusulas típicas de "sin perjuicio...", "salvo...", "con sujeción..." o "conforme..." a la legislación del Estado, y otras aún más vagas como "adaptación" de esas leyes generales o estatales (v. g art. 14, c, e, g, ...) cuyo contenido es difícil precisar.

2) Reglas específicas.

El Proyecto alude a dos materias concretas: (139)

.- Enseñanza y cultura.

El art. 15 del Estatuto otorga a la Región, sin perjuicio de la competencia estatal, la facultad de crear y regir establecimientos de enseñanza de todas clases y grados, sometiendo la obtención de títulos académicos y profesionales a las pruebas y requisitos establecidos por el Estado. También se atribuye a Galicia competencia para adaptar "a las necesidades y conveniencias regionales" la legislación general relativa a primera y segunda enseñanza y escuelas normales, adoptando previsiones sobre enseñanza de la lengua gallega y dotación de cá-

tedras e instituciones de cultura gallega. Por último, el referido precepto permite al Gobierno central otorgar a la Universidad de Santiago un régimen de autonomía, a propuesta de la Región. En el orden cultural, se atribuyen a Galicia los servicios de archivos, bibliotecas y museos radicados en su territorio.

.- Orden público.

El proyecto de Estatuto de Galicia regula el tema del orden público de forma muy diferente a los Estatutos vasco y catalán. La fórmula empleada en el art. 16 es la de delegación temporal en la Región de la competencia en la materia y la prestación del servicio por los Cuerpos de policía y seguridad del Estado. El mismo artículo faculta a la Junta de Galicia para suspender las garantías de los derechos individuales "en casos de desorden público".

El Estatuto contiene aún dos provisiones más en materia de competencias. En primer lugar, declara la vigencia supletoria del régimen jurídico del Estado en las materias de competencia regional, en cuanto no se oponga al sentido de la legislación gallega (art. 32). En segundo término, prevé, a semejanza de los Estatutos catalán y vasco, la constitución de una Comisión Mixta, cuyos miembros designan por mitad el Gobierno de la República y la Junta de Galicia, encargada de "la adaptación de servicios que el Estado cede a la Región "en virtud del Estatuto (art. 37, primero), traspasándose los servicios administrativos del Estado a la Región a medida que lo vaya acordando la Asamblea Regional, previos los debidos trámites cerca del Gobierno de la República (art. 40).

d) Hacienda.-

De acuerdo con el art. 13, la Hacienda de Galicia está integrada por:

- 1.- Los bienes de uso público, no municipales, y los privativos del Estado destinados a algún servicio público o al fomento de la riqueza general, situados en territorio gallego, excepto los que continúan afectos a servicios reservados al Estado.
- 2.- Los derechos del Estado en territorio gallego relativos a minas, agua, caza y pesca.
- 3.- Los bienes e impuestos, derechos y tasas de las Diputaciones y los que, con arreglo al Estatuto, pueda adquirir o comprar la Región.
- 4.- Los bienes procedentes de herencias intestadas causadas por gallegos.

El Estatuto fija asimismo los criterios para determinar el coste de los servicios cedidos a la Región (art. 21) y los impuestos que, total o parcialmente, le cede el Estado (art. 22). Estos cálculos se revisarán cada cinco años por una Comisión de técnicos nombrados, a partes iguales, por el Ministerio de Hacienda de la República y por el Gobierno regional, y cuya propuesta se somete a la aprobación del Consejo de Ministros (art. 24, primero).

Finalmente, no debe dejar de mencionarse la facultad concedida a la Región para "fundar, acomodándose a los principios esenciales de la legislación del Estado, un Banco, a través del cual poder organizar todos sus servicios recaudatorios, de tesorería, crédito, previsión, etc." (art. 26).

e) Reforma del Estatuto.-

También en el tema de la reforma del Estatuto gallego, éste se aparta notoriamente de los planteamientos previstos en los Estatutos vasco y catalán. En efecto, el art. 33 distingue dos procedimientos de reforma:

1.- Reformas en materias que no afectan a la Constitución ni a las relaciones con el Estado. En este supuesto las reformas pueden hacerse por la Asamblea Gallega, mediante ley, que posteriormente se someterá a referéndum (art. 33, primero).

2.- Reformas de mayor trascendencia con incidencia en la Constitución o en las relaciones con el Estado (art. 33, segundo y tercero). En este caso, cabe distinguir aún dos posibilidades:

.- La iniciativa de reforma parte de la Región. Se requiere votación por la Asamblea, referéndum popular y aprobación por las Cortes de la República.

.- La iniciativa es del Estado. Debe proponer la reforma el Parlamento por más de la cuarta parte de sus miembros y aprobarla por mayoría absoluta. Pero si la Asamblea Regional manifiesta su discrepancia, ha de someterse la decisión a referéndum del País Gallego; si éste resulta contrario a la reforma, es preciso, para que ésta prospere, la ratificación por las primeras Cortes ordinarias, elegidas después de las que la acordaron.

Por último, se reconoce el Tribunal de Garantías Constitucionales la competencia para decidir, en caso de disconformidad entre el Estado y la Región, si la reforma trasciende o no a la Constitución o a las relaciones de la Región con el Estado (art. 33, último).

D) OTROS PROYECTOS DE ESTATUTOS.-

Ya hemos tenido oportunidad de señalar que, con el advenimiento de la II República, se generalizan las aspiraciones autonomistas, aunque fuera de los tres casos apuntados -Cataluña, País Vasco y Galicia- ningún otro territorio español llega a plebiscitar siquiera un Estatuto. No obstante, encontramos diversas iniciativas en tal sentido, que conviene apuntar brevemente.

.- Andalucía. (140).

Por iniciativa de las Diputaciones se elaboran en Córdoba unas "Bases del Anteproyecto de Estatuto para Andalucía" (141), con el apoyo de todos los partidos regionales. Pero la iniciativa fracasa (142) y el último -y frustrado- intento volverá a protagonizarlo la Junta Liberalista en abril de 1.936.

.- Aragón. (143).

Las iniciativas autonomistas en Aragón no adquieren entidad sustantiva hasta el triunfo del Frente Popular en 1.936. El 29 de abril de ese año se constituye el Partido Republicano Aragonés, de tendencia regionalista, y, poco tiempo más tarde, los días 1, 2 y 3 de mayo, se celebra en Caspe un Congreso autonomista, con participación de fuerzas políticas de izquierda, entidades profesionales y culturales, etc., que elabora unas "Bases a las que deberá ajustarse el futuro Estatuto Autonómico de Aragón" (144), plasmadas en el "Anteproyecto de Estatuto presentado por los delegados del Congreso de Caspe", más conocido como Estatuto de Caspe (junio, 1.936) (145). En éste el documento más importante del autonomismo aragonés, en el que se aprecian influencias del Estatuto catalán (146). Como réplica quizá, se redacta en el mismo mes de junio de 1.936 un "Proyecto de Estatuto de Aragón" (147), bajo los auspicios de los sec-

tores conservadores de la antigua S.I.P. (Domingo MIRAL, Antonio DE GREGORIO ROCASOLANO, GIMENEZ SOLER, PALA, B. PARTAGAS, etc.); se trata de un texto "dotado de fuerte carga histórica y nostálgica" (148). Pero aunque diferentes en su contenido, el fracaso fue común a ambas iniciativas.

.- Canarias.

El "Frente Popular" también supone para Canarias el relanzamiento de las aspiraciones autonomistas, aunque persistiendo el viejo problema de la capitalidad y la división de criterios en los partidos. De todas formas, en esta época las autoridades de las dos provincias tratan de llegar a la formulación de un texto de Estatuto, sobre la base de los proyectos de Junco TORAL en Las Palmas y GIL ROLDAN en Tenerife; pero la rapidez de los acontecimientos iniciados en julio de 1.936 harían inviable toda iniciativa.

.- Castilla-León. (149).

Tampoco el viejo solar castellano-leonés fue ajeno en estos años a las ideas regionalistas, aunque con menor intensidad que en otras zonas. Así, en 1.936 los sectores conservadores de la C.E.D.A. inician la redacción de un anteproyecto de Estatuto, no coronado por el éxito.

.- Valencia. (150).

Las elecciones de 1.936 significan en Valencia una nueva configuración del sistema de partidos políticos, con importancia decisiva para la evolución del proceso estatutario (151). Los dos grupos, de raíces regionales, más destacados son el "Partit Valencianiste d'Esquerra" y Esquerra Valenciana"; éstos y otros de ámbito nacional intentarán acelerar la elaboración del Estatuto, pero los acontecimientos de julio lo impedirían.

No obstante, encontramos en esta época algunos proyectos estatutarios que, por lo demás, revelan las profundas divergencias entre los distintos partidos. Así, la C.N.T. elabora un "Proyecto de Bases para el Estatuto del País Valenciano", de 23 de diciembre de 1.936 (hecho público en enero de 1.937) (152). El texto -que incluía en el País Valenciano a Murcia y Albacete- trataba de asegurar el predominio sindical en las instituciones políticas; en ese sentido (153) confiere el poder legislativo a un pleno de delegados de las centrales sindicales que, a su vez, elegían al Presidente de la Región. Este formaba, junto a sus consejeros, un ejecutivo responsable ante la Cámara legislativa. El proyecto cenetista encuentra una visible reacción en otros partidos, como "Izquierda Republicana" y el Partido Comunista, más partidarios de mantener la estructura centralista de poder en aquellas circunstancias (154).

Por su parte, el "Partit d'Esquerra Valenciana" redacta un "Avant projecte d'Estatut de la Regió Valenciana" (20 de febrero de 1.937) (155), documento moderado e inspirado directamente en el Estatuto vasco de 1.936. Finalmente, la "Unión Republicana Nacional" (MARTINEZ BARRIO) publica en marzo de 1.937 un nuevo "Proyecto de Estatuto de Autonomía" (156), tratando de conciliar los dos anteriores. Pero a partir de esas fechas, el proceso estatutario queda, otra vez, paralizado (157).

NOTAS

- (1) Véase, en general, Adolfo HERNANDEZ LAFUENTE, Autonomía e integración en la Segunda República, Fund. March, Madrid, 1976; Santiago VARELA, El problema regional en la Segunda República, Unión Editorial, Madrid, 1976; y L. PAREJO, "La Región y la legislación histórica de regimen local", op. cit., pp. 159-187.
- (2) L. PAREJO, "La Región...", op. cit., p. 160.
- (3) Como ha observado S. VARELA; véase, de este autor, El problema regional en la Segunda República, op. cit., y El sistema de partidos en las Cortes de la Segunda República Española, Madrid, 1976; y J.L. GRANJA, "Autonomías regionales y fuerzas políticas en las Cortes Constituyentes de 1931", en Sistema, núm. 40, 1980.
- (4) Marqués DE LOZOYA, Historia de España, VI, Salvat, pp. 380 ss; y M. FERNANDEZ ALMAGRO-G. MAURA, ¿Por qué cayó Alfonso XIII?, Madrid, 1948. Desde una perspectiva catalana, M. CARRASCO I FORMIGUERA, El Pacto de San Sebastián, Barcelona, 1931.
- (5) E. UCELAY DACAL, "La formació d'Esquerra Republicana de Catalunya", L'Avenc, n.º. 4, p. 61; y Anna SALLES, Esquerra Republicana de Catalunya, Barcelona, 1976.
- (6) Ese carácter de maniobra de presión es defendido por L. PAREJO ("La Región...", op. cit., p. 161) y A. RUBIALES, (La Región..., op. cit., p. 175) en base a razones económicas. Su eficacia es, en todo caso, puesta de manifiesto por A. JUTGLAR ("Las oscilaciones de la política y la Administración en la Cataluña autónoma (1931-1939)", I.D.A., n.º. 179, 1978, pp. 5-40; espec., p. 13), para quien ese "golpe de audacia" determinó, aunque limitado, el régimen autonómico de Cataluña.
- (7) Documentos..., op. cit., p. 327. Este Decreto crea la "Diputació Provisional de la Generalitat de Catalunya", integrada por los representantes de los Ayuntamientos Catalanes. Su función principal, junto a otras como la estructuración de los servicios administrativos de las comarcas catalanas (art. 22,c), era la constitución de una Ponencia que "en representación de la Asamblea y conjuntamente con el Gobierno provisional de la Generalidad, formulará un proyecto único de Estatuto de Cataluña" (art. 22,a). Véase, Ismael PITARCH, "La Diputació Provisional de la Generalitat", Rev. Jurídica de Catalunya, n.º. 4, 1976, y A. JUTGLAR, "Las oscilaciones de la política...", op. cit., I, pp. 11-12.
- (8) Documentos..., op. cit., p. 333.
- (9) Documentos..., op. cit., p. 336.

- (10) M. GERPE LANDIN, L'Estatut d'autonomia de Catalunya i l'Estat integral, Ed. 62, Barcelona, 1977, p. 100.
- (11) Documentos..., op. cit, p. 342.
- (12) A. JUTGLAR da como resultados de la votación los siguientes (indicamos sólo los totales): Censo electoral: 792.574; A favor: 595.205; En contra: 3.286 ("Las oscilaciones de la política...", op. cit, p. 15). Pero el propio JUTGLAR, en el trabajo citado, ofrece otras cifras ligeramente distintas: Votos a favor: 593.691; votos en contra: 3.276. Otros datos presenta F. ASTARLOA VILLENA; Censo electoral: 792.582; A favor: 592.691; En contra: 3.276; En blanco: 1.105 (Región y Religión en las Constituyentes de 1931, Fac. Derecho, Valencia, 1976). En todo caso, parece que el resultado no es pacíficamente aceptado (véase, a ese respecto, "El Socialista", 4-VIII-1931, y PLA, Historia de la 2ª República Española, Madrid, 1940, p. 251).
- (13) En general, sobre este período: J.A. GONZALEZ CASANOVA, Federalisme i autonomia de Catalunya (1868-1938), Barcelona, 1974; Antoni JUTGLAR, "Las oscilaciones de la política...", I, cit, y II, D.A., n°. 181, 1979, pp. 493-536; y La aventura de la autonomía de Cataluña (1931-1939), En prensa; Jesús M. RODES, "Los días de la Generalitat", Historia 16, Extra VI, 1978, pp. 55-62.
- (14) J.M. CASTELLS ARTECHE, "La marcha hacia el Gobierno vasco", Historia 16, Extra V, 1978, pp. 103-113; J.P. FUSI, El problema vasco en la II República, Madrid, 1979, y "El problema vasco: De los Fueros al Estatuto de Guernica", en Rev. Departamento de Derecho Político, UNED, Madrid, n°. 5, 1979-1980, pp. 91-109.
- (15) No cabe olvidar, tampoco, el sentido nacionalista del sindicato E.L.A. (Solidaridad de trabajadores Vascos), vinculado al P.N.V.
- (16) De 24 parlamentarios, correspondientes a las cuatro provincias (Navarra y Vascongadas), 15 crean del P.N.V. y tradicionalistas.
- (17) Documentos..., p. 851. Debe recordarse que estas primeras iniciativas autonómicas son comunes al País Vasco y Navarra.
- (18) Esta circunstancia llevó al socialista PRIETO a calificar al País Vasco de "Gibraltar vaticanista".
- (19) Una ponencia de la Sociedad de Estudios Vascos había añadido un "Proyecto en materia fiscal para un Estatuto Vasco" (Documentos..., p. 869).
- (20) Ver, v.g., F. ASTARLOA, Región y Religión en las Constituyentes de 1931, op. cit, pp. 135-158.
- (21) Documentos..., op. cit, p. 872.
- (22) A. BOZZO, "Proceso histórico del nacionalismo gallego", Historia 16, Extra V, 1978, pp. 123-124, y Partidos políticos y autonomía en Gali-

- cia, 1931-1936*, Akal, Madrid, 1976; Baldomero CORES TRAMONTE, *El Estatuto de Galicia (Actas y documentos)*, La Coruña, 1976; Alfonso CASTELLAO, *El Estatuto de Galiza. Antecedentes e comentarios*, Ed. Nos, Buenos Aires, 1975; José VILAS NOGUEIRA, *El Estatuto Galego*, Eds. do Rueiro, La Coruña, 1975, y "El autonomismo gallego en la II República", en *Estudios sobre la II República Española*, Madrid, Tecnos, 1974.
- (23) A. BOZZO, "Proceso histórico del nacionalismo gallego", cit, p. 124.
- (24) En 1935 se crearía el partido "Dereita Galeguista", dirigido por V. RISCO y aglutinante de los sectores conservadores, opuestos al Frente Popular.
- (25) E. LINDE, "La ideología regionalista", op. cit, p. 273.
- (26) *Documentos...*, op. cit, p. 441.
- (27) *Documentos...*, op. cit, p. 415.
- (28) Así, por ejemplo, se establecería la oficialidad del español.
- (29) *Documentos...*, op. cit, p. 446.
- (30) *Documentos...*, op. cit, p. 470.
- (31) *Documentos...*, op. cit, p. 474.
- (32) J.A. LACOMBA, "En torno al regionalismo andaluz". *Jábaga*, n.º. 10, junio, 1975, pp. 49-52; y "Andalucía: trayectoria de un regionalismo", *Gibraltar*, n.º. 27, 1975, pp. 57-71; y "La II República y las autonomías. El caso andaluz", en R.E.R., núm. II, 1980, pp. 71-100; A. MIGUEL BERNAL, "Andalucía en busca de una conciencia histórica", en *Historia 16*, Extra V, 1978, pp. 133-140; J. ARROYO GARRIDO, "Reformismo burgués y crisis social en Andalucía a principios del siglo XX"; A. M. BERNAL, "El subdesarrollament agrari a Andalusia i el problema regional", *Recerques*, n.º. 5, Barcelona, 1975; I. MORENO NAVARRO, *Andalucía, subdesarrollo, clases sociales y regionalismo*, Madrid, 1977; Comisión Coordinadora de las Diputaciones andaluzas, *Documentos para la historia de Andalucía*, Córdoba, 1978; Blas INFANTE, *Ideal andaluz*, Tucur, Madrid, 1976 (Estudios de TIERNO GALVAN y J.A. LACOMBA) (1.º ed. Sevilla, 1915). Sobre el proceso estatutario; J.A. LACOMBA, "Historia del proyecto andaluz de Autonomía", *Rev. Gibraltar*, Málaga, 1976.
- (33) E. FERNANDEZ CLEMENTE, "Raíces del autonomismo aragonés", cit, en esp., pp. 148 ss, y "El Estatuto de Aragón" y "Cuatro estatutos en la historia de Aragón", *Rev. Andalan*, Zaragoza; José Carlos MAINER, "El aragonésismo político (1868-1936)", *Sistema*, n.º. 8, enero, 1975, pp. 57-71.
- (34) *Documentos...*, op. cit, p. 38.
- (35) Las bases de Gerardo URÍA y Alvarez GENDIN BLANCO, se recogen en la obra de éste, *Regionalismo. El problema de Asturias*, Oviedo, 1932.

- (36) S. SERRA BUSQUETS, "La identidad balear", *Historia 16*, Extra V, 1978, pp. 76-81; Pere JOFRE, "La consciencia nacional a Mallorca i a les Illes durant la Segona República", *Quaderns d'Alliberament*, n.º. 1, abril, 1977, Ed. de la Mangrana, Barcelona; Anselm LLULL, *El mallorquinisme polític (1840-1936)*, París, Ed. Catalanes, 1975; J. MASSOT, *Els mallorquins i la llengua autòctona*, Barcelona, Curial, 1973; J. MELIA, *La nació dels mallorquins*, Ed. Selecta, Barcelona, 1977.
- (37) J. QUINTANA, *Menorca, segle XX*, Ed. Moll, Mallorca, 1976; y *Els menorquins i l'autonomia*, Ed. Moll, Mallorca, 1977.
- (38) *Documentos...*, op. cit, p. 91
- (39) *Documentos...*, op. cit, p. 99; G. SIMO, "Notes per a una història del projecte d'Autonomia de les Illes de 1931", *Randa*, n.º. 3, 1976, pp. 5-70.
- (40) O. BRITO GONZALEZ, "*Canarias: la contradicción de un nacionalismo frustrado*", cit, pp. 156-158.
- (41) Puede verse este proceso en el artículo de BRITO GONZALEZ, publicado en *Historia 16*, n.º. 8, diciembre, 1976.
- (42) *Documentos...*, op. cit, p. 112.
- (43) *Documentos...*, op. cit, p. 516.
- (44) *Documentos...*, op. cit, p. 553.
- (45) *Documentos...*, op. cit, p. 594.
- (46) Alfons CUCO, "La lucha por el Estatuto (1931-1939)", en *Historia 16*, Extra V, 1978, pp. 70-74; y *El valencianismo político, 1874-1936*, Ed. Ariel, Barcelona, 1977 (edición valenciana, Garbí, Valencia, 1971), y *Valencianismo y Estatutismo*, Fernando Torres, Valencia, 1976, y *Els Estatuts del País Valencià*, La Magrana, Barcelona, 1977. Sobre partidos y elecciones: J.V. MARQUES, "Derecha Regional Valenciana. Les condicions de possibilitat d'un grup polític", *Arguments*, I, Valencia; Luis AGUILO LUCIA, *Elecciones en Valencia durante la II República*, Valencia, 1974.
- (47) I. MOLAS, "Els Institucions polítiques del País Valencià segon l'avantprojecte d'Estatut d'Autonomia d'onze de juliol de 1931", en I Congreso de Historia del País Valenciano, v. IV, Valencia, 1975, pp. 691-700; F. PEREZ NORAGO, "Un Estatuto nonnato. Las primeras redacciones de un 'Estatut del País Valencià'", *Historia Internacional*, n.º. 12, 1976, pp. 30-33. El texto en *Documentación...*, cit, p. 681.
- (48) Las páginas que siguen tratan de esbozar el sistema regional de la Constitución republicana; tendremos ocasión de referirnos a él más detalladamente al estudiar los aspectos concretos de la Constitución de 1978. Sobre la organización territorial de la Constitución de 1931

puede verse: Francisco ASTARLOA VILLENA, *Región y Religión...*, op. cit; N. PEREZ SERRANO, "Carácter de la nueva Constitución española", *RDPub*, n.º. 1, 1932, pp. 9-15 y *La Constitución española de 1931*, Madrid, 1942; A. POSADA, "Algunas reflexiones sobre la nueva Constitución española", *RDPub*, n.º. 5, 1932, pp. 129-134; S. ROYO, "El Estado integral", *RDPub*, n.º. 45, 1935, pp. 261-273; Henri BARRAIL, *L'autonomie régionale en Espagne*, LGDL, París, 1933; Manuel B. GARCIA ALVAREZ, "La voluntad regional como origen de autonomía política en la II República", *Sistema*, 14, julio, 1976, pp. 73-93; y "La cuestión lingüística en las Cortes Constituyentes de la II República", *RDPub*, n.º. 71, abril-junio, 1978, pp. 307-318; Luis JIMENEZ DE ASUA, *La Constitución de la democracia española y el problema regional*, Losada, Buenos Aires, 1946; Adolfo HERNANDEZ LAFUENTE, *La Constitución de 1931 y la autonomía regional*, Fundación March, Serie Universitaria, n.º. 4, 1978, y *Autonomía e integración en la II República*, F. March, Madrid, 1976; L. SANCHEZ AGESTA, *Curso de Derecho Constitucional Comparado*, op. cit, pp. 463-464; *Historia del constitucionalismo español*, op. cit, pp. 482-489 (en especial, pp. 485-486) y *Autonomías en la Constitución de 1931*, ejemplar mecanografiado; L. PAREJO ALFONSO, "La Región y la legislación histórica del régimen local", op. cit, pp. 162-167.

(49) Como hace notar el profesor SANCHEZ AGESTA, *Autonomías...*, cit, p. 2.

(50) Si bien no se levantó acta del "Pacto de San Sebastián", los representantes catalanes recogieron sus conclusiones. Eran estas:

"Primera. Los reunidos en San Sebastián reconocieron unánimemente la realidad del problema de Cataluña y convinieron en que el triunfo de la revolución suponía en sí mismo el reconocimiento de la personalidad catalana y el compromiso del Gobierno provisional de dar solución jurídica al problema catalán. Segunda. La solución habrá de tener por base y comienzo la voluntad de Cataluña, expresada en un proyecto de Estatuto o Constitución autónoma, propuesta libremente al pueblo de Cataluña y aceptada por voluntad de la mayoría de los catalanes, expresada en un referéndum votado por sufragio universal. Tercera. El Estatuto propuesto y votado por Cataluña habrá de someterse, en la parte referente a la vida de relación entre las regiones autónomas (el acuerdo sobre Cataluña se extendía a Vascongadas y Galicia) y el Poder central, a la aprobación soberana de las Cortes Constituyentes". Citado en L. LOPEZ RODO, *Las Autonomías, encrucijada de España*, Aguilar, Madrid, 1980, p. 13.

(51) "El Estado integral" op. cit, pp. 262-263.

(52) Así, ROMERO OTAZO, PEDROSO, LUNA, GARCIA VALDECASAS y Javier ELDA (Estado federal).

(53) Diario de Sesiones, n.º. 28, 27-agosto-1931, p. 644.

(54) Según refiere AZAÑA en sus *Memorias*, Méjico, 1968, p. 133.

- (55) "La Constitución española de 1931", op. cit, pp. 61.
- (56) COMPANYS, Diario de Sesiones, n°. 33, p. 771.
- (57) GUERRA DEL RIO, Diario..., n°. 39, p. 957.
- (58) FRANCHY, Diario..., n°. 32, pp. 746 ss; ARAUZ, Diario..., n°. 39, p. 956.
- (59) ABADAL, Diario..., n°. 36, p. 840.
- (60) Región y Religión en las Constituyentes de 1931, op. cit, p. 101.
- (61) Aunque también SANCHEZ ALBORNOZ habló de "Estado integral autónomico", (Diario de Sesiones, n°. 28, 27-VIII-1931, pp. 645-646).
- (62) Región y Religión en las Constituyentes de 1931, op. cit, p.
- (63) La Constitución española de 1931, op. cit, pp. 62-63.
- (64) La Constitución de 1931 y la autonomía regional, op. cit, p.
Esta es la razón -a juicio de este autor- del apoyo a tal fórmula por los grupos gallegos (Diario de Sesiones, n°. 31, 2-IX-1931, pp. 275 y 276).
- (65) Así, HERNANDEZ LAFUENTE afirma que "carecía de la precisión terminológica suficiente para provocar su arraigo científico y que en la lengua castellana tenía un equívoco valor gramatical" (La Constitución de 1931 y..., op. cit, p. 14). Para PEREZ SERRANO, se trataba de un "simulacro de organización federal tímida... estructura imprecisa y propensa a conflictos", siendo el Estado integral una expresión sin precisión jurídica ni valor gramatical exacto, "absolutamente vacío de contenido, con lo cuál cada uno puede rellenarlo a su manera" (La Constitución española de 1931, op. cit, pp. 41, 62, 63 y 64). Según RUIZ DEL CASTILLO, el término no delimita "la esencia jurídica del Estado" (Manual de Derecho Político, Madrid, 1939, pp. 149 y 154). SANCHEZ AGESTA le califica de "término extraño y anfibológico" (Curso de Derecho Constitucional Comparado, op. cit, p. 463) que instaaura un "federalismo regresivo y vergonzante" (Historia del Constitucionalismo español, op. cit, p. 486).
- (66) ASTARLOA (Región y Religión en las Constituyentes de 1931, cit, p. 96) y HERNANDEZ LAFUENTE (La Constitución de 1931 y la autonomía regional, cit, p. 4) señalan la influencia de autores como MIRKINE-GUETZAVICH (Modernas tendencias del Derecho Constitucional, Madrid, 1934, pp. 19 ss), ó HUGO PREUSS.
- (67) HERNANDEZ LAFUENTE, La Constitución de 1931 y..., op. cit, pp. 7-8.
- (68) L. SANCHEZ AGESTA, Curso de Derecho Constitucional Comparado, op. cit, p. 464 e Historia del Constitucionalismo español, op. cit, p. 487. Pero el tema dista mucho de una absoluta nitidez. Así, el art. 1º alude también a la soberanía popular (N. PEREZ SERRANO, La Constitución española de 1931, op. cit, p. 60), utilizando deliberadamente "pueblo" como alternativo de "nación" (JIMENEZ DE ASUA, Diario de Sesiones, n°. 28, 27-VIII-1931), término aquel utilizado también en los arts. 51, 66 y 103. Pero no debe olvidarse que a lo largo de la Constitución

- hay asimismo referencias a la Nación (Tit. I, arts. 53, 67, 76, 77, 117).
- (69) Un "único gran Estado español" decía JIMENEZ ASUA. El prof. SANCHEZ AGESTA opina que la iniciativa y referéndum regional para la aprobación y reforma de los Estatutos, y la competencia de los Gobiernos regionales para la ejecución y cumplimiento de las leyes regionales, supone "una verdadera partición de soberanía" ("Historia del Constitucionalismo español", op. cit, p. 486).
- (70) No obstante, el Estado regional italiano instaurado por la Constitución de 1947 presenta algunas notas que le diferencian del modelo republicano español, como la generalización del sistema a todo el Estado y el establecimiento de dos clases de regiones, cuyo número y denominación fija el propio texto constitucional.
- (71) La enumeración siguiente está inspirada en el esquema adoptado por el prof. SANCHEZ AGESTA en relación con la vigente Constitución de 1978 (Sistema de la Constitución española de 1978, Ed. Nacional, Madrid, 1980, pp. 348-352, y "Algunos caracteres de la Constitución de 1978", RDPub, n°. 74, 1979, pp. 18-20).
- (72) Manuel B. GARCIA ALVAREZ, "La voluntad regional como origen de autonomía política en la II República", Sistema, n° 14, julio, 1976, pp. 73-93.
- (73) "El Estado integral", op. cit, pp. 265-266.
- (74) Obsérvese que la Constitución sigue manteniendo la circunscripción provincial, entendiéndola como "mancomunidad de municipios" y regulando sus funciones y órganos por remisión a una ley (arts. 8° y 10). Sin embargo, parece negar la autonomía provincial, pues en el art. 1°, tercero sólo menciona la municipal y regional.
- (75) Estos caracteres avalan la circunstancia ya apuntada de que la Constitución no generaliza la autonomía regional a todo el Estado sino que "se limita a habilitar la posibilidad de creación (de las regiones) con el carácter de autónomas" (L. PAREJO, "La región...", op. cit, p. 164). Tal vez la Constitución preveía, en principio, la concesión de autonomía a lo que ORTEGA denominó en las Cortes "dos o tres regiones ariscas" (Diario de Sesiones, p. 774).
- (76) El referéndum de autonomía ya estaba previsto en el Decreto de 9-mayo-1931, regulando las relaciones del Gobierno Provisional de la República con la Generalidad de Cataluña (art. 5°). Ver Adolfo HERNANDEZ LAFUENTE, "Los referéndums de Autonomía en la II República", RÉP, n°. 5, septiembre-octubre, 1978, pp. 97-119.
- (77) Lo que supone, a juicio de HERNANDEZ LAFUENTE (La Constitución de 1931 y ..., op. cit, p.) negar el poder constituyente de la Región, cuya autonomía recibe por un acto del órgano representativo

En igual sentido, S. ROYO, "El Estado integral", pp. 265-266.

- (78) Según HERNANDEZ LAFUENTE (*La Constitución de 1931 y la autonomía regional*, op. cit.), el procedimiento estatutario presentaba diversos problemas técnicos, sobre todo dos: 1) El carácter discrecional de su aprobación por las Cortes, ya que -dentro de los límites constitucionales- la amplitud de las competencias dependía de las fuerzas políticas dominantes en cada momento; 2) El privilegio para ciertas regiones, pues mientras las Cortes estudiaban con toda amplitud un Estatuto (casp catalán), las demás regiones deberían esperar.
- (79) L. SANCHEZ AGESTA, *Autonomías en la Constitución de 1931*, op. cit, pp. 4 ss; S. ROYO, "El Estado integral", cit, p. 266; L. PAREJO, "La región", pp. 165-167.
- (80) Las normas sobre ejecución de las leyes estatales y regionales guardan cierta semejanza con las previsiones contenidas al respecto en la Ley Fundamental de Bonn (1949). Cfr. Cap. VIII (arts. 83-91) de este texto constitucional.
- (81) L. PAREJO, "La Región...", op. cit, p. 165.
- (82) Salvo, en cierto modo, el Tribunal de Garantías Constitucionales (art. 122), pero -aparte otras consideraciones (L. PAREJO, "La Región...", op. cit, p. 167 y nota 208)- este órgano es ajeno a la producción legislativa, exponente máximo de la voluntad del Estado; véase S. ROYO, "El Estado integral", op. cit, p. 270.
- (83) L. MARTIN-RETORTILLO, "La experiencia de los Estatutos de Autonomía en la Segunda República Española", en *Caspe: un Estatuto de Autonomía para Aragón*, Alcrudo, Zaragoza, 1977, pp. 7-22.
- (84) La bibliografía general sobre el Estatuto de Cataluña es muy abundante; citaremos sólo algunos ejemplos: Academia de Jurisprudencia y Legislación de Catalunya, "Conférencies sobre l'Estatut de Catalunya", Casacuberta, Barcelona, 1933; Albert BALCELLS, "El Estatuto catalán en su marco histórico. La Generalidad, concesión de un Estado centralista", *Historia Internacional*, n.º. 13, abril, 1976, pp. 13-23; Felix CUCURUL, *La defensa del Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Undarius, Barcelona, 1976; Manuel GERPE, *L'Estatut d'autonomia de Catalunya i l'Estat integral*, Ed. 62, Barcelona, 1976, y "El régimen político de la Generalitat de Catalunya (1931-1936)", *Taula de Canvi*, n.º. 11, mayo-agosto, 1978, pp. 5-14; José A. GONZALEZ CASANOVA, "La Constitución de la 2ª República y el Estado de Catalunya de 1931", *Sistema*, n.º. 17-18, abril, 1977, pp. 99-110; Eduardo LLORENS, *La autonomía en la integración política. El Estatuto de Cataluña*, Ed. Rev. de Derecho Privado, Madrid, 1932; J. SOBREQUES, *El Estatuto de Autonomia de Cataluña*, Undarius, Barcelona, 1977; F. VALLS I TABERNER, "Precedents i fonts de l'Estatut de Catalunya", *Revista Jurídica de Catalunya*, año 38, n.º. 4, 1932, pp. 293-304; A. JUTGLAR, "Las oscilaciones de la política y la administración en la Cataluña autónoma (1931-1939)", op. y pp. cits.; L. PAREJO, "La Región...", op. cit, pp. 167-173.

- (85) Ver J.M. ROIG I ROSICH, L'Estatut de Catalunya a les Corts Constituents (1932), Curial, Barcelona, 1978; Hay que destacar la intervenció de ORTEGA (Diario de Sesiones, n.º.165, 13-V-1932) y la defensa del Estatuto por AZAÑA, presidente del Consejo de Ministros (Diario de Sesiones, n.º. 173, 27-V-1932. Edición Barcelona, 1977).
- (86) Véase A. JUTGLAR, "Las oscilaciones de la política...", op. cit, p. 27. (nota 62) y p. 28.
- (87) Se ha utilizado el texto recogido en D.A., n.º. 175, 1977, pp. 595 ss.
- (88) Documentos..., op. cit, p. 366.
- (89) Documentos..., op. cit, p. 382.
- (90) El Estatuto recoge, pues, la denominación de esta institución tradicional en el Derecho histórico de Cataluña, cuyos orígenes se remontan al siglo XIII. Véase su evolución posterior en Rafael GIBERT, Historia General del Derecho español, Madrid, 1971; también, Joseph TARRADELLAS y Jaume SOBREQUES, ¿Qué es la Generalitat de Catalunya?, La Gaya Ciencia, 1977.
- (91) J. CAMPS I ARBOIX, El Parlament de Catalunya (1932-1936), Ed. 62, Barcelona, 1976; Antonio DOT, El Parlamento Catalán durante la República. Libro Blanco de la República, Eds. de la Revista Catalunya, Buenos Aires, 1956, pp. 81-84; Ismael PITARCH, L'estructura del Parlament de Catalunya i les seves funcions polítiques (1932-1939), Curial, Barcelona, 1977; y "El Parlamento de Cataluña en la Segunda Generalidad (1932-1939)", REP, n.º. 3, 1978, pp. 55-57.
- (92) PAREJO hace notar la diferencia entre "funciones legislativas" y "potestad legislativa", que el art. 51 de la Constitución reserva para las normas jurídicas soberanas del Estado; de donde, se deduciría, a juicio del citado autor, "el carácter derivado u otorgado con que se configura el poder autonómico regional" ("La Región...", op. cit, p. 169).
- (93) L. SANCHEZ AGESTA, Autonomías en la Constitución de 1931, op. cit, pp. 5 ss; L. PAREJO, "La Región...", op. cit, pp. 169-172; A. JUTGLAR, "Las oscilaciones de la política...", op. cit, II, pp. 505 ss.
- (94) A. JUTGLAR, "Las oscilaciones de la política...", op. cit, II, pp. 530-534.
- (95) Francesc BONAMUSA, "L'Administració de Justícia de la Generalitat (setembre-diciembre 1936)", Recerques, n.º. 4, 1974, pp. 191-222; P. BOSCH-GIMPERA, "La Conselleria de Justícia de la Generalitat. De 1937 a la fin de la guerra", Xaloc, n.º. 52, 1972, pp. 103-106; n.º. 53, 1972, pp. 131-134; n.º. 55, 1972, pp. 166-170; J. ROIG I BERGADA, "De la función judicial en el Estatuto Catalán", Rev. Nacional de Economía, n.º. 104-105, 1932; Santiago SENTIS MELENDO, "La justicia en Cataluña durante la República y la guerra", Libro Blanco de Cataluña, Eds. de la

Revista Catalunya, Buenos Aires, 1956, pp. 105-109; A. JUTGLAR, "Las oscilaciones de la política...", op. cit., II, pp. 527-530.

- (96) J. ARIAS VELASCO, *La Hacienda de la Generalitat, 1931-1938*, Ariel, Barcelona, 1977, y "La Hacienda de la Generalidad de Cataluña en el período 1931-1938", en *D.A.*, n.º. 181, 1979, pp. 537-582; Josep M. BRICALL y Martí GARELLADA, "El financament de l'autonomia catalana durant la guerra", *L'Avenc*, n.º. 20, 1979, pp. 25-31; Josep HUGUET y J. VILLALTA, "Les finances de la Generalitat, 1931-1936", *L'Avenc*, n.º. 20, 1979, pp. 19-24; José LARRAZ, *La Hacienda Pública y el Estatuto catalán*, Ed. Ibérica, Madrid, 1932; C. MASSO I ESCOFET, "La Hacienda de Cataluña, según el Estatuto de 15 de septiembre de 1932", *Rev. Nacional de Economía*, n.º. 104=105, 1932; Josep M. VILLASECA I MARCET, "Descentralització i Finances Publiques", *Rev. Jurídica de Catalunya*, año 74, n.º. 2, 1975, y "Les finances de la Generalitat", *Taula de Canvi*, n.º. 11, mayo-agosto, 1978, pp. 23-29.
- (97) Manuel GERPE, "El regim politic de la Generalitat de Catalunya (1931-1936)", *Taula de Canvi*, n.º. 11, 1978, pp. 5-14; F. MASPONS I ANGLASELL, *La Generalitat de Catalunya i la República Espanyola*, Occitània, Barcelona, 1932; I. MOLAS, "El Govern d'Ignasi Villalonga de la Generalitat de Catalunya (25 de novembre-14 de decembre de 1935)", *Arguments*, n.º. 1, 1974, pp. 131-155; Carlos PI SUNYER, "Los Gobiernos de la Cataluña autónoma" Ed. de la Revista de Catalunya, Buenos Aires, 1956, pp. 85-94, y *La Generalitat de Catalunya. Els Governes de la Catalunya autónoma*, Terra Ferme, Caracas, 1973; I. PITTARCH, *La Generalitat de Catalunya. Els Governes*, Undarius, Barcelona, 1976; Joan DE SARRIA, *L'èxperiència de l'Estatut d'autonomia de 1932*, Club del Llibre Català, México, 1972; Jesús RODES, "Los días de la Generalitat", en *Historia 16*, Extra V, 1978, pp. 55-62.
- (98) Miguel Angel PEREZ DE LA CANAL, "Evolución de la transferencia de servicios estatales a la Generalidad de Cataluña durante la Segunda República". Nota preliminar y recopilación de textos; en *D.A.*, n.º. 177, 1978, pp. 273-393. Véase, también, A. JUTGLAR, "Las oscilaciones de la política...", op. cit., II, pp.519 ss; Josep María BROGGI y Margarida OBIOLS, "Articulació de compències entre la Segona República i la Generalitat. El succesiu traspàs de serveis", *Revista Jurídica de Catalunya*, año 76, n.º. 3, 1977; y Margarida OBIOLS, "El traspàs de compències de la Segona República a la Generalitat", *Taula de Canvi*, n.º. 11, 1978, pp. 15-29.
- (99) Como el "Partit Nacionalista de Catalunya", fundado en 1932, o el "Estat Català Parti-Proletari" (Jaume Compte), germen del "Partit Català Proletari", surgido en 1934.
- (100) Lluís PASCUAL ESTEUIL, "L'autonomia catalana, la Llei de contractes de Conreu i les repercussions de la discussió d'aquesta en el Tribunal de Garanties Constitucionales" y "Entorn la sentència en contra de la Llei de Contractes de Conreu", *Rev. Jurídica de Catalunya*; A. JUTGLAR, "Las oscilaciones de la política...", op. cit., II, pp. 513-517.

- (101) Documentos..., op. cit, p. 395.
- (102) Documentos..., op. cit, p. 396.
- (103) Documentos..., op. cit, p. 399.
- (104) Documentos..., op. cit, p. 401.
- (105) Documentos..., op. cit, p. 402.
- (106) El electorado catalán se había bipolarizado. De un lado, los sectores de derecha, aglutinados en torno a la Lliga, forman el "Front Catalá d'Ordre", de otro, los partidos de izquierda, con eje en la "Esquerra", se integran en el "Front Catalá d'Esquerres".
- (107) Documentos..., op. cit, p. 403.
- (108) Documentos..., op. cit, p. 404.
- (109) Federalisme i autonomia de Catalunya, Barcelona, 1974, p. 404.
- (110) Esa es la opinión sustentada por Jesús RODES, "Los días de la Generallitat", cit, p. 62.
- (111) Documentos..., op. cit, p. 404.
- (112) J.M. CASTELLS, El Estatuto Vasco. El Estado regional y el proceso estatutario vasco, Luis Haramburu, San Sebastián, 1976; "El Estatuto Vasco", Colección Hemen, n.º. 1, San Sebastián, 1976, y "La larga marcha hacia el Gobierno vasco", en Historia 16, op. cit, pp. 106 ss; Felipe ELORRIETA Y ARTAZA, La Constitución, los proyectos de Estatuto Vasco y el régimen de conciertos económicos, Escuelas Gráficas de la Santa Casa de Misericordia, Bilbao, 1932; José ORVETA, Fueros y autonomía. Proceso del Estatuto Vasco, Imprenta Nueva Editorial, San Sebastián, 1934; Juan Pablo FUSI AIZPURUA, "El problema vasco: De los Fueros al Estatuto de Guernica", Rev. Departamento de D. Político, U.N.E.D., n.º. 5, 1979-80, pp. 91 ss; y "Indalecio Prieto y el Estatuto Vasco de las Izquierdas", en Homenaje a Julio Caro Baroja, C.S.I.C., Madrid, 1978, p. 391; A. RUBIALES, La Región, historia y actualidad, op. cit, pp. 196 ss; L.PAREJO, "La Región...", op. cit, pp. 173-180.
- (113) Véase a este respecto, L. PAREJO, "La Región...", op. cit, p. 174; y especialmente la detallada exposición de J. P. FUSI en El problema vasco en la II República, Madrid, 1979, y "El problema vasco: De los Fueros al Estatuto de Guernica", cit, pp. 101-103.
- (114) Documentos..., op. cit, p. 874.
- (115) La votación arroja un resultado de 123 votos positivos y 109 negativos (Documentos..., op. cit.)
- (116) Documentos..., op. cit, p. 896.

- (117) Datos citados en Documentos..., op. cit, p. 898.
- (118) El P.N.V. se consolida tras la obtención de 12 escaños.
- (119) En ella intervienen, entre otros, Indalecio PRIETO (socialista), MONZON (nacionalista vasco) y SANTALO (catalán). Véase J.M. CASTELLS, "La marcha hacia el Gobierno vasco", cit, p. 108.
- (120) D.A., n°. 175, 1977, pp. 641 ss.
- (121) Sin embargo, la Disposición Transitoria Primera establecía "entanto duren las circunstancias actuales producidas por la guerra civil", un Gobierno Provisional, con todas las facultades previstas en el Estatuto. El Presidente del Gobierno es designado por los concejales vascos de elección popular, y a su vez nombra a los miembros del Gobierno en número no inferior a cinco. En base a esta disposición fue elegido José Antonio AGUIRRE, presidente del Gobierno Vasco el 7-octubre-1936.
- (122) L. SANCHEZ AGESTA, Autonomías en la Constitución de 1931, op. cit, p. 6; L. PAREJO, "La Región...", op. cit, pp. 176-179.
- (123) A las materias señaladas en el Estatuto catalán, se añaden otras como: socialización de riquezas naturales y empresas económicas, Tribunales Tutelares de menores, corporaciones y colegios profesionales etc.
- (124) Autonomías en la Constitución de 1931, op. cit, p. 8.
- (125) L. PAREJO, "La Región...", op. cit, p. 179.
- (126) L. SANCHEZ AGESTA, Autonomías en la Constitución de 1931, cit, p. 8.
- (127) Véase, supra.
- (128) José Manuel CASTELLS ARTECHE, "La marcha hacia el Gobierno Vasco", cit, pp. 110-113; y "La aplicación autonómica del Gobierno vasco", R.A.P., n°. 84, 1977, pp. 121-144; Javier ANGULO, "El Estatuto de 1936 y su 'Gobierno de guerra'", EL PAIS, 30-IV-1980, p. 19.
- (129) Algunos autores, p.e. CASTELLS, "La marcha hacia el Gobierno Vasco", cit, p. 110, estiman que la actuación "independentista" del Gobierno vasco se debía, sobre todo, a las exigencias de la guerra.
- (130) J. ANGULO señala precisamente la defensa como el sector más visible de la independencia de actuación con respecto al Gobierno de la República; así, la creación de un ejército integrado por 30.000 a 40.000 hombres y de una incipiente marina de guerra ("El Estatuto de 1936 y su 'gobierno de guerra'", cit.).

- (131) Los conciertos económicos para Vizcaya y Guipúzcoa son abolidos por Decreto-Ley de 23-junio-1937 (Documentos..., op. cit, p. 931).
- (132) Documentos..., op. cit, p. 933.
- (133) Documentos..., op. cit, p. 955.
- (134) Alfonso R. CASTELAO, O Estatuto de Galiza. Antecedentes e comentarios, Ed. Nos, Buenos Aires, 1975; José VILAS NOGUEIRA, O Estatuto Galego, Eds. do Rueiro, La Coruña, 1975; Baldomero CORES TRASMUNTE, El Estatuto de Galicia (Actas y Documentos), La Coruña, 1976.
- (135) Este es el texto que tomamos en consideración; D.A., n°. 175, 1977, pp. 651 ss.
- (136) Ley que -según PAREJO- debe ser regional ("La Región...", cit, p. 181).
- (137) Nótese la dualidad de Presidencias (Región y Junta), inexistente en Cataluña y el País Vasco.
- (138) L. PAREJO, "La Región...", op. cit, p. 182.
- (139) Debe tenerse en cuenta, además, lo manifestado sobre la Administración de Justicia, supra.
- (140) Antonio-Miguel BERNAL, "Andalucía: en busca de una conciencia histórica", citado, en esp. p. 139; J.A. LACOMBA, "Historia del proyecto andaluz del Estatuto de Autonomía", Rev. Grijalbo, Málaga, 1976.
- (141) Documentos..., op. cit, p. 16.
- (142) A.M. BERNAL ("Andalucía: en busca de una conciencia histórica", cit, p. 139) señala tres grupos de causas que hicieron fracasar el proyecto : a) Los cambios políticos de 1933; b) La prioridad de otros objetivos para los partidos políticos y las organizaciones obreras; c) La división de las Diputaciones Provinciales: aceptación de la autonomía por Sevilla y Córdoba, y, en menor grado, Málaga; defensa de la dualidad regional mancomunada por Granada, e indiferencia u oposición por las demás provincias.
- (143) Junto a la bibliografía citada con anterioridad, puede verse, Ramón SAINZ DE VARANDA, "La autonomía de Aragón en el período del Frente Popular", en el vol. col. VIII Coloquio de Pau: La crisis del Estado español, 1898-1936, Edicusa, Madrid, 1978, pp. 517-533.
- (144) Documentos..., op. cit, p. 39.
- (145) Documentos..., op. cit, p. 40.
- (146) Eloy FERNANDEZ CLEMENTE y Carlos FORCADELL, "El Estatuto de Caspe", en Estudios de Historia Contemporánea de Aragón, Fac. CC. Económicas y

Empresariales, Zaragoza, 1978, pp. 168-192; Varios, Caspe: Un Estatuto de Autonomía para Aragón, Seminario de Estudios Aragoneses, Alcrudo, Zaragoza, 1977.

- (147) Documentos..., op. cit, p. 50.
- (148) Documentos..., op. cit, p. 33.
- (149) Julio VALDEON, "Castilla y León: La identidad perdida", Historia 16, Extra V, 1978, pp. 125-132; Carlos CARRASCO, La alternativa de Castilla y León, De La Torre, Colc. Vida, Madrid, 1978; CARRETERO, La cuestión regional de Castilla la Vieja: el regionalismo castellano, Segovia, 1918; José Antonio MARAVALL, "El eco de las 'Comunidades' en las 'Relaciones de los pueblos de España'", en Homenaje a Julio Caro Baroja, C.I.S., Madrid, 1978, pp. 135 ss.
- (150) Els Estatuts del País Valencià, La Magrana, Barcelona, 1977.
- (151) L. AGUILO LUCIA, Elecciones en Valencia durante la II República, Valencia, 1974.
- (152) Documentos..., op. cit, p. 687; Alfons CUCO, "L'anarcosindicalisme i l'Estatut d'Autonomia del País Valencià (1936-1939)", Recerques, n.º. 2, 1972, pp. 209-222.
- (153) Alfons CUCO, "Lucha por el Estatuto (1931-1939)", cit, p. 73.
- (154) Es significativa, a este respecto, la consigna del diario comunista valenciano "Verdad": "la centralización nos ayuda a ganar la guerra" (Cit, en A. CUCO, "Lucha por el Estatuto (1931-1939)", p. 74).
- (155) Documentos..., op. cit, p. 695; Alfons CUCO, "La problemàtica de l'Estatut Valencià durant la guerra civil: l'Avant-Projecte d'Esquerra Valenciana (1937)", Primer Congreso de Historia del País Valenciano, Valencia, 1974, vol. IV, pp. 727-740.
- (156) Documentos..., op. cit, p. 703.
- (157) En general, una interpretación de las causas del fracaso de la 2ª República, a través de la vinculación democracia/regionalismo, en R. MARTIN VILLA, "La democracia y el Estado de las autonomías", en Década, núm. 1, 1980. Para este autor, ese fracaso ha de vincularse al "reconocimiento del autogobierno regional como excepción, dirigido casi única y exclusivamente a satisfacer las aspiraciones autonomistas de Cataluña" (p. 12).

CAPITULO CUARTO

EL REGIONALISMO TRAS LA GUERRA CIVIL.-

1. POSICION DEL REGIMEN ANTE LOS PROBLEMAS REGIONALES. LA UNIDAD DE ESPAÑA Y LA DIVERSIDAD REGIONAL.

El Régimen político implantado en España tras la Guerra civil surgió como reacción (1) frente a la situación jurídico-política establecida por la 2ª República. Por eso, es lógico que la organización territorial del Estado fuera una de las cuestiones más visiblemente modificadas. Es más, la estructura regional de España y la proliferación de los movimientos nacionalistas fueron una de las causas determinantes del clima de inquietud que preparó la guerra civil. No es de extrañar, por eso, que una de las ideas del nuevo Régimen político fuera, "ad initio", el mantenimiento de la unidad política de España, frente a todo intento de posible separatismo, recogiendo así, además, los planteamientos ideológicos de los sectores que alentaron el alzamiento militar de 1.936 (2). En ese sentido, una Ley de 8 de abril de 1.938 (3) declara abolido el Estatuto de Cataluña para "... restablecer un régimen de derecho público que, de acuerdo con el principio de unidad de la patria, devuelva a aquellas provincias el honor de ser gobernadas en pie de igualdad con sus hermanas del resto de España" (4). El Estatuto Vasco de 1.936 no fue derogado expresamente, tal vez por entender que no era necesario; lo fueron, sin embargo, los conciertos económicos para Vizcaya y guipúzcoa por Decreto-Ley de 23 de junio de 1.937, (5), cuyo preámbulo (6) aludía a la "traición" de esas provincias a la causa nacional. Estas normas (7) y los nuevos planteamientos políticos que los habían originado, dieron lugar a una nueva configuración de la organización territorial del Estado, basada en:

1º.- Proclamación de la unidad de España, aun reconociendo la diversidad de sus regiones, mantenidas, sin embargo, como entida-

des puramente históricas de nula trascendencia jurídico-política (8).

2º.- Centralización política y administrativa. Se suprimieron las regiones autónomas, instauradas en la 2ª República, pasando a ser la provincia el elemento de división territorial del Estado, concebida como entidad administrativa regida por un Gobernador civil nombrado por el poder central. La única excepción a este régimen unitario fue el mantenimiento de los conciertos y una ligera descentralización en Alava y Navarra (9).

3º.- Integración cultural, doble todo con el establecimiento del castellano como única lengua oficial y un cierto predominio de la cultura "central" sobre las periféricas (10).

4º.- Uniformidad legislativa. Desaparecido, con las regiones, su poder normativo, el único titular de tal potestad era el Estado central, cuyas normas aplicaban uniformemente los funcionarios estatales en todo el territorio nacional. Se mantuvieron, no obstante, los Derechos privados forales, manifestación quizá única de la pretendida diversidad regional, especialmente querida por los sectores tradicionalistas vasco-navarros y poco peligrosa desde la perspectiva política.

2. LA REGION EN LOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES Y LA REALIDAD POLITICO-JURIDICA.-

A. LA REGION EN LAS LEYES FUNDAMENTALES: LA LEY ORGANICA DEL ESTADO.-

La exposición que antedede simplifica, sin duda, algo más complejo en la realidad, pues una de las notas peculiares del Régimen fue su carácter evolutivo. De ahí que, aun dentro de unas coordenadas generales, debe matizarse la cuestión en cada período cronológico.

La Ley de Principios del Movimiento Nacional, de 17 de mayo de 1.958, proclama en su principio IV la intagibilidad de "la unidad entre los hombres y las tierras de España", sin hacer ninguna otra referencia a la organización territorial del Estado (11). Poco tiempo más tarde, el Estatuto de Gobernadores Civiles, aprobado por Decreto de 10 de octubre de 1.958 (12) prevé la posibilidad de nombrar, en casos excepcionales, Gobernadores civiles generales con jurisdicción en el territorio de varias provincias (art. 38), cuyos Gboernadores quedan jerárquicamente sometidos a aquél, aun cuando "no se trata de plantear problema alguno sobre si debe o no subsistir la actual división del territorio nacional en provincias, cuestión ajena por completo a su ámbito y propósito (del Estatuto)..." (Preámbulo). El Estatuto -señala LOPEZ RODO (13)- ofrece, así, "un primer atisbo de división supraprovincial".

A nivel constitucional no encontramos una alusión más explícita hasta la Ley Orgánica del Estado, de 10 de enero de 1.967 cuyo art. 45. II, tras afirmar que "la provincia es circunscripción determinada por la agrupación de municipios, a la vez que división territorial del Estado", declara que "también podrán establecerse divisiones territoriales distintas de la provincia". ¿Constitucionaliza veladamente la región la L.O.E.? La fórmula es, desde luego, muy ambigua y, por eso, susceptible de interpretaciones diversas. Así, Jorge de ESTEBAN entendía que cabía desde el establecimiento de regiones económicas o manco unidades administrativas, hasta un verdadero Estado regional (14) con tres objetivos: la superación de los desequilibrios regionales, la ordenación del territorio y la constitución de entidades supraprovinciales. Para Aurelio GUAITA, "podía adivinarse (en la L.O.E.) -o no, como se quiera- las regiones, aunque en to do caso... sin nombrarlas" (15), y, de todas formas, entendidas como meras circunscripciones de la Administración del Estado (16). Por último, otro sector doctrinal niega que la L.O.E. constitucionalice las regiones; así, por ejemplo, dice COSCULLUELA que

"la nueva matización del art. 45, II de la Ley Orgánica del Estado en modo alguno autoriza a presumir que puede considerarse que implícitamente, se han abierto las bases constitucionales para el establecimiento de regiones autónomas" (17), porque éstas exigen un contexto político democrático, apuntando más bien el precepto constitucional a una posible comarcalización.

B. LAS TENDENCIAS DOCTRINALES Y LA REGIONALIZACION ECONOMICA:
LOS PLANES DE DESARROLLO.-

Si, como hemos visto, el reconocimiento constitucional de las regiones era muy dudoso, a nivel legislativo ninguna norma (como la L.R.L. de 1.955) aludía al tema regional. No obstante, con el paso del tiempo, la cuestión- latente siempre- empezó a renacer, fundamentalmente a nivel doctrinal, sobre todo desde los años 70, con una gran proliferación de estudios sobre el regionalismo, tanto desde una perspectiva estrictamente científica (18) como desde planteamientos políticos (19).

A nivel oficial, es a raíz del III Plan de Desarrollo (1.972) cuando comienzan a vislumbrarse atisbos de una cierta regionalización, si bien en el terreno económico, bajo una innegable influencia del modelo francés. El Plan dedica todo un capítulo -el V- al desarrollo regional, con especiales menciones a regiones concretas -Galicia, Extremadura, Sudeste- (20). Por su parte, el "desarrollo regional" es objeto de tratamiento en la Ley del Plan (Texto Refundido aprobado por Decreto 1.541/1.972 de 15 de junio (21)(art. 36-45)). El art. 36 del referido texto legal utiliza el término "regiones", previendo el art. 37 la posibilidad de constitución de Mancomunidades de Diputaciones Provinciales y Cabildos insulares "para la realización de acciones conjuntas de desarrollo regional e interprovincial". Como señala LOPEZ RODO (22) "dicho precepto vuelve a autorizar la creación de Mancomunidades de Diputaciones provinciales a semejanza del Real Decreto de Dato de 1.913. Permite no sólo establecer

una división territorial, sino constituir una entidad supraprovincial -la Mancomunidad- dotada de personalidad jurídica".

Sin embargo, no debemos confundirnos. Las referencias a la regionalización poco tienen que ver con una posible institucionalización orgánica de entidades regionales; se trata, simplemente, de efectuar una planificación económica con base territorial; los polos de desarrollo, los polítonos industriales, los planes regionales (v. g el famoso Plan Badajoz) fueron, entre otros, los instrumentos de esta política.

No obstante, la realidad regional seguía latiendo, especialmente a través de manifestaciones culturales y, en algún caso, con brotes de violencia (23). De ahí los postreros intentos por regular, de alguna manera, esta cuestión.

C. UN ULTIMO ENSAYO: LA LEY DE BASES SOBRE EL ESTATUTO DE RÉGIMEN LOCAL Y EL DECRETO SOBRE RÉGIMENES ESPECIALES (1.975).-

En la presentación del proyecto de Ley de Bases sobre el Estatuto de Régimen Local (1.974) el ministro de la gobernación, GARCIA HERNANDEZ había manifestado en las Cortes: "Las Mancomunidades de Diputaciones, como entes regionales, no se configuran simplemente como prestadoras de servicios, como se ha dicho por parte de algunos, sino que son auténticas entidades locales que tendrán la extensión territorial y contenido que sus promotores deseen darle, y que no sólo puede asumir las competencias de las Diputaciones provinciales, de por si importantes, sino también las encomendadas a otras Administraciones públicas, actuando con autonomía e independencia frente a la Administración del Estado. El hecho regional, se ha entendido siempre en nuestra Nación a través de las Diputaciones, y éstas o por su mediación podrán hacer realidad el anhelo de los habitantes de zonas peculiares de nuestro territorio... El régimen de carta, con la amplitud que se configura en el Proyecto hará posible que el contenido de estos entes tenga el marco que la realidad regional demanda, como

expresión de las diferencias profundas existentes dentro de la Nación, en cuanto a la forma de concebir el hecho regionalista. Las aspiraciones de carácter interprovincial tienen cauce flexible y generoso de planteamiento, desarrollo y gestión, y por ello el hecho regional, donde exista, podrá manifestarse bajo fórmulas asociativas que permitirán dar expresión a las auténticas aspiraciones de ese signo que vayan surgiendo" (24). Estas ideas gubernamentales quedaron plasmadas en la Ley 41/1.975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local (25). La Base 1.6 declara que "para la realización de algunos de los fines atribuidos a las Entidades Locales fundamentales, o de los que en su caso les sean encomendados por la Administración Pública, podrán crearse entes regionales o comarcales de carácter asociativo, de acuerdo con lo establecido en esta Ley". Pues bien, este planteamiento general es desarrollado a través de dos instrumentos: los regímenes especiales y las mancomunidades provinciales.

A) Regímenes especiales.-

La Base 19.2 establece que "se respetará íntegramente el régimen actual de las provincias de Alava y Navarra, del archipiélago canario y de las ciudades de Ceuta y Melilla" (26), ordenando al Gobierno que en el plazo máximo de un año, y a propuesta de los Cabildos insulares, establezca para el archipiélago canario un régimen administrativo especial, respetando en lo esencial las normas peculiares vigentes y adecuado a su carácter insular. Igual plazo se fija para otorgar a la provincia de Baleares "una organización que resulte conforme con su carácter insular" (Base 19, tres). Con la excepción de estos territorios -de bida, en unos casos, a razones históricas y en otros a razones funcionales derivadas de la insularidad- (27) se remite al resto de las provincias españolas al régimen general, salvo la posibilidad de acogerse a un régimen de carta (Base 19, uno), adaptando su "organización, funcionamiento y régimen económico... a sus

circunstancias peculiares"; sistema, por lo demás, ya previsto en la L.R.L. de 1.945, con escaso resultado.

Pero al debatirse la Ley en las Cortes, los procuradores vasco-navarros solicitaron la extensión a Guipúzcoa y Vizcaya del régimen de concierto económico, vigente en Alava y perdido por aquéllas a raíz de la guerra civil. La petición no fue aceptada por el Gobierno, aunque éste -tras una moción de las Cortes en tal sentido- dictó el Decreto de 7 de noviembre de 1.975, creando una Comisión especial para el estudio de la implantación de un régimen administrativo especial para Vizcaya y Guipúzcoa, adecuado a sus peculiaridades y "acompañado de una amplia transferencia de funciones" a las Diputaciones correspondientes. El mismo Decreto preveía la posible aplicación a otras provincias del sistema de "regímenes especiales", y tal sería, en efecto, la vía utilizada por el primer Gobierno de la Monarquía.

B) Mancomunidades provinciales.-

Al margen de lo previsto para casos singulares, el Estatuto adopta como fórmula general de regionalización el sistema de mancomunidades provinciales; con una cierta tradición en alguna zona de nuestro país (28). La Base 20 determina que:

"Uno. Las Provincias podrán asociarse entre sí para el adecuado planteamiento, coordinación y gestión de obras, servicios y actividades de interés común, propias de su competencia o encomendadas por otras Administraciones públicas, a fin de promover y colaborar en la acción de desarrollo regional e interprovincial.

Dos. Tales asociaciones revestirán la fórmula de Mancomunidades provinciales, dotadas de personalidad jurídica, sin que puedan asumir la totalidad de las competencias asignadas a las respectivas Diputaciones.

Tres. La constitución de las Mancomunidades y sus estatutos requieren el acuerdo favorable de cada Diputación, adoptado por dos tercios del número de hecho, y, en todo caso, mayoría absoluta legal de sus miembros y aprobación por el Consejo de Minis

tros, previo dictamen del Consejo de Estado.

En el texto articulado se especificarán los casos de disolución, que el Gobierno sólo podrá decretar por razones de orden público o de seguridad nacional"

Fácilmente se adivinan las cautelas enormes de la Ley, que instaura unas asociaciones de base administrativa entre provincias (29), constituyendo "entidades estrictamente sectoriales, orientadas de forma exclusiva por el principio de especialidad (para obras, servicios y actividades concretas), que en ningún caso se desea que se conviertan en verdaderas instituciones regionales" (30), como lo demuestra la prohibición expresa de una posible asunción de la totalidad de competencias propias de las respectivas Diputaciones (31). En todo caso, queda clara la modestia del sistema propuesto, como pusieron de manifiesto en su día la mayoría de los autores (32), lo que motivó que las Bases ni siquiera llegaran a tener una vigencia efectiva (33).

Quizá encontramos una última referencia al problema en el testamento político de Franco: "Mantened la unidad de las tierras de España, exaltando la rica multiplicidad de las regiones como fuente de la fortaleza de la unidad de la Patria".

NOTAS

- (1) Luis SANCHEZ AGESTA, Curso de Derecho Constitucional Comparado, op. cit., pp. 466.
- (2) Especialmente el pensamiento de Falange Española y de su fundador, J.A. PRIMO DE RIVERA; véase de éste sus Obras Completas, Madrid, 1949, pp. 389 ss; asimismo, los primeros nueve puntos de F.E., redactados por el mismo José Antonio (I, II y III) y los 27 puntos de F.E. de las JONS (1,2), en Miguel VEYRAT-J.L. NAVAS-MIGUELOA, Falange, hoy, G. del Toro, Madrid, 1973, pp. 19-31.
- (3) Documentos..., op. cit, p. 404.
- (4) Esta Ley ha sido derogada por la Disposición final segunda del Real Decreto-Ley de 29-septiembre-1977, que restablece provisionalmente la Generalidad de Cataluña.
- (5) Documentos..., op. cit, p. 931.
- (6) Suprimido en 1968.
- (7) Y otras como la Ley de Responsabilidades políticas (9-febrero-1939) declarando ilegales los partidos políticos, entre ellos los regionalistas; así como la tipificación en el Código Penal de los delitos de separatismo. Véase sobre el tema, Francisco J. BASTIDA FREIJIDO, "La unidad nacional como principio ideológico del pensamiento político del Tribunal Supremo español", Sociología y Psicología Jurídicas, n.º 4, 1977, pp. 65-81; José M.º RODRIGUEZ DEVESA, Derecho Penal Español, Parte especial, Madrid, 1973, pp. 521-799.
- (8) Véase, supra, nota 8.
- (9) Tal vez como 'premio' por su cooperación con las fuerzas vencedoras.
- (10) J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, La crisis del Estado franquista, Ed. Labor, Barcelona, 1977, pp. 131 ss; Ricardo DE LA CIERVA, Historia del franquismo, I, Ed. Planeta, Barcelona, 1975, pp. 368 ss.
- (11) Salvo la mención al municipio como entidad natural de la vida social, que constituye, junto a la familia y el sindicato las estructuras básicas de la comunidad nacional (VI).
- (12) B.O.E., n.º. 294, 9-diciembre-1958.
- (13) L. LOPEZ RODO, Las autonomías, encrucijada de España, op. cit, p. 17.
- (14) J. DE ESTEBAN y otros, Desarrollo político y Constitución española, Ariel, Barcelona, 1973, pp. 366 ss. Este autor apoya su posición también en la posibilidad de existencia, ya apuntada, de Gobernadores

civiles generales (art. 38, D. 10-octubre-1958), e, incluso, su posible sustitución por un Presidente de Mancomunidad elegido por los diputados provinciales. (op. cit, p. 371). En ese mismo sentido, F. LLISSET BORRELL estima que "la implantación de la Región como nuevo ente local no requiere, en principio, reformas constitucionales" ("La significación político-administrativa de la región en nuestro futuro inmediato", en *D.A.*, n.º. 169, 1976, p. 59). JORDANA DE POZAS considera igualmente que la L.O.E. implica la existencia de regiones ("La posible alteración de nuestra división territorial", *REVL*, n.º. 155, 1967, pp. 641 ss).

- (15) A. GUAITA, "Las regiones españolas antes y después de la Constitución de 1978", op. cit, p. 596. Véase, también, del mismo autor "La división territorial de la Ley Orgánica del Estado", en *D.A.*, n.º 125, 1968, pp. 11-33; *División territorial y descentralización*, Madrid, 1975, pp. 23-56 y vol. colectivo. "Primeras Jornadas Administrativas de Galicia", Madrid, 1970, pp. 181-205.
- (16) A. GUAITA, *División territorial y descentralización*, op. cit, p. 231; J.L. VALLINA VELARDE, "Aspectos jurídico-administrativos de la región", en *Problemas políticos de la vida local*, v, 1965, p. 129, y "Pasado, presente y futuro de la Región", en conferencias de la Cátedra Calvo Sotelo, Madrid, 1974, p. 63.
- (17) L. COSCULLUELA, "La Región", en *Descentralización administrativa y organización política*, op. cit, pp. 327-328.
- (18) A las obras ya citadas, cabe añadir otros como: G. ARINO, *Descentralización y planificación*, Madrid, 1972; Pedro DE MIGUEL GARCÍA, "Problemática de la región en España", *Rev. Facultad de Derecho*, Madrid, n.º. 38-39, 1970, pp. 401-420; José María DEL MORAL, "Perspectivas de un nuevo regionalismo", en *Problemas políticos...*, III, Madrid, 1963; J. FERNANDO, "Las regiones", en el vol. colectivo, *La España de los años 70*, Ed. Moneda y Crédito, Madrid, 1974, col. III, tomo I, pp. 499-540; José A. GONZALEZ CASANOVA, "Posibilidades constitucionales de la regionalización en España", Seminario Bravo Murillo, Diputación Provincial de Badajoz, Badajoz, 1974; José María GIL ROBLES, "Paz y Fueros", Los suplementos de *Cuadernos para el Dialogo*, n.º. 48, 1974; P. LARUMBE, *La región. Aspectos administrativos*, Ed. Montecorvo, Madrid, 1973; R. MARTIN MATEO, "Aspectos de la administración reregional", *REVL*, n.º. 151, 1967, pp. 38-58; "El marco regional. Dispositivo administrativo para la regionalización", en *Problemática metropolitana (Estudios y Diálogos)*, Ed. Montecorvo, Madrid, 1974, pp. 245-273; "El nuevo regionalismo", *RDU*, n.º. 73, 1974, pp. 45-54; "Los escollos de la regionalización", *REVL*, n.º. 174, 1972, pp. 239-254; S. MARTIN RETORTILLO y otros, *Descentralización administrativa y organización política*, op. cit, (3 vols.); E. ORDUÑA REBOLLO y L. MORELL OCAÑA, "Ensayos de bibliografía y fuentes sobre temática regional española", XVI Congreso Interamericano de Municipios (Málaga, 1972), IEAL, Madrid, 1973, pp. 1367-1387; A. RUBIALES TORREJON, *La Región: Historia y Actualidad*, op. cit; J.L. SANPEDRO, "La Hora Regional", en *Informaciones*, julio, 1975; J.C. TORNE JIMENEZ, *Ensayo de una Administración regional en España*, Granada, 1972; Diego SEVILLA ANDRES, "Patria y región en las Leyes Fundamentales", *REP*, n.º. 175, 1971, pp. 19-40.

- (19) Véase Javier GARCIA FERNANDEZ, "Repertorio bibliográfico sobre federalismo, nacionalismo y regionalismo", Rev. Dep. Derecho Político, U.N.E.D., n.º. 5, 1979-1980, pp. 277-280.
- (20) III Plan de Desarrollo Económico y Social, B.O.E., Madrid, 1971, pp. 169-212.
- (21) B.O.E., n.º. 144, 16-junio-1972.
- (22) Las autonomías, encrucijada de España, op. cit, p. 18. Este autor afirma que los preceptos de la Ley del Plan de Desarrollo se dictaron al amparo del aludido art. 45, II de la Ley Orgánica del Estado.
- (23) Véase una síntesis de J. DE ESTEBAN; L. LOPEZ GUERRA, La crisis del Estado franquista, op. cit, pp. 123-135; Salustiano DEL CAMPO, Manuel NAVARRO y José Félix TEZANOS, "Los españoles ante la cuestión regional", Sistema, n.º. 13, abril, 1976, pp. 99-127; y La cuestión regional española, Edicusa, Madrid, 1977.
- (24) Cit. en F. LLISSET BORRELL, "La significación político-administrativa de la región en nuestro futuro inmediato", cit, pp. 57-58.
- (25) B.O.E., n.º. 280, 21-noviembre-1975.
- (26) Sobre el régimen alavés, ABELLA y GARCIA DE EULATE, Las especialidades forales de Alava, Vitoria, 1971; DIPUTACION FORAL DE ALAVA, Manual sobre las peculiaridades de la provincia de Alava en relación con la Administración Local, Vitoria, 1960; ZABALA y ALLENDE, El concierto económico. Qué ha sido, qué es, qué debe ser, Bilbao, 1927; VICARIO Y PEÑA, Los conciertos económicos de las provincias vascongadas, Bilbao, 1909; ESTECHA y MARTINEZ, Régimen político y administrativo de las provincias vascongadas, Bilbao, 1935; T.R. FERNANDEZ, "Los conciertos económicos de las provincias vascongadas: aspectos jurídico-administrativos", REDA, n.º. 7, pp. 513 ss; CONSEJO DE ESTADO, "Dictamen sobre el concierto económico de Alava", D.A., n.º. 115-116.
- Sobre Navarra, J. Ignacio DEL BURGO, Régimen foral de Navarra. Los convenios económicos, Pamplona, 1972; y El Pacto foral de Navarra, Pamplona, 1966; AIZPUN SANTAFE, Naturaleza jurídica de las Leyes Forales de Navarra, Pamplona, 1952; GOMEZ ANTON, El Consejo Foral Administrativo de Navarra, Madrid, 1962; GARCIA LESAGA, El Consejo Navarro y los pequeños municipios, Pamplona, 1972.
- Sobre Canarias, VALLE BENITEZ, Los Cabildos insulares de Canarias, Sta. Cruz de la Palma, 1970; y VARIOS, Estudios de Derecho Administrativo Especial Canario, I, (Dirigido por A. NIETO), Sta. Cruz de Tenerife, 1967.
- (27) T. R. FERNANDEZ hace notar que, en todo caso, las fórmulas propuestas se mueven en el marco tradicional de la provincia sin trascenderlo, con la salvedad, quizá, de las provincias canarias, a las que la Ley alude como "archipiélago canario" (Base 19, dos) ("Aspectos institucio-

nales del regionalismo", cit, p. 77). Esa es también la opinión expuesta en "Estudio preliminar sobre el régimen administrativo especial de las islas canarias" (dir. A. NIETO), Mancomunidades Provinciales Interinsulares de las Palmas y de Sta. Cruz de Tenerife, 1976.

- (28) Recuérdese el Decreto de 18-XII-1913, de MAURA y el subsiguiente establecimiento de la Mancomunidad catalana (*supra*, pp.); véase, con carácter general, A. FERNANDEZ DEL CASTILLO, "Las Mancomunidades provinciales", *Estudios de D. Administrativo especial canario*, I, op. cit, pp. 85 y 55; y E. ARGULLOL, "Mancomunidades interprovinciales", en *Descentralización administrativa y organización política*, op. cit, pp. 429 ss.
- (29) F. LLISSET BORRELL, "La significación político-administrativa de la región en nuestro futuro inmediato", cit, pp. 59-60.
- (30) T.R. FERNANDEZ, "Aspectos institucionales del regionalismo", cit, p. 339.
- (31) El temor de una posible evolución hacia entidades regionales, aún de carácter administrativo, tiene presente la experiencia de la Mancomunidad catalana (T.R. FERNANDEZ, "Aspectos institucionales del regionalismo", cit, p. 339).
- (32) Así, T.R. FERNANDEZ, "Aspectos institucionales del regionalismo", cit, p. 339 y F. LLISSET BORRELL, "La significación político-administrativa...", cit, p. 59 (aunque este autor matiza que podría servir de cierto punto de partida). En realidad, las propuestas habían llegado demasiado tarde.
- (33) Efectivamente, el Estatuto fue derogado -con excepciones que no afectan a esta materia- por la Ley 47/1978, 7-octubre (B.O.E. 11-octubre-1978).

CAPITULO QUINTO

LA MONARQUIA RESTAURADA Y LA CUESTION REGIONAL. LAS PREAUTONOMIAS.-

I. EL TRATAMIENTO INICIAL DE LA CUESTION REGIONAL.-

1. LA POLITICA REGIONAL DEL PRIMER GOBIERNO DE LA MONARQUIA.-

En el mensaje dirigido por el Rey Don Juan Carlos I a las Cortes con motivo de su proclamación, el 22 de noviembre de 1.975, afirmaba yq que "un orden justo, igual para todos, permite reconocer dentro de la unidad del Reino y del Estado las peculiaridades regionales, como expresión de la diversidad de pueblos que constituyen la sagrada realidad de España". Y en igual sentido, la Declaración programática del primer Gobierno de la Monarquía, presidido por ARIAS NAVARRO, de 15 de diciembre de 1.975 manifestaba que "la unidad de España será potenciada por el reconocimiento institucional de todas las regiones y en general de las autonomías locales". No obstante, el propio Presidente, en su discurso ante las Cortes el 28 de febrero de 1.976 trazó una política regional muy vaga, en línea de potenciar las Mancomunidades provinciales previstas en la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local, así como la implantación de regímenes especiales para las provincias vascas, Navarra, Barcelona y Canarias.

Fruto de estos planteamientos fue, además de los trabajos de la Comisión creada para las provincias de Vizcaya y Guipúzcoa (1), la constitución por Decreto 405/1.976, de 20 de febrero de una comisión para el estudio del régimen administrativo especial para las provincias catalanas, de cada a la "futura institucionalización de la región catalana". En la referencia del Consejo de Ministros que aprobó dicho decreto se hacía alusión a la necesidad de fortalecer la institución provincial (2) y a la

distinción entre la constitución inmediata de un régimen provincial especial y la futura regionalización a plazo más largo.

2. LOS REGIMENES ESPECIALES Y EL GOBIERNO SUAREZ.-

En julio de 1.976 se constituye el segundo Gobierno de la Monarquía bajo la presidencia de don Adolfo SUAREZ. En su Declaración programática (17 de julio de 1.976)(3) se afirma que: "6. El Gobierno, consciente de la importancia del hecho regional, reconoce la diversidad de pueblos integrados en la unidad in disoluble de España. Su política a este respecto es la de facilitar la creación a través de las leyes, de aquellos instrumentos de decisión y representación que propician una mayor autonomía en la gestión de sus propios intereses y en el desarrollo de los valores peculiares de cada región". Se trata, como puede apreciarse, de una vaga declaración de intenciones en línea con manifestaciones anteriores. De hecho, la tarea primordial del Gobierno Suarez fue llevar a cabo la reforma política, limitándose en el ámbito regional a desarrollar las directrices del primer Gobierno de la Monarquía; resultado de esa actuación fueron tres normas jurídicas:

a) R.D. 2948/1.976 de 26 de noviembre por el que se aprueba el nuevo concierto económico con Alava. Este Decreto sustituye al Concierto entonces vigente, establecido por Decreto de 29 de febrero de 1.952, por otro con una duración de 25 años (art. 1º), dentro de las coordenadas generales de este instrumento político-financiero tradicional (4).

b) R.D.-Ley 18/1.977, de 4 de marzo, para la restauración de las Juntas Generales de Vizcaya y Guipúzcoa (5). El Real Decreto es consecuencia de las conclusiones elaboradas por la Comisión nombrada para el establecimiento de un régimen administrativo especial para las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya, y fue precedido por el Decreto-Ley 29/1.976, de 30 de octubre, derogatorio del

Decreto-Ley de 23 de junio de 1.937, declarando subsistente en estas provincias la legalidad común para el resto de las provincias españolas, en tanto no se modificara por los regímenes especiales en estudio.

Por otra disposición se restauran las Juntas Generales de Vizcaya y Guipúzcoa (art. 1º), órganos de participación de los pueblos vizcaíno y guipuzcoano, a través de sus municipios, en el Gobierno provincial (art. 2º, 1), integrados por representantes de todos sus municipios (art. 2º, dos). Son competencias de las Juntas Generales: conocer y aprobar, en su caso, los presupuestos y las cuentas provinciales; conocer y censurar la gestión anual de la Diputación y su Presidente, así como fijar las directrices de la política provincial; elegir a la Diputación Foral y a su Presidente; informar definitivamente los expedientes de alteración de los términos municipales, oídos los Ayuntamientos afectados y a propuesta de la Diputación Foral; establecer las bases de los reglamentos y ordenanzas que se refieran al ámbito de la competencia provincial; determinar o, en su caso, modificar las circunscripciones territoriales, a efectos de la elección de Diputados; y, finalmente, cualesquiera otras atribuciones que les asignen las Leyes o el gobierno (art. 4º).

El órgano de representación legal de la provincia y en cargo de su administración es la Diputación Foral (art. 5º), cuyos miembros son elegidos por las respectivas Juntas Generales (art. 6º). Corresponde a la Diputación Foral "las competencias que las Diputaciones Provinciales tienen atribuidas como propias por la Ley de Régimen Local, las que específicamente se atribuyen a éstas por otras normas de carácter general, así como las que, en su caso, se le puedan reconocer con arreglo a su régimen administrativo especial" (art. 9º, primero). Asimismo, "la Diputación Foral podrá solicitar la titularidad de otras competencias que, no estando previstas en esta regulación, puedan atribuírsele por razones de eficacia administrativa y social, o para

una mejor adaptación de la actuación pública a las características y necesidades de la población de la provincia" (art. 9º, segundo).

Por último, la Disposición final autorizaba al Gobierno a dictar normas "sobre organización y funcionamiento de las Juntas Generales de Alava", respetando su tradición histórica y las normas de este R.D.-Ley que pudieran ser aplicables, previa audiencia de la Diputación Foral (6).

c) Real Decreto 382/1.977, 18 de febrero, por el que se crea el Consejo General de Cataluña y se desarrollan otras propuestas de la Comisión creada para el estudio de su régimen especial (7). Este R.D., aunque respondiendo a los mismos planteamientos del dictado para Vizcaya y Guipúzcoa, tiene evidentemente un alcance mucho más amplio, debido a dos razones; 1º) El órgano que se crea para Cataluña tiene como única función elaborar un proyecto de Estatuto; de ahí que el R.D. nace con vocación de provisionabilidad, como primer paso hacia la plena institucionalización de la región catalana, que ya se anuncia; 2º) EL Decreto -se afirma en su preámbulo- tiene una pretensión de generalización, pues abre "un camino que pueda conducir a la institucionalización de todas las regiones, acogiendo propuestas análogas que aseguren, aun con posibles diversidades, un tratamiento sin privilegio para cualquiera de ellas".

De acuerdo con el citado R.D. se crea el Consejo General de Cataluña ("Consell General de Catalunya"), compuesto por los Diputados y Senadores elegidos en las cuatro provincias catalanas, y por el Presidente y tres representantes de cada una de las Diputaciones catalanas elegidos entre sus miembros (art. 1º, uno). El Consell tiene por única misión elaborar un anteproyecto de Estatuto de Cataluña en el plazo de un año, que será enviado como proyecto por el Gobierno a las Cotes (art. 1º, tres). No obstante, "con carácter transitorio", se establece una Comisión

Gestora; integrada por los Presidentes de las Diputaciones Provinciales de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona, para promover la constitución de una Mancomunidad de Diputaciones y preparar la puesta en marcha del Régimen especial de cada provincia (art. 2°).

Fácilmente se observa la imprecisión del sistema aprobado, que navega confusamente entre la fórmula de las Mancomunidades (seguidas hasta entonces) y de los regímenes provinciales especiales, y un anunciado Estatuto regional, cuya naturaleza no se aclara, y en todo caso, a un plazo relativamente largo. El Consell "no rindió el fruto que se esperaba" (8). En realidad, el R. D. partía de unas ideas, cuyas limitaciones constataba, y anunciaba nuevas perspectivas. Y en cualquier caso, ponía de manifiesto la insuficiencia de un reconocimiento parcial de las realidades regionales españolas (9).

d) La Ley para la Reforma política.-

Paralelamente a la aprobación de las normas señaladas sobre regímenes especiales, se promulga la Ley para la Reforma política de 4 de enero de 1.977 (10). Su Preámbulo señalaba que "cuando el pueblo haya otorgado libremente su mandato a sus representantes, podrán acometerse democráticamente y con posibilidades de estabilidad y futuro, la solución de los importantes temas nacionales, como son la institucionalización de las peculiaridades regionales como expresión de la diversidad de pueblos que constituyen la unidad del Reino y del Estado..." (11). Como se sabe, este preámbulo fue posteriormente suprimido, y en el texto de la Ley no se alude al problema regional, como es lógico dada la peculiar naturaleza de la Ley, concebida como instrumento formal para la reforma política. Pero de cualquier modo, tanto ésta como el preámbulo -"techo ideológico" de la Ley, en expresión del profesor LUCAS VERDU- nos permiten comprender las claves de la nueva política regional:

a) Reconocimiento de las peculiaridades regionales, dentro de la unidad española; b) Constancia del carácter provisional, inestable y carente de futuro de las fórmulas de regionalización seguidas hasta entonces; c) Aplazamiento de las soluciones definitivas; d) Atribución a las nuevas Cortes democráticas surgidas de la Ley del protagonismo en la política regionalizadora.

3. LA GENERALIZACION DE LAS ASPIRACIONES AUTONOMICAS. LOS PARTIDOS REGIONALISTAS Y NACIONALISTAS. LAS ELECCIONES DEL 15 DE JUNIO DE 1.977.-

Las normas jurídicas pronto se vieron desbordadas por los acontecimientos. Quizá el hecho más significativo fuese la enorme fuerza de las ideas regionalistas y nacionalistas en los partidos políticos, tolerados primero y legales después. El fenómeno fue general, quizá como reacción frente a la situación anterior, identificada con el denostado centralismo (12). La regionalización de los partidos políticos tuvo dos manifestaciones:

a) Articulación territorial de los partidos nacionales o estatales, bien a nivel regional (U.C.D., A.P.) o federal (P.S.O.E.)

La vertebración en el ámbito regional fue especialmente visible en los partidos de izquierda, en contra, en ocasiones, de tradiciones anteriores y explicable tal vez por esa identificación de las autonomías regionales con la libertad política reclamada frente al régimen precedente. No obstante, los lazos orgánicos y funcionales con la dirección nacional de los partidos, motivó la acusación de "sucursalistas" por parte de los sectores nacionalistas.

b) Aparición o consolidación de los partidos regionales, estos, implantados exclusivamente a nivel de región y con fuertes

matices nacionalistas. Ya tuvimos ocasión de comentar la enorme importancia de estos partidos en la política regional de la II República; evidentemente esas precisiones pueden considerarse válidas en el actual proceso autonómico. Estos partidos han demostrado una verdadera implantación en las nacionalidades históricas (Cataluña, País Vasco y Galicia) (13), aunque no dejan de estar también presentes en otras zonas del país (14).

Las elecciones celebradas el 15 de junio de 1.977 arrojaron, sin embargo, el éxito de los partidos estatales, con algunos triunfos nacionalistas en Cataluña y País Vasco (15), cuya incidencia en la elaboración de la Constitución no sería desdeñable. De cualquier modo, unos y otros hicieron de la autonomía regional bandera electoral (16), generalizando las aspiraciones autonomistas a todas las regiones españolas (17), incluso convocando multitudinarios actos y manifestaciones de fervor regionalista. La Doctrina, por su parte, se encargó de analizar profundamente el tema, tanto a niveles científicos como desde perspectivas marcadamente políticas (18). Todo ello trajo consigo la derogación, por vía de hecho, de los intentos de regionalización ensayados hasta la fecha, poniendo de manifiesto su insuficiencia y la necesidad de abordar decididamente la cuestión. Los "regímenes preautonómicos" serían, así, la fórmula adoptada por el nuevo Gobierno, formado por la coalición vencedora U.C.D. y presidido por Adolfo SUAREZ.

II. LAS PREAUTONOMIAS COMO FORMULA TRANSITORIA HACIA EL RECONOCIMIENTO DE LAS AUTONOMIAS REGIONALES.- (18 bis).

1) PRINCIPALES HITOS. CONSTITUCION Y EVOLUCION. ANTECEDENTES HISTORICOS Y DE DERECHO COMPARADO.-

La insuficiencia de las fórmulas regionalizadoras ensayadas, condujo al Gobierno salido de las elecciones de 1.977 a intentar la constitución de los llamados "regímenes preautonómicos" (19), surgidos de la "necesidad de la institucionalización de las autonomías" acudiendo "a fórmulas de transición desde la legalidad vigente", que no prejuzguen la regulación constitucional de las autonomías regionales, basada en los principios de unidad, derecho al autogobierno y solidaridad entre todos los pueblos de España (20).

Tal planteamiento, aunque se ha considerado novedoso (21) no deja de tener algún tipo de antecedentes (22), producidos siempre en momentos de transición entre dos regímenes políticos. Se podrían citar en este sentido, la experiencia siciliana de autonomía provisional tras la segunda Guerra Mundial (23), la fórmula catalana previa al Estatuto de 1.932 y las experiencias portuguesas (archipiélagos de Azores y Madeira) (24). Es cierto que el nivel de descentralización previsto en los regímenes preautonómicos es menor al de los casos apuntados, pero, de todas formas, parece compartir con ellos esa idea general del establecimiento, con carácter provisional e inmediato, de un cierto grado de autogobierno, en tanto no se proceda a su definitiva regulación.

El inicio del proceso debe situarse en la visita que realizó a Madrid en junio de 1.977 el presidente de la Generalidad de Cataluña en el exilio, José TARRADELLAS y sus entrevistas con el Gobierno y con el Rey (25). Como consecuencia de las negociaciones (26), se dicta el Real Decreto-Ley 41/1.977 de 29

de septiembre (27) por el que se restablece provisionalmente la Generalidad, nombrando a Josep TARRADELLAS Presidente de la institución autonómica y de la Diputación provincial de Barcelona, condición con la cuál regresa a Cataluña en octubre.

El Decreto-Ley de restablecimiento de la Generalidad presenta dos aspectos (28). Por un lado, es un "acto simbólico que, como dice el propio preámbulo, reconoce la Generalidad de Cataluña el símbolo de la personalidad histórica del pueblo catalán dentro de la unidad de España", constituyendo así una prueba del alcance real de la voluntad autonomista del Gobierno; por otro lado, "es también un acto de más alcance político que abre el proceso de una nueva estructura territorial del Estado español", pues además, "un párrafo, seguramente muy pensado, del preámbulo que precede al decreto-ley anuncia que la presente regulación no significa un privilegio, ni impide "que fórmulas análogas puedan emplearse en supuestos análogos de otras regiones de España". Se trata, en suma, de un decreto-ley cuadro (29), que delimita la estructura orgánica de la Generalidad y sus competencias, y que es desarrollado en un nuevo decreto por el que se establecen dos comisiones mixtas; una de ellas, en la Presidencia del Gobierno, para proponer la transferencia de la gestión de funciones, actividades y servicios de la Administración del Estado, y la otra, en la Generalidad de Cataluña, para proponer aquellas funciones que se les transfieren desde las Diputaciones Provinciales.

Como señala el profesor SANCHEZ AGESTA, estos decretos "establecen únicamente una regulación de procedimientos para de finir una regionalización administrativa de servicios" (30), mediante una política pragmática de la que tomarán nota otras regiones. En su filosofía, "no se trata de derribar la estructura existente para crear de la nada, sino de proceder paso a paso a una transferencia de servicios a nivel regional desde las provincias que integran la región a los nuevos órganos de ésta, y

desde la Administración central del Estado a la región" (31). En suma, para el aludido profesor, la fórmula constituye un marco limitado, aunque una "condición necesaria para autonomías más amplias que permite ganarse el derecho de autogobierno, con una administración eficaz de los servicios que se transfieran y prepara la aplicación de aquellos principios más amplios que iba a establecer la Constitución" (32).

En todo caso, lo cierto es que la fórmula utilizada para Cataluña es aceptada por todas las regiones españolas, donde se producen múltiples explosiones de fervor autonómico (33). Fruto de las negociaciones subsiguientes con la Administración central es la promulgación de hasta 13 Decretos-Leyes que instauran otros tantos regímenes preautonómicos, alcanzando la mayor parte del territorio español (34).

Tras la primera fase (constitución del ente preautonómico), se ha ido desarrollando una segunda etapa, de transferencias de funciones y servicios desde la Administración del Estado, en los términos que luego veremos, con la única salvedad que los regímenes preautonómicos de Cataluña y País Vasco han quedado disueltos con la aprobación de sus respectivos Estatutos de Autonomía (Disp. transitoria 7ª, a, de la Constitución); ello supone que mientras no se consolide definitivamente la organización territorial prevista en la Constitución, coexistirán por algún tiempo las Comunidades Autónomas (a las que se refiere el Tít. VIII de nuestro texto fundamental) y los Entes preautonómicos.

2) EL PROCEDIMIENTO JURIDICO DE CONSTITUCION DE LOS REGIMENES PREAUTONOMICOS.-

a) Fases de constitución y realización.-

En la creación y puesta en marcha de los entes preauto-

nómicos se distinguen varias fases:

1°.- Constitución de la Asamblea de Parlamentarios de las provincias que desean acceder a la preautonomía, formada por los diputados y senadores elegidos en ellas en las elecciones del 15 de junio de 1.977.

2°.- Elaboración del proyecto de decreto de preautonomía por la Asamblea de Parlamentarios.

3°.- Negociación del proyecto elaborado, entre una comisión restringida de la Asamblea de Parlamentarios y el Ministro adjunto para las Regiones.

4°.- Aprobación del proyecto por el Consejo de Ministros.

5°.- Sanción real de Decreto-Ley de constitución del régimen preautonómico.

6°.- Aprobación por el Gobierno de los Decretos de desarrollo y, posteriormente, de transferencias (35).

b) El mecanismo jurídico de constitución de los regímenes preautonómicos.-

Los regímenes perautonómicos se han constituido en virtud de Reales Decretos-Leyes dictados al amparo del art. 13 de la Ley de Cortes y disposición transitoria segunda de la Ley 1/1.977, de 4 de enero, para la reforma política. Este procedimiento ha sido objeto de crítica por parte de la Doctrina; así FERRANDO afirma que no está justificada la "urgencia", condición habilitante para el empleo de los Decretos-Leyes (36); en igual sentido se manifestó GOMEZ DE LAS ROCES (37), cuya postura se resume en:

1.- No estuvo justificada la urgencia, debida más bien -dice- a la carrera iniciada por las primeras concesiones (38). Es significativa -concluye- que muchos de los entes aún no han recibido competencias sino tardíamente, habiéndose creado sólo los órganos (39).

2.- No ha existido un verdadero control parlamentario de los Decretos-Leyes sobre las preautonomías (40), puesto que tan sólo se precisaba ser oídos por la Comisión de las Cortes a que hacía referencia la Ley para la Reforma política.

3.- No era materia propia del Decreto-Ley, pues la institucionalización de las regiones es una materia típicamente constitucional (41).

Como conclusión, el diputado aragonés afirma que "los Decretos leyes sobre las preautonomías sólo sirvieron para disponer la creación de órganos regionales sin representatividad (porque sus componentes sólo la tenían, cuanto más, en el plano parlamentario), sin funciones y sin medios propios" (42).

Como alternativas más viables, el citado autor señala (a parte la deseable de diferir la regionalización a la Constitución (43)): 1) Aprobación parlamentaria por el procedimiento de urgencia de una Ley-tipo regulando provisionalmente las autonomías regionales (44); 6 2) Articulación generosa de las Bases 19 y 20 de la Ley de 19 de noviembre de 1.975 del Estatuto de Régimen Local (45), sobre todo el desarrollo de la Base 20 (Mancomunidades), cuyos resultados -dice- serían similares a los deseados con la fórmula de las preautonomías.

Parece que en relación con este tema debe, en primer lugar, distinguirse entre la conveniencia u oportunidad política de generalizar o no el régimen de preautonomías (consideración de fondo) y la fórmula jurídica utilizada (consideración for-

mal). En cuanto a la primera cuestión, nos remitimos a posteriores apreciaciones, a la luz de la corta experiencia del sistema (46). Por lo que se refiere al procedimiento jurídico-formal seguido, también deben hacerse dos consideraciones:

a) Oportunidad política.

Este es un tema lógicamente discutible, en el que, no obstante, hubo acuerdo entre las fuerzas políticas parlamentarias (47).

b) Legalidad.

Los Decretos-Leyes parecen ser correctos desde la perspectiva de su legalidad constitucional, en cuanto que:

1º.- No se trata de regionalizar el Estado de forma definitiva, como reconocen los propios Decretos-Leyes, sino sólo de realizar "transferencias de actividades de la Administración del Estado y de las Diputaciones a entidades de distinto ámbito territorial".

2º.- La "urgencia", como presupuesto de hecho habilitante, es un concepto jurídico indeterminado (48) que -en aquella ocasión- debería apreciar el Rey (art. 13 D. Cortes), oída una Comisión compuesta por los Presidentes de las Cortes, del Congreso y del Senado y por cuatro Diputados elegidos por el Congreso y por cuatro Senadores elegidos por el Senado (art. 13 L. Cortes/disp. tº, 2º, LRP).

Así pues, las críticas dirigidas al procedimiento de creación de los entes preautonómicos responden más a planteamientos políticos previos que a consideraciones estrictamente jurídicas, aparte de que en la actual etapa del proceso autonómico, se trata de argumentaciones retóricas de dudosa utilidad.

3. CARACTERES GENERALES DE LOS REGIMENES PREAUTONOMICOS.-

1. El problema de su naturaleza jurídica.-

Los entes preautonómicos no son entidades políticas, puesto que carecen totalmente de poder legislativo; se trata de entidades administrativas producidas por una descentralización en la gestión de las funciones y servicios de la Administración del Estado. Tal naturaleza se deriva de:

1º.- Las Leyes fundamentales, bajo cuya vigencia fueron dictados los Decretos-Leyes de establecimiento de los regímenes preautonómicos, atribuían a las Cortes nacionales, con carácter exclusivo, la potestad legislativa, por lo cuál sólo era posible -como reconocen los mismos Decretos-leyes en su exposición de motivos- "realizar transferencias de actividades de la Administración del Estado y de las Diputaciones a entidades de distinto ámbito territorial". Se trataba, en suma, de llevar a cabo una mera descentralización administrativa, como fórmula de transición hacia un posterior reconocimiento constitucional de la autonomía política, lo que, por lo demás, es enteramente coherente con la estrategia gradual de reformas desde el poder, propia de todo proceso de transición política.

2º.- Las funciones que a los entes preautonómicos encomiendan sus Decretos constitutivos, son, en su totalidad, administrativas: potestad reglamentaria de autoorganización limitada, coordinación de servicios y gestión y administración de las funciones transferidas por la Administración del Estado y las Diputaciones.

3º.- Todos los acuerdos y actos de los órganos preautonómicos son recurribles ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa, y en su caso, suspendidos por el Gobierno, lo que denota su condición de actos administrativos.

Si ésto es así, no debemos, sin embargo, olvidar que la Constitución ha hecho, posteriormente, referencias a los entes preautonómicos, reconociendo su existencia, señalando algunas funciones específicas (de ámbito constitucional) y estableciendo los supuestos de su disolución (disposiciones transitorias 1º, 2º y 7º). ¿Qué incidencia tienen esas alusiones respecto a su naturaleza jurídica? La respuesta a esta pregunta quizá venga facilitada por la distinción de la Doctrina italiana entre entidades de naturaleza constitucional y entes de relevancia constitucional (49). Los entes de "naturaleza" constitucional se definen por su posición jurídica en relación con el Estado y a las funciones de participación en él; esto es, aquellos entes a los que el ordenamiento constitucional les concede la función de participar en la suprema dirección del Estado del que forman parte (MIELE). Por el contrario, un ente de "relevancia" constitucional sería aquél que "la Constitución contiene disposiciones relativas a su existencia, organización y funciones" (50). Pues bien, desde esta perspectiva, puede afirmarse, siguiendo a FERRANDO (51) y ALVAREZ CONDE (52) que los entes preautonómicos no poseen naturaleza constitucional pues no gozan de independencia frente a los poderes del Estado ni participación, ni indirectamente, en la dirección de ese Estado (53); pero sí puede atribuírseles una cierta relevancia constitucional (temporal), en cuanto la Constitución contempla su existencia y define algunas de sus funciones (54).

Finalmente, los órganos rectores de los entes preautonómicos disponen, en virtud de sus normas constitutivas, de personalidad jurídica plena en orden a los fines específicos que se les atribuye.

En suma, podemos concluir que los órganos preautonómicos (55) son meras entidades administrativas, que carecen de cualquier tipo de potestad legislativa, con capacidad reglamentaria limitada, y que disponen de cierta relevancia consti-

tucional y de personalidad jurídica plena para el ejercicio de sus funciones (56).

2. La delimitación territorial.- (57).

La delimitación territorial de los regímenes preautonómicos ha tomado como base la provincia, pudiendo reducirse al ámbito de una sola provincia (Murcia, Asturias, Baleares) o comprendiendo varias. En este segundo supuesto, cabe distinguir dos procedimientos de delimitación:

1º.- Fijación de las provincias que pueden integrarse en el ente preautonómico, dejándoles la opción de hacerlo o no a través de los mecanismos de adhesión previstos en los propios Decretos-leyes constitutivos: País Vasco (art. 1º, 1) y Castilla-León (art. 2º/disp. tº).

2º.- Incorporación directa al régimen preautonómico de cierto número de provincias, aunque pueda preverse la posterior agregación de alguna otra (58). Este es la regla seguida en la gran mayoría de los regímenes preautonómicos (59).

Finalmente, acerca del problema de la sede de las instituciones preautonómicas, los Decretos-leyes han guardado silencio, ante lo cual entiende VANDELLI (60) que su fijación corresponde a la decisión de los órganos mismos, solución a la que apunta el Decreto-Ley sobre Andalucía, cuyo art. 3º, 2 señala que "la sede de la Junta se establecerá en la ciudad que sea elegida por aquella a través del procedimiento que se establezca en las normas de régimen interior" (61). En Canarias rige una norma peculiar a tenor de la cuál "la sede de la Junta y los organismos dependientes de la misma radicará compartidamente en las islas de Gran Canaria y Tenerife. Las sesiones de la Junta podrán celebrarse en cualquiera de las islas del archipiélago" (art. 6º).

3. La generalización y uniformidad.-

Aun cuando en algunas zonas del territorio español el problema del reconocimiento de la autonomía era real y, en ocasiones, arrastrado a lo largo de la historia, lo cierto es que al iniciar el Gobierno la política de preautonomías ya previó la posibilidad de generalizarla a otras regiones de España (Exposición de motivos del R. D.-Ley 41/1.977, de 20 de septiembre, sobre restablecimiento provisional de la Generalidad de Cataluña). Y, en efecto, antes de entrar en vigor la Constitución fueron aprobados -con una celeridad que algunos autores han criticado agriamente (62)- trece regímenes preautonómicos, que se extienden a la casi totalidad del territorio español, pues sólo permanecen sin acogerse a tal fórmula Navarra, Logroño, Santander, Madrid, Ceuta y Melilla.

Esta generalización territorial ha conducido también a una uniformidad de las preautonomías, manifiesta en el régimen jurídico de sus respectivos Decretos-Leyes de constitución, inspirados, en general, en los de Cataluña y, muy especialmente, del País Vasco. Según ALVAREZ CONDE (63) en los diferentes Decretos-leyes se aprecian varios rasgos comunes como:

.- La remisión a las normas por las que ha de regirse la preautonomía, así como las referencias al ámbito territorial, personalidad jurídica y ámbito de actuación del ente.

.- La similar configuración de los órganos preautonómicos de gobierno y administración.

.- La identidad de funciones atribuidas, sin perjuicio, naturalmente, del desigual ritmo en el traspaso de las competencias.

.- Los mismos controles del Estado sobre su actuación (desarrollo por el Gobierno de los correspondientes Decretos-leyes cons

titutivos, impugnación de acuerdos ante la Jurisdicción contencioso-administrativa, suspensión de acuerdos por el Gobierno y disolución por razones de seguridad del Estado).

4. La temporalidad o provisionalidad de vigencia.-

Los regímenes preautonómicos fueron constituidos "ab initio" con carácter provisional en tanto se aprobaba constitucionalmente la autonomía definitiva (64). Por eso los Decretos-leyes constitutivos manifiestan expresamente que la organización preautonómica tiene carácter provisional, hasta la entrada en vigor del régimen definitivo de autonomía que se apruebe en su día y de las instituciones que lo conformen, o bien hasta la entrada en vigor de las instituciones autonómicas que se creen al amparo de lo previsto en la Constitución (65). Esta norma ha sido recogida por la Constitución en su disposición transitoria séptima, mencionando otras causas de disolución. Dice esta disposición:

"Los organismos provisionales autonómicos se considerarán disueltos en los siguientes casos:

- a) Una vez constituidos los órganos que establezcan los Estatutos de Autonomía aprobados conforme a esta Constitución.
- b) En el supuesto de que la iniciativa del proceso autonómico no llegara a prosperar por no cumplir los requisitos previstos en el artículo 143.
- c) Si el organismo no hubiera ejercido el derecho que le reconoce la disposición transitoria primera en el plazo de tres años".

Con independencia de la confusión terminológica (66), los supuestos mencionados son tres:

- a) Cuando se constituyan los órganos que establezcan los Estatutos de Autonomía.-

Según el mandato constitucional los órganos preautonómi

cos no quedan disueltos por la aprobación del Estatuto de Autonomía (67), sino por la constitución de todos los órganos previstos en éste (68); claro está que tales órganos no se constituyen al mismo tiempo, sino a lo largo de un período más o menos amplio, circunstancia ésta que -en teoría- podría dar lugar a la coexistencia temporal entre órganos preautonómicos y órganos estatutarios (69). El tema ha sido contemplado en los Estatutos de Autonomía.

Así, el Estatuto de Cataluña afirma en disp. transitoria quinta, 7 que "elegido el primer Presidente de la Generalidad, la organización de ésta se acomodará a lo previsto en el presente Estatuto, cesando el Presidente y los Consejeros nombrados al amparo del Real Decreto-ley 41/1.977, de 29 de septiembre". En suma, el proceso de transición empezaría con la celebración de elecciones al Parlamento catalán (disp. transitoria cuarta) y su constitución, a los efectos de elegir de entre sus miembros al Presidente de la Generalidad" (disp. transitoria quinta); pues bien, elegido éste quedarían disueltos los órganos preautonómicos.

Por su parte, el Estatuto Vasco adopta idéntica solución, si bien con términos menos precisos; en efecto, la disp. transitoria novena señala que "una vez aprobada la Ley Orgánica que apruebe este Estatuto, el Consejo General Vasco (70) podrá acordar el asumir la denominación del Gobierno Provisional del País Vasco, conservando en todo caso sus actuales funciones y régimen jurídico hasta que se dé cumplimiento a lo previsto en la disposición transitoria primera del mismo", disposición que regula la elección del Parlamento Vasco y de Presidente del Gobierno Vasco.

Finalmente, el Estatuto Gallego dispone en su disp. transitoria segunda, 2 que "elegidos los órganos de la Comunidad Autónoma gallega se disolverán las Instituciones Preautonómicas". Aunque no aclara específicamente tales órganos, parece

que la solución ha de reconducirse a los planteamientos de los otros Estatutos, vinculando la disolución de los órganos preautonómicos al momento de elección por el Parlamento gallego del Presidente de la Junta de Galicia.

b) Cuando no prospere la iniciativa autonómica por no cumplirse los requisitos previstos en el art. 143 de la Constitución.-

En principio parece que no guarda relación la frustración de la iniciativa autonómica con la disolución de los órganos preautonómicos, puesto que aquella iniciativa es atribuida por el art. 143 a las Diputaciones provinciales y a los Municipios de la región. Como señala ALVAREZ CONDE (71), quizá este apartado (redactado por U.C.D.) obedezca a la intención de obligar a los órganos preautonómicos a que ejerzan por sí mismos la iniciativa (Disp. transitoria primera) o presionen a las Diputaciones y Ayuntamientos a que la ejerzan en los términos del art. 143. En parecido sentido, GONZALEZ CASANOVA (72) entiende que se trataría de "sancionar" a los órganos preautonómicos si su posible iniciativa no es apoyada por los municipios, poniendo fin así a "una ficción o artificio autonomista"; es decir, se sancionaría la falsa voluntad autonomista del órgano preautonómico, no respaldada popularmente, de donde se induciría la no justificación de su existencia.

Realmente las razones apuntadas por ALVAREZ CONDE parecen tener muy escasa entidad; pues:

1º.- La obligación de que los órganos preautonómicos ejerzan la iniciativa autonómica es contradictoria con el carácter potestativo que le confiere la disp. transitoria primera, y en todo caso, la sanción a su inactividad está ya contemplada en el apartado c) de la disp. transitoria séptima. Además, la iniciativa del órgano preautonómico sólo suple la de las Diputaciones provinciales, siendo también precisa la de los Municipios en los

términos del art. 143.

2º.- Los órganos preautonómicos difícilmente podrán lograr la iniciativa de Diputaciones y Ayuntamientos, dadas las escasas facultades que poseen en tal sentido. El caso de Segovia y su negativa a incorporarse al proceso autonómico de la región castellano-leonesa es significativo.

Por todo ello, debe estimarse como más acertada -aún dentro del poco claro sentido del precepto- la opinión de GONZALEZ CASANOVA, en cuanto la disolución entraña una sanción de aquellos órganos preautonómicos constituidos por intereses partidistas alejados de la conciencia popular, lo que, por lo demás, podría llevarnos a peligrosas consideraciones sobre la responsabilidad de los partidos políticos promotores de los regímenes preautonómicos, cuyo acuerdo -según manifiestan incluso sus normas constitutivas- los hicieron posibles.

c) Cuando el órgano preautonómico no hubiera ejercido el derecho a la iniciativa autonómica, que le reconoce la disposición transitoria primera en el plazo de tres años.-

Se trata realmente de una "sanción" a la inactividad autonómica de los órganos preautonómicos, que -en cierto sentido- rompe con la naturaleza postestativa que la Constitución le había reconocido. El problema más interesante radica en determinar el momento inicial del cómputo de los tres años. Creemos -con ALVAREZ CONDE(73)- que puesto que es la Constitución quien ha atribuido a los órganos autonómicos la facultad de iniciativa autonómica, en sustitución de las Diputaciones, el plazo debe comenzar a computarse desde el momento que la Constitución entró en vigor.

Lógicamente, la disolución por esta causa sólo se produce cuando el órgano preautonómico no ha ejercido la iniciativa

autonómica, con independencia de que ésta se consolide o se frustré, puesto que es además compartida por los municipios (art. 143/disp. transitoria primera). Asimismo, tampoco es aplicable el plazo de los cinco años previsto en el art.143.3 para el supuesto de no prosperar la iniciativa autonómica, pues debe entenderse referida esta norma a la iniciativa común de Ayuntamiento y Diputaciones, expresamente derogada en el caso que nos ocupa por la norma especial de la dis. transitoria séptima c).

Por último, debe advertirse que en los tres supuestos apuntados -dice la dip. transitoria séptima- "los organismos provisionales autonómicos se considerarán disueltos", lo que ha de interpretarse en el sentido de que, producidas las condiciones o requisitos constitucionales, la disolución es automática, sin necesidad de declaración expresa al respecto.

5. Representatividad relativa.-

Los órganos rectores de los entes preautonómicos poseen una representatividad relativa en cuanto que

- a) No gozan de representatividad específica, puesto que sus miembros no han sido elegidos "ad hoc" por las poblaciones respectivas.
- b) No gozan de representatividad plena, pues en una primera fase forman parte de los mismos representantes de las Diputaciones Provinciales, con anterioridad a la celebración en estas Corporaciones de elecciones democráticas.
- c) Sin embargo, no puede negárseles una cierta representatividad política (74), en cuanto sus miembros son parlamentarios elegidos por las provincias integradas en la región para representarlas en las Cortes generales, y -en una segunda fase representantes de las entidades locales. Se trata, pues, de órganos no designados por el poder central sino formados por representa-

tantes de las poblaciones respectivas, elegidos por ellas, si bien no para el gobierno de la región; se produce, pues, una extrapolación al ámbito del gobierno regional de los resultados de las elecciones generales y locales.

4. ORGANOS.- (75)

A) Denominación.-

Los Decretos-leyes de constitución de los regímenes pre autonómicos establecen unos órganos de gobierno similares, con denominaciones en ocasiones de raíz histórica:

.- Generalidad (Cataluña).

.- Consejo (País Vasco -Consejo General-; País Valenciano; Baleares; Castilla y León -Consejo General; Asturias y Murcia-Consejo regional).

.- Junta (Galicia; Canarias; Andalucía; Extremadura; Castilla-Mancha -Junta de Comunidades-).

.- Diputación General (Aragón).

B) Composición.- (76).

En líneas generales, los órganos de gobierno y administración de los entes preautonómicos están formados por: (76 bis).

.- Parlamentarios elegidos entre y por los parlamentarios procedentes de las elecciones generales de 1.977, en número variable y proporcionalmente a los resultados obtenidos en ellas por las distintas fuerzas políticas (77).

.- Representantes de las Diputaciones de las provincias integradas en la Región. Los criterios de elección varían según se trate del período anterior o posterior a la celebración de las elecciones locales de marzo de 1.979. En algún caso forman parte de los órganos preautonómicos representantes de los municipios (Extremadura, art. 3º, 1, c).

Con anterioridad a las elecciones locales de 1.979 el mayor peso numérico correspondía a los parlamentarios; después de su celebración, cambia el equilibrio numérico entre las dos componentes, en base a tres circunstancias:

- 1º) Aumento del número de representantes locales.
- 2º) A la representación provincial se suma una representación municipal (que en el caso de Murcia se convierte en la componente mayoritaria del órgano preautonómico).
- 3º) Aumento, por lo general, de los miembros del órgano (78), que constituye el embrión de la futura asamblea regional (79).

En cuanto al estatuto personal de los miembros de órganos preautonómicos, el régimen de incompatibilidades ha sido regulado por R. D. 1.338/1.979, de 8 de junio (B.O.E., 9 de junio de 1.979) (80). A tenor de este Decreto, la condición de miembro o de Presidente de órgano de gobierno de un ente preautonómico es incompatible con la de miembro del órgano de gobierno de otro ente de la misma condición (art. 1º), así como con la de miembro de cualquier órgano foral, provincial o local perteneciente a una provincia o territorio que no estén integrados en dicho Ente (art. 2º). Cuando concurren en una misma persona dos cargos o mandatos incompatibles, el interesado deberá optar por uno de ellos en el plazo de ocho días (art. 3º). De acuerdo con el R. D.-L. 4/1.981, de 27 de febrero, los miembros de Entes preautonómicos que ostenten la condición de funcionarios podrán

acogerse a la situación de excedencia especial (art. 5°).

C) Estructura.-

1.- Normas generales.-

A los efectos de su funcionamiento, los sistemas de estructura orgánica son básicamente dos:

a) Actuación como institución unitaria del órgano preautonómico. Es el caso de Galicia (art. 4°), archipiélago balear (disp. transitoria), Extremadura (art. 2°), Asturias (art. 4°) y Murcia (art. 4°) (81).

b) Distinción entre un órgano colegiado superior o fundamental, formado por todos los miembros del órgano preautonómico; y un órgano colegiado restringido o permanente, compuesto por un número de miembros más reducido elegidos por aquél. Responden a esta estructura el País Vasco (art. 4°, 5°), Canarias (art. 4°), País Valenciano (art. 4°), Andalucía (art. 4°), Castilla-León (art. 3°) y Región castellano-manchega (art. 4°) (81).

Además se prevé que cada uno de los miembros del órgano puedan asumir competencias propias. Como órganos unipersonales se contemplan un Presidente electivo, Vicepresidentes y, en su caso, secretarios.

a) El órgano colegiado superiores, plenario o fundamental.- (82).

Los Decretos-leyes le califican como "órgano de gobierno" del ente preautonómico (83); mientras el correspondiente a Castilla-León le define también como "órgano supremo de representación del ente" (art. 3°), y otros consideran como "órgano de gobierno y administración" tanto al órgano plenario como al restringido (84) (84 bis).

b) Órgano colegiado restringido o permanente. - (85).

Se trata de un órgano constituido por un reducido número de miembros elegidos por el Pleno. Pero hay que destacar el distinto procedimiento de designación de sus miembros según su origen; los representantes de los parlamentarios miembros del órgano son elegidos por ellos mismos, mientras que los representantes locales son designados por las Corporaciones locales respectivas de entre los representantes locales en el órgano (86). Según VANDELLI (87) este curioso mecanismo parece deberse al intento de evitar los posibles temores de reducir el papel de las provincias en esta fase de transición.

No están, por lo demás, claramente delimitadas las facultades de los órganos (superior y restringido), que habrán de fijar los reglamentos de régimen interior dentro de unos límites:

.- Límites constitucionales. La iniciativa autonómica corresponde a los órganos colegiados superiores (disposiciones transitorias primera y segunda).

.- Límites derivados del sistema adoptado en los Decretos constitutivos. En este sentido, responden, en general, a una de estas dos grandes líneas:

a) Concepción del órgano restringido como "órgano ordinario de gobierno y administración" que asume todas las funciones no atribuidas expresamente al Pleno en los Reglamentos internos (art. 4º, Andalucía).

b) Concepción asamblearia, por la cuál corresponde la totalidad de funciones al Pleno, que podrá delegar algunas de ellas al órgano restringido, en cuanto "órgano ejecutivo" (art. 3º, Castilla-León; art. 3º, Castilla-Mancha).

.- Límites derivados de la trascendencia de la facultad. Así, parece que la potestad reglamentaria debe reservarse al órgano colegiado superior.

c) Los miembros del órgano preautonómico con competencias propias.-

Los miembros del órgano preautonómico pueden asumir las titularidades y atribuciones concretas en relación con las competencias que sean objeto de transferencias al ente por parte de la Administración del Estado y de las Diputaciones, con arreglo a las normas de régimen interno y cuando las transferencias se produzcan (88). Salvo en el caso catalán, en que esa asignación es realizada por el Presidente (art. 5º), en los demás entes parece que tal facultad corresponde al órgano colegiado superior o plenario, así como la designación misma de tales consejeros (89).

VANDELLI (90) ha puesto de manifiesto la imprecisión de la figura orgánica y funcional de estos miembros con competencias propias en el conjunto de la estructura de los entes, al no existir instrumentos de coordinación; el problema se agudiza cuando, como en el caso de Castilla-León (art. 5º), el Consejo General "puede designar secretario por sectores o áreas de actividades". En suma, la existencia de un órgano ejecutivo, unos consejeros con competencias propias y unos posibles "secretarios" sectoriales plantea importantes imprecisiones, con inevitable incidencia en la estructura funcional de los órganos preautonómicos.

d) El Presidente.-

En todos los entes preautonómicos existe la figura del Presidente (91), con carácter electivo (salvo en Cataluña, (92)), aunque inicialmente variaba según las regiones el sistema de

elección; así, podía ser elegido sólo por los miembros del órgano que tengan la condición de parlamentarios (art. 5º, Galicia; País Valenciano, art. 5º; archipiélago balear, disp. transitoria; Extremadura (art. 3º, d (93); Castilla-León, art. 3º, 2, A, in fine (94); Asturias, art. 4º, uno, in fine (95); y Castilla-Mancha, art. 5º, 2 (96)) o por el conjunto de consejeros en Pleno (País Vasco, art. 5º; Aragón, art. 6º; Canarias, art. 4º; Andalucía, art. 6º; Extremadura, art. 3º, d). Pero el R. D.-Ley 4/1.981, de 27 de febrero, estableció que, a su entrada en vigor, todos los miembros de los órganos de gobierno tendrían los mismos derechos y obligaciones (art. 4º). (97).

El Presidente es el representante legal del órgano preautonómico, cuyas sesiones dirige (98) y, en algún caso, convoca sus reuniones (99).

e) Vicepresidente y secretarios.-

En algunos entes está contemplada la figura del Vicepresidente y de los Secretarios (Aragón, art. 6; Asturias, art. 4º; Canarias, art. 4º), elegidos por el Pleno en iguales términos que el Presidente. Estas figuras parecen obedecer, junto a posibles razones de eficacia organizativa, al equilibrio político entre partidos o provincias; así, el Decreto-ley sobre Aragón (art. 6, 1º) determina que el Presidente, Vicepresidente y Secretarios deben ser necesariamente de distintas provincias; y a tenor del de Murcia (art. 4º), el Secretario debe pertenecer a un partido político distinto que el Presidente.

2. La Generalidad de Cataluña.-

La composición y estructura orgánica de la Generalidad provisional de Cataluña se aparta de las reglas generales hasta ahora examinadas para adoptar fórmulas de marcado carácter presidencialista (100). Tales planteamientos obedecían quizá al de

seo de establecer una "válvula de seguridad" por el temor al peligro de un "salto en el vacío" sobre el camino de la disgregación de la unidad del Estado (101). La positiva experiencia catalana permitió una mayor amplitud formal en la preautonomía vasca, en el sentido de favorecer una mayor representatividad democrática de los órganos y de su actuación; de ahí que, aunque el Decreto-ley sobre la Generalidad de Cataluña sea una norma-marco para el resto de las regiones españolas, la estructuración orgánica y funcional de estas regiones aparezca mucho más influenciada por el Decreto-ley sobre preautonomía del País Vasco. Veamos, pues las singularidades en esta materia de la Generalidad Catalana:

a) Se consideran como órganos de gobierno y administración de la Generalidad, el Presidente de la Generalidad y el Consejo ejecutivo (art. 3°).

b) El Presidente de la Generalidad es nombrado por Real Decreto aprobado por el Consejo de Ministros, a propuesta del Presidente del Gobierno (art. 4°) (102).

c) Son funciones del Presidente de la Generalidad:

1) Ostentar la representación legal de la Generalidad (art. 3°).

2) Presidir el Consejo ejecutivo (art. 3°), designar a sus miembros (art. 5°) y asignarlos las titularidades y atribuciones en relación con las competencias que se transfieren por la Administración del Estado y las Diputaciones (art. 5°) (103). Estos consejeros, al tomar posesión de su cargo, deben prestar juramento de fidelidad al Presidente.

3) Realizar las funciones, competencias y atribuciones de la Presidencia de la Diputación Provincial de Barcelona (disp. transitoria).

4) Designar al Presidente de la Comisión Mixta Generalidad-Diputación (art. 4º, R. D. 2543/1.977, de 30 de septiembre).

d) El Consejo ejecutivo está integrado por hasta doce miembros designados por el Presidente y un representante de cada una de las Diputaciones de las provincias catalanas (art. 5º).

En suma, no se atribuyen facultades de gobierno a los parlamentarios catalanes (salvo la necesidad de su acuerdo para la aprobación de las normas de régimen interior, art. 1º R.D. 2543/1.977, 30 de septiembre), constituyendo el Presidente de la Generalidad la máxima figura política de la institución preautonómica.

3. Las peculiaridades del Consejo General Vasco.-

Además las fórmulas organizativas comunes a todos los entes preautonómicos (cuyo establecimiento sirvió de base a estos últimos) el Decreto-ley sobre el País Vasco presenta algunas peculiaridades, derivadas de ciertos problemas seculares, como los viejos "fueros" y la posición de Navarra en relación con Vizcaya, Guipúzcoa y Alava. Estas cuestiones han trascendido al régimen preautonómico (104):

a) La opcionalidad del régimen preautonómico (105).

Se trata de una manifestación de la tradicional libertad de los territorios históricos. El preámbulo del Decreto-ley, tras referirse a las provincias que decidan su incorporación al C.G.V. afirma que su institucionalización no prejuzga "cuál sea el territorio del País Vasco, sino que deja su determinación a la voluntad de las provincias que se mencionan para que decidan libre y democráticamente su incorporación. La delimitación del territorio del País Vasco será el efecto de la voluntad de las provincias que se incorporan al mismo y no el de la voluntad

del legislador". Concluye el preámbulo declarando que "la mención a Navarra... en modo alguno prejuzga su pertenencia a ninguna entidad territorial de ámbito superior. Dadas las especiales circunstancias de Navarra, que posee un régimen foral, reconocido por la ley de 16 de agosto de 1.841, la decisión de incorporarse o no al Consejo General del País Vasco corresponde al pueblo navarro...". Pues bien, estos planteamientos se concretan en el texto del Decreto-ley; así, según el art. 1º, 1 las provincias o territorios históricos de Alava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya decidirán libremente su plena incorporación al Consejo General a través de sus Juntas Generales, o en el caso de Navarra, del organismo foral competente. El procedimiento para la adopción de esas decisiones se determina en la disposición transitoria del Decreto-ley, y para Navarra en el Real Decreto-ley 2/1.978, de 4 de enero (B.O.E., nº5, 6 de enero de 1.978). (106).

b) El derecho de veto de los consejeros.-

Una vez constituido el C.G.V., también en su funcionamiento se respeta la libertad de los territorios integrados (107). Según el art. 6º, "las decisiones del Consejo General del País Vasco serán adoptadas por mayoría. No obstante, cada provincia o territorio histórico podrá ejercer el derecho de veto sobre cualquier decisión que afecte a su territorio a través de los representantes designados por sus respectivas Juntas Generales u organismo foral, en su caso". A. SOI señala, a propósito de esta disposición, que "tiene toda la apariencia de una garantía previamente ofrecida al movimiento navarrista más celo so de su propia autodeterminación" (108).

c) La referencia a los derechos e instituciones forales, manifestada en:

.- La composición del Consejo General: designación por las Jun-

tas Generales de los representantes de los territorios históricos (art. 1º).

.- La ejecución ordinaria de los acuerdos del C. G. en el ámbito de cada territorio histórico corresponde a las Diputaciones forales (art. 5º, 1, tercero).

.- Creación de Comisiones Mixtas para el estudio y propuesta al Gobierno de las medidas necesarias para el restablecimiento de regímenes especiales de carácter foral de las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya (Disp. final primera).

.- Autorización al Gobierno para reformar la composición y elección de los miembros de las Juntas Generales de Guipúzcoa y Vizcaya, y, "sobre la base del respeto al régimen foral vigente", la organización y funcionamiento de las Juntas Generales de Alava, y del Consejo Foral de Navarra, de acuerdo con su Diputación Foral" (Disp. final segunda).

5. COMPETENCIAS.-

Los Decretos-leyes constitutivos de los regímenes preautonómicos les atribuyen una serie de competencias de índole administrativa y reglamentaria, a las que la Constitución ha venido a sumar unas determinadas facultades de iniciativa de los procesos autonómicos. Veamos unas y otras por separado.

A) Competencias administrativas y reglamentarias.-

1. Normas comunes.-

Todos los Decretos-leyes sobre preautonomías han atribuido a sus respectivos órganos una serie de funciones, por lo demás similares a todos ellos (109):

- a) Elaborar y aprobar sus propias normas reglamentarias de régimen interior.- (Potestad reglamentaria de autoorganización).

Estos Reglamentos tienen por misión el establecimiento de las normas de funcionamiento del órgano, así como la delimitación de competencias entre el Pleno y el órgano ejecutivo restringido, y la designación y estructura de los consejeros o vocales con competencias propias y sus órganos administrativos (110). De acuerdo con los Decretos de desarrollo de los Decretos-leyes preautonómicos, las normas reglamentarias se aprueban "previo acuerdo con los diputados y senadores" de la región (111), debe entenderse que por el órgano plenario o superior dada su importancia.

- b) Integrar y/o coordinar las funciones y actuaciones de las Diputaciones provinciales, de acuerdo con el interés general de la región.-

Esta facultad tiene distinto alcance según la tradición "provincial" de cada región, como ponen de manifiesto los Decretos-leyes constitutivos. Así, en Cataluña, decidida defensora de la supresión de la provincia, se prevé la coordinación y la integración de las actuaciones de las Diputaciones, manteniendo éstas su personalidad jurídica (art. 6º, b), pero sin garantizarlas ningún mínimum competencial. Por el contrario, el País Vasco, bajo el predominio de la idea de pacto entre territorios históricos, tal integración no aparece prevista, limitándose la competencia del C. G. V. a coordinar algunas de las actividades de las Diputaciones, pero manteniendo éstas sus propias competencias (art. 7º, c), e incluso con derecho de veto respecto a las decisiones del Consejo General que afecten a su territorio (art. 6º).

Los demás Decretos-leyes responde, con matices, a uno

de estos modelos:

a) Integración y coordinación, sin mención de la personalidad provincial (Galicia, art. 7º, b).

b) Integración y coordinación, sin perjuicio de las facultades privativas de las Diputaciones (Aragón, art. 8º b; País Valenciano, art. 8º c; Andalucía, art. 8º, b; Baleares, art. 5º, b; Castilla-León, art. 6º, b).

c) Coordinación, sin perjuicio de las facultades privativas de las Diputaciones (Canarias, art. 7º, b; Extremadura, art. 8º, b; Castilla-La Mancha, art. 7º, B).

Nada se dice en el caso de los entes preautonómicos uni provinciales (Murcia y Oviedo) por lo que cabe entender que, en esta fase provisional, las Diputaciones conservan sus actuales competencias, salvo la obligación -recíproca- de informar al Órgano preautonómico "sobre el Plan de sus actuaciones" (arts. 5º, c, Asturias y Murcia).

Finalmente, cabe hacer dos consideraciones. En primer lugar, la función del órgano preautonómico está, en todo caso, justificada (y limitada) por los intereses generales de la Re-gión. En segundo término, con la entrada en vigor de la Constitución, han quedado constitucionalizadas la provincia y las Diputaciones, como órgano de gobierno y administración autónoma de aquélla (art. 141) (112).

c) Realizar la gestión y administración de las funciones que les transfiera la Administración del Estado y las expresadas Diputaciones.-

Quizá sea ésta la facultad más importante de los entes preautonómicos, que los constituye en órganos de una descentra-

lización administrativa, como fase preparatoria de la futura autonomía política. Dedicaremos, por ello, una especial atención al proceso de transferencias.

Es obvio que para realizar sus competencias de gestión y administración, los Entes Preautonómicos necesitan un importante volumen de recursos públicos, integrados sobre todo por dotaciones estatales que acompañan al traspaso de competencias; pues bien la disciplina en esta materia quedó regulada inicialmente por el R. D.-Ley 16/1.980 de 12 de diciembre (B.O.E. núm. 17, 20 de enero de 1.981), sustituido posteriormente por la Ley 32/1.981, de igual denominación (B.O.E. núm. 173, 21 de julio de 1.981), debiendo también tenerse en cuenta la L.O.F.C.A. 8/ /1.980, de 22 de septiembre (B.O.E., 1 de octubre de 1.980), y, especialmente, la L.F.C.I., cuyos preceptos son enteramente aplicables a los Entes Preautonómicos (disp. transitoria primera). Finalmente, aunque con carácter puramente coyuntural, se refirió al tema la Ley 26/1.979, de 19 de octubre, del Fondo de Acción Urgente para compensar desequilibrios regionales (B.O.E. núm. 255, de 24 de octubre de 1.979).

d) Proponer al Gobierno las medidas que afecten a los intereses regionales.

Es de notar que esta facultad -que indudablemente implica la posibilidad de estudios técnicos previos- no se limita a los sectores susceptibles de transferencia, sino a todas las medidas que afecten a los intereses generales de la región en su más amplio sentido. Incluso podría decirse que el ámbito más propio de esas facultades de propuesta sería el de las materias a que no alcanza la competencia del ente, puesto que el hecho mismo de proponer al Gobierno una serie de medidas supone que son de su exclusiva competencia. De ese modo, los órganos preautonómicos se convierten en instituciones consultivas del Gobierno central, coparticipando de alguna manera en las decisiones

estatales, incluso con la incorporación de algunos de sus miembros en diversos órganos estatales (113).

2. Algunas notas específicas.-

Además de las facultades señaladas en el apartado precedente, en los casos del País Vasco y Galicia, sus Decretos-leyes constitutivos les reconocen la facultad de "resolver sobre aquellas materias cuyas competencias le hayan sido transferidas por la Administración del Estado o por las Diputaciones" (arts. 7, b. y 7, d respectivamente). Se trata de una fórmula ambigua, de alcance impreciso, destinada posiblemente más que a asegurar un ámbito específico de competencias regionales, a satisfacer mínimamente las demandas de los sectores nacionalistas, cuyo radicalismo intentaba evitarse en esta primera fase (114).

Asimismo se ha atribuido a la Junta de Canarias la facultad de "realizar los estudios previos que permitan al Gobierno aprobar un plan económico para el desarrollo de Canarias" (art. 7º, d). Es una competencia específica, debida a las dificultades socio-económicas de las Islas (115) y cuyo contenido efectivo es difícil preveer. Más amplia es aún la facultad atribuida a la Junta de Extremadura de "realizar estudios relacionados con los intereses de Extremadura" (art. 8º, d).

3. Régimen jurídico (Límites).-

Fácilmente se observa que las competencias de los entes preautonómicos son, en general, administrativas o de gestión y reglamentarias (autoorganización), sometidas a algunos importantes límites:

1º) Los órganos preautonómicos sólo asumen los derechos y obligaciones que expresamente les atribuyen sus respectivos Decretos-Leyes constitutivos (como afirman las Disposiciones finales

de los Decretos catalán y vasco, aplicables analógicamente, al resto). Por lo tanto, se impide a los entes preautonómicos, en todo caso, que merced a una progresiva actuación expansiva, puedan asumir facultades que rebasen el mero nivel de descentralización administrativa con que se constituyen.

2º) Las facultades de los entes preautonómicos se les conceden "dentro del vigente régimen jurídico, general y local", expresión susceptible de interpretaciones más o menos amplias, pero que en todo caso responde a las intenciones del Gobierno de aplicar en el terreno regional la técnica del desarrollo gradual a partir de la legalidad vigente. Jurídicamente, la mención es importante porque supone la remisión, y por tanto, la aplicación subsidiaria a los entes preautonómicos de todas las normas vigentes sobre Administración central y local (procedimiento administrativo, régimen de los actos, recursos administrativos y contencioso-administrativos, etc.).

3º) El Gobierno es el encargado de dictar las normas precisas para el desarrollo y ejecución de lo dispuesto en los Reales Decreto-leyes de constitución de los entes (116); normas que afectan a:

.- Procedimiento para realizar las transferencias de competencias desde la Administración Central.

.- Elaboración y aprobación de las normas reglamentarias de régimen interior.

Todos estos límites y el enunciado mismo de las competencias ponen de manifiesto que se trata de un "marco de autonomía limitada", inserto en una política pragmática de desarrollo gradual que prepare el camino de una verdadera autonomía política (117).

4. El proceso de transferencia de competencias.-

Desde la perspectiva del proceso autonómico no parece aventurado pensar que de todas las facultades reconocidas a los entes preautonómicos, la de mayor entidad es la gestión y administración de las funciones y servicios que les sean transferidas desde la Administración central del Estado y desde las Diputaciones Provinciales, cuyo volumen indicará el grado real de descentralización que las preautonomías suponen. En este terreno, la fórmula utilizada distingue dos fases. En una primera fase, se constituye el órgano, dotado de una facultad genérica; en segunda fase, a desarrollar sucesivamente en el tiempo, se les transfieren las competencias concretas. Pues bien, para llevar a cabo este proceso, el Gobierno ha dictado -en uso de la autorización contenida en los Decretos-leyes constitutivos- unos Decretos que les desarrollan en este punto, con fórmulas comunes a todos ellos (118):

a) Creación en la Presidencia del Gobierno de una Comisión Mixta Estado-región integrada por representantes de la Administración del Estado y del órgano preautonómico, que propone al Gobierno los acuerdos sobre transferencias al ente preautonómico de la gestión de funciones, actividades y servicios de la actual competencia de la Administración del Estado (119).

Esta Comisión Mixta está compuesta por treinta miembros, quince nombrados por el Gobierno y quince por el órgano preautonómico (120), presididos por un Ministro del Gobierno (121). Actúa en Pleno y en grupos de trabajo (122) y ponencias, y debe quedar constituida en el plazo de un mes a contar desde la constitución del órgano preautonómico (123).

Los referidos acuerdos de la Comisión Mixta debían, también, regular las formas de ejecución de las funciones, actividades, y servicios transferidos, y la situación de los funciona

rios. (124). Sólo en el caso del País Vasco su Decreto establece que los acuerdos "dispondrán lo necesario sobre el régimen económico para subvenir a las actividades y servicios transferidos" (art. 3º, 2 in fine) (125).

Ahora bien, el R. D. 2968/1.980, de 12 de diciembre (B. O.E., 20 de enero de 1.981) modificó el funcionamiento y composición de las Comisiones Mixtas de transferencias de los Entes autonómicos, derogando las normas hasta entonces previstas en las disposiciones de desarrollo de los Reales Decretos-leyes constitutivos de los regímenes preautonómicos (art. 1º), en el sentido de sustituir el sistema de Comisiones Mixtas del Estado y cada Ente preautonómico, con competencias generales, por Comisiones Mixtas especializadas por materias (una por Ministerio afectado; art. 1º, uno) e integradas por representantes de la Administración del Estado (art. 2º) y de todos los Entes preautonómicos afectados (Exposición de motivos y art. 1º), bajo la presidencia del Ministro de Administración Territorial, y, por su delegación, el Secretario de Estado para las CCAA (art. 2º).

Las Comisiones Mixtas tienen como función el estudio y elaboración de las propuestas de traspaso de competencias, funciones y servicios de la Administración del Estado a los entes preautonómicos en las materias que constituyen su objeto, así como las correspondientes a los medios personales, presupuestarios y patrimoniales precisos para el adecuado desarrollo de aquéllas (125 bis), atendiendo especialmente a la homogeneidad de los procesos de transferencia a fin de equiparar los niveles de competencia asumidos por todos ellos (art. 1º, dos). Una vez elaboradas tales propuestas, han de ser aceptadas por los Entes preautonómicos interesados y, posteriormente, elevados, para su aprobación, al Consejo de Ministros (art. 3º). En desarrollo del R. D. 2968/1.980, de 12 de diciembre se aprobó la O. M. de 25 de marzo de 1.981 (B.O.E., de 27 de marzo de 1.981) por la que se crean Comisiones Mixtas de Transferencia de los

Entes preautonómicos. Finalmente, el R. D. 2968/1.980 fue parcialmente modificado por el R. D. 2351/1.981, de 18 de septiembre (B.O.E., núm. 253, de 22 de octubre de 1.981), en el sentido de que la presidencia de las Comisiones Mixtas pasa a ser coupada por el titular del Departamento ministerial afectado por las transferencias y en su defecto el Secretario de Estado para las CCAA (art. 1º). Hay que advertir sobre la importancia de estas modificaciones no sólo por el giro que supuso en los procesos de transferencias entonces en curso, sino porque el nuevo sistema se generalizó (incluso en relación con las CCAA, las primeras de las cuales también recogieron en sus Estatutos el sistema de Comisiones mixtas paritarias Estado/CA) en el régimen de comisiones sectoriales y el declarado objetivo de homogenizar el proceso aceptados por los Acuerdos autonómicos de 1.981 y por la L.O.A.P.A., como se verá más adelante (125 ter).

b) Creación en el seno del órgano preautonómico de una Comisión Mixta región/Diputaciones Provinciales integrada por representantes de ese órgano y de las Diputaciones afectadas, en número variable que propone al órgano preautonómico (o, en su caso, a los organismos competentes) las funciones que se transfieren o integran en la institución preautonómica (126).

Esta Comisión Mixta debe quedar constituida en el plazo de un mes a partir de la constitución de la entidad preautonómica, y su Presidente es designado por el órgano regional. Como en el caso anterior, en las propuestas y acuerdos de la Comisión, se deben determinar los medios personales y materiales de las Diputaciones Provinciales afectadas por la transferencia (127).

No debe olvidarse que en algunos regímenes preautonómicos no se prevé la existencia de esta Comisión Región/Diputaciones; concretamente Baleares, Extremadura, Asturias, Murcia y Castilla-Mancha. La omisión es consecuencia obligada de no con-

templar la posible transferencia de competencias de las Diputaciones, limitándose el Ente preautonómico a su "coordinación".

Parece evidente que de las dos Comisiones Mixtas, la integrada por representantes regionales y provinciales tiene un menor contenido actual, sin perjuicio de que en su momento podría haberse planteado como un primer paso hacia la supresión de la división provincial (128). Por el contrario, la actuación de la Comisión Mixta Región/Estado adquiere "ab initio" verdadera relevancia, si tenemos en cuenta que el proceso de descentralización supone, ante todo, la asunción por los órganos regionales de las competencias anteriormente ejercidas por la Administración central del Estado (129). Como hemos visto, sus funciones son, en teoría, consultivas, ya que los acuerdos de transferencias han de ser aprobados por el Gobierno, aunque éste viene políticamente obligado a sancionar lo que -tégase en cuenta- han acordado con el órgano preautonómico representantes del mismo Gobierno; en todo caso, parece que de su actuación depende en gran medida la eficacia del sistema preautonómico; su estructura bilateral (Gobierno/Región) permite sentar las bases, de una forma negociada, del regionalismo futuro, y sus acuerdos de transferencias van fijando el contenido real de la preautonomía y el mismo hecho jurídico-político de las regiones, cuya influencia en la autonomía definitiva no puede ser desdeñada (SOI).

En esta perspectiva, puede señalarse que el proceso de transferencias ha sido escalonado y desigual, siendo Castilla-León el único Ente preautonómico que no ha recibido hasta muy tarde ninguna competencia. El primer Real Decreto de transferencia fue aprobado en junio de 1.978, para la Generalidad de Cataluña (130). Las transferencias hasta la fecha aprobadas afectan, sobre todo, a agricultura, industria, urbanismo (131), comercio y Administración Local (132), turismo y transportes. Por lo general, se trata de transferencias parciales que exigen la colaboración entre el Estado y la Región, bien a través de la subor

dinación de ésta a los programas, instrucciones o disposiciones emanadas del Ministerio competente en cada sector, a través de la decisión estatal del procedimiento y de los órganos adecuados para la emanación de los actos regionales (v. g en los planes directores territoriales de coordinación), o directamente por la presencia en órganos del ente preautonómico de representantes estatales (v. g comisiones provinciales de urbanismo), o mediante la asignación a los órganos regionales de meras facultades de propuesta, colaboración, realización de estudios, etc., en materias en que la decisión corresponden a órganos estatales. En todo caso, en la mayoría de los supuestos, a la atribución de funciones a los órganos preautonómicos no ha seguido la supresión de los correspondientes órganos estatales preexistentes, lo que puede producir situaciones de duplicidad burocrática no justificadas.

B) Competencias de los órganos preautonómicos reconocidas en la Constitución.-

Con posterioridad a la constitución de los entes preautonómicos, la Constitución les ha reconocido una serie de facultades en orden a los procesos estatutarios, lo que, por otra parte, ha venido a atribuirles una cierta relevancia constitucional. Tales competencias aparecen contempladas en la disposición transitoria primera y segunda.

a) La iniciativa del proceso autonómico.-

Señala la Disposición transitoria primera 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".

Se trata, pues, de una excepción al procedimiento normal de acceso a la autonomía, previsto en el art. 143, 2 de la Constitución, a cuyo tenor la iniciativa corresponde a todas las Diputaciones de las provincias interesadas (o al órgano interinsular correspondiente) y a las 2/3 partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. Pues bien, conforme a la citada disposición transitoria, la iniciativa correspondiente a las Diputaciones u órgano interinsular puede ser sustituida por los órganos de los entes preautonómicos. La excepción parece justificada si se tiene en cuenta que a la entrada en vigor de la Constitución, la mayor parte del territorio español formaba parte de los regímenes preautonómicos; es más -como señala el profesor SANCHEZ AGESTA- aunque concebido en principio como extraordinario, dada la situación de hecho, es el (procedimiento) verdaderamente ordinario" (133), sobre todo si consideramos que -como afirma LEGUINA (134)- su inactividad en este ámbito afecta a la propia supervivencia del ente preautonómico. (135).

En cualquier caso, el régimen jurídico de la iniciativa autonómica por parte de los órganos preautonómicos requiere algunas matizaciones (136):

1) Titularidad de la iniciativa.

Debe advertirse que:

.- Corresponde a los órganos de los entes preautonómicos, y no a los entes mismos.

.- Se atribuye, concretamente, a los órganos colegiados superiores. Esta expresión excluye, ante todo, al Presidente, que evidentemente es un órgano unipersonal; órganos colegiados existentes: el Pleno y su comisión o consejo ejecutivo. Como hemos indicado con anterioridad, el carácter de "órgano colegiado supe-

rior" parece debe atribuirse al Pleno del Organo preautonómico, o, donde no se diferencia, al conjunto orgánico total, pues es a esta totalidad de miembros de la entidad regional a quienes sus normas constitutivas reconocen personalidad jurídica y la plena titularidad de las competencias asumidas por el ente preautonómico.

2) Carácter de la facultad.-

Es claro que, en principio, se trata de una facultad potestativa (137), esto es, de un derecho (138); los "órganos colegiados superiores... podrán sustituir la iniciativa...", dice la referida disposición transitoria primera.

Por otra parte, es una facultad cumulativa con la de los Municipios, puesto que la iniciativa del órgano preautonómico suple solamente la iniciativa de las Diputaciones provinciales (u órgano interinsular) (139), siendo además necesario -a tenor del art. 143, 2- el acuerdo de los municipios en los términos que este precepto señala. En suma, del art. 143, 2 y disposición transitoria primera, se deduce que corresponde la iniciativa a los órganos preautonómicos más el acuerdo de los dos tercios de los municipios afectados (140).

3) Alcance de la facultad.-

La facultad reconocida al órgano preautonómico afecta sólo a la iniciativa del proceso autonómico, pero en ningún caso implica su presencia a lo largo de todo el proceso (art. 146).

4) Procedimiento de acceso a la autonomía.-

La cuestión que se plantea es si la posible iniciativa del órgano preautonómico permite utilizar la vía de acceso del art. 151 o ha de limitarse a la prevista en el art. 143. El tema es, desde luego, complejo. FERRANDO BADIA (141) sostiene que sólo es posible en el acceso a la autonomía por la vía del art. 143, puesto que, de una parte, la disposición transitoria primera se refiere expresamente al art. 143.2; y, por otra, el art. 151, 1 alude a las Diputaciones, sin mencionar su posible sustitución por los acuerdos de los órganos preautonómicos. Parece, sin embargo, que tal postura es excesivamente formalista, puesto que el art. 151 no se contempla como una vía distinta de la del art. 143, sino como una superación de ésta por un "plus" en los acuerdos de los Ayuntamientos, permaneciendo la necesidad del acuerdo de las Diputaciones, que podrá ser sustituida por el del órgano preautonómico. En tal caso, la expresa referencia de la Disp. transitoria primera al art. 143 parece que debe incluir al 151, puesto que éste remite a su vez al 143 en cuanto a los titulares de la iniciativa autonómica (Diputaciones y municipios) (142).

5) Ambito territorial de aplicación.-

La facultad establecida en Disp. transitoria primera puede ser aplicada en cualquier región española, siempre que estén dotadas de un régimen preautonómico.

6) Plazo de ejercicio.-

La Disp. transitoria primera no fija plazo para el ejercicio por los órganos preautonómicos de la facultad de iniciativa. Para ALVAREZ CONDE, los plazos del art. 143, 2 y 3 no afectan a los acuerdos de los órganos preautonómicos (143). No obstante, no puede olvidarse que si el órgano no ejerce esta facultad

tad en el plano de tres años, quedará automáticamente disuelto (Disp. transitoria séptima), plazo, pues, que será el normal dentro del cuál deberá producirse la acción del órgano preautonómico.

7) Forma del acuerdo.

La Disp. transitoria primera afirma que la decisión de los órganos colegiados superiores del ente preautonómico ha de tomarse mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros.

b) La iniciativa en el proceso de asunción de competencias y participación en la elaboración del Estatuto de Autonomía.-
(144).

Dispone la Disposición transitoria segunda de la Constitución que:

"Los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía y cuenten, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía podrán proceder inmediatamente en la forma que se prevé en el apartado 2 del artículo 148, cuando así lo acordaren, por mayoría absoluta de sus miembros, 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".

Para GONZALEZ CASANOVA (145) estamos ante una excepción total al sistema de la iniciativa, que se ha tratado de justificar en base a "la voluntad política de afrontar con urgencia la inequívoca pretensión autonomista de catalanes y vascos". Desde esa perspectiva, se entendería que el derecho a la autonomía en esos territorios ya ha sido ejercido (en el pasado), reconociéndose así -mediante un curioso fenómeno de otorgar relevancia jurídica a los hechos históricos- la existencia de una "iniciativa permanente, latente y actuante" expresada en los re

sultados electorales de 1.977 y manifestada a través del acuerdo del órgano preautonómico. En conjunto, el sistema constituye un "régimen privilegiado" (146).

b.1) La iniciativa en el proceso de asunción de competencias.-
(147).

1) Ambito territorial de aplicación.-

La Disp. transitoria segunda es sólo de aplicación específica a "los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado proyectos de Estatuto de autonomía y cuentan, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía". Se trata de un eufemismo con que denominar a las tres únicas regiones que cumplen esos requisitos: Cataluña, País Vasco y Galicia, (148).

2) Titularidad de la iniciativa.-

La iniciativa corresponde a los órganos preautonómicos colegiados superiores, esto es, al Consejo ejecutivo de la Generalidad y los plenarios del Consejo General Vasco y la Junta de Galicia, (149).

3) Carácter de la facultad.-

La facultad de los órganos preautonómicos es meramente potestativa ("podrán proceder inmediatamente...") (150) y sustitutiva tanto la iniciativa de las Diputaciones provinciales como de los municipios.

4) Alcance de la facultad y procedimiento de acceso.-

La actuación del órgano preautonómico tiene por objeto iniciar el proceso autonómico asumiendo "ab initio" la plenitud de com-

petencias constitucionalmente reconocidas a las Comunidades Autónomas, sin esperar al plazo de cinco años previsto en el art. 148, ni a través de la iniciativa reforzada que contempla el art. 151.1. Es evidente que el acuerdo del órgano preautonómico inicia el acceso a la autonomía por la vía del art. 151 de la Constitución, con las competencias máximas del art. 149. La aparición de privilegio con respecto a otras regiones (151), a las que sólo se permite acceder inmediatamente a la autonomía plena previo cumplimiento de las duras exigencias del art. 151.1, se salva aludiendo a la circunstancia de que esa voluntad de autogobierno, a cuya constatación responden los requisitos del quorum cualificado del art. 151, se presume en Cataluña, País Vasco y Galicia, en función de los resultados afirmativos de los referenda celebrados durante la Segunda República.

5) Forma.

La Disp. transitoria segunda plantea algunas cuestiones formales:

.- El acuerdo de los órganos preautonómicos debe tomarse por "mayoría absoluta". Aunque la redacción es más confusa que en la disp. transitoria primera, debe entenderse que el acuerdo se toma por mayoría absoluta de los miembros de los órganos preautonómicos en pleno.

.- El acuerdo, así adoptado, debe comunicarse al Gobierno. La "comunicación" presenta algunos puntos equívocos:

1º) En primer lugar, hay que preguntarse, quién ha de hacer la comunicación. Creemos -con ALVAREZ CONDE- que corresponde al órgano en pleno y no a su Presidente.

2º) El segundo término, no se aclara a quién se debe comunicar el acuerdo. La Constitución sólo hace una referencia genérica

al Gobierno. Parece correcto pensar que la comunicación debe hacerse a través del Ministerio del Gobierno competente en materia de Comunidades Autónomas, esto es, el Ministerio de Administración Territorial, por conducto de la Secretaría de Estado para las Comunidades Autónomas, encargada de las competencias relativas al proceso de constitución de las Comunidades Autónomas (art. 4º, uno R. D. 2182/1.980, 10 de octubre, sobre estructura orgánica del Ministerio de Administración Territorial, B. O.E. 15 de octubre de 1.980). Pero esta fórmula no parece posible en los momentos de promulgarse la constitución, tiempo en que asumía las antedichas competencias la Presidencia del Gobierno, a través del Ministerio adjunto al Presidente para las Regiones (152).

3º) Finalmente, sobre los efectos de la comunicación, desde una estricta perspectiva jurídico-formal, el Gobierno podría oponer se a la asunción de competencias comunicada, suspendiendo el acuerdo o incluso disolviendo el órgano preautonómico por razones de seguridad del Estado. Parece más prudente, empero, estimar que el trámite de la comunicación es meramente formal, producido el cuál el Gobierno se limitará a acusar recibo de la misma, siempre que se constaten los requisitos constitucionalmente exigidos (153), abriendo la vía de los trámites posteriores.

6) Plazo.

La Constitución no fija una fecha inicial, puesto que aclara que la facultad del órgano preautonómico puede ejercerse inmediatamente, tras la promulgación de la Constitución. Tampoco existe plazo máximo, ni siquiera el indirecto de los tres años que la Constitución señala como plazo transcurrido el cuál el órgano preautonómico se disuelve si no se ejerce el derecho, pues tal plazo afecta exclusivamente a la iniciativa autonómica realizada conforme a la Disp. transitoria primera (Disp. transi

toría séptima, c). En la práctica, el tema es baladí, pues, dadas las circunstancias políticas en las que surge esta Disp. segunda, la facultad en ella contemplada se ejercerá con carácter inmediato.

b.2) Participación en la elaboración del Estatuto de Autonomía.-

Esta facultad aparece vinculada a la anterior en la misma Disp. transitoria segunda, concebida como una simple participación inicial en el proceso de elaboración del Estatuto que requiere algunas precisiones. (154):

1) Ambito territorial.

Lógicamente la actuación de los órganos preautonómicos sólo se aplica en Cataluña, País Vasco y Galicia (Disp. transitoria segunda, primer párrafo).

2) Titularidad.

La facultad se atribuye al "órgano colegiado preautonómico". De nuevo aquí surge la imprecisión terminológica, utilizando una nueva denominación que viene a sumarse a las anteriormente enumeradas (155). Como en aquellos supuestos, y puesto que se trata de facultad vinculada a la de asunción de competencias, entendemos, que, entre los órganos colegiados, es competente el órgano colegiado superior o plenario.

3) Carácter de la facultad.-

Frente a los supuestos anteriores, el órgano preautonómico -una vez adoptada la iniciativa del primer párrafo- obligatoriamente asume la participación inicial en la elaboración del Estatuto que le otorga su último párrafo. Además, se trata de una actuación sustitutoria de la del Gobierno, al que corres

ponde con carácter general (art. 151.2.1°).

4) Alcance de la facultad y procedimiento de acceso a la autonomía.-

La función del Órgano preautonómico se limita a la convocatoria de diputados y senadores para que se constituyan en Asamblea, a los efectos de elaborar el correspondiente proyecto de Estatuto de Autonomía, facultad ésta que el art. 151.2.1° reserva al Gobierno con carácter general. Así, pues, en las tres regiones aludidas, el Órgano preautonómico sustituye al Gobierno en su competencia de convocatoria, pero sin intervenir en la elaboración del Estatuto, tarea que corresponde a la Asamblea de Parlamentarios convocados, siguiéndose posteriormente los trámites previstos en el art. 151.2 de la Constitución, como expresamente establece el aludido segundo párrafo de la Disp. transitoria segunda. (156).

5) Plazo de la convocatoria.-

La Constitución no señala plazo alguno, por lo que cabe, o bien realizarla conjuntamente con el acuerdo de iniciativa o bien posteriormente a la adopción de éste (157).

6) Forma de la convocatoria.-

La Constitución no establece ninguna formalidad expresa, por lo que debe entenderse que debe hacerse a través de los mecanismos jurídicos ordinarios que expresan los acuerdos de los Órganos preautonómicos (158).

6. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.-

Es evidente que los órganos preautonómicos necesitan contar con una infraestructura personal y material con que realizar sus funciones de gestión administrativa; infraestructura, por lo demás, de gran importancia para llenar de contenido las competencias que se les transfiera, y de cara a la estructuración definitiva de la región como Comunidad Autónoma (159).

En primer lugar, de acuerdo con sus Decretos-leyes constitutivos, es competencia del ente preautonómico la aprobación de sus normas reglamentarias de régimen interior, que, lógicamente, regulan los aspectos organizativos. Pues bien, a través de esos Reglamentos de régimen interior, desarrollados por Decretos de los propios entes, se ha procedido a configurar la estructura orgánica de los mismos, de modo similar a la establecida respecto a la administración central del Estado (160).

En segundo término, los Decretos-leyes de constitución de entes preautonómicos (salvo el de Cataluña) (161) señalan expresamente que "para la ejecución de sus acuerdos", el órgano regional "podrá utilizar, sin perjuicio de sus propios servicios, los medios personales y materiales de las Diputaciones, las cuáles han de prestar toda la colaboración necesaria para el efectivo cumplimiento de aquellos acuerdos" (162). Estos medios personales y materiales de las Diputaciones deben determinarse en los acuerdos de transferencias de competencias de las Diputaciones, aprobados por las Comisiones Mixtas Región/Diputaciones (163). Finalmente, los Decretos de desarrollo de los entes preautonómicos prevén la posible utilización de medios personales y materiales de la Administración del Estado (164).

En suma, los entes preautonómicos pueden realizar sus funciones a través de: a) Medios personales y materiales propios; b) Medios personales y materiales de las Diputaciones Pro

vinciales; y c) Medios personales y materiales de la Administración del Estado.

Y en este punto, quizá el tema más importante sea el del "status" jurídico de los funcionarios de la Administración central y local afectos a servicios de los entes preautonómicos.

a) Funcionarios del Estado al servicio de entes preautonómicos.-

En principio, los Decretos dictados en desarrollo de las normas constitutivas ordenaban a la Comisión Mixta Estado/Región la regulación de la situación de los funcionarios del Estado afectados por la transferencia de los correspondientes servicios estatales. Tal regulación fue, más tarde, prevista con carácter general en el R. D. 2218/1.978, de 15 de septiembre (B.O.E. 21 de septiembre), sobre régimen del personal del Estado que quede afectado por las transferencias de funciones y servicios a los Entes preautonómicos. Desde esa fecha, los Decretos referentes a entes preautonómicos se remiten en esa materia al referido Decreto (165).

El Decreto 2218/1.978 responde a la técnica de la doble dependencia orgánica y funcional, es decir, que los funcionarios afectados continúan siendo funcionarios del Estado, aunque vinculados funcionalmente al ente preautonómico (166). Orgánicamente, los funcionarios afectados conservan sus actuales derechos (art. 3, dos) y permanecen en la situación de servicio activo (o en la que se hallen en la fecha de la transferencia) (art. 2º, dos), considerándose que ocupan una plaza correspondiente a la plantilla de su Cuerpo o de la que sean titulares (art. 2º, uno), debiendo figurar en las plantillas orgánicas del Departamento u organismo a que pertenezcan los funcionarios, un anexo, en el que se incluirán todos los adscritos a la prestación de los servicios transferidos a cada Ente preautonómico (art. 2º, tres). Las retribuciones de todo tipo son satisfechas con car-

go a los créditos correspondientes del Estado (art. 4°). Los concursos y traslados de los cuerpos o escalas que tengan funcionarios destinados en un Ente preautonómico se convocan por la Administración del Estado, teniendo en cuenta las iniciativas y prioridades formuladas por estos Entes (art. 5°, uno), pudiendo participar en dichos concursos los funcionarios del Estado destinados en los Entes respectivos y los que deseen obtener destino en ellos (art. 5°, dos).

La dependencia funcional se logra mediante la atribución a los Entes preautonómicos de determinadas facultades: (art. 3°, uno).

.- Las derivadas de las atribuciones de dirección, ordenación e inspección de sus servicios.

.- La adscripción o destino de los funcionarios a puestos de trabajo concretos.

.- La concesión de vacaciones, permisos y licencias.

.- La aprobación de comisiones de servicios dentro de los órganos del Ente.

.- Las facultades propias del Subsecretario o de las autoridades competentes en materia de compatibilidades.

.- La concesión de recompensas propias del Ente y las acciones de asistencia social establecidas por los mismos.

.- Las relacionadas con el régimen disciplinario, excepto referidas a faltas graves o muy graves, en que el Ente se limita a iniciar el expediente, y, en su caso, adoptar las medidas provisionales procedentes.

Asimismo, respecto al personal vinculado por contrato administrativo o laboral, el Ente queda automáticamente subrogado en la titularidad de los contratos (arts. 6°, 7° y 8°). (167).

A juicio de RARADA VAZQUEZ (168) el sistema limita enormemente la capacidad organizativa de los Entes preautonómicos, colocándose "en una situación de rigurosa dependencia, a todos los efectos, de la Administración del Estado", máxime teniendo en cuenta que no pueden nombrar funcionarios interinos (R. D.-ley de 30 de marzo de 1.977, disp. adicional primera), que los contratos administrativos están sujetos a dificultades (169), y que carecen de facultad para proveer las vacantes por oposiciones y concursos. Por el contrario -hace notar PARADA (179)- el Decreto es respetuoso con los derechos de los funcionarios, su situación administrativa y las estructuras corporativas, lo que facilitará su aceptación por la burocracia estatal, a pesar de haber forzado al máximo las previsiones de la Ley de Funcionarios de 1.964 (171).

Posteriormente, las previsiones del R. D. 2218/1.978, de 15 de septiembre, han venido a ser completadas por el R. D. 2969/1.980, de 12 de diciembre, sobre contratación de personal por los Entes Preautonómicos y régimen de los funcionarios adscritos a los mismos (B.O.E. núm. 17, 20 de enero de 1.981). Esta disposición prevé la posibilidad de destino a los Entes preautonómicos en comisión de servicio de carácter temporal a los funcionarios de carrera de la Administración civil del Estado y de los Organismos autónomos de ella dependientes (art. 1°, uno); así como la competencia de los Entes preautonómicos para -en los términos que se señalan- contratar personal, con arreglo al Derecho Administrativo o a la legislación laboral, del Estado (arts. 3° a 7°).

b) Funcionarios de la Administración Local al servicio de Entes Preautonómicos.-

Los Decretos de desarrollo habían previsto que las Comisiones Mixtas Región/Diputaciones determinaran en los acuerdos de transferencias de competencias los medios materiales y personales de las Diputaciones provinciales afectadas por la transferencia, pudiendo éstos pasar a depender funcionalmente del Ente preautonómico. Es decir, también se optó por el sistema de la doble dependencia orgánica (Diputaciones) y funcional (Ente preautonómico). No obstante -como apunta PARADA (172)- el tema no podría resolverse definitivamente en el seno de esas Comisiones Mixtas, puesto que "el Estado es titular de importantes competencias de gestión y disciplina sobre los funcionarios locales, "lo que "obligará... a una regulación general de la situación "preautonómica" de los funcionarios provinciales, en términos análogos a los ya establecidos para los funcionarios estatales".

Tal regulación genérica -aunque transitoria- ha sido contemplada en el R. D. 1942/1.979, de 1 de junio, por el que se regula el régimen de personal de los funcionarios de la Administración Local que pasen a prestar servicios en los Entes Preautonómicos (B.O.E. de 9 de agosto de 1.979), normativa que aplica también la doble dependencia orgánica y funcional a los funcionarios locales; o, quizá, "triple", puesto que a la dependencia del Ente y de la Corporación Local, vienen a sumarse las tradicionales competencias en la materia de la Dirección General de la Administración Local.

El Decreto afecta no sólo a los funcionarios de las Diputaciones Provinciales, sino a todos los de la Administración Local, incluidos los de los Cuerpos Nacionales. Esos funcionarios pueden pasar voluntariamente a prestar servicios en un Ente preautonómico, previamente autorizados por sus Corporaciones

o por la Dir. Gral. de Administración Local (en caso de Cuerpos Nacionales), quedando en situación de supernumerarios y reservándose su plaza durante un año (art. 1º, uno), transcurrido el cuál se puede proceder a la provisión ordinaria de la vacante (art. 1º, tres).

Pero los funcionarios de la Administración local que obligatoriamente hayan de prestar su función en servicios asumidos por los Entes preautonómicos, permanecerán en situación de servicio activo (art. 2º, uno), debiendo consignarse en las planillas de personal de la Corporación los funcionarios adscritos a la prestación de los servicios transferidos o asumidos (art. 2º, dos). Las retribuciones de este personal son satisfechas por el Ente de acuerdo con la legislación local vigente (art. 3º).

La dependencia funcional se instrumenta a través de la concesión a los Entes preautonómicos de algunas facultades, prácticamente idénticas a las que ejerce sobre los funcionarios del Estado (art. 4º). Igualmente, se dispone la automática subrogación del Ente en todos los contratos administrativos o laborales, respecto al personal vinculado por ellos a las Corporaciones locales afectadas (art. 5º).

7. EL CONTROL SOBRE LOS ORGANOS PREAUTONOMICOS.-

A) LOS LIMITES GENERALES PREVIOS.-

Hemos dicho que el establecimiento de los regímenes preautonómicos implica una mera descentralización administrativa, sometida, además, a importantes límites, derivados muy especialmente de la técnica de desarrollo gradual a partir de la legislación vigente con que se concibió esta fase provisional de regionalización:

.- Corresponde al Gobierno dictar las normas de desarrollo y ejecución de los Decretos-leyes constitutivos de los Entes preautonómicos.

.- La personalidad jurídica de los órganos preautonómicos es sectorial, extendiéndose a los fines que expresa y taxativamente se les encomienda (173).

.- Las competencias asignadas son de naturaleza administrativa y reglamentaria (auto-organización), siempre "dentro del vigente régimen jurídico, general y local", expresión susceptible de interpretaciones amplias o restrictivas, pero que en todo caso impide los riesgos de aventuras. Dentro de este ámbito competencial, hay que hacer notar:

a) La elaboración por el Ente de su Reglamento de régimen interior debe hacerse "de conformidad con lo que se establezca en el desarrollo" del R. D.-ley constitutivo por el Gobierno.

b) La función de coordinación e integración de las Diputaciones lo es sin perjuicio de que éstas mantengan su personalidad jurídica y, por lo tanto, las competencias que les atribuyen la legislación vigente de Régimen Local.

c) Corresponde al Gobierno dictar las normas sobre traspaso de competencias desde la Administración central. De acuerdo con estas normas, se establece una Comisión Mixta Estado-Región para proponer las competencias que se traspasan, al Gobierno, el cuál las aprueba mediante Real Decreto.

.- En materia de organización administrativa, los Entes preautonómicos carecen, al menos en principio, de funcionarios propios, correspondiendo su gestión a los funcionarios estatales y locales, que, aunque dependen funcionalmente de los referidos Entes, mantienen su vinculación orgánica con la Administración del Es-

tado y les es de aplicación la legislación estatal.

B) EL CONTROL POSTERIOR SOBRE LOS ORGANOS PREAUTONOMICOS Y SUS ACTOS.-

a) El control de los actos y acuerdos de las Administraciones preautonómicas.-

Dado el carácter de actos y acuerdos administrativos que tienen los correspondientes a los órganos preautonómicos, parece obvio que estén sometidos a los medios generales de control de tales actos. En ese sentido, todos los Reales Decretos-leyes constitutivos dejan sentado expresamente que son recurribles ante la Jurisdicción contencioso-administrativa (174), siendo aplicable el régimen general de ésta (175), especialmente su Ley reguladora de 27 de diciembre de 1.956. Lo cuál, por otra parte, quiere decir que los actos de los Entes preautonómicos son firmes en vía administrativa y, por lo tanto, no susceptibles de recurso administrativo ordinario, conforme a lo dispuesto en el art. 37,1 LJ (176).

Por lo que se refiere a las posibles disposiciones de carácter general, pueden ser impugnadas directamente ante la Jurisdicción contencioso-administrativa; de igual forma sería admisible la impugnación de los actos que se produjeran en aplicación de tales disposiciones, todo ello conforme a los requisitos (legitimación, procedimiento, etc.) generalmente establecidos (art. 39. LJ).

Por último, según los Decretos-leyes de constitución de Entes preautonómicos, los actos y acuerdos de sus órganos podrán ser suspendidos por el Gobierno, también de conformidad con la legislación vigente (177). La suspensión no es sino la cesación temporal, provisional o transitoria, de la eficacia del acto o

acuerdo (178); en este caso se alude a la suspensión por el Gobierno en los términos de las normas vigentes, generales y locales, lo que necesita algunas aclaraciones:

1º) No se trata de la suspensión del acto o disposición recurrido en vía contencioso-administrativa, y decretada por el Tribunal, en los términos del art. 122 LJ, norma, por lo demás, aplicable en el caso que nos ocupa.

2º) Tampoco cabe hablar de la suspensión prevista en el art. 116 L.P.A., porque en este supuesto la competencia para suspender el acto corresponde a la autoridad administrativa encargada de resolver cualquier recurso administrativo interpuesto contra el acto, puesto que, como hemos visto, los actos de los órganos preautonómicos agotan la vía administrativa y no pueden ser recurridos en ella.

3º) La suspensión en cuestión parece más bien reconducirse a la suspensión prevista para los actos y acuerdos de las Corporaciones Locales en los arts. 362 a 365 LRL, dentro del marco general de los poderes de tutela que el ordenamiento jurídico atribuye a la Administración del Estado sobre los entes locales (179).

b) El control de los órganos de los Entes preautonómicos.-

Disponen los Decretos-leyes constitutivos que los órganos de gobierno de los Entes preautonómicos podrán ser disueltos por el Gobierno por razones de seguridad del Estado (180). La "disolución" estaba ya prevista respecto a Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales en la L.R.L. (arts. 422 a 424) (181) para el supuesto de que su gestión "resulte gravemente dañosa para los intereses generales o los de la respectiva entidad local" (art. 422), correspondiendo tal decisión al Consejo de Ministros, a propuesta del de la Gobernación (hoy, parece, Adm. Te-

territorial) (art. 422, 1). La disolución de órganos preautonómicos exige concretar algunas cuestiones:

1) Órgano competente.

El único órgano competente para decretar la disolución es el Gobierno.

2) Alcance de la disolución.

Según los términos literales de los Decretos-leyes constitutivos es claro que sólo se disuelven los órganos de gobierno de los Entes preautonómicos y no los Entes mismos (182), lo cual puede plantear la situación de una entidad preautonómica sin órganos de gobierno. Tal circunstancia podría resolverse mediante algunas fórmulas (183), que, sin embargo, en la práctica carecerían de virtualidad, pues el planteamiento de una posible disolución por razones de seguridad del Estado nos situará en el ámbito de las situaciones de excepción previstas en la Constitución, en las cuáles la existencia misma de los regímenes preautonómicos carecería de sentido.

3) Causa.-

La causa habilitante de la disolución serían "razones de seguridad del Estado", concepto jurídico indeterminado, a apreciar por el Gobierno, lógicamente sometido al control jurisdiccional, y, sobre todo, al control político por el Parlamento.

4) Forma.

La Constitución no señala nada acerca del procedimiento formal de la disolución, por lo que debe entenderse aplicable lo dispuesto en la legislación de régimen local (arts. 397-402 Regl. Organización, funcionamiento y régimen jurídico).

8. EL SIGNIFICADO JURIDICO Y POLITICO DE LOS REGIMENES PREAUTONOMICOS.-

El establecimiento de los regímenes preautonómicos no fue sino una manifestación en el ámbito de la organización territorial de la política reformista y gradual emprendida por el Gobierno Suarez. Si en su Declaración programática había proclamado ya la necesidad de la institucionalización de las autonomías regionales, también era consciente de que la definitiva estructuración territorial del Estado, sobre la base del reconocimiento de esa autonomía, sólo era posible a través de la Constitución. Cabía, eso sí, ir preparando el camino, acudiendo a fórmulas de transición desde la legalidad vigente; legalidad que permitía realizar transferencias de actividades de la Administración del Estado y de las Diputaciones a entidades de distinto ámbito territorial. Las "preautonomías", concretadas en lo que SOI denomina "preestatutos", no son sino una fórmula de descentralización administrativa (184) limitada, pero considerada como "necesaria" para autonomías más amplias que permite ganarse el derecho al autogobierno con una administración eficaz de los servicios que se transfiere y prepara la aplicación de aquellos principios más amplios que se iban a establecer la Constitución" (185). En cualquier caso, no puede dejar de olvidarse que a la entrada en vigor de la Constitución, la mayor parte del territorio español gozaba de un régimen provisional de autonomía, que adelantó en cierta manera los principios constitucionales de la organización territorial (186), y aunque los Decretos-leyes de constitución declaraban, en sus Exposiciones de motivos, que no prejuzgaba ni condicionaba el contenido de la Constitución en materia de autonomía, no puede negarse su influencia o condicionamiento en alguna medida (187); no en vano el propio texto constitucional reconocía su existencia y les atribuía algunas funciones, adquiriendo así cierta relevancia constitucional. Veamos, en esta perspectiva, cuál ha sido el significado de las preautonomías en ese camino hacia la regióna

lización definitiva:

a) La preparación de la eficacia funcional de las Comunidades Autónomas.-

La creación y el funcionamiento de los Entes preautonómicos permiten que las futuras Comunidades Autónomas no nazcan en el vacío. Esa función preparatoria se consigue, en primer lugar, mediante la asunción progresiva de competencias desde la Administración del Estado, acompañada del correspondiente traspaso de los medios personales y materiales, de forma que cuando la Región alcance su autonomía estatutaria contará con unas competencias propias y con una infraestructura organizativa y de personal, experimentada en la gestión de aquéllas (188). En ese sentido, sería conveniente que el sistema de transferencias previa propuesta de la Comisión Mixta fuera sustituida por un procedimiento de generalización y homogeneización de las transferencias a todos los Entes preautonómicos en el marco del art. 143 de la Constitución (189). Todo ello redundaría en una mayor eficacia en la gestión de los servicios, una vez aprobado el Estatuto de Autonomía; en este tema habría que distinguir: dos ámbitos de influencia:

1) Organización.-

Es evidente que el establecimiento de los regímenes preautonómicos ha supuesto la creación de un nuevo nivel administrativo de carácter territorial. A la Administración del Estado y la Administración Local (art. 1, 2 LJ) se viene a sumar la Administración de los Entes Preautonómicos (190), lo que implica modificaciones importantes en todo el aparato organizativo del Estado (191), condicionando además la definitiva organización administrativa de las comunidades territoriales (192).

2) Personal.-

La gestión administrativa de los Entes preautonómicos ha sido encomendada a funcionarios estatales y locales; empero, la actual regulación de este personal al servicio de los Entes preautonómicos es provisional y no parece que vaya a consolidarse en las Comunidades Autónomas; en cualquier caso, dadas las ambigüedades constitucionales en este vidrioso tema, la polémica será aguda y habrá de esperarse a las soluciones que puedan adoptarse (193).

b) La profundización de la voluntad popular de autogobierno.-

Las preautonomías pueden suponer una primera aproximación de los ciudadanos (particulares y funcionarios) y las instituciones a los nuevos centros de poder, diferentes de los secularmente establecidos, favoreciendo la progresiva conciencia popular de la autonomía, eliminando resistencias explicables y favoreciendo la resolución de los problemas más cotidianos.

c) El reclutamiento de una clase política eficaz y responsable.-

Es evidente que los órganos de gobierno y administración de los Entes preautonómicos exigen una selección de dirigentes y su progresiva experimentación, enfrentándose poco a poco con los problemas políticos locales y facilitando, así, su futura eficacia al frente del Gobierno y la Administración autónomas. Además, la composición interpartidista de tales órganos y la estructura bilateral (Región/Estado) de las Comisiones Mixtas que se establecen, favorecen la negociación, preparan la solidaridad como vínculo de unidad con el Estado y constituyen un freno a aspiraciones maximalistas de algunos sectores (194).

d) El impulso del proceso autonómico, mediante su iniciativa.-

La Constitución, consciente del hecho "preautonómico", ha reconocido la existencia de los Entes de este carácter, otorgándoles facultades de iniciativa de los procesos de acceso a la autonomía que regula el mismo texto constitucional. Ya vimos cómo (a través de las Disp. transitorias primera y segunda), los órganos de gobierno de los Entes preautonómicos pueden ejercer la iniciativa autonómica, sustituyendo a las entidades a las que, en principio, correspondía con carácter general; e, incluso, en algunos casos específicos, iniciar la asunción de la plenitud de competencias permitidas constitucionalmente. Pero, además, si esa facultad tenía, teóricamente, puro carácter potestativo, la misma Constitución "sanciona" con su disolución a aquellos órganos preautonómicos que en un plazo de tres años no la ejerzan (disp. transitoria séptima). Con ello, el procedimiento de acceso a la autonomía en principio excepcional, se convierte en el ordinario para la casi totalidad del territorio español.

e) La delimitación del mapa territorial español.-

Esta función de los Entes preautonómicos va lógicamente unida a la anterior. Es sabido que nuestra Constitución (en contra, por ejemplo, de la italiana) no enumera las regiones españolas, como consecuencia del principio de voluntariedad en el acceso a la autonomía, siguiendo en tal sentido a la Constitución de 1.931 (195). No obstante, a la entrada en vigor de nuestra norma fundamental la mayor parte del territorio español se encontraba incorporada a uno de los trece regímenes preautonómicos existentes, y si bien es cierto, que, en teoría, esta circunstancia no prejuzgaba la definitiva delimitación territorial de España (196), es obvio que, en la práctica, constituye un esbozo -con los matices y ajustes que se quiera- de lo que ha de ser el definitivo mapa territorial español (197), máxime teniendo en cuenta que:

1°.- El funcionamiento de los regímenes preautonómicos implica la puesta en marcha de una infraestructura preparatoria de la regionalización estatutaria (organización, trasposos de competencias, etc.).

2°.- La Constitución misma reconoce la iniciativa autonómica por parte de los organismos preautonómicos, lógicamente en relación con los territorios comprendidos actualmente en ellos (198), es decir, aceptando la identidad territorios con régimen preautonómico/Comunidades Autónomas (199).

NOTAS

- (1) Una O.M. de 3-XII-1975 (B.O.E., n°. 296, 10-XII-1975) fija la composición de esta comisión.
- (2) "La regionalización comienza por el fortalecimiento de la institución provincial, y sólo sobre los expresos deseos de ésta y su voluntad asociativa puede alcanzarse una solución que sienta las bases de una región auténtica y apoyada en necesidades y aspiraciones reales" (Cit. en F. LLISSET, "La significación político-administrativa de la región.. .", op. cit, p. 57).
- (3) Cit. por el texto publicado en el diario "Pueblo", 17-VII-1976, p. 5.
- (4) De acuerdo con la nueva normativa del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el concierto económico con Alava fué modificado por R.D. 262/1979, de 19-enero (B.O.E., 17-febrero-1979) y desarrollado por O.M. de 21-mayo-1979 (B.O.E., 29-junio-1979).
- (5) B.O.E., n°. 65, 17-marzo-1977.
- (6) T.R. FERNANDEZ hace notar que esta última previsión motivó la protesta oficial de la Diputación Foral ("Aspectos institucionales del regionalismo", op. cit, p. 343).
- (7) B.O.E., n°. 65, 17-marzo-1977.
- (8) L. SANCHEZ AGESTA, El sistema político de la Constitución española de 1978, Ed. Nacional, Madrid, 1980, p. 52.
- (9) T.R. FERNANDEZ, "Aspectos institucionales del regionalismo", op. cit, pp. 344-345.
- (10) En general, sobre esta Ley, F. GONZALEZ NAVARRO, La nueva Ley Fundamental para la Reforma Política, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1977; P. LUCAS VERDU, La octava Ley Fundamental. Crítica jurídico-política de la reforma Suárez, Tecnos, Madrid, 1976; P. PEREZ TREMPES, "La Ley para la Reforma Política", Revista de la Facultad de Derecho. Universidad Complutense, n°. 54, 1978; L. SANCHEZ AGESTA, El sistema político de la Constitución española de 1978, op. cit, pp. 37 ss.
- (11) Cit. en P. LUCAS VERDU, La octava Ley Fundamental..., op. cit, p. 104. El anuncio en el preámbulo de la institucionalización de las peculiaridades regionales es considerado por el profesor SANCHEZ AGESTA como "uno de los hechos políticos de mayor trascendencia constitucional" (El sistema político de la Constitución española de 1978, op. cit, p. 51).
- (12) Esa es la opinión de S. VARELA ("El problema regional en la II República española", op. cit, p. 13), T.R. FERNANDEZ ("Aspectos institucionales

les del regionalismo", op. cit, pp. 346-347) y E. LINDE, ("La ideología regionalista", op. cit, pp. 257 ss.

- (13) En el País Vasco recobra su tradicional importancia el democristiano Partido Nacionalista Vasco (P.N.V.), surgiendo coaliciones de izquierda radical como Euskadiko Eskerra y Herri Batasuna. En Cataluña, junto a la histórica "Esquerra Republicana" (centro-izquierda), hacen partidos más conservadores como "Convergencia Democrática" y "Unio Democrática de Catalunya". En Galicia proliferan minúsculos grupos de extrema izquierda, de escasa incidencia electoral y con fuerte implantación en algunos círculos de intelectuales, recogiendo en ocasiones denominaciones y planteamientos anteriores (Union do Pobo Galego, Partido Galeguista, etc).
- (14) Así, en Andalucía ("Partido Socialista de Andalucía", grupo nacionalista con cierto matiz centro-izquierdista; o el "Partido Social Liberal Andaluz", moderado, e integrado posteriormente en U.C.D.) o en Aragón (el conservador regionalista "Partido Regionalista Aragonés").
- (15) Así, la Minoría Catalana, integrada por la coalición "Convergencia i Unió" (CIU), obtuvo un 3'7 % de votos y 14 Diputados; el P.N.V. , 1'7 % de votos, 8 diputados y 9 senadores; "Entesa des Catalans", 14 senadores, más 9 Senadores Vascos (Datos recogidos en L. SANCHEZ AGESTA, El sistema político de la Constitución española de 1978, p. 50.
- (16) En Cataluña, por ejemplo, el lema básico había sido: "libertad, amnistía y Estatuto de Autonomía" (L. LOPEZ RODO, Las autonomías, encrucijada de España, op. cit, p. 23).
- (17) Si bien en las nacionalidades históricas, la petición de autonomía tenía como objeto básico la recuperación de su identidad política, en muchas otras zonas españolas, ese planteamiento se combinaba con reivindicaciones sociales y económicas, nacidas de un postrero subdesarrollo (Castilla, Extremadura, Andalucía etc).
- (18) A la bibliografía citada en el capítulo precedente, puede añadirse, a título de ejemplo, la recogida en F. GARCIA FERNANDEZ, "Repertorio bibliográfico sobre federalismo, nacionalismo y regionalismo", op. cit, pp. 277 ss.
- (18 bis) Además de la atención que prestan a este tema las obras generales puede verse "TOMAS MORO" , "Autonomías y preautonomías", YA, 4-diciembre-1978; J. FERRANDO BADIA, "Del Estado unitario al Estado autonómico: su proceso", Rev. Dep. D. Político, U.N.E.D., núm. 5, 1979-80, pp. 7-19; y "Las Comunidades preautonómicas", R.E.R., núm. 2, 1980, pp. 203-240; y YA, 23-diciembre-1978, pp. 7-8; J. GARCIA FERNANDEZ, "Crónica de la descentralización: el panorama descentralizador al acabar 1980" (I), R.E.P., núm. 17, sept-oct, 1980, pp. 175-202; J.M. GIL ROBLES, La aventura de las autonomías, Rialp, Madrid, 1980, en esp. pp. 23-33; E. GIZZI, "Il regionalismo spagnolo fra 'preautonomia' e 'autonomia'", en Stato e Regione, núm.3, 1979, pp. 41 ss; H. GOMEZ DE LAS ROCES, "Los regímenes preautonómicos y la Constitución", en el vol. col. La Consti-

- tución española y las fuentes del Derecho*, I.E.F., Madrid, 1979, II, pp. 949 ss; A. GONZALEZ, "Las preautonomías regionales", *RDPub*, núm. 75, 1979, pp. 343-398 (breve comentario y textos integros de los Decretos-Leyes de preautonomía); S. MUÑOZ MACHADO, "La experiencia de los regímenes provinciales de autonomía", *R.E.D.A.*, núm. 28, enero-marzo, 1981, pp. 139 ss; y *Derecho Público...*, op. cit., I, pp. 114-133; A. SOI, "Le preautonomie regionali nella transizione istituzionale spagnola", *R.T.D.P.*, núm. 3, 1978; J. DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, *El régimen constitucional español*, op. cit., II, pp. 334-336.
- (19) El sistema de "regímenes preautonómicos" nace vinculado a la designación como Ministro adjunto al Presidente, de Manuel CLAVERO AREVALO. El término "preautonomía" ha sido criticado por algunos autores; incluso ARANGUREN señala que constituye "una invención verbal que no está en el museo del lenguaje que es el diccionario" (EL PAIS, 18-II-1978).
- (20) Exposición de motivos del Real Decreto-Ley 4/1977, de 29 de septiembre, sobre restablecimiento provisional de la Generalidad de Cataluña, y Real Decreto-Ley 1/1978, del de enero, por el que se aprueba el régimen preautonómico para el País Vasco. En similares términos se manifiestan los Decretos-Leyes constitutivos de los restantes entes preautonómicos.
- (21) Por todos, E. ALVAREZ CONDE, *Las Comunidades Autónomas*, Madrid, Ed. Nacional, 1980, p. 31; e Hipólito GOMEZ DE LAS ROCES, "Los regímenes preautonómicos y la Constitución", en la obra colectiva *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, II, I.E.F., Madrid, 1979, p. 954.
- (22) José Luis PRADA FERNANDEZ DE SANMAMED y Aureliano YANES HERREROS, "Los regímenes autonómicos provisionales", en *Federalismo y regionalismo*, C.E.C., Madrid, 1979, pp. 627 ss.
- (23) "Los diversos regímenes autonómicos italianos están preconfigurados por el Estatuto de Sicilia, que contiene el máximo de las competencias cedidas por el Estado a las regiones autónomas" (J.L. PRADA y A. YANES, "Los regímenes autonómicos provisionales", op. cit., p. 633).
- (24) Según J.L. PRADA y A. YANES (op. cit., pp. 637-639) todos estos supuestos presentan en común su establecimiento por un acto final de concesión por el poder central tras una negociación del Gobierno con las fuerzas regionales. Sin embargo, pueden señalarse diferencias entre ellos; en Sicilia, la autonomía provisional fue anterior a la Constitución y se recogió en un Estatuto; la experiencia catalana también tuvo carácter previo a la Constitución de 1931, sin aparecer plasmada estatutariamente (en ambos casos supusieron un condicionamiento del poder constituyente por la actuación de órganos no legitimados democráticamente). Finalmente, en el caso portugués, la autonomía provisional ha sido posterior a la Constitución de 1976 y recogida en el correspondiente Estatuto.

- (25) Con anterioridad se había creado el cargo de Ministro adjunto al Presidente para las regiones (R.D. 1558/1977, 4 julio), cuya estructura orgánica aparece regulada por el R.D. 1692/1977, 11 julio, por el que se dictan medidas urgentes de organización en la Presidencia del Gobierno (B.O.E., 12-julio-1977) (arts. 3º y 4º). Para el cargo se designó a Manuel CLAVERO AREVALO, Catedrático de Derecho Administrativo en Sevilla y antiguo Presidente del Partido Social-Liberal Andaluz (PSLA), integrado posteriormente en la coalición U.C.D.
- (26) Ver Isidro MOLAS, "EL proceso de restablecimiento de la Generalidad de Cataluña", en Federalismo y regionalismo, op. cit, pp. 519 ss; y F. RICCIU, "I Catalani attendono l'autonomia", Relaz internaz, nº. 40, 1977, p. 931, y "'Generalitat' con Tarradellas in Catalunya", Relaz. internaz, nº. 41, 1977, p. 955.
- (27) B.O.E., nº. 238, 5-octubre-1977. En el mismo Diario se publica, como norma de desarrollo, el R.D. 2543/1977 de 30 de septiembre.
- (28) L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político de la Constitución española de 1978, 1980, p. 52.
- (29) L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político de la Constitución española de 1978, op. cit, p. 52.
- (30) L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político de la Constitución española de 1978, op. cit, p. 53.
- (31) L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político de la Constitución española de 1978, op. cit, p. 53.
- (32) L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político de la Constitución española de 1978, p. 53. En igual sentido afirma A. SOI que las preautonomías representan una respuesta que en cierto modo anticipa las fórmulas constitucionales, constituyendo así un "sensible progreso" en la dirección de constituir un sistema "real" de autonomía territorial ("Le preautonomie regionali nella transizione istituzionale spagnola", Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, nº. 3, 1978, p. 1080).
- (33) Esta eclosión regionalista es criticada duramente por LOPEZ RODO. (Las autonomías, encrucijada de España, op. cit, pp. 24 ss).
- (34) Son éstos por orden de implantación:
- País Vasco. R.D-L. 1/1978, 4 enero; y R.D. 1/1978, 4 enero; y R.D-L. 2/1978, 4 enero, por el que se regula el procedimiento para adoptar las decisiones relativas a Navarra (B.O.E., nº. 5, 6-enero-1978).
 - Galicia. R.D-L. 7/1978, 16 marzo y R.D. 474/1978, 16 marzo (B.O.E., nº. 66, 18-marzo-1978).
 - Aragón. R.D-L. 8/1978, 17 marzo, y R.D. 475/1978, 17 marzo (B.O.E., nº. 66, 18-marzo-1978).

- Canarias. R.D-L. 9/1978, 17 marzo, y R.D. 476/1978, 17 marzo (B.Ø.È., n°. 66, 18-marzo-1978).
- Faís Valenciano. R.D-L. 10/1978, 17-marzo, y R.D. 477/1978, 17 marzo (B.Ø.È., n°. 66, 18-marzo-1978); modif. por R.D-Ley 12/1981, de 20 de agosto (B.Ø.È., núm. 205; 27-agosto-1981).
- Andalucía. R.D-L. 11/1978, 27-abril, y R.D. 832/1978, 27-abril (B.Ø.È., n°. 101, 28-abril-1978).
- Archipiélago balear, R.D-L. 18/1978, 13-junio, y R.D. 1517/1978, 13 junio (B.Ø.È., n°. 155, 30-junio-1978).
- Extremadura. R.D-L. 19/1978, 13 junio, y R.D. 1518/1978, 13 junio (B.Ø.È., n°. 155, 30-junio-1978).
- Castilla y León. R.D-L. 20/1978, 13 junio, y R.D. 1519/1978, 13 junio (B.Ø.È., n°. 155, 30-junio-1978).
- Asturias. R.D-L. 29/1978, 27 septiembre, y R.D. 2405/1978, 29 septiembre (B.Ø.È., n°. 242, 10-octubre-1978).
- Murcia. R.D-L. 30/1978, 27 septiembre, y R.D. 2406/1978, 29 septiembre (B.Ø.È., n°. 242, 10-octubre-1978).
- Castilla-La Mancha, R.D-L. 32/1978, 31 octubre, y R.D. 2692/1978, 31 octubre (B.Ø.È., n°. 273, 15-noviembre-1978).

Estas normas se encuentran recopiladas en el vol. Regímenes preautonómicos, Servicio Central de Publicaciones, Madrid, últ. edic. 1980 (prólogo de CLAVERO AREVALO); Antonio GONZALEZ, "Las preautonomías regionales", RDPub, n°. 75, 1979, pp. 343-398; y L. LOPEZ RODO, Las autonomías, encrucijada de España, op. cit, pp. 291 ss.

- (35) Véase, infra, pp. 199 ss.
- (36) J. FERRANDO BADIA, "Del Estado unitario al Estado autonómico: su proceso", Rev. Dep. Ø. Político, U.N.E.D., n°. 5, 1979-80, p. 8; véase, también, su artículo "Las comunidades preautonómicas", YA, 23-XII-1978, pp. 7-8.
- (37) "Los regímenes preautonómicos y la Constitución", op. cit, pp. 947 ss.
- (38) Ibidem, p. 960.
- (39) Ibidem, p. 956.
- (40) Ibidem, p. 961.
- (41) Ibidem, p. 962.

- (42) Ibídem, p. 962. También adopta esta postura crítica de la técnica del Decreto-Ley, en lugar de una ley aprobada por el procedimiento de urgencia ALVAREZ GENDIN, "Autonomías regionales. La Junta General del Principado y la problemática asturiana", El Consultor, CXXV aniversario, 1852-1977, Madrid, 1978, pp. 5-6.
- (43) Ibídem, p. 962.
- (44) Ibídem, p. 963.
- (45) Ibídem, p. 964.
- (46) Véanse las críticas de LOPEZ RODO (Las autonomías, encrucijada de España, op. cit, pp. 24 ss).
- (47) Véase, a título de ejemplo, el preámbulo del D-Ley sobre Galicia.
- (48) Javier SALAS, Los Decretos-leyes en la Constitución española de 1978, Civitas, Madrid, 1979, pp. 29 ss.
- (49) C. MIELE, "La regione", citado en P. CALAMANDREI y A. LEVI, Comentario, pp. 230 ss; P. VIRGA, Diritto Costituzionale, Milán; G. BALLASORE PALLIERI, Diritto Costituzionale, Milán, 1953 y O. RANELETTI, Instituzioni, vol. II.
- (50) E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit, p. 35.
- (51) "Del Estado unitario al Estado autonómico: su proceso", cit, pp. 8-9.
- (52) Las Comunidades Autónomas, op. cit, p. 36.
- (53) J. FERRANDO, "Del Estado unitario...", op. cit, p. 8-9; E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit, p. 36.
- (54) Esta es, p.e. la opinión de FERRANDO ("Del Estado unitario...", cit, p. 9) y ALVAREZ CONDE (Las Comunidades Autónomas, op. cit, p. 36), quien no obstante admite ciertas cautelas, afirmando que aún admitiendo la relevancia constitucional de los entes preautonómicos, no puede tener comparación con otros entes de relevancia constitucional, como son los municipios, las provincias y las Comunidades Autónomas.
- (55) El concepto debe predicarse de los "órganos" de los entes preautonómicos y no de los entes mismos, a los que no se refieren ni las normas constitutivas ni la Constitución, de donde cabría deducir que se tratan de meras demarcaciones territoriales donde ejercen sus funciones los órganos de gobierno y de administración.
- (56) J. FERRANDO, "Las Comunidades preautonómicas", cit, pp. 7-8.
- (57) L. VANDELLI, L'ordinamento regionale spagnolo, Giuffrè, Milán, 1980, pp. 92-93.
- (58) Es el caso de Madrid con respecto a Castilla-Mancha (art. 2º/disposi-

ción adicional).

- (59) A juicio de LOPEZ RODO, el mapa de las preautonomías no ha tenido en cuenta el vigente Decreto de 30-XI-1833 que siguió reconociendo la configuración de las regiones españolas imperante en el primer tercio del siglo XIX, confirmadas en el art. 122 de la Const. de 1931 y en los arts. 10 y 11 de la Ley de 14-junio-1933 del Tribunal de Garantías Constitucionales, así como el Acuerdo con Suiza de 9-IV-1974, ratificado el 25-VIII-1975 sobre denominaciones de origen (*Las autonomías, encrucijada de España*, op. cit, p. 39). Estas consideraciones pueden admitirse a efectos descriptivos, pero desde una perspectiva técnico-jurídica, es argumento de dudosa validez, pues la nueva delimitación territorial se ha realizado por Decreto-Ley, norma de superior rango al mencionado Decreto de 1833 (art. 17 FE y arts 23 y 26 a 30 LRJ).
- (60) *L'ordinamento regionale spagnolo*, op. cit, p. 93.
- (61) No obstante, las decisiones en este tema pueden en algún caso resultar polémicas; así, en Galicia el Ayuntamiento de La Coruña ha interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la decisión de la Junta de designar como sede provisional a Santiago de Compostela.
- (62) L. LOPEZ RODO, *Las autonomías, encrucijada de España*, op. cit, pp. 24 ss; H. GOMEZ DE LAS ROCES, "Los regímenes preautonómicos y la Constitución", op. cit, pp. 960 ss.
- (63) *Las Comunidades Autónomas*, op. cit, p. 37.
- (64) La idea está ya presente en las Exposiciones de motivos de los correspondientes Decretos-Leyes.
- (65) Los términos utilizados no coinciden estrictamente en todos los Decretos-Leyes, aunque recogen la misma idea: art. 1º,1 Cataluña; art. 1º, 2 País Vasco; disp. final 3º, Galicia; disp. final 3º, Aragón; disp. final 3º, País Valenciano; disp. final 3º, Andalucía; disp. final 3º, Baleares; disp. final 3º y art. 1º, segundo, Extremadura; art. 1º,2 Castilla-León; disp. final 3º, Asturias; disp. final 3º, Murcia (No lo indica el de Castilla-Mancha). El Vaso no hace referencia a la Constitución como marco de la autonomía futura.
- (66) La Constitución habla de disolución de los "organismos provisionales autonómicos" y no menciona a los "entes preautonómicos", lo que podría inducir a pensar que la disolución, en algunos supuestos, no afecta a éstos últimos. (Cfr. ALVAREZ CONDE, op. cit, p. 44).
- (67) Aprobación "conforme a esta Constitución", dice la Disp. tº 7º a. Esta declaración, según ALVAREZ CONDE (*Las Comunidades Autónomas*, op. cit, p. 45) "constituye una verdadera redundancia, pues si los estatutos no se aprobaran conforme a la Constitución serían inconstitucionales". Ciertamente, quizá se trata de una cláusula de estilo, aunque deja claramente sentado el principio de que no hay autonomía fuera de la Constitución.

- (68) Sabemos que una norma puede tener marcada la cesación de su vigencia desde el mismo instante de su promulgación, bien por fijación de un plazo concreto o por dictarse ligada a cierto fin o acontecimiento, de forma que la norma queda derogada si aquél transcurre o éstos acontecen (M. ALBALADEJO, *Derecho Civil*, Bosch, Barcelona, 1970, I, p. 134). Y ésta última es la vía utilizada por la Constitución para señalar la vigencia de los regímenes preautonómicos.
- (69) E. ALVAREZ CONDE, *Las Comunidades Autónomas*, op. cit, p. 44.
- (70) El C.G.V. es el órgano preautonómico del País Vasco.
- (71) *Las Comunidades Autónomas*, op. cit, p. 46.
- (72) "Los Estatutos de las Comunidades Autónomas y el principio de autogobierno", *D.A.*, n.º. 182, 1979, p. 133.
- (73) *Las Comunidades Autónomas*, op. cit, p. 46.
- (74) La afirmación debe matizarse en el caso de la Generalidad provisional de Cataluña por las razones que luego se señalarán; véase sobre el tema, A. SOI, "Le preautonomie regionali nella transizione istituzionale spagnola" cit, p. 1083.
- (75) *Los órganos de gobierno de los regímenes preautonómicos*, Ministerio para las Regiones, Madrid, 1978.
- (76) L. VANDELLI, *L'ordinamento regionale spagnolo*, op. cit, pp. 96-97.
- (76 bis) El R.D-Ley 4/1981, de 27 de febrero, sobre las modificaciones de los requisitos para formar parte de los órganos de gobierno de los Entes Preautonómicos (B.O.E. 28-febrero-1981) dispuso, con carácter general, que "no será necesaria la condición de miembro de las Cortes Generales, para ser Presidente o formar parte de los distintos órganos de gobierno de los Entes preautonómicos" (art. 1º).
- (77) En Murcia habría que añadir un número igual de representantes del territorio elegidos por los parlamentarios (art. 4, 1º).
- (78) Salvo en Andalucía (de 31 a 15)
- (79) L. VANDELLI, *L'ordinamento regionale spagnolo*, op. cit, p. 97.
- (80) La norma estaba presumiblemente pensada para el caso de Carlos GARAI-COECHEA, presidente del Consejo General Vasco y parlamentario foral navarro.
- (81) Desde las elecciones locales de 1979, el Consejo Regional de Murcia puede funcionar en Pleno y en Comisión Permanente (art. 4º, segundo, último párrafo).
- (82) Los Decretos-Leyes constitutivos suelen hablar de Pleno, mientras que

la Constitución se refiere al "órgano colegiado superior" (disposición transitoria primera). La expresión "órgano colegiado fundamental" es utilizada por VANDELLI (op. cit, p. 94).

- (83) art. 3, Galicia; art. 2, Canarias; art. 3, Baleares.
- (84) art. 3, Cataluña; art. 4, País Vasco; art. 4, Aragón; art. 4, País Valenciano.
- (84 bis) El número de miembros de los órganos preautonómicos es muy diverso y parece no estar en función de la población ni del número de provincias integradas en el ente (así el C.G.V. tiene menos componentes que el Consejo asturiano, que representando a una sola provincia cuenta con 28 miembros), sino -dice VANDELLI (op. cit, p. 98)- según el diseño institucional perseguido. Por eso -continúa el citado autor- en algunos casos el órgano preautonómico viene configurado como "una especie de consejo ejecutivo ampliado, con un número bastante restringido de miembros (18-19) de los cuáles algunos están dotados de competencia propias" (v.g. País Vasco, Galicia, Aragón, País Valenciano), mientras en otros casos el órgano fundamental posee dimensiones más amplias, que implican un posterior y más reducido órgano ejecutivo, cuyos miembros son designados por el primero (Canarias, Andalucía, Murcia, Castilla-Mancha y Castilla-León, el caso más numeroso con 88 miembros). En suma, para VANDELLI (op. cit, p. 98) el equilibrio entre los parlamentarios y los representantes locales refleja adecuadamente la concepción de los entes preautonómicos como entidades de negociación, de cara a la preparación paulatina de la regionalización que iba dibujándose en la Constitución (ver composición definitiva de los órganos en VANDELLI, op. cit, pp. 98-99, nota 44). En cualquier caso, y con una u otra dimensión cuantitativa, el órgano plenario aparece dotado del mayor grado de representatividad en el ámbito de las preautonomías (VANDELLI, op. cit, p. 99), lo que explica, por otra parte, que a él se refiera la Constitución en relación con las facultades de iniciativa autonómica de los entes preautonómicos.
- (85) El término "órgano colegiado restringido" es empleado por VANDELLI (op. cit, p. 99). La denominación en los Decretos-Leyes no es uniforme; se habla de consejeros en el País Vasco, Aragón y País Valenciano; de Consejo permanente en Canarias y Andalucía; de Junta de Consejeros, en Castilla-León; y de Consejo ejecutivo en la región castellano-manchega.
- (86) La designación corresponde, especialmente, a las Diputaciones Provinciales; véase, v.g. art. 5º, 2 Andalucía; art. 5, 1º, B, Castilla-Mancha; art. 4, Castilla-León; art. 4, 1º, Canarias.
- (87) *L'ordinamento regionale spagnolo*, op. cit, pp. 100-101.
- (88) art. 5º, Cataluña; art. 5º, 2 País Vasco; art. 6º, Galicia; art. 7º, Aragón (sólo los consejeros parlamentarios); art. 5º, Canarias; art. 7º, País Valenciano (sólo los consejeros parlamentarios); art. 7º, Andalucía; art. 6º, Baleares; art. 4º, Extremadura; art. 7º, Castilla-

León; art. 6º, Asturias; art. 6º, 3 Murcia; art. 8º, Castilla-Mancha.

- (89) Ver en ese sentido, art. 5º, 2 País Vasco; art. 7º, Aragón; art. 5º, Canarias; art. 7º, País Valenciano; art. 6º, 3 Murcia (habla claramente de designación por el Pleno). En los demás casos no se menciona el tema.
- (90) *L'ordinamento regionale spagnolo*, op. cit, p. 102.
- (91) Véase las normas sobre incompatibilidades.
- (92) En Cataluña, el Presidente de la Generalidad es nombrado por Real Decreto aprobado en Consejo de Ministros a propuesta del Presidente del Gobierno (art. 4º).
- (93) El Presidente de la Junta de Extremadura, dice el art. 3º, 1, d) será elegido por unanimidad por la Junta, y, en su defecto, será un parlamentario elegido por mayoría simple por los parlamentarios que formen parte de dicha Junta. Este criterio sólo se aplica antes de las elecciones locales de 1979, celebradas las cuáles el Presidente es elegido por y entre todos los miembros del Consejo o Junta preautonómica.
- (94) Este criterio sólo se aplica antes de las elecciones locales de 1979, celebradas las cuáles el Presidente es elegido por y entre todos los miembros del Consejo o Junta Preautonómica.
- (95) Este criterio sólo se aplica antes de las elecciones locales de 1979, celebradas las cuáles el Presidente es elegido por y entre todos los miembros del Consejo o Junta Preautonómica.
- (96) Este criterio sólo se aplica antes de las elecciones locales de 1979, celebradas las cuáles el Presidente es elegido por y entre todos los miembros del Consejo o Junta Preautonómica.
- (97) Véase lo dicho en las notas 93 a 96.
- (98) País Vasco, art. 5º; Galicia, art. 5º; Aragón, art. 6º, 2; Canarias, art. 4, 2º; País Valenciano, art. 6; Andalucía, art. 6º; Baleares, disp. transitoria; Asturias, art. 4º. En Castilla-León, el "órgano supremo de representación" es el Pleno del Consejo General (art. 3); en Castilla-Mancha, el Pleno es el órgano supremo de representación de la Junta (art. 3º), atribuyéndose al Presidente su representación legal (art. 5º, 2).
- (99) Murcia, art. 6º.
- (100) Como han hecho notar los autores; A. SOI, "Le preautonomie regionali...", cit, p. 1081; L. VANDELLI, *L'ordinamento regionale spagnolo*, op. cit, p. 83; A. GONZALEZ, "Las preautonomías regionales", cit. Este carácter de la organización catalana suscitó duras críticas, especialmente desde la izquierda (así, la del PSOE; véase F. RICCIU, "I catalani attendono la autonomia", cit, p. 931). La práctica de la Generalidad provisional

-recuerda VANDELLI (*L'ordinamento...*, op. cit, p. 84) ha venido marcada, de hecho, por la continua polémica entre casi todas las fuerzas políticas presentes en Cataluña -la izquierda, en particular- y el Presidente de la Generalidad, TARRADELLAS, acusado de adoptar decisiones personalistas y autoritarias.

- (101) A. SOI, "Le preautonomie regionali...", cit, p. 1082.
- (102) En su virtud, por R.D.2543/1977, de ¹¹octubre fue nombrado Presidente de la Generalidad, Don Josep TARRADELLAS.
- (103) Obsérvese que en el resto de las regiones corresponde al Pleno (y no al Presidente) la elección de los consejeros y la asignación de sus específicas competencias.
- (104) L. VANDELLI, *L'ordinamento regionale spagnolo*, op. cit, pp. 86-87.
- (105) A. SOI, "Le preautonomie regionali...", cit, p. 1083.
- (106) Este tema, contemplado en la disp. transitoria cuarta de la Constitución (en relación con el régimen estatutario vasco), divide profundamente las fuerzas políticas y aún no ha sido resuelto. Véase L. VANDELLI, *L'ordinamento regionale spagnolo*, op. cit, pp. 86-87.
- (107) A. SOI, "Le preautonomie regionali...", cit, p. 1083.
- (108) A. SOI, "Le preautonomie regionali...", cit, p. 1084.
- (109) Cataluña, art. 6; País Vasco, art. 7; Galicia, art. 7; Aragón, art. 8; Canarias, art. 7; País Valenciano, art. 8; Andalucía, art. 8; Baleares, art. 5; Extremadura, art. 8; Castilla-León, art. 6; Asturias, art. 5; Murcia, art. 5; Castilla-La Mancha, art. 7.
- (110) Las normas aprobadas hasta la fecha han configurado una estructura orgánica muy similar a la de los Departamentos ministeriales de la Administración central.
- (111) Cataluña, art. 1; Galicia, art. 1; Aragón, art. 1; País Valenciano, art. 1; Andalucía, art. 1; Baleares, art. 1; Extremadura, art. 1; Castilla-León, art. 1; Asturias, art. 1; Murcia, art. 1; Castilla-Mancha, art. 1. Como excepción, el Decreto sobre Canarias (art. 1º) no establece esa condición, afirmando sólo que las normas reglamentarias se establecerán por la Junta de Canarias y contendrá el procedimiento para su reforma. El Decreto Vasco no menciona el tema. Por lo demás, aquella exigencia no se explica en casos como Murcia.
- (112) Junto a estas facultades deben tenerse en cuenta la posible asunción de competencias de las Diputaciones, así como las facultades estatales de tutela sobre los entes locales, transferidas con posterioridad; véase infra, pp.195ss
- (113) Esta situación ha sido prevista en varios Decretos de transferencias;

por ejemplo, en relación con la "comisión central de urbanismo" (art. 5.1 R.D 1385/1978 y 32.1 R.D 1981/1978) y las "juntas provinciales de coordinación en materia de transporte" (art. 24, letra A, R.D 2115/1978 y art. 24, letra B, R.D 2488/1978).

- (114) Como señalan A. SOI, "Le preautonomie regionali...", op. cit, p. 1084 y A. GONZALEZ, "Las preautonomías regionales", op. cit, p. 346.
- (115) A. GONZALEZ la califica como "de la mas baja demagogia" ("Las preautonomías regionales", op. cit, p. 346).
- (116) Cataluña, art. 9º; País Vasco, art. 10; Galicia, art. 11; Aragón, art. 12; Canarias, art. 11; País Valenciano, art. 12; Andalucía, art. 12; Baleares, art. 11; Extremadura, art. 9º; Castilla-León, disp. final segunda; Asturias, art. 10; Murcia, art. 10; Castilla-La Mancha, disp. final segunda.
- (117) No obstante, entiende SOI que, dado el carácter abierto y posibilista de los regímenes preautonómicos es prematuro hablar, desde su constitución, de "autonomía descafeinada" ("Le preautonomie regionali...", cit, p. 1087).
- (118) Estos Decretos están enumerados, supra, nota 34.
- (119) Cataluña, art. 3º; País Vasco, art. 3º; Galicia, art. 3º; Aragón, art. 3º; Canarias, art. 3º; País Valenciano, art. 3º; Andalucía, art. 3º; Baleares, art. 3º; Extremadura, art. 3º; Castilla-León, art. 3º; Asturias, arts. 3º-4º; Castilla-La Mancha, arts. 3º-4º; Murcia, arts. 3º-4º.
- (120) Salvo en el País Vasco, en que componen la Comisión 32 vocales (16 representantes del Gobierno y 16 del C.G.V.) (art. 3º).
- (121) En un principio, las distintas Comisiones Mixtas han estado presididas por diferentes miembros del Gobierno; por Decreto de 20 de abril de 1979 se atribuye esta presidencia, con carácter general, al Ministro de Administración Territorial (B.O.E., 26-IV-1979).
- (122) Los grupos de trabajo son horizontales (por grupos de materias: sanidad y seguridad social, economía, etc) y verticales (cuestiones comunes a todas las materias: presupuestos, función pública, etc).
- (123) El plazo de un mes se contaba para Cataluña desde la publicación en el B.O.E. del respectivo Decreto de desarrollo del Decreto-Ley constitutivo (art. 3º, 1, segundo párrafo). La imposibilidad práctica de respetar ese plazo obligó a sustituirlo por el de dos meses (R.D 2717/1977, 2 noviembre; B.O.E., 4-XI-1977).
- (124) Esta situación fue regulada por R.D 2218/1978, 15 de septiembre (B.O.E. 21-septiembre) y, a partir de esta fecha quedó sustraída al acuerdo de las Comisiones Mixtas (art. 4º, 2 Asturias, Murcia y Castilla-La Mancha).

- (125) Sobre las normas de funcionamiento de las Comisiones Mixtas, véase las referentes a la Comisión Estado-Generalidad, modelo de los demás casos, en *Regímenes preautonómicos*, op. cit., pp. 401 ss; así como los comentarios de VANDELLI, *L'ordinamento regionale spagnolo*, op. cit., pp. 110-111.
- (125 bis) El contenido concreto, en ese sentido, de las propuestas aparece detallado en el R.D 2970/1980, de 12 de diciembre, por el que se regula el traspaso de servicios de la Administración del Estado a los Entes Preautonómicos (B.O.E., 20-enero-1981).
- (125 ter) Ver, *infra*. Parte especial, título primero. capítulo primero.
- (126) Véase art. 4 Cataluña, País Vasco, Galicia, Aragón. País Valenciano, Canarias, Andalucía, Castilla-León. Es curioso advertir que frente al carácter obligatorio de la Comisión en las demás regiones, en el País Vasco se adopta la fórmula de autorización al C.G.V. para su constitución (art. 4°).
- (127) El tema ha sido abordado con carácter general en el R.D 2704/1978, 27 octubre, por el que se determina el procedimiento para la ejecución de las transferencias de las Diputaciones Provinciales a los organismos autonómicos (B.O.E., 16-XI-1978). Este procedimiento exige la aprobación por cada una de las Diputaciones afectadas y del órgano competente del ente preautonómico; en caso de observaciones o desacuerdo, decide la Comisión Mixta, cuya propuesta es elevada a la Presidencia del Gobierno, "que someterá al Consejo de Ministros el oportuno proyecto de decreto". Por lo que respecta a los funcionarios de las Diputaciones, su situación ha sido regulada con carácter general en el R.D 1942/1972, 1 junio (B.O.E., 9-VIII-1979).
- (128) Dice GUAITA en ese sentido que tal Comisión Mixta Región-Diputaciones "no tiene ninguna razón de ser; al contrario, pues supone sencillamente una centralización, y de ahí la tenaz resistencia de las Diputaciones a ceder parte de sus competencias (bien menguadas por cierto) al correspondiente organismo regional" ("Las regiones españolas antes y después de la Constitución de 1978, op. cit., p. 602).
- (129) Como reconoce el propio GUAITA ("Las regiones españolas antes y después de la Constitución de 1978", op. cit., p. 601).
- (130) La complejidad de las normas y competencias transferidas impide un examen detallado; pueden verse en *Regímenes preautonómicos*, op. cit., (última ed. 1980) y una síntesis en el diario YA (9, 10 y 11, octubre, 1980).
- (131) E. GARCIA DE ENTERRIA, *Legislación de urbanismo*, B.O.E., octubre, 1980. E. ARGULLOL, "Preautonomía y traspaso de competencias: la Generalidad de Cataluña y sus funciones en materia de urbanismo", *R.D.U.*, n°. 61, enero-febrero, 1979, pp. 39-70.
- (132) Los entes preautonómicos han asumido importantes competencias en rela-

ción con los entes locales, en lo relativo a las circunscripciones, la constitución de formas asociativas de municipios, el control sobre los actos de los entes locales y sobre los órganos de estos entes, con facultades de suspensión y , en algunos casos, de disolución, autorizaciones para la enajenación o cesión de bienes, o relativas a la gestión de los servicios públicos y a la ejecución de obras de competencia municipal y provincial; esto es, las facultades de tutela tradicionalmente reservadas a la Administración del Estado (véase E. GARCIA DE ENTERRIA, *Legislación de régimen local*, B.O.E., Madrid, mayo, 1980; y R. BOCANEGRA SIERRA, "Nueva configuración de la tutela sobre las Corporaciones Locales", *D.A.*, n.º. 182, 1979, pp. 367 ss). Debe recordarse, a propósito de esta parcial sustitución de la Administración central por los órganos preautonómicos que la Ley 47/1978, de 7 de octubre, de derogación de la Ley 41/1975, de 19-noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local, autorizaba al Gobierno para "dejar sin efecto, con carácter general, los procedimientos de fiscalización, intervención y tutela "del Ministerio del Interior sobre las Corporaciones locales, con las excepciones señaladas (art. 2º). El Gobierno ha hecho uso de esta facultad mediante el R.D 1710/1979, de 16 de junio (B.O.E., 14-julio-1979). Sobre este tema, véase L. VANDELLI, *L'ordinamento regionale spagnolo*, op. cit, pp. 116-119.

- (133) *Sistema político de la Constitución española de 1978*, op. cit, p. 349.
- (134) J. LEGUINA VILLA, "Las Comunidades Autónomas", en el vol. col. *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*, dirigido por A. PREDIERI y E. GARCIA DE ENTERRIA, Civitas, Madrid, 1980, p. 763. También para este autor, si bien es un procedimiento formalmente excepcional, en la práctica será el procedimiento "de más fácil y generalizada aplicación".
- (135) Véase lo expuesto sobre las causas de disolución, *supra*, III, 4,
- (136) L. LOPEZ RODO, *Las autonomías, encrucijada de España*, op. cit, pp. 52-61; E. ALVAREZ CONDE, *Las Comunidades Autónomas*, op. cit, pp. 37-39.
- (137) Y decimos "en principio", porque la propia Constitución (disp. transitoria séptima, c) establece una "sanción" al órgano preautonómico que no ejerza su derecho de iniciativa, lo que desvirtúa en gran medida su inicial carácter voluntario.
- (138) De "derecho" la califica la Disp. transitoria séptima c).
- (139) Sobre los problemas que ésta sustitución puede plantear véase E. LINDE, "Los procedimientos de creación de las Comunidades Autónomas", *D.A.*, n.º. 182, pp. 308-309.
- (140) Sobre la no necesidad de sumar acuerdo de las Diputaciones y del órgano preautonómico, véase nota 142.
- (141) "Del Estado unitario al Estado autonómico: su proceso", cit, pp. 14-15.

- (142) Esta es también la opinión, contraria a la de FERRANDO, sostenida por LOPEZ RODO (Las autonomías, encrucijada de España, op. cit, p. 53. La omisión de toda referencia al 151 en la Disp. transitoria primera podría dar lugar a entender que la iniciativa de las Diputaciones no puede ser suplida por el acuerdo del órgano preautonómico. Así ha ocurrido en Andalucía, donde se han sumado los acuerdos de la Junta y de las Diputaciones; requisito innecesario aquél, habiendo acuerdo de éstas (art. 151 Const. y 8.1 Ley Referéndum).
- (143) Las Comunidades Autónomas, op. cit, pp. 38 y 39.
- (144) J. FERRANDO BADIA, "Del Estado unitario al Estado autonómico: su proceso", op. cit, pp. 15-17; E. ALVAREZ CONDE, "Las Comunidades Autónomas", op. cit, pp. 39-43; L. LOPEZ RODO, Las autonomías, encrucijada de España, op. cit, pp. 46-51; E. LINDE, "Procedimientos de creación de Comunidades Autónomas", D.A., n.º. 182, pp. 339-342.
- (145) "Los Estatutos de las Comunidades Autónomas y el principio de autogobierno", D.A., n.º. 182, p. 135. En ese sentido, a juicio de PECES-BARBA, se trata de un "ius singulare" formal ("El sistema de acceso especial: la vía del artículo 151, EL PAIS, 18-I-1980, p. 12). Véase, también, S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas, Civitas, Madrid, 1979 (pp. 19-21), que pone el acento en la "presunción" de capacidad para ejercer el máximo de competencias constitucionalmente posible.
- (146) L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político de la Constitución española de 1978, op. cit, p. 350.
- (147) La expresión es de ALVAREZ CONDE, (Las Comunidades Autónomas, op. cit, p. 39).
- (148) Como es sabido, estas tres regiones votaron afirmativamente sus respectivos Proyectos de Estatutos durante la II República. Precisamente el término "plebiscitar" que utiliza esta Disposición transitoria procede de la Constitución de 1931 (art. 12).
- (149) Véase lo dicho a propósito del titular de la iniciativa contemplada en la Disp. transitoria primera.
- (150) Potestativa, creo, no sólo para usar o no de la disp. transitoria segunda, sino para utilizar ésta o la genérica de la disp. transitoria primera. Esta opción, jurídicamente viable, no parece políticamente posible, dada la presión de las regiones afectadas para lograr precisamente esta concesión constitucional.
- (151) Según ALVAREZ CONDE, esta disposición supone primar a Cataluña, País Vasco y Galicia, lo que explica además -a su juicio- el condicionante vasco y catalán en la elaboración de la Constitución (Las Comunidades Autónomas, op. cit, pp. 41-42).
- (152) El acuerdo del Consejo ejecutivo de la Generalidad de Cataluña fue co-

municado al Gobierno mediante telegrama dirigido a su Presidente (ver texto en L. LOPEZ RODO, *Las autonomías, encrucijada de España*, op. cit., p. 481).

La comunicación ha de hacerse por el Presidente del órgano preautonómico, como representante legal del Ente.

- (153) Aplicación analógica del art. 8, 2 Ley sobre distintas modalidades de referéndum (L.O 2/1980; B.O.E. 23-enero-1980).
- (154) Dice el párrafo segundo: "El proyecto de Estatuto será elaborado de acuerdo con lo establecido en el artículo 151, número 2, a convocatoria del órgano colegiado preautonómico".
- (155) Quizá el propósito de los constituyentes fuera el deseo, por razones de estética gramatical, de evitar la repetición de términos; pero tal técnica no es jurídicamente recomendable, por la imprecisión que puede comportar.
- (156) Esa limitación, por otra parte, permite interpretar el verdadero sentido de los plazos en relación con la iniciativa de asunción de competencias. Aunque la Disp. transitoria segunda señala que los territorios afectados pueden proceder inmediatamente a acceder a la autonomía plena (art. 148, 2/149), es evidente que esa inmediatez, sólo se refiere al inicio del proceso, y no a la asunción de las correspondientes competencias, cuya fijación corresponde al Estatuto de Autonomía, cuya elaboración está fuera de las competencias del órgano preautonómico.
- (157) En el caso de Cataluña, el Consejo ejecutivo de la Generalidad acordó en una misma sesión iniciar el proceso de la autonomía plena y convocar la Asamblea de Parlamentarios.
- (158) En Cataluña, la convocatoria de la Asamblea de Parlamentarios se realizó por un Decreto de la Presidencia de la Generalidad, "de acuerdo con el Consejo ejecutivo" (29-XII-1978), comunicándose al Presidente del Gobierno (véase los textos del Decreto de convocatoria y telegrama de comunicación en L. LOPEZ RODO, *Las autonomías, encrucijada de España*, op. cit., pp. 479-481).
- (159) Precisamente, esta tarea preparatoria es una de las justificaciones más notables de los regímenes preautonómicos; como señala GONZALEZ CASANOVA, el sentido primordial de los entes preautonómicos es "preparar con tiempo la infraestructura organizativa y la movilización técnica necesarias para que, al día siguiente de la autonomía, ésta empiece a funcionar lo más correctamente posible" (EL PAIS, 22-XI-1977).
- (160) E. ARGULLOL MURGADAS, "Organización administrativa de las Comunidades Autónomas", en *D.A.*, n.º. 182, 1979, pp. 27 ss (en esp. 29-34). En este trabajo se hacen referencias a la estructura orgánica de la Generalidad provisional de Cataluña.

- (161) El Decreto-ley sobre el País Vasco, en línea con la tradición foral, es aún más tajante, al establecer que "la ejecución ordinaria de los acuerdos del Consejo General corresponderá en cada territorio histórico a las Diputaciones forales; éstas quedarán obligadas al cumplimiento de los mismos" (art. 5º, 1, tercer párrafo), salvo el derecho de veto en los términos establecidos (art. 5º, 1, tercero/art. 6º).
- (162) Galicia, art. 8º, Aragón, art. 9º; Canarias, art. 8º; País Valenciano, art. 9º; Andalucía, art. 9º; Extremadura, art. 5º; Castilla-León, art. 8º; Asturias, art. 8º; Murcia, art. 8º; Castilla-La Mancha, art. 9º. La estructura es peculiar en las Islas Baleares, cuyo D-Ley prevee la delegación de competencias del C.G. Interinsular en los Consejos insulares (art. 5º, d/7º, b).
- (163) Véase, supra, nota 127.
- (164) Cataluña, art. 3º, 2; País Vasco, art. 3º, 2; véase los mismos artículos en los demás Decretos, salvo Asturias, Murcia y Castilla-La Mancha (art. 4º, 1).
- (165) Asturias, art. 4º, 2; Murcia, art. 4º, 2; Castilla-La Mancha, art. 4º, 2.
- (166) J.R. PARADA VAZQUEZ, "Constitución, burocracia y Comunidades Autónomas", en D.A., n.º. 182, 1979, pp. 67 ss (en esp. p. 93); S. MUÑOZ MACHADO, "Sobre la burocracia de las Comunidades Autónomas", en D.A., n.º. 182, 1979, pp. 97 ss (en esp. p. 109).
- (167) De conformidad con lo dispuesto en el R. D 15-septiembre-1978. los acuerdos adoptados del Consejo de Ministros adoptados para hacer efectivos los Reales Decretos sobre transferencias de competencias a los Entes preautonómicos, incorporan como anexo la relación de puestos de trabajo que se transfieren a cada Ente preautonómico, mediante la determinación de una serie de circunstancias que permiten la identificación y la situación de cada funcionario, con indicación del organismo en que presta sus servicios, la localidad en que está ubicado, la denominación del puesto de trabajo, el cuerpo o escala a que pertenece etc (S. MUÑOZ MACHADO, "Sobre la burocracia de las Comunidades Autónomas", op. cit, p. 109).
- (168) "Constitución, burocracia y Comunidades Autónomas", op. cit, p. 94.
- (169) Improrrogables, no renovables y por tiempo inferior a un año.
- (170) "Constitución, burocracia y Comunidades Autónomas", op. cit, p. 95.
- (171) S. MUÑOZ MACHADO, "Sobre la burocracia de las Comunidades Autónomas", op. cit, p. 110.
- (172) "Constitución, burocracia y Comunidades Autónomas", op. cit, p. 95.

- (173) Véase, ad exemplum, los arts. 2º, 6º y Disp. final 4º del R. D-Ley sobre restablecimiento provisional de la Generalidad de Cataluña; y arts. 3º, 7º y Disp. final 3º del R.D-Ley sobre el Consejo General.
- (174) Cataluña, art. 7º; País Vasco, art. 8º; Galicia, art. 9º; Aragón, art. 10; Canarias, art. 9º; País Valenciano, art. 10; Andalucía, art. 10; Baleares, art. 8º; Extremadura, art. 6º; Castilla-León, art. 9º; Asturias, art. 7º; Murcia, art. 7º; Castilla-La Mancha, art. 10.
- (175) T.R. FERNANDEZ, en Apuntes de D. Administrativo, 1º, tomo I, Cat. GARCIA DE ENTERRIA, 1974-75, pp. 252 ss.
- (176) Señala este precepto que el recurso contencioso-administrativo será admisible en relación con las disposiciones y los actos de la Administración que no sean susceptibles de ulterior recurso ordinario en vía administrativa.
- (177) Véase los mismos arts. citados en nota 174.
- (178) E. GARCIA DE ENTERRIA; T.R. FERNANDEZ, Curso de Derecho Administrativo, I, Civitas, Madrid, 1980, p. 493.
- (179) Véase el régimen general de la suspensión en E. GARCIA DE ENTERRIA; T. R. FERNANDEZ, Curso de Derecho Administrativo, I, op. cit, pp. 493-498. Téngase también en cuenta lo manifestado, supra, nota 132, a propósito sobre las nuevas normas en materia de fiscalización y tutela del Estado sobre las entidades locales.
- (180) Cataluña, art. 8º; País Vasco, art. 9º; Galicia, art. 10; Aragón, art. 11; Canarias, art. 10; País Valenciano, art. 11; Andalucía, art. 11; Baleares, art. 10; Extremadura, art. 7º; Castilla-León, art. 10; Asturias, art. 9º; Murcia, art. 9º; Castilla-La Mancha, art. 11.
- (181) Desarrollados en los arts. 397 a 402 Regl. Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico.
- (182) La única pequeña duda parece proporcionarla el D. Ley sobre Extremadura, cuyo art. 7º alude a la disolución de la Junta Regional, entendida como Ente preautonómico de la región (art. 1º, primero). Creemos que (dada la generalidad de la expresión usada en todos los regímenes preautonómicos -órganos de gobierno-), se trata de una redacción imprecisa, pero con el mismo contenido que el correspondiente al resto de los Entes.
- (183) Podrá, en primer lugar, el Gobierno nombrar una Comisión Gestora en los términos de la LRL (art. 423), no pudiendo en tal caso aplicarse al art. 424 sobre convocatoria de elecciones, puesto que los miembros de los órganos preautonómicos no ha sido elegidos para esa específica función; sólo cabría que los parlamentarios y entidades locales de la región eligieran otros representantes para el órgano preautonómico (solución que contradice la composición del mismo fijada en sus normas constitutivas). En segundo término, puesto que el nombramiento de

la Comisión gestora es facultad potestativa del Gobierno ("podrá...", dice el art. 423 LRL), cabe que tras la disolución se designen nuevos miembros del órgano disuelto por los parlamentarios y las entidades locales. En todo caso, lo que no es posible es que el Gobierno nombre a los miembros de los órganos preautonómicos, no sólo por violación de las normas sobre su composición previstas en los Decretos-Leyes constitutivos, sino, especialmente, porque tal procedimiento vaciaría radicalmente de contenido la institución regional misma, encarnación de la voluntad de autogobierno de la respectiva comunidad.

- (184) Dice VANDELLI que los Entes preautonómicos son "entes auxiliares" de la Administración del Estado (L'ordinamento regionale spagnolo, op. cit, p. 120).
- (185) L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político de la Constitución española de 1978, op. cit. p. 53. En parecido sentido se expresa J.A. GONZALEZ CASANOVA (EL PAIS, 22-XI-1977).
- (186) L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político de la Constitución española de 1978, op. cit, p. 343.
- (187) Como pone de manifiesto, por ejemplo, A. SOI ("Le preautonomie regionali nella tradizione istituzionale spagnola", op. cit, pp. 1086 ss). Los regímenes provisionales de autonomía siempre han condicionado las fórmulas constitucionales; baste recordar los ejemplos del proyecto de Estatuto catalán en la II República, aprobado por referéndum popular, y, especialmente, en la Italia de la postguerra los Estatutos de Autonomía de Sicilia y Aosta en relación con la Constitución de 1947.
- (188) Eso explica que, a raíz de la entrada en vigor de la Constitución el régimen de transferencias a los Entes preautonómicos tuviera presente las previsiones constitucionales.
- (189) Esto parece ser la intención gubernamental, según el entonces Ministro MARTIN VILLA (YA, 6-XI-1980, p. 20).
- (190) Esta es la denominación utilizada en el B.O.E.
- (191) Por ej. las facultades de tutela sobre las corporaciones locales, que se han traspasado a algunos Entes preautonómicos; vid, en gral. R. BOCANEGRA SIERRA, "Nueva configuración de la tutela sobre las Corporaciones Locales", D.A., n.º. 182, 1979, pp. 367 ss.
- (192) E. ARGULLOL MURGADAS, "Organización administrativa de las Comunidades Autónomas", op. cit, p. 34.
- (193) J.R. PARADA VAZQUEZ, "Constitución, burocracia y Comunidades Autónomas", op. cit, pp. 67 ss; y S. MUÑOZ MACHADO, "Sobre la burocracia de las Comunidades Autónomas", op. cit, pp. 97 ss, y "Autonomías regionales: el problema de la burocracia", EL PAIS, 31 de marzo, 1 y 2 de abril de 1978.

- (194) Esta circunstancia ha puesto de manifiesto A. SOI, "Le preautonomie regionali nella transizione istituzionale spagnola", op. cit, p. 1083.
- (195) L. LOPEZ-GUERRA y S. VARELA, "La determinación de los límites territoriales de las regiones como problema constitucional en España", en la obra col, Federalismo y regionalismo, cit, pp. 679 ss.
- (196) Como declaraban los D. leyes de constitución; así, art. 2º/disp. transitoria Castilla-León.
- (197) Como reconocen A. RUBIALES, "Las CCAA, tipología y mapa territorial", D.A., n.º. 182, 1979, p. 192; A. SOI, "Le preautonomie...", cit, p. 1086; L. VANDELLI, L'ordinamento..., op. cit, pp. 121-122. Un apunte crítico en L. LOPEZ RODO, Las autonomías, encrucijada de España, op. cit, pp. 37-40. Esta función ha sido destacada por el propio CLAVERO AREVALO, entonces Ministro adjunto para las Regiones, para quien la configuración del mapa regional "esta hoy día casi trazada", no por imposición, sino de manera espontánea y representativa, mediante negociaciones entre los parlamentarios de cada territorio (Igualdad, uniformidad y variedad en el tratamiento constitucional de las autonomías, Publicación del Inst. de Desarrollo Regional, Universidad de Granada, 1979). Igualmente M. GERPE señala que "la política de preautonomía... ha ido determinando de hecho la distribución territorial del Estado" ("Las Comunidades Autónomas en la Constitución española de 1978", en Revista Jurídica de Cataluña, núm. 2, 1979, p. 304).
- (198) Recuérdese que la Constitución habla de los "territorios dotados de un régimen provisional de autonomía, sus órganos colegiados superiores..." (ds. t.º. 1º) y "los territorios que... cuenten, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía podrán... cuando así lo acordaren... sus órganos preautonómicos colegiados superiores..." (disp. t.º. 2º).
- (199) Así pues, el mapa territorial prefigurado por los regímenes preautonómicos quedaría integrado por: Cataluña (Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona); País Vasco (Alava, Vizcaya y Guipúzcoa); Galicia (La Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra); Aragón (Zaragoza, Huesca, Teruel); País Valenciano (Alicante, Castellón, Valencia); Archipiélago Canario (Las Palmas, Sta. Cruz); Andalucía (Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga, Sevilla); Archipiélago Balear; Extremadura (Cáceres, Badajoz); Castilla-León (Ávila, Burgos, León, Logroño, Palencia, Salamanca, Segovia -que ha decidido posteriormente no incorporarse al proceso autonómico castellano-leonés, Soria, Valladolid y Zamora); Asturias (Oviedo); Murcia (Murcia); y Castilla-La Mancha (Albacete, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara y Toledo). Quedan, pues, fuera de esta delimitación regional: Santander (Cantabria); Logroño (Rioja); Navarra; Madrid, Ceuta y Melilla (véase, a este respecto A. RUBIALES, "Las Com. Autónomas; tipología y mapa territorial", cit, pp. 192-193; E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit, pp. 98 ss; y L. LOPEZ RODO, Las autonomías, encrucijada de España, op. cit, pp. 67-74).

TITULO TERCEROTEORÍA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO EN LA
CONSTITUCIÓN DE 1.978,(RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS)CAPITULO PRIMERO.CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA ORGANIZACION TERRITORIAL DEL ES-
TADO. UNIDAD, AUTONOMIA Y SOLIDARIDAD: IDEAS GENERALES.

La Constitución de 1.978 ha establecido una estructura territorial del Estado de perfiles distintos a los tradicionales en nuestro país; precisamente su carácter innovador y audaz lo constituye en "tema crucial" (1) de la Constitución, auténtico condicionante, por ello, de la estabilidad misma del sistema constitucional. La primera cuestión que ha de dejarse clara desde el principio es el hecho de que la Constitución no ha configurado un sistema de distribución territorial del poder perfectamente definido y cerrado, sino que tan sólo reconoce el principio general del derecho a la autonomía y ofrece un camino, o más exactamente, una pluralidad de caminos para que ese derecho pueda ser ejercido. En segundo lugar, es preciso reconocer que innovación tan decisiva no puede consolidarse sin crear polémicas y tensiones, más si -como hemos visto con anterioridad- están latentes, en ocasiones con especial virulencia, problemas históricos seculares, creadores de no desmentidas emociones (2), al tiempo que el ensayo ha de enfrentarse con inercias políticas ancladas en la realidad jurídica y social del país. Por eso, el "consenso" entre las fuerzas políticas constituyentes, con posiciones distintas y, a menudo antagónicas, ha dado como resultado un texto con evidentes lagunas, imprecisiones y ambigüedades, necesarias quizá desde la perspectiva política, pero fuente induda

ble de tensiones y conflictos a la hora de su interpretación jurídica (3).

Pues bien, la Constitución ha señalado los principios que informan y dan sentido a toda la organización territorial del Estado en su importantísimo art. 2º desarrollado en el Título VIII y aún a lo largo de todo el texto constitucional. Tales principios serían los de unidad, autonomía y solidaridad (4); principios, por lo demás, profundamente interrelacionados pues en definitiva la Constitución consagra "la autonomía, moderada pro la solidaridad, en el cuadro de una unidad indivisible" (5), de forma que constituyen los tres pilares de la estructura misma del Estado.

I) UNIDAD.- (6)

El art. 2º concibe la unidad de la Nación española como fundamento mismo del orden constitucional; pero el concepto de "unidad" que subyace en la Constitución es más amplio y presenta múltiples manifestaciones.

1.- La incidencia política del principio de unidad.

a) La unidad de la Nación española.- (7).

Es preciso reconocer que este principio de la unidad nacional, verdadero eje vertebrador del Estado, ha quedado, en cierto modo, difuminado en la doctrina (8), más preocupada por analizar el "derecho a la autonomía", derecho cuyo ejercicio sólo tiene sentido en el marco previo de la unidad política y jurídica de España. Existe, pues, una sola Nación -la española (España)-, entidad como "patria común e indivisible de todos los españoles", y cuya unidad se reputa indisoluble. Sin entrar en la polémica doctrinal e histórica sobre el concepto de Nación (9),

constitucionalmente constituye una realidad sociológica y, por tanto, un verdadero "principio legitimador de todo el ordenamiento constitucional". La Nación española es un "prius" sociológico y emotivo anterior y superior a la propia Constitución" (10); no es fruto de la Constitución, sino una realidad previa a la Constitución en que ésta se fundamenta (art. 2º) (11).

Además, esa Nación es indisoluble y su unidad indivisible, y por ello, aparece vinculada a una única soberanía nacional, que reside en el pueblo español, del que emanan todos los poderes del Estado (art. 1, 2)(12). La Nación española aparece, pues, como el único titular del poder constituyente, y por eso decíamos antes que es anterior a la Constitución; "ésta es, justamente, el producto de la voluntad de la Nación en el ejercicio de su poder constituyente" (13). Esta concepción, supone, pues la negación de un pretendido "derecho a la autodeterminación" de los pueblos de España, que sólo sería posible mediante el procedimiento especial de reforma de este Título preliminar de la Constitución, previsto en su art. 168, que incluye la aprobación del pueblo español mediante referéndum (art. 168, 3)(14).

b) La unidad del Estado español.-

Los planteamientos constitucionales niegan "ab initio" la existencia de un Estado federal clásico, esto es, la entidad resultante de la unión de varios Estados. En la Constitución de 1.978 no existe una pluralidad de Estados, sino un Estado único que constituye la organización jurídico-política de una sola Nación; esto es, un Estado nacional, cuyo poder soberano es expresión de la voluntad del pueblo español, como sujeto: unitario (art. 1). Esta unidad del Estado se manifiesta en: (15)

1) Una sola forma de Gobierno, la monarquía parlamentaria (art. 1, 3); 2) Una sola lengua común (el castellano)(art. 3,1), una bandera común de España (art. 4, 1) y una capital del Estado

(art. 5); 3) Una radical igualdad entre todos los españoles (art. 4, 139; y 1)(16); 4) Un espacio único ("todo el territorio español..."; arts. 149. 1/157, 2), cuya integridad defienden las Fuerzas Armadas (art. 8, 1); 5) Unidad jurisdiccional, culminada en una instancia última de decisión, personificada en el Tribunal Supremo (art. 123) y Tribunal Constitucional (art. 161, 1), órganos que garantizan la supremacía de la Constitución, en cuanto norma emanada del poder constituyente soberano de la Nación.

2.- Los mecanismos de distribución de competencias como garantía jurídica de la unidad del Estado.- (17).

No es ocioso recordar que el Estado moderno surge en el ocaso de la Edad Media como consecuencia de un progresivo afianzamiento de la autoridad real frente a los seculares poderes existentes en el interior de su territorio y a los pretendidos poderes universales del Imperio y del Papado (18). Por eso, la Constitución -norma que organiza el Estado- debe otorgar a éste unas competencias que le definan como entidad unitaria, tanto en el interior de su territorio como en el exterior de sus fronteras; es decir, se requiere una atribución al Estado de una serie de competencias exclusivas en el orden externo e interno: (19).

a) Unidad en el orden externo.-

1) Presencia exterior de España. Es España, como totalidad, el sujeto de relaciones internacionales (art. 149, 1, 3ª), representada por el Rey (art. 56, 1), a quien corresponde la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios, en su caso previamente autorizado por las Cortes Generales (art. 94, 1).

2) Una nacionalidad única, como vínculo que une a un ciudadano con el Estado a que pertenece. El art. 11 se refiere a la nacio-

nalidad española, materia cuya regulación corresponde a la competencia exclusiva del Estado (art. 149, 1, 2ª), así como todos los aspectos relacionados con su negación (extranjería), y otros referentes a ella (inmigración y emigración).

3) Defensa y fuerzas armadas. El Estado regula la política de defensa (art. 149, 1, 4ª/97, 1/62, h) y las Fuerzas Armadas (art. 149, 1, 4ª) encargadas de la garantía e independencia de España y la defensa de su integridad territorial (art. 8, 1).

4) Unidad económica. Sabemos que el Estado fue, en su origen histórico, sobre todo una unidad de mercado, defendida por unas aduanas y representada en una moneda común. Por eso compete exclusivamente al Estado la regulación del régimen aduanero y arancelario y el comercio exterior (art. 149, 1, 10ª) y la ordenación del sistema monetario (art. 149, 1, 11ª).

5) Otros factores de unidad. El Estado es concebido como entidad unitaria en los mas diversos aspectos de la comunidad internacional, a través de la atribución constitucional de la competencia exclusiva en materias como sanidad exterior (art. 149, 1, 16ª), defensa del patrimonio cultural y artístico contra la expoliación y exportación (art. 149, 1, 28ª), pesca (art. 149, 1, 19ª), marina (art. 149, 1, 20ª) y control del espacio aéreo (art. 149, 1, 20ª).

b) Unidad en el orden interno.-

1) Unidad del territorio como espacio político.-

Existe una voluntad única del Estado manifestada a través de la potestad legislativa de las Cortes (art. 66), la dirección política del Gobierno (art. 97) y la actuación del Tribunal Supremo, "con jurisdicción en toda España" (art. 123, 1) y del Tribunal Constitucional, "con jurisdicción en todo el territorio

español" (art. 161, 1). Así pues, atribución orgánica de competencias que se proyectan como decisiones uniformes en todo el territorio español.

Esa unidad se expresa, asimismo, como la igualdad de derechos entre todos los que habitan el territorio español, (art. 139, 1) garantizada positivamente por la competencia del Estado para regular las condiciones básicas que permitan su ejercicio (art. 149, 1. 1ª) y negativamente, por la prohibición a cualquier autoridad de adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas (art. 139, 2).

2) Unidad del territorio como espacio económico.

La Constitución atribuye al Estado una serie de competencias destinadas a asegurar la unidad del mercadonacional:

.- Materia tributaria: potestad originaria para establecer tributos (art. 133, 1)(unidad fiscal).

.- Infraestructura: comunicaciones (art. 149, 1, 21ª), obras públicas (art. 149, 1, 24ª) y recursos y aprovechamientos hidráulicos (art. 149, 1, 22ª).

.- Instrumentos de intercambio: moneda y divisas (art. 149, 1, 11ª) pesas y medidas (art. 149, 1, 12ª).

.- Ordenación de la economía, difusamente en su perspectiva positiva (art. 149, 1, 13ª y 14ª/131) y, especialmente, como límite a las competencias de las CCAA (art. 148, 3ª, 7ª...). Especial insistencia debe hacerse a la prohibición de las CCAA de adoptar mediadas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías y servicios (art. 157, 2; en aplicación al ámbito fiscal

del principio general del art. 139) (20).

3) Unidad del territorio como ámbito jurídico.

Salvo las especialidades en materia civil (art. 149, 1, 8ª) y administrativa (art. 149, 1, 18ª)(21) existe un Derecho uniforme, integrado por la Constitución y las leyes y reglamentos emanados de los órganos constitucionalmente competentes Cortes y Gobierno respectivamente (art. 66, 2 y 97). La defensa del Derecho estatal corresponde a dos órganos: el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional, ambos con jurisdicción en todo el territorio español (arts. 123, 1 y 161, 1), en los que culmina la unidad del Poder Judicial (Título VII). Al mismo tiempo, el Estado ejerce la competencia en materia de seguridad pública (art. 149, 1, 29ª).

4) Unidad del territorio como ámbito cultural.

Competen al Estado con carácter exclusivo, las bases de prensa, radio y TV (art. 149, 1, 27ª) las condiciones de obtención, homologación y expedición de títulos académicos y profesionales (art. 149, 1, 30ª); la investigación científica y técnica (art. 149, 1, 15ª), y el servicio a la cultura (art. 149, 2).

II. AUTONOMIA.-

1) IDEA GENERAL.-

El Estado español, concebido como un Estado nacional, es compatible con el reconocimiento y la garantía constitucionales del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la única Nación española (art. 2º). Del mismo enunciado constitucional se deduce que no cabe distinguir entre Nación española y nacionalidades y regiones como realidades dife-

ferentes y separadas, pues éstas existen dentro de aquélla, integrándola o constituyéndola. Paralelamente, sus formas de organización jurídico-políticas no pueden concebirse frente al Estado-nacional, sino como elemento de articulación u organización territorial de éste. Estamos, pues, en presencia de una forma de "división territorial del poder" del Estado, poder que -en última instancia- corresponde a un único pueblo español, titular de la soberanía (art. 1, 2)(22).

Así pues, debe rechazarse ya la concepción de España como un Estado federal, entendido en su formulación típica de entidad creada por un previo pacto entre diversos Estados soberanos (23). Las nacionalidades y regiones no dan lugar a una entidad política más amplia (24), sino que la Constitución (donde aquéllas se manifiestan) nace de un acto de voluntad de la Nación española, y es ésta quien "reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones". Pero obsérvese que no las crea, ni constituye "ex novo", sino que las reconoce y garantiza, constatando, por tanto, su existencia como realidades anteriores; con lo cuál podemos apreciar dos dimensiones presentes en la regulación constitucional de las autonomías territoriales. (25):

1º) Dimensión histórica.

En cuanto la Constitución "reconoce" la existencia de entidades territoriales que a lo largo de los tiempos fueron constituyendo la "indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles" (art. 2º). Por eso ha podido decir SANCHEZ AGESTA que "no se hace hoy España, sino que se asume su historia", reconociendo -no constituyendo por un acto de soberanía- las "nacionalidades culturales y las regiones históricas que contribuyeron a su formación en el curso de los siglos" (26). Esta vertiente histórica aparece con perfiles muy nítidos en algunas zonas de nuestro país (27) y si

ha sido desdeñada en ocasiones, en aras de consideraciones de eficacia y racionalidad, no debe olvidarse que -aun cuando esos planteamientos sean perfectamente asumibles y deseables- las connotaciones históricas introducen una componente emocional en la vida política, que no puede ser ignorada (28).

2º) Dimensión racional.

Es obvio que no basta con reconocer la existencia de unas entidades históricas, siendo, además, preciso "garantizar" su eficacia actual. Porque si el reconocimiento de las autonomías territoriales viene hoy impuesto por la necesidad de acercar a los ciudadanos a los centros de poder político y administrativo (29), facilitando la resolución de sus problemas, "la historia ofrece escaso apoyo para intentar armonizar el mecanismo institucional capaz de ofrecer a (nacionalidades y regiones) hoy, finales, del siglo XX, la autonomía que la Constitución les garantiza" (30). En suma, la Constitución "garantiza" la efectividad del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, cuya existencia "reconoce", mediante una serie de mecanismos jurídico-políticos, constitutivos de una regulación actual (31), manifestada en: A) Voluntad de las entidades respectivas (iniciativa, elaboración del Estatuto, aprobación del Estatuto en referéndum...), y b) Voluntad del Estado, expresada en la aprobación del Estatuto por las Cortes y su sanción por el Rey.

Así pues, nos encontramos con un derecho a la autonomía definido, no como un derecho originario, sino derivado de la Constitución, y, por tanto, subordinado a la soberanía nacional, (32) cuyo único titular es el pueblo español (33). El Estado español es, en suma, un Estado asentado sobre la nación española y ésta, "en ejercicio de su soberanía es titular de un poder constituyente que define una estructura política compleja con una división territorial del poder, en que reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades o regiones que la in-

(34), y en cuya virtud disfrutan de un más o menos amplio grado de autogobierno en los términos del Título VIII de la Constitución (35).

De todo lo anteriormente expuesto, se deduce que existen dos acepciones constitucionales de la "autonomía" (36):

a) Derecho o reivindicación de las nacionalidades y regiones que integran la Nación española. Este planteamiento está presente en el art. 2º de la Constitución y en sus disposiciones sobre iniciativa autonómica y el proceso estatutario.

b) Principio general de organización democrática del Estado. Esta idea aparece consagrada solememente en el art. 137 de la Constitución y vinculada a la gestión de los intereses propios de cada entidad, suscitando nuevas capacidades de decisión y participación y, por tanto, originando una "multiplicación de los centros de decisión" (37).

Se comprende fácilmente que estos dos significados de la autonomía no son contrapuestos, pues la formulación jurídica de ambos es la misma: la definición de competencias propias de autogobierno" (38); y de ahí el concepto de "Estado autonómico", fundado en la autonomía como una voluntad del Estado de organizar su poder en la vía de una descentralización territorial (39), extendida a municipios, provincias y CCAA. El sentido político de esa autonomía vendría dado por la posibilidad de un "gobierno" o "capacidad de dirigir con independencia su propia actividad en el ámbito más o menos limitado que les reconozcan la Constitución y las leyes" (40).

2. LOS SUJETOS DEL DERECHO A LA AUTONOMIA.-

Según el art. 2 de la Constitución (41) los sujetos del derecho a la autonomía, reconocida y garantizada por la Cons

titución, son las "nacionalidades" y "regiones" (42). Si la "re^gión" como elemento de descentralización territorial del poder es expresión perfectamente acuñada doctrinalmente y aceptada sin reservas por los más diversos sectores políticos (43), no ocurre así con el término de "nacionalidades", sin duda el más polémico de nuestro texto constitucional, el que ha dado origen a más abundante literatura (44) y quizá el que ha suscitado más firme oposición (45) por entender (46) que no es un término perfectamente deslindable del de Nación (y, por tanto, atenta contra la unidad de España (47), que introduce dos entidades de diverso grado (nacionalidades de primer y regiones de segunda) y que carece de tradición en el pensamiento y Derecho Constitucional españoles.

Sin entrar en el fondo de la polémica, ajena en principio al tema central de la presente investigación, conviene precisar que el término "nacionalidad" es desconocido por el Diccionario de la Real Academia en el sentido que le utiliza el art. 2 de la Constitución, manteniéndole sólo como "condición de nacionalidad" del Estado, esto es, el significado de tal expresión en el art. 11 de la Constitución. Ciertamente, se trata de un concepto equívoco, cuyo origen parece remontarse al S. XIX, concretamente en el pensamiento austro-marxista, como reacción frente al Imperio austro-húngaro, pasando más tarde a muchas Constituciones de países socialistas (48). Ya en esa época es utilizado por los autores catalanes, alcanzando su más nítida -aunque no única- expresión con PRAT DE LA RIBA en su obra "La nacionalitat catalana" (49).

Pues bien, el término "nacionalidad" se introdujo precisamente en la Constitución por influjo de los grupos nacionalistas catalanes, siendo aceptado por las demás fuerzas políticas (salvo Alianza Popular) como fórmula de compromiso, que supone la "renuncia por parte de los partidos de inspiración nacionalista a reivindicar la formación de un Estado propio. A cambio...

reciben el espaldarazo de que la Constitución emplee el término que desde hace décadas vienen reivindicando de 'nacionalidades', lo que en primer lugar supone un esfuerzo de aproximación al problema para su definitiva comprensión y encauzamiento" (50). Hay que tener en cuenta que esta terminología "tiene un contenido afectivo y un cierto soporte histórico", por lo que su empleo "antes que nada, es un gesto, un gran gesto histórico de reencuentro y reconciliación" (51).

En cualquier caso, creemos que los temas que laten en el fondo de la discusión son, esencialmente, tres: a) Distinción entre Nación, por un lado, y nacionalidades y regiones, por otro; b) Distinción entre nacionalidad y región; y c) Consecuencias de régimen jurídico de la distinción entre nacionalidades y regiones. La Constitución parece que responde a la primera y a la tercera cuestiones, dejando un tanto imprecisa la segunda (52). Veámoslo.

a) Nación y nacionalidades y regiones.

Lo que dijimos a propósito del concepto de Nación española explica, por sí sólo, su radical diferencia de las nacionalidades y regiones. La Nación tiene una inmanente vocación a organizarse en Estado, en uso de su poder constituyente soberano (art. 1, 2/2); tal pretensión no existe en las otras dos formaciones socio-históricas, que integran la Nación, y sólo aspiran a gozar de autonomía en el marco de un único Estado-nacional.

b) Nacionalidades y regiones.

El constituyente no ha precisado el contenido del término "nacionalidades" ni las ha enumerado, dejando tales tareas a los Estatutos respectivos (53). La distinción es, desde luego, sutil. En principio, pudiéramos entender por "región" una "unidad territorial dotada de identidad y cohesión propia" (54) ó

"área homogénea con características físicas y culturales distintas de las áreas vecinas (55). Nacionalidad "parece sugerir una mayor madurez de un hecho de conciencia o una mayor consistencia de una entidad cultural propia" (56). Una correcta interpretación del ordenamiento constitucional conduce a identificar nacionalidad con "aquella comunidad con conciencia de su especificidad histórico-cultural y dotada de una cierta vocación política (57), o más precisamente, "comunidades de acusada personalidad cultural o histórica que aspiran al reconocimiento constitucional de sus singularidades constitutivas mediante la proclamación y la garantía de su derecho a organizarse en régimen de autonomía" (58). En cualquier caso, debe quedar claro la igualdad de nacionalidades y regiones respecto a la Nación española. Las nacionalidades y regiones son "realidades colectivas que existen en el seno de España, y a las que se reconoce una cierta tarea política... pero no desarrollable en el marco de un Estado propio, sino en el seno del Estado español" (59), forma en que se organiza la única Nación española, entendida, pues, no como nación de naciones, sino como comunidad superior de nacionalidades y regiones, siendo la nacionalidad una región cualificada o región con acusada conciencia de su especificidad (60). En ella (en la nacionalidad) lo decisivo es la exclusión del derecho de autodeterminación y vocación de constituirse en Estado independiente, de tal forma que "nacionalidad" no sería sino "región histórica más consistente en su personalidad y quizá en sus diferencias culturales dentro de la unidad de España" (SANCHEZ AGESTA) (61); y así, la clave de la distinción Nación/nacionalidad radicaría en que "nación (62) supone la vocación a organizarse en Estado y la nacionalidad la vocación a un régimen de autonomía" (63).

c) Régimen jurídico de nacionalidades y regiones

Para FERRANDO BADIA, la distinción nacionalidades/regiones tiene "escaso relieve e importancia constitucional", tratándose, más bien, de una "cuestión de prestigio que de una real diferencia sustancial"; no obstante establece una analogía con

las regiones especiales y regiones comunes de la Constitución italiana, diferenciándolas no cualitativamente (art. 138, 2), si no por su grado de autonomía, como en Italia (64). En esa dirección, BENEYTO equipara nacionalidades con autonomía plena (art. 151), y regiones con una especie de mancomunidades provinciales (65); igualmente GUAITA identifica nacionalidades con autonomía plena y regiones con autonomía limitada (66). TRUJILLO adopta una postura intermedia, al identificar, en principio, las regiones con el régimen común y las nacionalidades con los regímenes especiales, aclarando que tal identificación no es total, pues el temor a críticas adversas ha llevado a dejar la cuestión abierta a toda CA que cumpla los severos requisitos del art. 151 (67).

Es posible -hasta probable- que en la mente de los constituyentes estuviera presente la idea de limitar la autonomía plena a Cataluña, País Vasco y, de paso, Galicia, entendiéndose como "nacionalidades históricas", lo que explicaría, por lo demás, el privilegiado régimen de acceso a la autonomía previsto en la Disp. transitoria segunda de la Constitución. Pero sea esto o no así, lo cierto es que el texto constitucional no ha establecido claramente estos principios, por lo que la distinción existente entre Com. de autonomía plena y limitada no se corresponde con nacionalidades y regiones; en ese sentido, cabría en teoría la posibilidad de nacionalidades con autonomía limitada y regiones con autonomía plena, teniendo además presente que estos dos grados de autonomía no están rígidamente separados sino que la Constitución permite el paso gradual de la autonomía limitada a la plena. Otra cosa es que un deseo de mimetismo impulse la generalización del término "nacionalidad", como exponente de prestigio o símbolo de identidad, pero ello no supone ninguna consecuencia jurídico-constitucional (68). Y consciente de ello, la Constitución no vuelve a emplear el término "nacionalidad" ni una sola vez, englobando en lo sucesivo tanto a regiones como nacionalidades (69) en la expresión más neutra de "Comunidades Au-

tónomas"; como sujetos del derecho a la autonomía (70). En definitiva, nacionalidades y regiones (y territorios forales) pasan a ser concebidas constitucionalmente como "comunidades con voluntad de ejercer ese derecho a constituirse en Comunidades Autónomas" (71), entendidas como entes autónomos territoriales con relevancia constitucional. (71 bis).

3. EL CONTENIDO DEL DERECHO A LA AUTONOMIA .- (72).

El art. 2 de la Constitución reconoce y garantiza a nacionalidades y regiones el "derecho de autonomía", pero ¿qué ha de entenderse por tal? Ciertamente, el término aparece reiteradamente en el texto constitucional; la autonomía, en efecto, se predica de las universidades (art. 27, 10), de municipios (art. 137 y 140), de provincias (art. 137 y 141) y de las Comunidades Autónomas (art. 137 y 2), circunstancia ésta que permite al prof. SANCHEZ AGESTA calificar al Estado español como "Estado autonómico", en cuanto hace de la "autonomía" un principio general de su organización (73). Pero el tema se complica, habida cuenta de que la Constitución no distingue supuestos ni matiza el contenido del término "autonomía", vinculado, eso sí, en todos los casos a los intereses propios o respectivos (74). No obstante, de los propios términos constitucionales se deduce que el término en cuestión tiene una pluralidad de significados. En primer término, se dedica un régimen jurídico diferenciado para las llamadas "CCAA" (nacionalidades y regiones) (Cap. III, tit. VIII); además, el art. 144 permite la constitución de una C.A. en el ámbito de una provincia, por lo que si ésta ya goza de autonomía (arts. 137/141), ¿qué sentido tiene el precepto salvo el de entender que la autonomía provincial es distinta de la propia de las C.C.A.A.? ; razones del mismo tipo podrían alegarse en el caso de Ceuta y Melilla, que son municipios y, por tanto, autónomos (Disp. tº. quinta, y arts. 137/140). Para el profesor SANCHEZ AGESTA quizá la nota diferenciadora deba encontrarse en que las CCAA tienen rango y régimen constitucional, mientras los demás entes (muni-

cipios, provincias, universidades, etc.) tienen sólo una autonomía regulada por la ley. Igualmente, las CCAA tienen relevancia constitucional, inexistente en los demás supuestos (75).

Debe ya dejarse claro que la "autonomía" no es sino la fórmula jurídica de lo que en filosofía política denominamos "principio de subsidiaridad (76), esto es, la "capacidad para resolver los intereses propios (77), concepto presente a lo largo del texto constitucional (78), mediante un acercamiento de las decisiones a los que se ven afectados por ellas. Pero la misma Constitución define a este grupo humano por razón de su vinculación a un territorio determinado. En definitiva, la autonomía se configura como un principio de división territorial de competencias, y como tal "define una competencia normativa y ejecutiva en aquellos casos que son interés propio de una comunidad y ésta revela una capacidad para darse sus propias normas y darles cumplimiento" (79). En esta línea, creemos que el Diccionario de la Real Academia puede proporcionarnos datos de interés para la precisión del concepto de autonomía; y es curioso, en ese sentido, observar la evolución sufrida por el mismo; así, tradicionalmente, la Academia identificaba la autonomía con la existencia de normas propias y de independencia; en cierto modo, de soberanía. Pero en la edición de 1.970, la Academia precisa el concepto, hablando de "potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior mediante normas u órganos de gobierno propio". Así, pues, la autonomía implicaría la existencia de una potestad dentro del Estado (y por lo tanto, distinta de la soberanía), atribuida a ciertas entidades para atender sus intereses peculiares, mediante normas (autonormación) u organización de órganos de gobierno propios. Tal concepción puede sernos de utilidad para delimitar el significado constitucional, que parece ir en análogo sentido. Desde esta perspectiva, podemos señalar algunos aspectos del contenido constitucio-

nal de la autonomía (80):

a) Autonomía organizativa (autoorganización) (81), esto es, la existencia de órganos propios de gobierno, que habrán de determinarse en los correspondientes Estatutos (art. 147, 2, c) (82). Estos deben, asimismo, delimitar el territorio de la CA (art. 147, 2, b) así como señalar los derechos específicos de su población en función de la vecindad en la misma y en relación con sus intereses peculiares (votación del referéndum, elección del Parlamento autonómico, etc.) (83).

b) Autonomía normativa. Para la Doctrina se trata del contenido esencial de la autonomía, que -señala T. R. FERNANDEZ (84)- desde su misma raíz etimológica supone la posibilidad de darse normas propias, de dotarse a sí mismas de un ordenamiento jurídico. Sin perjuicio de estudiar la cuestión posteriormente, debe aclararse que la Constitución indirectamente (85) y los Estatutos de forma directa, atribuyen a las CCAA potestades legislativas (86), lo que, por otra parte, supone una multiplicidad de centros con capacidad normativa, que incide muy profundamente sobre el sistema de fuentes (87).

c) Autonomía administrativa, o competencia para la ejecución (por simples actos administrativos o por vía reglamentaria) de las materias sobre las que disponen de competencia exclusiva, así como aquellas materias que siendo de la competencia legislativa estatal, la Constitución atribuye a las CCAA la "administración y ejecución" (p. e, en materia laboral; art. 149, 1, 8ª), o indirectamente, la gestión, promoción o fomento (por ejemplo materia de turismo, art. 148, 1, 18ª; o de cultura, art. 146, 1, 17ª).

d) Autonomía financiera, en cuanto capacidad económica necesaria para el ejercicio de las competencias propias. Como tal aparece consagrada constitucionalmente (art. 156) y supone la posibili-

dad de establecer y exigir tributos de acuerdos con la Constitución y las leyes (art. 133, 2)(88).

De lo hasta ahora expuesto -y de los caracteres que se analizan a continuación- se deduce la gran amplitud con que se concibe el derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones, que podría ir -en algunos casos- desde una mera descentralización administrativa, esto es, la mera "división territorial del Estado para la prestación desde este nivel de determinados servicios públicos", hasta una verdadera autonomía política, entendiéndose por tal una fórmula de autogobierno de los entes territoriales inferiores al Estado (cualquiera que sea la denominación que adopten) basada en la posibilidad de crear su propio Derecho por asambleas elegidas democráticamente, para atender a sus intereses en función de objetivos por ellos fijados (99). En esta primera aproximación poco más puede precisarse; sólo un detallado análisis de las fórmulas constitucionales y, sobre todo, su evolución práctica podrán darnos el significado real del modelo de organización territorial establecido en la Constitución (91).

4. CARACTERES DEL DERECHO A LA AUTONOMIA.- (91 bis)

A. TERRITORIALIDAD.-

La Constitución española concibe al territorio como elemento esencial de la estructura del Estado (92), vinculándose a la idea de "autonomía", entendida, pues, como "autonomía territorial". El concepto está expresamente recogido en nuestra Carta fundamental, cuyo art. 137 (inserto en un Título VIII denominado, significativamente, "Organización Territorial del Estado") declara que el Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y CCAA, los cuáles gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. La Constitución, pues, opera un proceso de distribución territorial del poder (93), mani-

festado en lo que atañe a las CCAA en:

a) La delimitación como sujetos de autonomía de provincias y territorios insulares (art. 143, 1), de forma que sólo a la población de ese territorio se otorga derechos de participación autonómica (así, mediante referéndum, arts. 151, 1; 151, 2, 3ª y 5ª; 152, 2; 149, 1, 32ª) y sólo a sus órganos representativos disponen de facultades de iniciación autonómica y elaboración estatutaria (art. 143, 2; 146).

b) El ejercicio de las competencias de las CCAA sólo en su propio territorio, determinante de su ámbito de "intereses" (así, expresamente, art. 148, 1, 2ª, 3ª, 4ª, 5ª, 10ª, 11ª, 12ª, 13ª, 15ª, 16ª, 18ª y 152,1 (comp. Tribunal Supremo de Justicia); y como exclusión a las competencias autonómicas, art. 149, 1, 22ª, 24ª, 29ª); territorio cuya delimitación debe constar necesariamente en el Estatuto (art. 147, 2, b).

B. GENERALIDAD.-

Históricamente, la regionalización del Estado se ha presentado como una opción entre su generalización o su limitación a regiones conflictivas, las "regiones ariscas" de que hablaba ORTEGA (94)(95). Como señala VANDELLI, desde los años 70 existe una tendencia a la generalización, en el marco de una concepción global de la organización territorial del Estado (96); idea que está presente en el régimen de preautonomías y, posteriormente, en las Cortes constituyentes, partidarias de la misma, aunque concretadas en diferentes formas institucionales (97). No obstante, la Constitución española no ha seguido el sistema italiano de generalizar imperativamente la organización regional a todo el territorio nacional, enumerando, incluso, las regiones (arts. 114 y 116), sin perjuicio desde luego de una cierta flexibilidad (98), sino intentando lograr esa generalización como fin último del proceso autonómico, posibilitando -no

imponiendo- su realización (99). Fiel a ese planteamiento general la Constitución española no limita la organización autonómica a determinadas zonas del país sino que concibe como sujetos del derecho a la autonomía a:

1º) Las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes (art. 143, 1). Como dice SANCHEZ AGESTA, las provincias limítrofes "corresponden al fenómeno más generalizado en la historia de España (Andalucía, Aragón, Castilla, Cataluña...), que mantuvieron una cierta unidad jurídica o administrativa hasta el siglo. XIX" (100). Tal planteamiento fue ya asumido por nuestra Constitución republicana de 1.931, cuyo art. 8 transcribe liberalmente el vigente texto constitucional:

2º) Los territorios insulares (art. 143, 1), lo que responde a un "hecho geográfico e histórico singular" (101), con múltiples manifestaciones constitucionales (art. 138, 1; disp. adicional tercera...).

3º) Las provincias con entidad regional histórica (art. 143, 1), recogiendo razones históricas que se impusieron incluso a la división en provincias (Asturias, Navarra)(102).

4º) Territorios de ámbito provincial o inferior (art. 144, 1).

5º) Territorios no integrados en la organización provincial (art. 144, b). El supuesto más previsible sería el de Ceuta y Melilla y, eventualmente, Gibraltar.

En estos dos últimos casos, la Constitución prevé -como la excepción a la regla general del art. 143, 1- la posibilidad de constitución de CA por motivos de interés nacional, mediante autorización o acuerdo de las Cortes Generales a través de Ley Orgánica; se trata, pues, de una "atribución por ley del derecho de autogobierno" (103). El sistema autonómico previsto

en la Constitución, por lo tanto, puede alcanzar a los territorios que reúnan los requisitos objetivos exigidos, (104) siempre que así lo soliciten, lo que nos lleva a analizar un nuevo principio, el de voluntariedad.

C. VOLUNTARIEDAD.-

El principio de voluntariedad o dispositivo, es, sin duda el rasgo más importante del Estado autonómico, cuya concepción general parte de la autonomía como un derecho (art. 2) que, por tanto puede o no ejercerse (art. 143, 1: ..."podrán...") o ejercerse de diferentes formas. La Constitución, pues, no impone la autonomía a ningún territorio (a diferencia, por ejemplo, de la italiana), sino que permite a éstos su ejercicio a través de su expresa voluntad de autogobierno (105); esto es, se trata, en expresión de TRUJILLO, ni de un regionalismo como excepción, ni de un regionalismo impuesto, sino de un autonomismo como posibilidad (106).

El principio de voluntariedad tiene importantes manifestaciones (107):

- a) En el acceso ó no al autogobierno (art. 143, 1).
- b) En la posibilidad de distintas alternativas en las circunscripciones territoriales que sirven de base a la autonomía (arts. 143, 1; 144).
- c) En la libertad para adoptar la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas (art. 147, c).
- d) En los criterios de distribución de competencias. No hay competencias obligatorias (en contra, v. g, del sistema italiano), sino meros "techos" constitucionales (108), dentro de los cuáles las CCAA pueden asumir las competencias que deseen a través de

sus Estatutos (art. 147, d; 148, 1 -"podrán asumir..."; 149, 3- "podrán corresponder...").

e) En la fase de iniciativa del proceso autonómico, expresión básica de la voluntariedad en el acceso a la autonomía, que conducirá más tarde a la fase de elaboración y aprobación del Estatuto de autonomía, etapa ésta diferenciada de aquélla (distinción de órganos competentes y de procedimientos), aunque con importantes conexiones, la más importantes de las cuáles es sin duda que la vía constitucional utilizada para la iniciativa condiciona el procedimiento de elaboración estatutaria, el nivel de competencias a asumir y el marco organizativo de la CA. En todo caso, la iniciativa supone una declaración de voluntad, manifestada, deseando ejercer el derecho de autonomía y acceder al autogobierno, lo que jurídicamente constituye una "manifestación de voluntad encaminada a determinar como consecuencia la propuesta, discusión y aprobación de un Estatuto como instrumento jurídico de la autonomía" (109). Y obsérvese que el proceso de formación del Estatuto es "consecuencia" del ejercicio de la iniciativa, por lo que ésta es el factor condicionante del éxito o la frustración del proceso estatutario, en que se concreta el derecho a la autonomía. Pues bien, esa iniciativa corresponde a diversos órganos representativos de los sujetos del derecho a la iniciativa, que pueden ejercerlo conforme a diversos procedimientos: (110). Veamos, sucintamente los sujetos de la iniciativa autonómica y los procedimientos por los que ésta se ejerce (111):

a) Supuesto normal o común.

En el caso de provincias limítrofes, territorios insulares y provincias con entidad regional histórica (art. 143, 1) (112), la iniciativa corresponde a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población representa, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla.

Estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las Corporaciones locales interesadas (art. 143, 2). Si la iniciativa no prospera sólo puede reiterarse pasados cinco años (art. 143, 3). (113).

Esté supuesto general de iniciativa presenta dos posibles peculiaridades:

1) En los territorios dotados de un régimen preautonómico, la iniciativa que el art. 143, 2 atribuye a las diputaciones Provinciales u órganos interinsulares puede ser sustituida por acuerdo de sus órganos colegiados superiores adoptado por mayoría absoluta de sus miembros (Disp. transitoria primera)(114).

2) La iniciativa de las Corporaciones Locales a que se refiere el art. 143, 2 puede ser sustituida por las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica, por motivos de interés nacional (art. 144, c).

b) Supuesto especial.

Los mismos sujetos mencionados en el art. 143, 1 pueden acceder a la autonomía plena directamente si la iniciativa se ejerce mediante acuerdo de las Diputaciones u órganos interinsulares y de las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas, siendo tal iniciativa ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría de los electores de cada provincia, en los términos que establezca una Ley Orgánica (art. 151, 1)(115).

Pero el acceso directo a la autonomía plena no requerirá ni mayoría cualificada en los acuerdos de los Ayuntamientos ni ratificación en referéndum en los territorios que en el pasa-

do hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatutos de Autonomía y cuenten con regímenes preautonómicos al tiempo de promulgarse la Constitución, si así lo acuerdan sus órganos colegiados superiores, por mayoría absoluta de sus miembros, comunicándolo al Gobierno (Disp. tª segunda)(116).

c) Supuestos excepcionales.

1) Territorios que no superen una provincia y carezcan de entidad regional histórica (art. 144, a).

Las Cortes pueden, mediante Ley Orgánica, por motivos de interés nacional, autorizar la constitución de una CA. En tal hipótesis entendemos que la intervención de las Cortes ha de interpretarse restrictivamente, en el sentido de entender que la referida autorización se limita a remover el obstáculo de la carencia de entidad regional histórica (117), salvado el cuál se ha de operar, en todo, de acuerdo con el art. 143, 2. (118).

2) Territorios no integrados en una provincia (art. 144, b).

En este supuesto, que cabe pensar referido a Ceuta y Melilla (Disp. transitoria quinta)(119) y, eventualmente, Gibraltar, las Cortes autorizan o acuerdan un Estatuto de autonomía, mediante L.O., por motivos de interés nacional; aquí la actuación de las Cortes parece que desborda todo el mecanismo común de la iniciativa pudiendo aprobar directamente el Estatuto de Autonomía, con la organización y competencias que el órgano parlamentario estime convenientes.

3) Navarra.

La especialidad radica en que la voluntariedad, en este caso, se manifiesta como opción entre la incorporación o no al País Vasco, correspondiendo la iniciativa al Organismo Foral com

petente, cuya decisión debe ser ratificada por referéndum, todo ello en los términos y con los requisitos que establece la Disp. transitoria cuarta de la Constitución.

Pero debe advertirse que el principio de voluntariedad, tan solemnemente proclamado, encuentra matizaciones (y hasta negaciones) en el mismo articulado constitucional:

- a) La posible sustitución de la iniciativa de las Corporaciones Locales por las Cortes Generales, mediante L.O., por motivos de interés nacional (art. 144, c). Esta previsión supone la negación pura y simple de la autonomía entendida como derecho, sobre la base de un "interés nacional" libremente acordado por las Cortes (120); cuya intervención, por lo demás, sólo afecta al trámite inicial del proceso autonómico, siendo en los trámites sucesivos de plena aplicación el art. 143, 2 y concordantes.
- b) La posibilidad de que los órganos preautonómicos ejerzan la iniciativa (Disp. transitoria primera) resulta claramente condicionada, si se tiene en cuenta que la Constitución "sanciona" con su disolución a los órganos que no la ejerzan en el plazo de tres años (disp. transitoria séptima)(121).
- c) La existencia misma de regímenes preautonómicos, consagrados así constitucionalmente, condiciona los límites de las CCAA, con figurando casi definitivamente el mapa territorial español y sentando las bases para una ulterior e irreversible regionalización del territorio del Estado (122):
- d) El ejercicio de la facultad concedida a los territorios preautonómicos que hubiesen plebiscitado Estatutos de Autonomía (disp. transitoria segunda) conduce, obligatoriamente, al procedimiento de acceso establecido en el art. 151, y, por tanto, al modelo de organización previsto en el art. 152, 1.

En suma, como dice LEGUINA (123), aunque se ha optado por la voluntariedad frente a la imperatividad, aquella se ha matizado con disposiciones correctoras "que denotan una decidida orientación hacia la regionalización política de la totalidad del país, sin dejar fuera del modelo zonas exentas directamente vinculadas al Poder Central".

D. SINGULARIDAD O ESPECIFICIDAD (NO UNIFORMIDAD). TIPOS DE AUTONOMIA.-

Una de las consecuencias más visibles del principio de voluntariedad es la singularidad o especificidad del régimen jurídico de cada CA, en el marco único de la Constitución (124), y, por lo tanto, la heterogeneidad de la organización territorial del Estado (125). Evidentemente, el ejercicio o no del derecho a la autonomía, dará origen a una división inicial del territorio nacional en CCAA y provincias no incorporadas a ninguna CA (lo que la Constitución de 1.931 denomina "provincias directamente vinculadas al poder central", art. 22), situación difícilmente posible y, en todo caso remediable jurídicamente en virtud de la sustitución por las Cortes de la iniciativa ordinaria (art. 144, c), permitiendo así su incorporación al régimen autonómico.

Más trascendencia jurídica y política presenta el hecho de que la Constitución, a diferencia de la italiana, no impone una vía de acceso a la autonomía ni, por tanto, la forma de organización ni el volumen de competencias asumibles, en que se concreta el contenido de la autonomía; en ese sentido, la Constitución no fija unas competencias mínimas que deban asumir obligatoriamente las CCAA ("podrán..." dice el art. 148), limitándose -mediante su atribución a la exclusiva competencia del Estado- a fijar un techo máximo de competencias dentro del cuál cada CA podrá asumir, en virtud de su Estatuto, las competencias que desee, según sus necesidades o peculiaridades (art. 149, 3)(126).

Y ni siquiera ese "marco de competencias posibles" (127) es rígido, pues la lista aparentemente cerrada del art. 149, queda abierta por el juego de las cláusulas del art. 150. La fórmula ha sido resumida con frase feliz hablando de "estatutos a la carta" (Guy CARCASSONE)(128), y considerada por algunos autores como positiva, por entender que tal heterogeneidad estatutaria no hace sino reflejar la heterogeneidad (cultural, histórica...) existente en el interior de la Nación, permitiendo fórmulas flexibles, idóneas para afrontar los problemas específicos de cada región, estableciendo las instituciones adecuadas y atribuyéndolas las competencias más oportunas en relación con sus peculiares características y exigencias (129); pero tampoco puede olvidarse que esta circunstancia podría ocasionar serios problemas de disfuncionalidad en la eficacia del Estado, lo que aconsejaría una cierta homogeneización de los contenidos estatutarios (130).

En cualquier caso, toda la variedad de contenidos de los Estatutos ha de insertarse en uno de los dos tipos de autonomía (131) que establece la Constitución (132), tipos sobre los que no reina acuerdo terminológico. Así se habla de autonomía de primero y segundo grado (VANDELLI, MUÑOZ MACHADO)(133); autonomías especiales y ordinarias o de derecho común (T.R. FERNANDEZ, TRUJILLO, GERPE)(134); autonomía plena y autonomía difereida o provisional (A. RUBIALES)(135), e incluso, nacionalidades y regiones (136), o la clasificación tripartita de CCAA privilegiadas, de primer grado y de segundo grado (ALVAREZ CONDE)(137), o, simplemente, vía lenta y vía rápida a la autonomía (J. DE ESTEBAN)(137 bis). Creemos, no obstante, con SANCHEZ AGESTA (138) que lo más correcto sería hablar de autonomía limitada y plena. (139).

Los dos tipos constitucionales de autonomía se diferencian, fundamentalmente en cuatro cuestiones: procedimiento de acceso, elaboración -y, en su caso, reforma- del Estatuto, organi-

zación y competencias (140):

A) Comunidades autonomía limitada.

a) El acceso a esta forma de autonomía se produce a través de la vía ordinaria del art. 143, 2 de la Constitución (o, en su caso, por la de la Disposición transitoria primera) (141).

b) El Estatuto es elaborado por una Asamblea de los parlamentarios elegidos en el territorio y miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas. El proyecto es elevado a las Cortes para su tramitación como ley (art. 146), aprobándose mediante Ley Orgánica (art. 81, 1). El mismo Estatuto establecerá el procedimiento para su reforma que, requerirá, en todo caso, aprobación por las Cortes Generales mediante L.O. (art. 147, 3). (142).

c) La organización de la CA (143) ha de quedar configurada en el Estatuto respectivo (art. 147, 2, c), pero, a diferencia de las CCAA de autonomía plena, la Constitución, no contiene ninguna alusión al tema. En el plano teórico, ello supone una total libertad de competencia autoorganizativa de cada CA (144), pero dada la amplitud de la organización prevista en el art. 152.1 para las Comunidad de autonomía plena, la omisión constitucional supone, de hecho, privar a aquellas de la garantía constitucional, sobre todo en el sentido de que pueden carecer de una Asamblea democráticamente elegida, y, por ello, de potestad de promulgar leyes (145), circunstancia ésta por lo demás perfectamente coherente con el marco de competencias otorgadas.

d) Las competencias habrán de ser solicitadas por cada CA en su Estatuto (art. 147, 2, d), pudiendo asumir todas las enumeradas en el art. 148. Sin perjuicio de volver con detenimiento al tema, hay que advertir que la Constitución no aclara si en las materias aludidas, la CA dispone de potestad legislativa; ante

tal silencio, debe entenderse que la Constitución ni la establece ni la prohíbe, esto es, la permite, pudiendo cada CA asumirla o no; de ahí que esta forma de autonomía puede representar una simple descentralización administrativa o una verdadera autonomía política.

B) Comunidades de autonomía plena.

a) El acceso a la autonomía plena puede realizarse a través de dos vías:

1) Transición desde la autonomía limitada. Será preciso el transcurso de cinco años y la reforma de los Estatutos (art. 148, 2), conforme al procedimiento establecido en los mismos y con aprobación, en todo caso de las Cortes generales mediante L.O. (art. 147, 3).

2) Acceso inmediato, sin el plazo de cinco años. La Constitución exige la constatación de una voluntad autonómica reforzada (146), expresada en dos mecanismos:

1º) Cuando la iniciativa ordinaria sea acordada, además de por las Diputaciones u órganos interinsulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de la provincia en los términos que establece una L.O. (art. 151, 1)(147).

2º) En los territorios preautonómicos que hubiesen plebiscitado afirmativamente en el pasado proyecto de Estatutos de autonomía, mediante acuerdo de sus órganos colegiados superiores, adoptados por mayoría absoluta de sus miembros y comunicándolo al Gobierno

(Disp. transitoria 2ª) (148).

b) La elaboración del proyecto de Estatuto Compete a la Asamblea de los parlamentarios elegidos en las provincias correspondientes, convocados por el Gobierno (o el órgano colegiado preautonómico) mediante acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros. El proyecto se remite a la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, que, dentro del plazo de dos meses, lo examina con juntamente con una delegación de la Asamblea proponente a los efectos de determinar de común acuerdo su formulación definitiva. Alcanzado dicho acuerdo, el texto es sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias afectadas; si es aprobado en cada provincia por la mayoría de votos válidamente emitidos, el proyecto es elevado a las Cortes y los Plenos de ambas Cámaras de ciden sobre el texto mediante un voto de ratificación. Tras su aprobación, el Rey lo sanciona y promulga como ley (art. 151, 2, 1º a 4º).

Si no se produce el acuerdo Comisión Constitucional del Congreso-Delegación de la Asamblea de Parlamentarios, el proyecto de Estatuto es tramitado y aprobado como ley por las Cortes, sien do sometido a referéndum en los mismos términos del supuesto ante rior, y si es aprobado, procederá su promulgación por el Rey (art. 151, 2, 5º).

En cualquiera de los dos casos, la no aprobación del proyecto de Estatuto por referéndum en una o varias provincias, no impide la constitución de la CA proyectada entre las restantes, todo ello en los términos que señale la L.O. correspondiente (art. 151, 3) (149).

c) La organización de la CA, determinada en el Estatuto (art. 147, 2, c) queda establecida imperativamente en el art. 152, 1 de la Constitución, de acuerdo con un esquema similar al propio de la

organización estatal:

.- Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional.

.- Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas.

.- Presidente, elegido por la Asamblea de entre sus miembros y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla. Las realciones de estos órganos responden a un sistema parlamentario, basado en la responsabilidad política del Presidente y de los miembros del Consejo de Gobierno ante la Asamblea.

.- Tribunal Superior de Justicia, como institución en que culmina la organización judicial en el ámbito territorial de la CA, sin perjuicio de la jurisdicción del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional (arts. 123 y 161), (150).

d) En cuanto a las competencias, las diferencias más notables con las Comunidades de autonomía limitada son:

1ª.- Además de las competencias en las materias del art. 148 (las propias de las CCAA de autonomía limitada), estas CCAA pueden asumir en sus Estatutos todas aquellas competencias no atribuidas expresamente por el Estado por la Constitución (art. 149, 1 y 3).

2ª.- Aunque indirectamente, además de la gestión y administración, la Constitución concede a estas Comunidades potestad legislativa para regular las materias de su competencia (arts. 152, 1; 153, a...).

Pero debe advertirse que -en contra de algunas opinio-

nes (151)- la Constitución no regula estos dos tipos de autonomía como radicalmente distintas en su sentido cualitativo, sino que permite el paso de la autonomía limitada a la plena transcurridos cinco años desde la implantación de aquélla (art. 148, 2), y, con ello, la posibilidad de asumir en una segunda fase las formas de organización y la potestad legislativa propias de la autonomía plena (152), lo que, por otra parte, aleja claramente la distinción española de la italiana (153), siguiendo -según VANDELLI- la idea de no "encasillar" en uno u otro tipo las diversas partes del territorio español o crear estables situaciones de privilegio, estableciendo, desde luego un "techo" o marco único de competencias posibles para toda autonomía (154), techo que -en virtud del principio de elasticidad o flexibilidad- puede, a su vez, ser ampliado para cualquier CA, mediante una ley-marco, o una ley de delegación o transferencia (art. 150, 1 y 2)(155). En este sentido, debe tenerse en cuenta que la propia Constitución suministra instrumentos para matizar, e incluso anular, la previsión inicial de autonomías "a la carta", heterogéneas y multiformes, no sólo a través de la posible delegación o transferencia de facultades a todas las CCAA en materias de titularidad estatal (art. 150.2), sino, especialmente, armonizando las disposiciones normativas de las CCAA, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, mediante Leyes aprobadas por las Cortes, cuando éstas aprecien, por mayoría absoluta de cada Cámara, su necesidad por exigencias del interés general (art. 150, 3).

E. GRADUALIDAD O PROGRESIVIDAD.-

La Constitución española no ha establecido una estructura autonómica, sino que prevé -y permite- que vaya configurándose progresivamente en el tiempo, lo que responde, en el fondo, la estrategia de reforma gradual con que se concibió, 'ab initio' el proceso de transición política, dentro de la cuál el régimen de pre-autonomías fue un primer paso, de trascendencia no despreciable

en la consolidación de las autonomías territoriales (156). En ese sentido, la Constitución ha diseñado una estructura territorial proyectada hacia el futuro.

Una primera manifestación de esta gradualidad se encontraría en el tránsito de las estructuras centralizadas a las autonómicas ; recuérdese que la autonomía se entiende como derecho y, pro lo tanto, susceptible de ser o no ejercido por los sujetos a quienes se les reconoce, y en un plazo u otro (156 bis). Claro que esta inicial formulación se ve posteriormente alterada, no sólo por las exigencias de plazo (seis meses) que fija el art. 143, 2 y de requisitos objetivos que contempla el art. 143, 1, sino porque la mayor parte del territorio español gozaba de un régimen preautonómico a la entrada en vigor de la Constitución y ésta dispone de disolución de sus órganos de gobierno si no ejercen el derecho de iniciativa que se les reconoce, en el plazo de tres años (disp. transitoria séptima, c, 1ª). De ahí que este principio de gradualidad o progresividad temporal se manifieste fundamentalmente, en la posibilidad de pasar de la autonomía limitada a la autonomía plena, asumiendo la organización y competencias propias de ésta. (157). En realidad corre que, como señala CLAVERO AREVALO (158), la Constitución no establece dos tipos de autonomía, pero sí la posibilidad de un ritmo distinto en el acceso a la autonomía, basada en el distinto arraigo de la conciencia regional y en la conveniencia de una actitud prudente que evite el desmontar de la noche a la mañana las estructuras centralistas, especialmente como garantía de la continuidad de la gestión y prestación de los servicios públicos (159).

En cualquier caso, esta transición de una autonomía limitada a plena requiere algunas precisiones:

1º. Se trata de una mera posibilidad; esto es, una facultad constitucionalmente reconocida a las Com. de autonomía limitada ("podrán ampliar...", dice el art. 148, 2) que, en virtud del princi-

pio de voluntariedad, podían ejercer o no. El obvio resultado de este mecanismo es la posible existencia, en el futuro, de CC AA de autonomía plena, o limitada, según su libre voluntad.

2°.- Se exige el transcurso de cinco años (art. 148, 2).

3°.- Es necesaria la reforma de sus Estatutos (art. 148, 2), según el procedimiento establecido en los mismos y con aprobación, en todo caso, de las Cortes Generales mediante Ley Orgánica (art. 147, 3). Así pues, el paso de la autonomía limitada a la plena precisa el concurso de dos voluntades: la de la propia CA y las del Estado, expresada en la aprobación por las Cortes.

4°.- La heterogeneidad inicial de la organización territorial puede así desaparecer progresivamente, dando paso a un mapa territorial homogéneo, integrado por CCAA que asuman la plenitud de competencias posibles constitucionalmente. Y decimos "puede" porque se trata, efectivamente, de una mera posibilidad; también es posible que las CCAA limitadas no ejerzan la facultad que les concede el art. 148, 2 de la Constitución les concede; o bien pueden ejercerla no inmediatamente transcurridos los cinco años. Fácilmente se alcanza que un sistema de tal naturaleza puede originar una inquietante indefinición del modelo estatal; por lo que las disfunciones surgidas con la experiencia podrían hacer aconsejable la utilización por el Estado de las técnicas homogenizadoras que la Constitución le permite y, entre ellas, las contempladas en el art. 150, tantas veces citado.

F. IRREVERSIBILIDAD.- (160).

Sabemos que la Constitución de 1.931 preveía la posibilidad de retorno de una provincia incorporada a una Región autónoma al "régimen provincial común" (art. 22) (161). Pues bien,

el texto de 1.978 omite toda referencia al tema, de donde cabe deducir que "el proceso autonómico es una vía sin retorno legal, ya que a las provincias integradas en una Comunidad Autónoma no se les reconoce en ningún precepto constitucional la facultad de iniciativa para volver al régimen provincial común" (162). Debe tenerse presente que los Estatutos hasta ahora aprobados enumeran taxativamente las actuales provincias que se incorporan a cada CA respectiva (163), por lo cuál la separación de una de estas provincias sólo podría lograrse mediante la reforma del Estatuto, según el procedimiento previsto en la Constitución y en los propios Estatutos, lo que, evidentemente, entraña serias dificultades (164).

G. ELASTICIDAD O FLEXIBILIDAD.-

Como ya se apuntó (y ocasión tendremos de analizarlo con algún detalle), la Constitución española no impone un contenido mínimo de competencias que hayan de asumir las CCAA ni tampoco fija rígidamente un tope máximo, pues las competencias exclusivas del Estado que, en principio, operan como límite de las competencias de las CCAA (art. 149), pueden quedar desbordadas por la aplicación de los mecanismos jurídicos que configuran el art. 150, y que constituyen una pieza clave en los sistemas de garantía estatal de la solidaridad. Son estos:

.- Autorización a las Cortes en materias de competencia estatal, para atribuir a todas o alguna de las CCAA la facultad de dictar normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal (art. 150, 1) (Leyes-marco).

.- Autorización al Estado para transferir o delegar en las CCAA, mediante L.O., facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que, por su propia naturaleza, sean susceptibles

de transferencia o delegación (art. 150, 2) (Leyes de delegación o transferencia) (165).

Merced a esta posibilidad deben citarse, junto a las autonomías limitada y plena, la que el profesor SANCHEZ AGESTA denomina "autonomía ampliada" (166), pudiendo ser estas tres formas de autonomía, en relación con cada Comunidad, sucesivas (167).

H. ESPONTANEIDAD.- (168).

Habíamos señalado que la Constitución no crea entidades territoriales, sino que se limita a reconocer las que han venido formándose en la historia; por eso resulta enteramente lógico que se respeten "los hechos jurídicos o económicos ya existentes que tienen una consistencia tradicional que revela que responden a una necesidad espontánea que ha sido espontáneamente satisfecha en el curso de la Historia" (169). Este principio es recogido constitucionalmente en relación con las llamadas "instituciones forales" (art. 149, 1, 8; disp. adicionales primera a cuarta y transitorias segunda y cuarta) (170).

5) LOS LIMITES DEL DERECHO A LA AUTONOMIA.- (Remisión).

Es obvio que el derecho a la autonomía, reconocido y garantizado por la Constitución (art. 2º), no es un derecho ilimitado. Antes bien, está sometido en su ejercicio a diversos límites, que derivan precisamente de que esa "autonomía" se inserta en el marco de la superior "unidad" de la Nación y del Estado; de forma tal que sin tal sujeción el derecho a la autonomía no sería sino simple derecho a la autodeterminación, de cuyo ejercicio emanarían formas genuinamente estatales de independencia política. La idea ha sido ya dejada clara por quien dispone de superior autoridad para hacerlo, el TC, al afirmar que:

"ante todo resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía -y aún poder tiene sus límites-, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es parte de un todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2º de la Constitución" (S. de 2 de febrero de 1.981) (171).

Ahora bien, como es lógico, los límites de la autonomía no son límites abstractos que operen in genere, sino límites concretos que afectan a las distintas manifestaciones o formas de ejercicio de esa autonomía. En el presente trabajo nos referimos a la potestad legislativa de las CCAA como forma genuina de manifestación por las nacionalidades y regiones de su derecho a la autonomía; de ahí que dediquemos un capítulo específico al estudio de los límites de esa potestad, remitiéndonos en este lugar a lo que allí se diga. No obstante, no es ocioso anticipar brevemente, siguiendo las exposiciones de los profesores Jorge DE ESTABAN (172) y S. MUÑOZ MACHADO (173), autores que han estudiado el tema en ese sentido genérico de los límites a la autonomía. En concreto, pueden señalarse los siguientes límites, considerados como principios que limitan la autonomía:

a) Principio de constitucionalidad (174), al que se someten todos los poderes públicos, centrales, autonómicos o locales, como consecuencia de la primacía jurídica de la Constitución (175), y del que derivan hechos como el sometimiento de todas las normas autonómicas a la Constitución (arts. 153, a y 161, 1, a y 2) y la adecuación a la misma de todos los Derechos forales (disp. adicional primera), incluso con mecanismos de intervención inmediata (art. 155).

b) Principio de unidad (176), que en último término descansa en la unidad del poder constituyente, cuyo titular es el pueblo español en quien reside la soberanía nacional (art. 1º. 2).

En ese sentido, el principio de unidad, al decir de MUÑOZ MACHADO, tiene una triple significación en el Estado autónomo (177):

1°) Punto de partida necesario para la existencia de la autonomía, lo que resulta evidente desde nuestra posición de concebir las autonomías como integradas en una superior unidad, según ha recordado además ya el propio TC (178).

2°) Límite para la configuración y actuación de las CCAA, pudiendo discutirse si es viable la limitación genérica en base al principio de "unidad", sin más, o, como sostiene MUÑOZ MACHADO, no valen apelaciones genéricas a ese principio, tal como se configura en el art. 2°, sino a los preceptos constitucionales que concreten sus exigencias, pues, como ha afirmado GABRIELE, "los conceptos de unidad e indivisibilidad (de la República) así como los de autonomía de las regiones, no están en la disponibilidad de las leyes del Estado, sino en los casos y con los límites establecidos en la Constitución" (179).

3°) Fundamentación última de los poderes y atribuciones del Estado. En efecto, "en el reparto de poderes, el ordenamiento reserva al Estado todos aquellos que son precisos para que el sistema político entero pueda funcionar en clave de unidad, para que la comunidad política no se fragmente, ni tampoco su territorio" (180). "Y esto no se consigue con el exclusivo expediente de limitar la autonomía, sino también asegurando que determinados asuntos públicos van a tener una ordenación unitaria, lo que puede lograrse desde instancias separadas, sino poniendo en marcha instancias de poder que sean comunes a todos los poderes autónomos" (181). Con ello se debe concluir, con el profesor de Derecho Administrativo, afirmando la coincidencia de los intereses unitarios con los intereses generales (182).

c) Principio de igualdad (183), en sus diversas manifestaciones, fundamentalmente la igualdad de derechos de todos los españoles en cualquier parte del territorio nacional (art. 139, 1), la prohibición de privilegios económicos o sociales entre las CCAA (art. 138.2) y la libertad de circulación y establecimiento de personas y bienes en todo el territorio del Estado (art. 139.2), con prohibición expresa de las medidas tributarias que la obstaculicen (art. 157, 2), todo ello al servicio de la unidad básica del mercado.

d) Principio de solidaridad (184), como expresión del equilibrio entre los intereses propios de cada CA y los de las demás, así como los superiores del Estado en que todas ellas se integran.

e) Principio del territorio (185). Por su propia definición constitucional, la autonomía de las CCAA tiene una base territorial. No en vano, el art. 137 de la Constitución ha declarado que "el Estado se organiza territorialmente en Municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan"; de ahí que estas CCAA hayan sido calificadas expresamente por el TC como "Corporaciones públicas de base territorial y de naturaleza política" (S. de 14 de julio de 1.981).

f) Principio de prohibición de federación entre CCAA (186). Siguiendo el precedente del art. 13 de la Constitución de 1.931, el art. 145.1 de nuestro vigente texto constitucional dispone que: "En ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas". Los autores suelen coincidir en la explicación por razones políticas de ese precepto. Así, J. DE ESTEBAN señala claramente que "la ratio de dicho artículo, que podría ser discutible, viene dada por el temor de que se pudieran federar comunidades autónomas de gran extensión y poder, que desequilibrasen el propio poder del Estado. El ejemplo más visible, merced a la indentidad de lengua y cultura histórica, lo constituye el de Cataluña, Valencia y Baleares. Pero, en cambio, la Constitución sí permite, me-

diante la disposición transitoria cuarta, la posible incorporación de Navarra a la comunidad autónoma del País Vasco, en el caso de que así se decida. En segundo lugar, se argumenta también que la creación de estas macrocomunidades podría llevar a una federalización no deseada del territorio español. Y, por último, también se manifiesta el temor de que permitiendo la federación de las diversas comunidades autónomas se estaría modificando constantemente el mapa del Estado español" (187).

Como igualmente es unánime la apreciación de que los convenios y acuerdos de colaboración entre CCAA a que se refiere el art. 145.2 están previstos como fórmula para atemperar o flexibilizar aquella prohibición de federación (188).

En cualquier caso, nos detendremos en este tema al analizar los límites a la potestad legislativa de las CCAA, límites que concebimos como garantía de la unidad del ordenamiento jurídico (189).

6. EL CONCEPTO CONSTITUCIONAL DEL "INTERES" COMO CONCRECIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE UNIDAD Y AUTONOMÍA.

A. IDEA GENERAL.

Una vez analizados los principios de unidad y autonomía, es conveniente indagar acerca del fundamento de su proclamación constitucional. El Estado, como forma de organización política de las sociedades contemporáneas, no es sino la agencia del interés público o del bien común, cuya consecución incluso es para algunos el título mismo de su legitimación (190). Si la Constitución, como norma suprema del Estado, decide organizarle sobre la base de ciertas capacidades de actuación de entidades infraestatales, sin que ello suponga merma de la acción del Estado mismo, la razón no puede ser otra, recordando el principio de subsidiaridad,

que por estimarse posible entender que dentro del Estado, como totalidad, existen diversos "intereses" y entidades con capacidad potencial para satisfacerlos, capacidad que deviene jurídicamente real por el hecho mismo de su reconocimiento y garantía constitucionales. Para decirlo ya claramente, existen unos "intereses generales" de toda la comunidad política estatal, a cuyo servicio se consagra una unidad básica de los poderes públicos; pero también unos "intereses propios" o "peculiares" de los territorios, que justifican el reconocimiento de su autonomía. Puede decirse, así, con MUÑOZ MACHADO, que "los intereses unitarios son los intereses generales mismos" (191), de igual forma, podría añadirse, que los intereses autonómicos son los intereses propios o peculiares de cada CA. No hace falta esforzarse para advertir que el concepto del "interés", en cuanto bien jurídico que justifica la existencia y funciones de determinadas organizaciones políticas, se convierte así en la clave de todo el sistema autonómico, como ha demostrado además la experiencia del Derecho Comparado. Por nuestra parte, tras esbozar sucintamente el significado del "interés", como concepto jurídico indeterminado, aludiremos a las funciones que cumple en el Derecho Comparado y en el nuestro propio, para terminar con una breve pincelada sobre los problemas que comporta su delimitación efectiva.

B. LAS FUNCIONES CONSTITUCIONALES DEL INTERES EN EL DERECHO COMPARADO.

En la estructura jurídico-política de los Estados descentralizados territorialmente, el concepto del "interés" desempeña relevantes funciones, algunas comunes a todos ellos y otras con peculiaridades en determinados Estados. Vamos a repasar sucintamente esas funciones al objeto de comprender luego más adecuadamente, referidas ya a la Constitución española.

a) Justificación de la autonomía misma.

La existencia de un determinado grado de autonomía o autogobierno de las entidades territoriales infraestructurales vendría exigida por la presencia junto al interés general o nacional, de intereses propios o específicos de aquellas entidades cuya satisfacción reclama el reconocimiento y garantía de un determinado ámbito de actuación. Esta idea aparece recogida explícitamente en diversas Constituciones y, curiosamente, predicada tanto de las entidades regionales como de las locales (provinciales y municipales). Pueden citarse, en ese sentido, la Constitución portuguesa de 2 de abril de 1.976 (192), a tenor de la cual "la autonomía de las regiones (Azores y Madeira) se propone... la promoción y defensa de los intereses regionales" (art. 227.2), así como "las entidades locales autónomas... se proponen el fomento de intereses propios de las poblaciones respectivas" (art. 237, 2); o la Constitución yugoslava de 21 de febrero de 1.974, que considera a las entidades locales como agrupaciones humanas "para realizar intereses y necesidades comunes", decidiendo sobre la "realización de sus intereses comunes..." (art. 114), calidad que se predica luego específicamente del municipio. Pero ni siquiera haría falta una declaración expresa. Las entidades infraestatales sólo tienen autonomía en cuanto que están capacitadas para atender a sus propios intereses la satisfacción de los cuales viene así a justificar su reconocimiento por el Estado.

b) Criterio de delimitación de competencias entre el Estado central o Federación y las regiones, Estados o países.

La idea anterior se manifiesta lógicamente en la atribución al Estado y a las entidades territoriales de distintos ámbitos de competencias, que son precisamente las necesidades para satisfacer sus respectivos intereses. Este criterio delimitador se manifiesta a dos niveles:

1º) Genéricamente, todas las competencias del Estado y las de los entes territoriales se vinculan a los intereses respectivos. Por eso es común en todas las Constituciones atribuir al Estado competencia sobre materias de "interés general" para el conjunto del Estado, como unidad (relaciones internacionales, defensa, unidad jurídica y económica, etc.) o, al menos, de intereses propios de varios entes territoriales; mientras que se reservan a la competencia de esos otros entes las materias tradicionalmente consideradas como de "interés" para cada territorio (urbanismo, ordenación territorial, cultura, etc.). Por eso establece la Constitución portuguesa que las regiones autónomas tienen competencia para "legislar, dentro del respeto a la Constitución y a las leyes generales de la República, en materias de interés específico para la región..." (art. 229.a). Tampoco faltan declaraciones expresas en el otro sentido, fundamentalmente de alcance sectorial; así, la afirmación de la Constitución suiza de que la Confederación salvaguarda "los intereses generales de la economía nacional..." (art. 31. bis. 2).

El criterio del "interés" como delimitador de competencias también es válido entre las regiones y las demás entidades locales. Por eso la Constitución italiana atribuye a las regiones las funciones administrativas para las materias sobre las que ostentan competencias legislativas "salvo las de interés puramente local, que las leyes de la República podrán atribuir a las Provincias, a los Municipios y a otras corporaciones locales..." (art. 118).

2º) De un modo específico, el criterio del "interés" es utilizado a menudo para repartir las competencias sobre una misma materia, según afecte al "interés general" (competencia del Estado) o al "interés propio" de los entes territoriales (competencia de éstos). A veces el "interés" es mencionado expresamente con aquél; por ejemplo, mediante la vinculación de la competencia al territorio. Encontramos esa función del "interés" en numerosas Consti

tuciones. Así, en la Constitución suiza se atribuye a la Federación la competencia para asegurar "por vía legislativa el establecimiento y la utilización de una red de carreteras nacionales", pudiendo "ser declaradas como tales las vías de comunicación más importantes y de interés general para Suiza..." y los gastos para su construcción se repartirán entre la Confederación y los cantones, en consideración -entre otras razones- a su "respectivo interés" (art. 36. bis. 1). Igualmente, "la Confederación ejercerá la supervisión de las carreteras y los puentes cuya conservación le interese..." (art. 37.1). También la Constitución yugoslava ha ce uso de esta técnica vinculando la competencia de la Federación sobre ciertas materias al "interés para todo el país" (art. 28.1); o incluso la Constitución portuguesa de 1.976 cuando atribuye a las regiones autónomas competencia para "supervisar los servicios instituciones públicas y empresas nacionalizadas que ejerzan su actividad exclusivamente en la región y en otros casos en que el interés regional lo justifique" (art. 229. h) y "participar en las negociaciones de tratados y acuerdos internacionales que les afecten directamente" (art. 229. e).

c) Presupuesto habilitante para una ampliación de las competencias del Estado central o la Federación.

Esa función, específica del "interés general", implica convertir en competencias concurrentes o compartidas las que en principio eran exclusivas de las regiones o países. Podrían encontrarse previsiones de este tenor, por ejemplo, en la Constitución suiza, según la cual la Confederación, a la que se atribuye una cláusula general de salvaguardia de los "intereses generales de la economía nacional" (art. 31. bis. 2), puede dictar normas sobre las materias que enumera, "prescindiendo, si fuere necesario, del principio de libertad del comercio y de la industria", "cuan-do lo justifique el interés general" (art. 31. bis. 3); o en la ley de Bonn, que autoriza a la Federación a legislar en las materias que enumera como de competencia concurrente, entre otros su

puestos "cuando la regulación de un asunto por ley de un land pudiere afectar a los intereses de otros länder y los intereses generales" (art. 72.2); en ese caso también puede dictar normas básicas en las materias recogidas en el art. 75.

d) Límite expreso a las competencias de las regiones o países.

En este caso, las regiones o países deben ejercer sus competencias respetando el interés general de la nación o el de otros países o regiones. Esta función del "interés" se encuentra recogida especialmente en la Constitución italiana, cuyo art. 117, referente a las Regiones de Estatuto ordinario, establece que: "La Región emanará normas legislativas en los límites de los principios fundamentales establecidos por las leyes del Estado, siempre que dichas normas no se opongan a los intereses nacionales y a los de las otras regiones en las siguientes materias...". Por eso, si el Gobierno de la República considera "que una ley aprobada por el Consejo Regional o excede de la competencia de la Región o se opone a los intereses nacionales o a los regionales, la remitirá al Consejo Regional dentro del plazo fijado para que la vise". Si la aprueba nuevamente por mayoría absoluta de sus miembros, "el Gobierno de la República está facultado dentro de los quince días de la comunicación, para promover la cuestión de legitimidad ante el Tribunal Constitucional, o la de competencia por discrepancia de intereses ante las Cámaras..." (art. 127, ter cero). En términos similares se expresan los Estatutos de las Regiones con Estatuto especial; así, el art. 17 del Estatuto de Sicilia establece que "Entro i limiti del principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato, l'Assemblea regionale puo, al fie di soddisfare alle condizioni particolari ed agli interessi propri della Regione, emanare leggi, anche relative all'organizzazione dei servizi, sopra lesequenti materie concernenti la Regione...".

En suma, el "interés nacional" juega como límite negativo de las competencias regionales y como habilitación del control de mérito sobre la legislación regional (193). Pero en la práctica legislativa y en la jurisprudencia constitucional (194) se ha convertido en un verdadero límite de legitimidad, como criterio de delimitación o reasignación de las competencias regionales (195), en sentido restrictivo de las autonomías regionales (196), pues allí donde se declare la existencia de un interés nacional, el su puesto pasa a ser de la competencia exclusiva de la ley estatal, que -como dice L. ORTEGA- en teoría podría, así, afectar a cualquier materia (197). R. MAIZ ha puesto además de manifiesto cómo la claridad conceptual no obsta para que se presenten problemas prácticos importantes, según deduce de la propia experiencia italiana. En primer lugar, las medidas para el desarrollo de las regiones más pobres están en contradicción con los intereses de las regiones más beneficiadas por el anterior "desarrollo desigual"; de ahí que la Doctrina italiana se haga eco de la imposibilidad práctica de diferenciar el "interés general" del interés de otras regiones; y así, mientras la Doctrina ha tratado de restringir el ámbito de ese límite, la Corte Constitucional la ha aplicado con gran amplitud, restringiendo así la autonomía legislativa regional (198). Por otra parte, en segundo término, la Corte Constitucional ha vinculado el límite del interés general al límite territorial declarando que las normas autonómicas no pueden producir efectos fuera de su propio territorio, de forma que si los producen (incluso, "efectos indirectos" (199)) podrían ser impugnados por falta de legitimidad en base al "interés nacional" o el de las otras regiones (200) (201).

e) El interés como manifestación de solidaridad:

Idea general.

No faltan los sistemas jurídico-políticos en que, no re conociendo al "interés general" como límite negativo de las competencias regionales, en cuanto entraña un control directo por el Estado, sí le contemplan como eje a cuyo alrededor se configura

un sistema específico de relaciones entre el Estado central o la Federación y las regiones o países que le integran, concebidas como relaciones de lealtad o confianza mutua. Así sucede, por ejemplo en la República Federal de Alemania, donde la Doctrina y la jurisprudencia han acuñado la noción de la "Bundestreue" o "Treuepflicht", es decir, la fidelidad o lealtad federal (202), entendida como "poder jurídico del Bund en su confrontación con los Länder y de éstos en sus relaciones con aquél, de mantener un comportamiento leal, inspirado en un espíritu de colaboración y de respeto mutuo a los intereses respectivos" (203), lo que supone tanto "abstenerse de producir cualquier perjuicio a los intereses de la comunidad y a los intereses de los Länder en cuanto circunscritos por la fidelidad comunitaria", así como el deber suplementario de "promover estos intereses en el marco de las actividades que resulten de la comunidad" (204).

C. EL "INTERES" DE LA CONSTITUCION ESPAÑOLA. SUS FUNCIONES.-

Una vez repasadas sumariamente las funciones del "interés" en los sistemas territorialmente descentralizados que nos ofrece el Derecho comparado, procede analizar el caso español. Y como veremos, puede constatarse que todas aquellas funciones, en mayor o menor medida, son recogidas por la Constitución española, de forma que la idea del "interés" aparece concebido como un principio constitucionalmente relevante para la organización territorial del Estado. Y de este punto de vista cumple las siguientes funciones:

a) Justificación de la autonomía misma. (205).

Sabemos que la Constitución reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la nación española (art. 2º). Desde el punto de vista jurídico, esta declaración supone que si la Nación española se organiza como Estado español y las nacionalidades y regiones se constituyen en Comunidades Autónomas, el "interés" va a ser el criterio

de justificación y de cuantificación de la autonomía misma de esas entidades. Y en efecto, afirma nítidamente el importante art. 137 de nuestro texto fundamental que los municipios, provincias y Comunidades Autónomas que se constituyan, entidades en que el Estado se organiza territorialmente, gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Así pues, son las exigencias del interés peculiar de cada una de esas entidades territoriales las que justifican el reconocimiento y garantía constitucionales de su "derecho a la autonomía" (206) (207), como ha recordado ya expresamente el TC (208).

b) Criterio de constitución de Comunidades Autónomas.

El "interés" resulta ser no sólo el elemento clave para la existencia misma de las CCAA, sino que puede además jugar un relevante papel en la constitución de CCAA, al margen del principio constitucional de voluntariedad en el acceso a la autonomía. En efecto, el "interés nacional" se concibe como presupuesto que habilita a las Cortes Generales para autorizar la constitución de una CA cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia para autorizar o acordar, en su caso, y no reúna las condiciones del art. 143.1 (209), un Estatuto, de autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial; y para sustituir la iniciativa autonómica de las Corporaciones Locales (art. 144 Constitución) (210).

c) Criterio delimitador de competencias entre las CCAA y el Estado y los demás entes territoriales. (211).

Si el "interés" es el criterio fundamental que utiliza la Constitución para reconocer y garantizar la autonomía a los entes territoriales que menciona, es lógico que sea también el factor determinante para la asignación de competencias, cuyo volumen, naturaleza e intensidad concreta el grado de esa autonomía. Fundamentalmente nos referiremos al "interés" como criterio delimita-

dor de las competencias del Estado y de las CCAA, pero también debería referirse a la delimitación de las competencias de estas últimas frente a las de las entidades locales (provincias y municipios) (212), en cuanto el "interés local" o "provincial", que puede estar en materias parcialmente atribuibles a las CCAA (circunstancia presente en la mayoría de las materias mencionadas en el art. 148.1), está también constitucionalmente garantizado, determinando el ámbito competencial en que se manifiesta la autonomía municipal y provincial (arts. 137; 140; y 141.1 y 2) (213). Así pues, refiriéndonos ya en concreto a la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA, el "interés" cumple una doble función, en línea con el Derecho comparado:

1) En general (214), el "interés" aparece como elemento decisivo para el reparto general de competencias. Así, se atribuye al Estado competencia sobre aquellas materias que afectan al "interés general" en cuanto manifestación de la unidad (política, economía, cultura o jurídica) del Estado mismo en su conjunto, o por su incidencia sobre todos los ciudadanos, o, al menos, los pertenecientes a varias CCAA (ejercicio de los derechos y deberes). En ese sentido, correspondería al Estado el mantenimiento de la unidad económica a través de las competencias sobre régimen aduanero y arancelario, y comercio exterior (art. 149.1.10°); sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación de crédito, banca y seguros (art. 149.1.11°); legislación sobre pesas y medidas y determinación de la hora oficial (art. 149.1.12°); bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13°); Hacienda general y Deuda del Estado (art. 149.1.14°). Igualmente se atribuyen al Estado todas aquellas competencias que le permiten mantener su unidad política, en cuanto expresión de su soberanía, como las relaciones internacionales (art. 149.1.3°), o la Defensa y Fuerzas Armadas (art. 149.1.4°), o todas las competencias en materia de control aéreo y abanderamiento de buques (art. 149.1.20°). O las que permitan lograr una unidad jurídica como las legislaciones mercantil, pe-

nal, penitenciaria y procesal (art. 149.1.6°), laboral (art. 149.1.7°) y civil (art. 149.1.8°); bases de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de los funcionarios; el procedimiento administrativo común; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas; y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas (art. 149.1.18°). También se le atribuyen cuantas competencias exige la unidad cultural, como la defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación (art. 149. 1. 28°), o facilitar la comunicación cultural en tre las CCAA (art. 149.2). Por último, se otorgan al Estado todas aquellas competencias que le permiten específicamente garantizar la igualdad básica de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales (art. 149.1.1°).

Paralelamente, la Constitución garantiza la autonomía de las CCAA asignándoles competencias sobre aquellas materias más tradicionalmente vinculadas a sus intereses más próximos (215), como se desprende de una rápida lectura del art. 148.1, considerado como el contenido esencial de competencias de todas las CCAA (organización de sus instituciones de autogobierno; ordenación del territorio, urbanismo y vivienda; agricultura y ganadería; cultura; fomento de su desarrollo económico; y servicios sociales). O también atribuyendo a las CCAA una serie de competencias que, asegurada la necesaria unidad mediante el ejercicio por el Estado de las suyas propias, permiten adaptar la regulación estatal a sus especiales necesidades o "intereses"; es el caso, por ejemplo, de todas las competencias legislativas compartidas a que nos hemos referido más atrás.

Finalmente, aunque la Constitución no se refiere al tema, el criterio del "interés" ha sido tenido en cuenta por los Estatutos para atribuir a las CCAA algunas competencias singulares, concretamente en relación con la política exterior del Esta-

do; como dijimos en su momento, las normas estatutarias reogen la obligación por el Estado de informar a las CCAA en la elaboración de los tratados y convenios cuando afecten a materias de su específico "interés" (216).

A la virtualidad del "interés" como criterio de reparto de competencias se ha referido el TC en diversas ocasiones. La Sentencia de 2 de febrero de 1.981, citada con anterioridad (217) declara, por ejemplo, que el art. 137 de la Constitución delimita el ámbito de los poderes autónomos, "circunscribiéndolos a la 'gestión de sus respectivos intereses', lo que exige que se dote a cada Ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo". La misma idea se repite en idénticos términos en la Sentencia de 14 de julio de 1.981 (218), matizando que "aunque las Comunidades Autónomas no son ni pueden ser ajenas al interés general del Estado, la defensa específica de éste es atribuida por la Constitución" a sus órganos centrales (Gobierno y Cortes Generales), y "sin dejar como es obvio de participar en la vida general del Estado, cuyo Ordenamiento jurídico reconoce y ampara sus Estatutos como parte integrante de su Ordenamiento jurídico (art. 147.1), las Comunidades Autónomas tienen como esfera y límite de su actividad, en cuanto tales, los intereses que les son propios, mientras que la tutela de los intereses públicos generales compete por definición a los órganos estatales" (219). De nuevo insiste el Tribunal en el tema cuando en su Sentencia de 16 de noviembre de 1.981 (220), al referirse a las funciones de legeferenda del "interés" recuerda que el concepto constitucional de los "intereses respectivos" de las Comunidades Autónomas, de los municipios o de las provincias, cumplen sobre todo la función de orientar al legislador para dotar a estas entidades territoriales de los poderes o competencias precisos para gestionarlos. Es el legislador, sin embargo, el que, dentro del marco de la Constitución, determina libremente cuáles son estos intereses, los define y precisa su alcance, atribuyendo a la entidad las competencias que requiere su gestión".

Finalmente, la Sentencia de 22 de diciembre de 1.981 (221) vuelve a reconodar que la "consecución del interés general de la Nación, en cuanto tal, y de los de carácter supracomunitario, queda confiada a los órganos generales del Estado, lo que traduce en la atribución al mismo de una serie de competencias entre las cuales se encuentran las del artículo 149.1 de la Constitución, y, por otra parte, el interés general propio de cada Comunidad se refleja asimismo en la asunción de una serie de competencias en su respectivo Estatuto".

El planteamiento expuesto aparece recogido en el proyecto de L.O.A.P.A. cuando declara que "el ejercicio de las competencias estatales... se ordenará estrictamente a la satisfacción de los intereses generales, sin interferir las competencias propias de las Comunidades Autónomas, para la gestión de sus intereses propios" (art. 11).

2) Además, la Constitución reparte expresamente la competencia sobre una misma materia por su afectación al interés general (competencia de Estado) o al interés propio de las CCAA (competencia de éstas) (222), mencionándole directamente o indirectamente a través de criterios que guardan una indudable relación con él (223).

En este sentido, el "interés general" es utilizado para atribuir una competencia del Estado sobre puertos y aeropuertos de interés general (art. 149.1.20°); ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una CA (art. 149.1.21°); recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una CA y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad, o el transporte de energía salga de su ámbito territorial (art. 149.1.22°); y obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una CA (art. 149.1.24°).

Inversamente, el "interés particular o propio de las CCAA" es utilizado para atribuirles, en consonancia con el concepto mismo de la autonomía, unos determinados ámbitos competenciales; negativamente, por aplicación a contrario de los criterios del art. 149.1, y positivamente, en el art. 148.1: obras públicas de interés de la CA en su propio territorio (art. 148.1.4°); los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la CA, y en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable (art. 148.1.5°); los proyectos, construcción, y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la CA (art. 148.1.13°); museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés de la CA (art. 148.1.16°); fomento de la enseñanza de la lengua de la CA (art. 148.1.17°); y promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial (art. 148.1.18°).

En todos estos casos, la Constitución utiliza el concepto del "interés" para atribuir al Estado y a las CCAA la competencia sobre un sector de la misma materia, aquél que afecte a sus intereses respectivos. Sin entrar ahora en los problemas técnicos que plantea la concreción del "interés", lo que interesa destacar, como ha subrayado SANCHEZ AGESTA (224) es que "en muchos casos esta gradación del interés puede definir formas de coordinación, cooperación y armonía, e incluso hacer concurrir sobre una misma materia leyes que atiendan al interés general y leyes u otras normas que atiendan al interés de una Comunidad". En lo que respecta a aquellos problemas técnicos concretos señala COSCULLUELA que la atribución al Estado de competencias sobre el sector de la materia calificado como el interés nacional o general, a menudo debe "ser catalogado en la normativa administrativa reguladora de la materia correspondiente que exige como presupuesto de la atribución de la titularidad estatal la previa y formal declaración, clasificación o inclusión en catálogos, relaciones oficiales o planes con tal carácter"

(225). Una situación de tal tipo se daría, por ejemplo, en los supuestos del art. 149.1.20° y 28° (226). En otras ocasiones, continúa este autor, "tratándose de competencias instrumentales, la titularidad estatal de las mismas deriva de la igual titularidad del fin u objeto de la competencia instrumental" (227); sería el caso, por ejemplo, de las competencias previstas en el art. 149.1.24° y 31° (228).

Por último, digamos que para el ejercicio de esas competencias, destinadas a satisfacer sus intereses, las CCAA gozan de autonomía financiera, en los términos generales exige no sólo una serie de competencias financieras en manos del Estado -potestad tributaria originaria (art. 133.1); emisión de Deuda Pública (art. 135.1); Hacienda General (art. 149.1.14°)...-; si no también la coordinación de aquella autonomía financiera con la Hacienda estatal y la solidaridad entre todos los españoles (art. 156.1), institucionalizadas especialmente en el Fondo de Compensación Interterritorial, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las CCAA y provincias, en su caso (art. 158.2), y en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, constituido y regulado en la L.O.F.C.A. (art. 3°).

d) Cláusula o presupuesto habilitador de competencias extraordinarias del Estado.

El "interés" no sólo aparece concebido como criterio delimitador de las competencias ordinarias del Estado y de las CCAA en el doble sentido expuesto, sino que, además, el "interés general" resulta ser dato relevante para la posible ampliación de las competencias del Estado, al margen del esquema general de distribución de competencias, actuando como cláusula general o presupuesto habilitante para que el Estado pueda dictar leyes de armonización de las disposiciones normativas de las CCAA, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas (art. 150.3) ("cuando así lo exija el interés gene

ral ...", dice el precepto constitucional) (229), lo que supone realmente convertir en compartidas determinadas competencias en principio exclusivas de las CCAA (230).

En la misma línea de este apartado, el "interés general" es también el dato decisivo para una actuación extraordinaria del Estado con perfiles de especial intensidad. En efecto, la actuación de una(s) C(C)A(A) "de forma que atente gravemente al interés general de España..." habilita al Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la CA y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, para "adoptar las medidas necesarias... para la protección del mencionado interés general", todo ello en los términos y casos del art. 155.1 de la Constitución (231).

Porque, en el fondo, debemos darnos cuenta de que la atribución constitucional al Estado de la garantía del "interés general" implica no sólo el reconocimiento de una serie de importantes competencias, sino la supremacía general de todos los poderes del Estado, como ha expuesto nítidamente nuestro TC, siguiendo una corriente doctrinal rigurosa (232) al afirmar la

"necesidad -como consecuencia del principio de unidad y de supremacía del interés de la Nación- de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad, tal y como establecen diversos preceptos de la Constitución, tanto en relaciones con las Comunidades Autónomas, concebidas como Entes dotados de autonomía cualitativamente superior a la administrativa (arts. 150.3 y 155, entre otros), como a los Entes locales (art. 148.1.2º)" (S. de 2 de febrero de 1.981) (233).

Aunque ciertamente ni la doctrina ni la jurisprudencia constitucional han revelado nada que no fuera ya conocido en sistemas políticos tradicionales; concretamente, su origen debe encontrarse en la "supremacy clause" del decisivo art. 6, 2º de la Constitución federal norteamericana (234), conforme al cual

"Esta Constitución, las leyes de los Estados Unidos que en virtud de ella se promulgaren, y todos los tratados hechos, o que se hicieren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la suprema ley del país; y los jueces de cada Estado estarán obligados a observarla, aun cuando hubiese alguna disposición contraria en la Constitución o en las leyes de los Estados" (235).

cláusula derivada también de la reserva a los poderes centrales de las funciones y materias que son particularmente relevantes para el conjunto de la colectividad (236).

Pues bien, esa supremacía estatal tiene a lo largo de nuestro texto fundamental diversas manifestaciones, que, siguiendo a MUÑOZ MACHADO (237) podemos sintetizar en:

a) Reserva de materias de especial relevancia para la comunidad nacional a la regulación por ley orgánica, ley exclusivamente estatal a tenor de lo previsto en el art. 81.2; entre tales materias se encuentran el desarrollo de los derechos fundamentales y las libertades públicas, y el régimen electoral general (art. 81.1).

b) Reserva a la competencia del Estado de los asuntos más importantes. Para ello basta una simple ojeada al art. 149.1, donde se enumeran las materias de competencia estatal, para observar que se contienen en esa enumeración asuntos como las relaciones exteriores, la defensa nacional, la administración de la justicia, o las legislaciones civil, penal, laboral, procesal y penitenciaria.

c) Supuestos en que se permite cierta actuación a las CCAA, pero conservando el Estado la regulación de los "aspectos básicos", como sucede siempre que le corresponde la legislación básica, bases o normas básicas, permitiendo a las CCAA su desarrollo legislativo; o, incluso, cuando el Estado es competente para legislar, y su legislación puede ser ejecutada por las CCAA. En todos esos casos, se trata lógicamente de asegurar un tratamiento o regulación uniforme en todo el territorio nacional.

- d) Prevalencia de las normas estatales sobre las autonómicas en los conflictos entre ambas (art. 149.3).
- e) Carácter supletorio del Derecho estatal "en todo caso" (art. 149.3), es decir, incluso en materias en que a la CA corresponda la legislación exclusiva, según ha precisado el TC (237 bis).
- f) Atribución al Estado de las competencias residuales, es decir, aquéllas que, pudiendo corresponder a las CCAA, éstas no las asuman en sus respectivos Estatutos (art. 149.3).
- g) Atribución al Estado de las facultades extraordinarias previstas en los arts. 150.3 y 155; y a la posición preeminente del Gobierno en relación con las facultades delegadas de las CCAA (art. 150.2) y con respecto a la impugnación de cualquier disposición autonómica (art. 161.2).
- h) Competencia del Estado para ordenar el sistema financiero (arts. 149.1.14º y 157.3), ya ejercida en nuestro propósito con la aprobación de las L.O.F.C.A. y L.F.C.I.
- e) Criterio de concreción de preceptos constitucionales.

Asimismo, el concepto del "interés" ha sido utilizado por algunas leyes de desarrollo de la Constitución para concretar previsiones constitucionales. Así ha ocurrido, por ejemplo, en relación con la legitimación en el recurso de inconstitucionalidad. En efecto, la L.O.T.C. limita el objeto del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por los órganos de las CCAA a "las leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía" (art. 32.2. L.O.T.C.), concepto ligado -según se dijo- a sus intereses pecuniarios (art. 137). Por eso tal restricción no se da respecto al recurso planteado por los órganos centrales del Estado (Presidente del Gobierno, Defensor del Pueblo, cincuenta Diputados o

cincuenta Senadores) que, en sus respectivas esferas competenciales, defienden intereses generales (art. 32.1 L.O.T.C.) (238).

f) Límite concreto al ejercicio de las potestades legislativas de las CCAA.

Finalmente, se plantea si el "interés general" opera como límite concreto al ejercicio de las potestades legislativas de las CCAA. Pero este es ya tema que desborda estas líneas y que ha de ser objeto de atención en su momento (239).

D. CONCEPTO DE "INTERES". "INTERES GENERAL" E "INTERES PROPIO O PECULIAR" DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS.-

A) IDEAS GENERALES.

Hemos visto hasta aquí las funciones que el "interés" cumple en el Derecho Comparado y en la propia Constitución española, pero no se ha aclarado lo que deba entenderse por "interés". Se trata de un concepto jurídico indeterminado o abierto (240) con larga tradición en el mundo del Derecho, no faltando incluso construcciones doctrinales para quienes constituye el eje central de la vida jurídica (241), lo que no obsta para que su definición sea harto difícil. Así, el Diccionario de la Real Academia proporciona una serie de definiciones del "interés" (242), como: 1. Provecho, utilidad, ganancia; 2. Valor que en sí tiene una cosa; 3. Lucro producido por el capital; 4. Inclinação más o menos vehemente del ánimo hacia un objeto, persona o narración que le atrae o conmueve; 5. Bienes de fortuna; 6. Conveniencia o necesidad de carácter colectivo en el orden moral o material (243). Parece que algunas de estas acepciones son irrelevantes a los propósitos de este trabajo e incluso desde la perspectiva de la teoría general del Derecho, en la cual el concepto de "interés" aludiría a algún efecto positivo para su titu

lar en cuanto algo que precisa para satisfacer sus necesidades, proporcionándole un provecho, utilidad o ganancia. Ahora bien, más que intentar dar un concepto único del "interés" es más útil referirse a los distintos tipos de intereses, sobre todo en función de su titular, más que de su contenido, material o espiritual, en cuanto no afecta en este momento al tema objeto de nuestra atención (244). Y en ese sentido, los autores han propuesto distintas dicotomías:

a) Interés público e interés privado (245). Las definiciones han sido diversas. Así, se concibe el "interés privado" como la conveniencia individual de una persona frente a otra o el bien de los particulares contrapuesto al de la colectividad, el social o al del Estado como persona de Derecho Público, frente al "interés público", que supondría la utilidad, conveniencia o bien de los más ante los menos, de la sociedad ante los particulares del Estado sobre los súbditos (246). Otros autores buscan mayores precisiones, y así, por ejemplo, Pendleton HERRING, tras referirse a las distintas tesis sobre el concepto (247), propone dos definiciones; en primer término un concepto formal, a tenor del cual el "interés público" sería el objetivo de los órganos de gobierno legalmente constituidos, o expresión de la voluntad de la mayoría; mientras que según un concepto material vendría a ser el "conjunto de las actividades necesarias a la seguridad del Estado y al bienestar de la comunidad: la defensa, el mantenimiento del orden, educación, etc." (248). Pero admite este autor que el "interés público" así entendido no tiene contenido fijo a priori y "sirve para recordar a las partes directamente interesadas que existen consideraciones que van más allá de sus propios objetivos o de sus rivalidades o transacciones particulares" (249); en ese sentido supone un "continuo que representa los valores, las aspiraciones y los objetivos de la comunidad u organización política" (250). Así el "interés público" se identifica con el bien común, el bien público o el interés general, diferenciado del "interés privado" en cuanto bienes o intereses particulares, tanto en su sentido más restringido (personas individuales) como más amplio (grupos o sectores sociales) (251). Además, esa dife-

rencia se traduce en distintos entes para su tutela; mientras el "interés privado" es satisfecho por las personas o grupos titulares del mismo, el "interés público" o bien común es gestionado por la organización política; es más, de acuerdo con una sugestiva teoría, representada muy especialmente por nuestros autores clásicos, el "interés público" o bien común es la finalidad última que justifica la existencia misma del Estado, organización política en que se articula la sociedad contemporánea (252).

b) Dentro ya del "interés público" pueden distinguirse diversos tipos de interés según la entidad pública que aparezca como agencia gestora; en concreto, desde el punto de vista de la descentralización territorial del Estado, cabría hablar de intereses generales, estatales o nacionales; intereses regionales; intereses locales (provinciales, municipales, comarcales, etc.) (253); e incluso en el marco supraestatal o supranacional, podríamos referirnos a intereses de zonas o áreas concretas del mundo, y hasta de intereses universales (el clásico "bonum universi"). Refiriéndonos ya al marco estatal o nacional, es decir, al Derecho nacional clásico, podemos señalar algunas notas de ese triple conjunto de intereses:

.- Los intereses regionales y locales representan el interés particular de una determinada comunidad territorial, frente al interés general de la nación, al modo de la relación interés público/interés privado antes aludida.

.- Los intereses referidos entrañan el reconocimiento constitucional o legal de un conjunto de competencias sobre determinadas materias o sectores de la realidad social, y una organización de poder que las ejerce, pero según la entidad depende el tipo concreto de competencias y de órganos de autogobierno. En líneas generales, -dice WILKIN- se atribuiría al Estado todo lo que debe ser concedido, regulado, ejecutado y administrado del mismo modo en todo el país, recayendo sobre los grandes servicios (enseñan-

za, justicia, ejército, grandes transportes, construcciones destinadas a estos servicios, impuestos generales, etc.); los intereses regionales y locales suponen la atribución de otras competencias sobre materias que afectan al ámbito de necesidades de cada entidad y se ejercen en su respectivo territorio; en general, su cercanía respecto al ciudadano aumenta a medida que se descende el nivel del ente; así, en el ámbito municipal se les atribuiría competencias sobre aquellas actividades que pueden prestar un servicio inmediato a los habitantes (policía local; distribución de agua, gas y electricidad; limpieza; sanidad, etc.). Lógicamente, el sistema de distribución de competencias varía en cada orden constitucional, pues incluso en sistemas centralizados las provincias y municipios pueden ejecutar o administrar servicios de interés nacional cuya regulación compete al poder central (254).

.- El "interés nacional o general" se afirma no sólo frente a las entidades infraestatales, sino también frente a las supraestatales o supranacionales, de forma que los "intereses nacionales" son frecuentemente el criterio utilizado para justificar o para criticar una determinada política internacional de un Estado, siguiendo una larga tradición que se remonta a la Italia del siglo XVII y a la Inglaterra del siglo XVIII (255).

B) EL CONCEPTO DEL "INTERES" EN LA CONSTITUCION ESPAÑOLA.

La Constitución española utiliza el concepto de "interés" en los términos generales examinados:

a) En primer lugar, se refiere a la dicotomía interés público/interés privado en diversos preceptos. Encontramos referencias a intereses privados en sentido amplio, esto es, de grupos sociales específicos, en relación con los sindicatos y asociaciones empresariales, que "contribuyen a la defensa y promoción de los

intereses económicos y sociales que les son propios" (art. 7); se reconoce el derecho de huelga a los trabajadores para la defensa de sus intereses (art. 28.2); o se atribuye a los poderes públicos la garantía y protección de los legítimos intereses económicos de los consumidores y usuarios (art. 51.1); o se alude a las organizaciones profesionales que contribuyan a la defensa de los intereses económicos que les sean propios (art. 52). No faltan tampoco referencias a intereses privados "stricto sensu", como la garantía de la tutela efectiva de los jueces y tribunales a todas las personas en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos (art. 24.1), o la legitimación de toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo para interponer el recurso de amparo (art. 162.1.b).

Asimismo, la Constitución contiene referencias expresas al interés público, aunque denominándole con formas diversas; por ejemplo, el "interés social" como causa justificadora de la expropiación (art. 33.1); el "interés general" cuyo beneficio debe orientar la promoción de la ciencia y la investigación científica y técnica (art. 44.2), o "interés general" al que se subordina toda la riqueza del país (art. 128.1) o como presupuesto que justifica la intervención de empresas (art. 128.2); o el "bienestar general", afectado directamente por la actividad de determinados organismos públicos (art. 128.2); o incluso el "interés de España", que ha de tenerse en cuenta en la provisión a la sucesión en la Corona (art. 57, 2). Finalmente, es claro que la satisfacción de ese interés público, en sus diversas modalidades, corresponde a todos los poderes públicos, aunque de acuerdo con la estructura de las competencias constitucionalmente asignadas a cada uno de ellos.

b) Pero además, también la segunda de las alternativas apuntadas con carácter general está presente en nuestra Constitución, y es justamente la que aquí nos interesa destacar. En efecto, el Título VIII se refiere en numerosas ocasiones al "interés general"

(art. 149.1.20° y 24°; 150. 3) o al "interés general de España" (art. 155.1); o al "interés nacional" (art. 144), concebido no ya como "interés público" frente a "interés privado", sino frente a los "intereses propios o peculiares de las Comunidades Autónomas" (art. 137; 148.1.4°, 10°, 15°, 16°) y a los "intereses locales" (art. 137), y ello con los fines que ya apuntamos con anterioridad (256).

Por eso parece que en esta perspectiva el concepto de interés general debe equipararse al de "interés nacional" (257), es decir interés de la Nación española como realidad unitaria; o interés común a varias CCAA (258), conceptos ambos perfectamente deslindables del interés propio, peculiar o exclusivo de una CA. Obsérvese que la Constitución utiliza el concepto de "interés general", en un doble sentido, oponiéndole, según los casos, al interés privado o al interés de la CA. Por eso, el TC utiliza la primera acepción, completándola con la segunda; y así habla de "interés general de la Nación española", "interés general propio de cada Comunidad Autónoma", e "intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma" (259). El "interés general" concebido así como "interés nacional" constituiría el conjunto de "principios y valores fundamentales asumidos por el ordenamiento constitucional en su conjunto (260), en cuanto vienen a satisfacer las necesidades y exigencias de la Nación como unidad política, jurídica, social y económica y cultural (261). O, como señala R. MAIZ, la "orientación política constitucional, individualizable en los fines y principios de la Constitución material y la formal" (262). L. COSCULLUELA, por su parte, le ha definido como "principios políticos básicos que define la Constitución, y particularmente, el principio de unidad nacional, política, jurídica y económica; los principios en que se inspira la ordenación económica y social, o la contradicción de los fines perseguidos por una Región respecto de los señalados por los órganos del Estado para el conjunto de la nación en materia de su competencia" (263).

En cualquier caso, hay que decir que la garantía del "interés general" en sus dos vertientes de "interés nacional" y de "interés intercomunitario" está atribuida a los órganos centrales del Estado (264), lo que justifica, por cierto, una innegable superioridad de estos órganos sobre los de las CCAA evidenciada en expresas habilitaciones constitucionales para armonizar las disposiciones normativas autonómicas (art. 150.3) e incluso para adoptar medidas extraordinarias de intervención (art. 155), circunstancias todas ellas de las que se ha hecho cumplido en nuestro TC (265).

C) LA DELIMITACION DEL "INTERES".-

Parece ocioso llamar la atención sobre la dificultad que entraña todo intento de acotar el contenido del "interés" y la facilidad consiguiente de su desvirtuación, como demuestra la experiencia italiana (266); como en aquel país existen -advierte TOMAS VILLARROYA- dos riesgos que deberían ser evitados: el de identificar el interés nacional con los criterios políticos de determinada mayoría parlamentaria y con el interés de las regiones económicamente fuertes y políticamente poderosas (267). Como señala SANCHEZ AGESTA "la ponderación de este interés es tan imprecisa o aun más quizá que la determinación de unas bases o una legislación básica ya que estamos claramente ante un concepto jurídico indeterminado (268) que deberá ser delimitado, bien por las leyes mismas..., o bien, en su caso, por la jurisprudencia en la resolución de conflictos" (269). Este criterio responde a la más estricta coherencia con el sistema constitucional, habiendo sido adoptado ya por el TC. En efecto, no puede establecerse un concepto y un contenido apriorísticos de qué haya de entenderse por "interés"; será en cada caso necesario precisar cuándo estamos en presencia de un interés propio de una CA o del interés general. Y en esa labor debe reconocerse competencia a diversos órganos:

1º.- Las Cortes Generales.

Corresponde, en efecto, al Parlamento una tarea de primera magnitud en la delimitación de los diversos intereses en juego.

a) Una delimitación previa al repartir las competencias entre el Estado y las CCAA al aprobar el correspondiente Estatuto de autonomía. Como dice el TC, "concretar este interés (el del municipio, provincia o CA) en relación a cada materia no es fácil... Es la Ley, en definitiva, la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de Entes, de acuerdo con la Constitución" (Sentencia de 2 de febrero de 1.981) (270); porque el concepto "de los "intereses respectivos" de las Comunidades Autónomas, de los municipios o de las provincias, cumplen sobre todo la función de orientar al legislador para dotar a estas entidades territoriales de los poderes o competencias previsas para gestionarlos. Es el legislador, sin embargo, el que dentro del marco de la Constitución, determina libremente cuáles son estos intereses, los define y precisa su alcance, atribuyendo a la entidad competencias que requiere su gestión" (Sentencia de 16 de noviembre de 1.981)(271).

b) Una delimitación posterior al aprobar las leyes que se refieren a aquellas materias que la Constitución y los Estatutos, reparten entre el Estado y las CCAA según afectan al interés general o al propio de las CCAA, o sea uno de ambos predominante (272).

c) Una concreción del "interés general" por las Cortes se produce, finalmente, al apreciar la necesidad de dictar una ley de armonización en los términos del art. 150.3, facultad que no es si no la consecuencia ineludible de competir al órgano parlamentario la garantía del mencionado interés general (STC de 2 de febrero de 1.981; 14 de julio de 1.981, etc.).

2º.- El Gobierno de la Nación.

Corresponde al Gobierno, en su caso con la aprobación del Senado, apreciar la actuación de una CA atentataría gravemente al "interés general de España" y adoptar las medidas necesarias para la protección del mencionado interés general (art. 155), competencia igualmente derivada de la concepción del Gobierno como órgano tutor, en el cuadro de sus competencias constitucionales, del interés general nacional (STC de 2 de febrero de 1.981; 14 de julio de 1.981, etc.).

En todos los supuestos (273), cuando proceda su actuación en caso de producirse un conflicto, la última palabra corresponderá al TC (274), "como intérprete supremo de la Constitución" (art. 1º.1 L.O.T.C.), cuya competencia es exclusiva para aclarar si procede (y en su caso determinar su contenido y supuestos de ejercicio) la aplicación del "interés general como límite al ejercicio por el Estado y las CCAA de sus respectivas competencias, en lo que suponga de orientación o manifestación de un principio de solidaridad entre todas esas entidades; sin olvidar, desde luego, que la actuación del TC sería, en todo caso, posterior a la actuación de las Cortes, cuya función delimitadora de los "intereses" en conflicto debería respetar. "Para el intérprete de la Ley, reconoce el TC, el ámbito concreto del interés es ya un dato definido por la Ley misma (por ejemplo el Estatuto de Autonomía...) como repertorio concreto de competencias. La determinación, en caso de conflicto, del contenido de éstas, ha de hacerse sin recurrir, salvo cuando la propia definición legal lo exija, a la noción del interés respectivo, pues de otro modo se provocaría una injustificada reducción del ámbito de los intereses propios de la entidad autónoma definido por el legislador y se transformaría esta noción del interés propio o respectivo en una apelación a la "naturaleza de las cosas" mediante la cual la decisión política se traslada del legislador al Juez. Es claro, por consiguiente, que el criterio para resolver la cuestión

(cuando ya la norma correspondiente haya delimitado las competencias entre el Estado y las CCAA en función del interés) ha de ser construido a partir de la norma legal, sin reducir su alcance mediante una nueva conexión entre su significado literal y la noción de "interés de la Comunidad Autónoma" (Sentencia de 16 de noviembre de 1.981) (275).

En cualquier caso, no debe dejar de insistirse en la dificultad que entraña la operación de deslinde de intereses, operación que puede resultar harto problemática en los casos concretos, sin que, por otra parte, puedan aventurarse criterios apriorísticos de resolución. Decidir en un determinado supuesto si estamos ante un interés local, comunitario o nacional puede resultar de enorme dificultad; por señalar un ejemplo, quizá excesivamente tosco, pero significativo, ¿qué tipo de esos intereses señalados estaría en juego en relación con el Museo del Prado?. Es claro, que ese Museo está radicado en el municipio de Madrid, primer interesado en su gestión; pero también la CA de Madrid podría alegar un cierto interés. No obstante, la importancia de sus fondos, el peso que representa en la cultura española y aún universal, ¿no aconsejaría estimar que estamos ante un supuesto de interés nacional? Y piénsese que la cuestión no es puramente académica, pues, de entrada, afecta a la titularidad del Museo y a la competencia para su regulación y gestión. Parece que en este caso debiera estimarse que el interés predominante es el nacional. Y, en efecto, ante el conflicto de intereses en cada supuesto concreto, sólo cabe optar por el que predomine, sin perjuicio de que el otro, en lo posible, no se desconozca. (276).

Y ello en el caso de que pueda apreciarse contraposición de intereses, lo que no siempre ocurre. Pues, como ha señalado la doctrina (277), a menudo es difícil, y hasta imposible, la separación nítida de intereses sobre todo si se parte de una consideración cooperativa o solidaria del Estado, en que ni los

intereses propios de las CCAA pueden ser ajenos a los poderes centrales, ni aquéllas pueden desconocer los intereses generales. Sólo la vuelta a los viejos sistemas dualistas permitiría la apreciación de órdenes de intereses separados y cerrados tajantemente. Eso no es posible en nuestras sociedades, basadas en la interdependencia y la cooperación. Como dice RIVERO, "las fuerzas unificadoras que operan en nuestro tiempo hacen ilusoria la distinción entre asuntos locales y asuntos nacionales", o, en frase de BARTOLE, "intereses locales y nacionales no son netamente separables" (278). Por eso, señala MUÑOZ MACHADO, "utilizar el criterio de interés como apoyatura para operar un corte radical entre las esferas respectivas de actuación del Estado y de las autonomías regionales es una operación delicada que puede conducir a resultados arbitrarios. El criterio del interés general es un punto de referencia abstracto que, al concretarse en poderes efectivos, puede llevar a resultados diversos según quién esté llamado a aplicarlo; peligra, por ello, el equilibrio del sistema, si se deja al albur de la interpretación coyuntural que puedan hacer las fuerzas políticas mayoritarias del alcance de cada esfera de interés" (279).

Porque, en efecto, la distinción tajante entre intereses comunitarios e intereses generales o nacionales no puede considerarse con natural a una concepción del Estado autonómico que descansa sobre la base de la integración de la autonomía en la unidad, de forma que aquélla sólo es posible en el marco unitario más amplio, y la unidad no es uniformismo, sino unidad en la pluralidad. Así entendida la naturaleza misma del Estado, no cabe duda de que el "interés general" de la comunidad nacional hará posible la satisfacción de los "intereses locales", sin ahogarlos, del mismo modo que el bien común, por su propia naturaleza, supone el conjunto de condiciones que permiten y favorecen el desarrollo integral de la persona humana; de cada una y de todas ellas, de forma tal que el bien particular de éstas sólo se producirá en un marco de bienestar común. Aplicadas estas ideas a

las funciones del "interés", especialmente en cuanto al criterio de reparto de competencias, en que los principios de unidad (intereses generales) y autonomía (intereses propios o peculiares de las CCAA) se concretan, debemos destacar, con MUÑOZ MACHADO, (280), una serie de principios:

a) Reducción a límites precisos de las competencias exclusivas.

Como ha señalado el TC:

"Concretar este interés (respectivo) en relación a cada materia no es fácil y, en ocasiones, sólo puede llegarse a distribuir la competencia sobre la misma en función del interés predominante, pero sin que ello signifique un interés exclusivo que justifique una competencia exclusiva en el orden decisorio" (S. de 2 de febrero de 1.982) (281).

b) No correspondencia exacta entre intereses generales y poderes del Estado:

1º.- En algunos casos de competencias del Estado, y, por tanto, en principio, de interés general, la Constitución misma permite cierta actuación de las CCAA, como se desprende de la simple lectura del art. 149.1, en muchos de cuyos preceptos se prevé expresamente que la competencia estatal lo es "sin perjuicio" de la autonómica que allí se concreta.

2º.- El interés general no se identifica necesariamente con el interés suprarregional, pues como antes señalamos, también -y ése es su sentido genuino- puede ser concebido como "interés nacional". Pues bien, en ocasiones el interés suprarregional es tutelado por el Estado (como sucede en todos los supuestos que contempla el art. 149.1 de obras públicas, transporte o aprovechamientos hidráulicos que afectan a más de una CA), pero en otras puede ser satisfecho por la actuación conjunta de las propias CCAA afectadas a través de los acuerdos y/o convenios previstos en el art. 145.2 de la Constitución.

3°.- Imposibilidad de excluir a las CCAA de todo lo que supere el estricto interés propio, debiendo "participar en cuantos asuntos les afecten, aunque sean extraños a sus competencias regionales". Precisamente, una de las claves de la efectiva integración de las CCAA en el Estado radica en la intensidad de los mecanismos de participación de aquéllas en la formación de la voluntad estatal, mecanismos por cierto poco desarrollados en el texto constitucional (282).

c) No dejación de la fijación competencia/interés al total arbitrio del legislador, sino constitucionalización de las delimitaciones competenciales en razón del interés general y autonómico, de manera que "están contenidas en sus aspectos básicos en el propio texto de la Constitución" (283). Frente a cierta posición de la jurisprudencia constitucional italiana (284), ha advertido certeramente MUÑOZ MACHADO que "el interés general no es un título que pueda amparar la reserva de poderes genéricos e indeterminados en manos del Estado... Lo que el interés general demanda ya ha sido traducido por el propio constituyente y vertido en el articulado de la Constitución, donde se concreta el alcance de los poderes del Estado y las condiciones de su ejercicio" (285).

Ciertamente que el "interés general" puede habilitar o autorizar competencias estatales genéricas o indeterminadas, cuando así lo determine expresamente la Constitución; lo que ocurre respecto a las leyes de armonización (art. 150.3) y a los supuestos extraordinarios de intervención (art. 155). De la misma forma que la Constitución no agota exhaustivamente los títulos competenciales de las CCAA, remitiendo posteriores concreciones a otras normas de inferior rango, principalmente los Estatutos, pero también otras leyes estatales (por ejemplo las de transferencias o delegaciones). En tal caso, serán esas normas de remisión constitucional las que concreten el "interés general", transformándole en competencias concretas, en cuya hipótesis ese "interés" pierde toda su virtualidad como título de atribución.

bución competencial; pues de otra forma, se convertiría en un instrumento de sucesivas reducciones de la autonomía (286); posición que correctamente ha asumido de forma expresa nuestro Tribunal Constitucional en su Sentencia de 16 de noviembre de 1.981, cuando afirma que

"Para el intérprete de la Ley, el ámbito concreto del interés es un dato ya definido por la Ley misma (en este caso, el Estatuto de Autonomía del País Vasco) como repertorio concreto de competencias. La determinación, en caso de conflicto, del contenido de estas ha de hacerse sin recurrir, salvo cuando la propia definición legal lo exija, a la noción del interés respectivo, pues de otro modo se provocaría una injustificada reducción del ámbito de los intereses propios de la entidad autónoma definidos por el legislador y se transformaría esta noción del interés propio o respectivo en una apelación a la "naturaleza de las cosas", mediante la cual la decisión política se traslada del legislador al juez. Es claro, por consiguiente, que el criterio para resolver la cuestión que en este apartado analizamos ha de ser construido a partir de la norma legal, sin reducir su alcance mediante una nueva conexión entre su significado literal y la noción de "interés de la Comunidad Autónoma" (287).

Por último, los problemas de delimitación de intereses no sólo derivan de la difícil distinción intereses generales/intereses comunitarios y su reflejo en los criterios de reparto de competencias entre el Estado y las CCAA, sino también del hecho notorio de que esa relación entre intereses no es estática, sino fluida y dinámica; esto es, hay una dimensión histórica de los intereses públicos y de los principios de su relación (288). Lo que quiere decir que lo que fueron inicialmente intereses locales o comunitarios pueden convertirse con el tiempo en intereses generales; evolución, por cierto, de considerable importancia sobre la configuración misma de los poderes dentro del Estado; en efecto, atribuidos, en primer término, a los poderes centrales la satisfacción y garantía del interés general, la transformación en él del interés originariamente local, supone la inevitable "expansión de los poderes de las instituciones unitarias (289), y la subsiguiente tendencia a la centralización de los sistemas federales y regionales, según prueba la experien

cia comparada, absolutamente unánime en ese sentido (291), evolu
ción, por lo demás, en que ha tenido una tarea primordial la ju-
risprudencia de los Tribunales Constitucionales y a la que tampo
co han sido ajenas las exigencias de la unidad económica nacio-
nal (292).

Pues bien, de todas las consideraciones anteriores se deduce que todos los sistemas de descentralización territorial -y el nuestro también- se configuran en torno a un difícil e inesta
ble equilibrio entre los principios de unidad y de autonomía, en
tre las tendencias centrípetas y uniformistas a que conlleva la satisfacción
de los intereses generales, y las tendencias centrí
fugas y particularistas que supone la satisfacción de los intere
ses locales y comunitarios. En cada ocasión histórica, el equili
brio suele inclinarse por uno de esos dos principios; modernamen
te, es posible apreciar una constante evolución hacia la centra
lización. Pues bien, si queremos restaurar de alguna manera el equilibrio
no es ya viable la vuelta a esquemas de autonomismo radical
e individualista, incompatible con las exigencias de to-
do tipo (económicas, técnicas, etc.) de nuestro mundo, sino a la búsqueda
de una síntesis entre esas exigencias unitarias insalva
bles y la autonomía de las entidades menores. Creemos que esa síntesis
ha de hallarse en otro principio constitucional que per
mite la "integración" de las CCAA en la unidad estatal. Y lo ha
ce sin perjuicio de su propia autonomía; más bien, al contrario, la
preserva ante la indudable uniformidad que el mundo contempo
ráneo acusa como constante histórica (293). A ese principio dedi
caremos las páginas que siguen, y en la parte especial analizare
mos con algún detalle determinadas técnicas jurídicas para su ga
rantía.

III) SOLIDARIDAD.-

1. IDEA GENERAL DE LA SOLIDARIDAD COMO VINCULO DE UNIDAD.

La solidaridad aparece como el tercer gran principio de articulación de la organización territorial del Estado. La Constitución -dice su art. 2 se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, reconociendo y garantizando el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran esa única Nación, y la solidaridad entre todas ellas (294). Así, pues, la Constitución reconoce y garantiza la solidaridad entre las nacionalidades y regiones, y la Nación española en su conjunto, y de aquéllas entre sí, todo ello en el marco de la unidad nacional; la reconoce, o sea, acepta su existencia y la valora; y la garantiza, es decir, asegura su eficacia. Con posterioridad aludiremos a las técnicas garantizadoras y a los órganos constitucionalmente encargados de aplicarla.

La solidaridad es, así, concebida como un bien público común de todos los españoles (295) y vínculo de unidad; por eso ha de ser garantizada por el Estado (art. 138, 1). Tal concepción es "consecuencia necesaria del hecho de que (nacionalidades y regiones) son integrantes de la comunidad superior de la nación española" (296), y "expresión de la integración cultural de España: las culturas nacionales han de mostrarse en el ámbito superior de todo el Estado; y a través de su aportación específica enriquecerán el patrimonio cultural de todos" (297). Todo lo anterior quiere decir que la expresión "solidaridad" no puede reducirse a su contenido económico, como equidistribución de la riqueza entre todas las regiones, (298). Porque la solidaridad no es, en el fondo, sino la consecuencia práctica de un pasado común, construido con las aportaciones de todos, y exigencia de una empresa colectiva proyectada hacia el futuro.

Según la Nueva Enciclopedia Jurídica, "solidaridad" supone la "conjunción de esfuerzos humanos que concurren a un fin común, político, social, económico, religioso, industrial, jurídico propiamente dicho, y el acuerdo de las personas reunidas expresamente para obtener la referida finalidad en un momento dado". "Lleva consigo -señala PEREZ MORENO-, por un lado una obligación cierta, voluntaria y eficaz por parte de los individuos unidos o agrupados para el objeto convenido, y por otro, un derecho recíproco de obtener, cada uno también de aquéllos, los beneficios o resultados provechosos que sean directa consecuencia del fin perseguido al crear la solidaridad entre los mismos" (299). Jurídicamente, y salvo algunas referencias ya clásicas (300), la "solidaridad" es un concepto jurídico indeterminado que, señala PEREZ MORENO- necesita de interpretación, especificación y concreción (301). No obstante, hemos de reconocer que se trata de un principio difícil de plasmar en instituciones concretas, y, más aún, de garantizar su efectividad. Si quisiéramos hallar formulaciones análogas en Derecho Comparado, deberíamos recurrir a la "cooperación en las tareas comunitarias" que consagra la Ley de Bonn (art. 91. a) o el principio de "lealtad o fidelidad a la federación" (Bundestreu) deducido por la Doctrina (R. SMEND) de los criterios que inspiran la legislación concurrente y hábilmente interpretado por el Tribunal federal alemán (302).

Pero debe advertirse que la idea de un Estado solidaria, en cuanto Estado autonómico basado en la solidaridad, no es la prevalencia pura y simple de los intereses unitarios; ello supondría la crisis e incluso la aniquilación de todo principio de autonomía. Este exige el respeto a los intereses propios de las entidades autónomas, sin que su satisfacción pueda suponer la ruptura del marco unitario del Estado. La solidaridad viene así a constituir el punto de equilibrio, ciertamente impreciso, difícil de concretar y preñado de tensiones, entre las tendencias centrípetas que la unidad comporta y las tendencias centrí

fugas a que puede conducir la autonomía. De esa manera, el Estado (poderes centrales) debe ser respetuoso con las CCAA, y recíprocamente, éstas deben guardar idéntico comportamiento respecto de aquél, conscientes todos de que el "interés general", el bien estar común de todos los ciudadanos, es tanto el "interés central", como el "interés propio o peculiar" de las CCAA. Lo cual no quiere decir que ambos intereses se encuentren en un mismo plano; es preciso reconocer una cierta superioridad del "interés general" sobre los intereses propios o peculiares de las CCAA, superioridad que -ya hemos dicho en otra ocasión- comporta una innegable supremacía de los poderes centrales del Estado, en cuanto agencia gestora o garantizadora del mencionado interés general.

2. MANIFESTACION DE LA SOLIDARIDAD. LAS TECNICAS JURIDICAS GARANTIZADORAS.- (303).

Antes de entrar en las manifestaciones que el principio de solidaridad presenta en la Constitución, debe recordarse que la solidaridad se mueve en un cuádruple plano (304): a) Solidaridad de las CCAA con el Estado; b) Solidariada del Estado respecto a las CCAA; c) Solidaridad entre las CCAA; y d) Solidaridad en el interior de cada CA. Los preceptos sonstitucionales habrán de concretar en cada uno de estos ámbitos el concepto jurídico indeterminado de la solidaridad, si bien el último de los supuestos parece que habrá de garantizarse más efectivamente en el marco jurídico-político de cada CA. Pues bien, creemos que la solidaridad como principio de organización está presente en los siguientes supuestos:

A) Solidaridad económica.-

La mayor parte de la Doctrina pone especial énfasis en destacar la perspectiva económica de la solidaridad, entendi

da aquí como el conjunto de técnicas o mecanismos destinados a asegurar una más justa distribución espacial o territorial de la riqueza nacional corrigiendo los seculares desequilibrios entre las zonas prósperas y las zonas menos desarrolladas del País (305). La Constitución contempla este tema a diferentes niveles.

En primer lugar, el art. 138.1, que desarrolla el art. 9, 2, contiene una solemne declaración, en cuya virtud corresponde al Estado garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el art. 2, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular (306). Esta proclamación se acompaña de la prohibición de privilegios económicos o sociales a través de los Estatutos de las distintas CCAA (art. 138.2). (307).

En segundo lugar, la propia Constitución crea un órgano que institucionaliza esa exigencia de equidistribución: el Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuya finalidad es corregir los desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, para lo cual sus recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las CCAA y provincias, en su caso, (art. 158, 2) (308).

En tercer lugar, el texto constitucional configura la autonomía financiera de las CCAA, que debiera ejercerse con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles (art. 156.1). Por eso se prohíbe a las CCAA la adopción de medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculos para la libre circulación de mercancías y servicios (art. 157.2) (309).

Finalmente, se autoriza al Estado para planificar, mediante ley, la actividad económica general para equilibrar y armonizar el desarrollo regional (art. 131, 1); tales proyectos serán elaborados por el Gobierno de acuerdo con las previsiones que le suministren las CCAA (art. 131, 2) (310).

B) Dimensión jurídica de la solidaridad.-

Estamos ante un capítulo de garantías jurídicas de los principios constitucionales igualdad y libertad; veamos las más importantes.

a. La igualdad de derechos y obligaciones.

La igualdad como valor superior del ordenamiento jurídico español (art. 1, 1) se manifiesta, ante, todo, como igualdad ante la ley de los españoles (art. 14). En el ámbito territorial, tiene su concreción en el art. 139.1, a cuyo tenor "todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado". Esa igualdad supone un 'status' jurídico único para todos los españoles (311), asegurado mediante:

.- Garantía previa. Corresponde a la exclusiva competencia del Estado la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149, 1, 1º), así como las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios, garantizando a los administrados un tratamiento común ante ellos y el procedimiento administrativo común (art. 149, 1, 18º).

.- Garantía posterior. Las violaciones de los derechos constitucionales por las normas u órganos estatutarios podrán ser recu-

rridos en los términos generales del art. 53, incluidos los recursos de inconstitucionalidad y amparo (art. 161).

b. La libre circulación y establecimiento de bienes y personas.-
(312).

El valor constitucional de la libertad (art. 1, 1) se proyecta sobre el territorio como libre circulación y establecimiento. Tal derecho está reconocido con carácter general en el art. 19 de la Constitución; a pesar de lo cuál, la Constitución le reitera en relación con las CCAA (sin duda, por un temor a su incumplimiento) en su art. 139, 2, que prohíbe a toda autoridad la adopción de "medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de personas y la circulación de bienes en todo el territorio español" declaración que ha de entenderse completada con lo dispuesto en materia tributaria por el art. 157, 2, antes mencionado. La conjunción de ambos preceptos tiende a configurar un único mercado nacional (313). Las violaciones por las CCAA de estos derechos y prohibiciones facultarían al Gobierno a ejercer su "derecho de intervención" en los términos del art. 155, así como a impugnar las disposiciones y resoluciones de las CCAA con los efectos previstos en el art. 161, 2; sin perjuicio, naturalmente, de los mecanismos constitucionales de garantía general de los derechos.

Ahora bien, junto a estos dos ámbitos que definen una unidad jurídica básica, la Constitución establece unas fórmulas jurídicas (314) destinadas a garantizar el principio de solidaridad, y expresadas en los criterios de reparto de competencias entre el Estado y las CCAA. En la segunda parte del presente trabajo abordaremos más detalladamente el tema; por ello vamos a limitarnos a enumerar algunas de esas técnicas: de coordinación, cooperación y armonía, expresión de la solidaridad:

1º.- Atribución de algunas materias de competencia exclusiva del Estado (art. 149, 1 y 2), como normas para resolver los conflictos de leyes y la determinación de las fuentes del Derecho y las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas (art. 149, 1, 8º). "Con ello se trata -señala el profesor SANCHEZ AGESTA- de asegurar la unidad del ordenamiento jurídico y de garantizar su coherencia, estableciendo jerarquías de fuentes, de acuerdo con los principios del art. 9, 3 de la Constitución (legalidad, jerarquía normativa), de establecer las bases de coherencia del ordenamiento jurídico, estableciendo principios comunes para resolver los conflictos y asegurar su aplicación y eficacia uniforme en todo el territorio del Estado" (315).

2º.- Designación de un importante grupo de materias como de competencias compartidas o complementarias entre el Estado y las CC AA, lo que supone la imprescindible coordinación entre ambos. La Constitución prevé estos supuestos bajo una pluralidad de formas; así, en ocasiones, encomienda al Estado las bases, principios o legislación básica, permitiendo su desarrollo por las CC AA (cfr. art. 149, 1, 13º, 16º, 17º, 18º, 23º, 25º, 27º). Otras veces otorga al Estado la competencia para regular determinada materia, "sin perjuicio" de cierta competencia de las CCAA (art. 149, 1, 6º, 7º, 8º, 17º, 18º, 19º, 23º, 27º, 28º, 29º). A menudo, se acude a la distinción entre interés general e interés propio de una CA para fundamentar, respectivamente, competencias estatales y de las CCAA (art. 149, 1, 20º, 24º; art. 148, 1, 4º, 6º, 10º, 15º y 16º). La calificación del "interés" suscita conflictos, salvo en los casos en que la Constitución lo refiere al territorio donde la actividad regulada se sitúa (así, art. 148, 1, 2º, 4º, 18º, 22º; y art. 149, 1, 21º, 22º). También se plantea como fórmula de coordinación la atribución de competencias a las CCAA dentro de los objetivos marcados por el Estado, o la coordinación directa realizada por ésta; el ámbito más propio serían las actuaciones económicas (art. 148, 1, 7º, 13º;

art. 149, 13º/131) y otras como la investigación (art. 149, 1, 17º/149, 1, 15º) o la sanidad (art. 149, 1, 16º).

3º.- Dentro de este capítulo de competencias de coordinación directa del Estado debemos considerar con una especial sustantividad dos técnicas normativas: (316).

.- Leyes de armonía.

El Estado puede dictar Leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las CCAA, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando lo exija el interés general, según apreciación de las Cortes adoptadas por mayoría absoluta de cada Cámara (art. 150, 3). Se trata, simplemente, de que en caso de conflicto entre los intereses peculiares de las CCAA y el "interés general", prevalecerá éste (317), en cuanto expresión de la solidaridad, cuya garantía corresponde al Estado (art. 2, y 138, 1).

.- Leyes-marco.

En materias de competencia estatal, las Cortes Generales pueden atribuir a todas o a alguna de las CCAA, la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios bases y directrices fijados por una ley estatal (art. 150, 1).

C) La cooperación entre las Comunidades Autónomas.- (318).

Al servicio de la solidaridad entre las CCAA (art. 2), la Constitución contempla la posibilidad de formas de cooperación entre ellas. El art. 145, 2 distingue dos supuestos:

1°.- Convenios para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas. Serán los Estatutos quienes pueden preveer los su puestos, requisitos y términos de su celebración, así como el carácter y los efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales (319).

2°.- Los demás acuerdos de cooperación necesitarán la autorización de las Cortes Generales; lo que plantea un difícil problema de distinción entre estos acuerdos y aquellos convenios (320).

En cualquier caso, estas fórmulas de cooperación tienen un límite constitucional: la prohibición de la federación de Comunidades Autónomas (art. 145, 1). Esta prohibición (literalmente adoptada del art. 13 de la Constitución de 1.931) (321) tiende, lógicamente a evitar la formación de entidades políticas fuertes, que pudieran enfrentarse con el Estado y plantear graves tensiones en el equilibrio constitucional (322). En suma, el planteamiento constitucional en esta materia responde a dos ideas clave:

a) Impedir la constitución de formas asociativas de carácter general (VANDELLI) o políticas.

b) Evitar toda interpretación rígida de esa prohibición (presente, v. g en la Constitución de 1.931) que pudiera obstaculizar la funcionalidad del sistema e impedir la solución de problemas administrativos concretos (323) a cuyo fin se prevén fórmulas de cooperación interregional, rodeadas ciertamente de cautelas, algunas de las cuáles supone la participación de las propias Cortes nacionales.

3. LOS ORGANOS ESTATALES GARANTIZADORES DE LA SOLIDARIDAD.-

Según la Constitución, corresponde al Estado garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en su artículo dos (art. 138, 1) (324); de ahí la necesidad de concretar los órganos estatales encargados de esa función garantizadora:

A) El Gobierno.-

a) Corresponde al Gobierno la presentación de los proyectos de ley de armonización de las disposiciones legislativas de las CC^{AA} (art. 150. 3), así como de los proyectos de ley de delegación o transferencia de competencias estatales a las CCAA (art. 150. 2); en este último caso compete al Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, el control del ejercicio de esas funciones delegadas (art. 153. b).

b) En caso de incumplimiento por una CA de las obligaciones constitucionales o legales; o por actuaciones contrarias al interés general de España, el Gobierno, con la aprobación de la mayoría absoluta del Senado, puede adoptar las medidas que estime necesarias para obligar a aquella al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general (art. 155, 1).

c) Para la ejecución de ese "derecho de intervención", se faculta al Gobierno para dar instrucciones a todas las autoridades de las CCAA (art. 155, 2).

d) Corresponde al Gobierno el nombramiento de un Delegado para dirigir la Administración del Estado en el territorio de la CA y coordinarla, en su caso, con la administración propia de la Comunidad (art. 154).

e) El Gobierno está legitimado para la impugnación ante el Tribunal Constitucional de las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las CCAA, produciendo su suspensión (art. 161, 2). Asimismo, el Presidente del Gobierno puede interponer el recurso de inconstitucionalidad contra la legislación de las CCAA (art. 162, 1).

f) Compete al Gobierno la elaboración de los proyectos de planificación, para armonizar el desarrollo regional (art. 131).

B) El Senado.-

El Senado es, por imperativo constitucional, la Cámara de representación territorial (art. 69, 1), a pesar de lo cual su intervención en materia de autonomías regionales es más bien modesta (325), con alguna excepción. Veamos sus funciones en este ámbito:

a) Aprobación, por mayoría absoluta, de las medidas de intervención del Gobierno en los supuestos del art. 155 (art. 155, 1) (325).

b) Tiene la iniciativa en las decisiones de las Cortes relativas a los convenios y acuerdos entre las CCAA (art. 74, 2).

c) Tiene la iniciativa en lo relativo a la distribución de recursos del Fondo de compensación interterritorial regulado en el art. 158, 2 (art. 74, 2).

d) Ejerce la iniciativa legislativa, mediante proposiciones de ley de armonización de las disposiciones legislativas de las CCAA (arts. 87, 1 y 89, 2/150, 1).

e) Puede nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público (art. 76, 1), como pueden ser, v. g, actuaciones de las autoridades de las CCAA que presumiblemente puedan constituir violaciones de derechos o de igualdad entre los ciudadanos.

f) Cincuenta Senadores pueden impugnar las disposiciones legislativas de las CCAA a través de la interposición del recurso de inconstitucionalidad contra ellas (arts. 153, a; 161, a, y 162, 1, a).

C) Congreso de los Diputados.-

a) La Comisión Constitucional del Congreso examina, con el concurso y asistencia de una Delegación la Asamblea de Parlamentarios del territorio el proyecto de Estatuto elaborado por ésta en los supuestos del art. 151, 2. Su intervención es, en este punto, decisiva, pues si de este examen resulta un acuerdo, el texto del Estatuto queda definitivamente redactado, ya que tanto el referéndum preceptivo como la intervención de los Plenos de las Cámaras sólo pueden aceptarle o rechazarle, pero nunca enmendarle ni modificar su contenido.

b) Puede nombrar Comisiones de investigación en los términos vistos para el Senado (art. 76, 1).

c) Ejerce la iniciativa legislativa, mediante proposiciones de ley de armonización de las disposiciones legislativas de las CCAA (art. 87, 1 y 89, 2/150, 1).

d) Recibe las proposiciones de ley que le remitan las Asambleas de las CCAA (art. 87, 2).

e) Decide por mayoría absoluta, en último término, en los casos de convenios y acuerdos de CCAA y Fondo de Compensación (arts. 145, 2 y 158, 2) en caso de desacuerdo entre las Cámaras (art. 74, 2).

f) Cincuenta Diputados están legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad contra las disposiciones legislativas de las CCAA (arts. 153, a; 161, a; y 162, 1, a).

D) Cortes Generales. -

Corresponde a las Cortes:

a) Autorizar los recursos de cooperación entre CCAA; para los de más convenios para la gestión y prestación de servicios propios, hasta la comunicación al Parlamento (art. 145, 2).

b) Aprobación de los Estatutos de Autonomía mediante Ley Orgánica (arts. 146, y 151, 2/81) así como su reforma (art. 147, 3).

c) Aprobación de las leyes de armonización, tras apreciar la necesidad del interés general por mayoría absoluta de cada Cámara (art. 150, 3), de las leyes de transferencia o delegación de las CCAA de facultades correspondientes a materias de titularidad estatal, previendo la oportuna transferencia de medios financieros y las formas de control que se reserva el Estado (art. 150, 2); y de las leyes-marco, que permiten la competencia legislativa de las CCAA en materias de competencia estatal, previendo "la modalidad de control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las CCAA" (art. 150, 1).

d) Facultades para, mediante Ley Orgánica y por motivos de interés nacional, autorizar la constitución de CCAA de ámbito territorial no superior a una provincia; autorizar o acordar un Esta-

tuto para territorios no integrados en la organización provincial (como Ceuta y Melilla; disp. transitoria quinta); y sustituir la iniciativa autonómica de las Corporaciones Locales (art. 144).

e) Distribución de los recursos del Fondo de Compensación entre las CCAA y provincias, en su caso (art. 158, 2).

f) La aprobación, por ley, de la planificación económica, uno de cuyos objetivos es la armonía del desarrollo regional.

E) El Tribunal Constitucional.-

El Tribunal Constitucional aparece como la verdadera clave del arco del sistema constitucional y, en última instancia es el órgano garantizador supremo de la solidaridad. Estas son sus funciones:

a) Controla la constitucionalidad de las leyes estatales y las disposiciones normativas con fuerza de ley de las CCAA (art. 153, a; 161, a).

b) Conoce de los recursos de amparo por violación de los derechos y libertades (art. 161, b).

c) Conoce de los conflictos de competencia entre el Estado y las CCAA o de las de éstas entre sí (art. 161, c).

d) En suma, su actuación no sólo resuelve conflictos concretos, sino que a través de su jurisprudencia interpreta el alcance y contenido del principio general de solidaridad, consagrado en el art. 2, y de cada una de sus manifestaciones constitucionales.

F) Otros órganos jurisdiccionales.-

a) El Tribunal de Cuentas controla la actividad económica y presupuestaria de los órganos de las CCAA (art. 153, d).

b) Los Tribunales contencioso-administrativos controlan la actividad administrativa de las CCAA y sus normas reglamentarias (art. 153, c) así como las normas legislativas de las CCAA en desarrollo de las leyes marco (art. 150, 1).

Sin perjuicio de una posterior mayor precisión, debe manifestarse en una primera aproximación que el principio de solidaridad no aparece desarrollado en profundidad en la Constitución (no obstante de reiteradas declaraciones enfáticas) (327), salvo en materia económica, pero tanto en este ámbito como en los demás a que afecta (igualdad de derechos, unidad económica. ..) habrá que esperar a la virtualidad y eficacia de los postulados constitucionales, no siendo aventurado prever conflictos importantes en el futuro. En todo caso, y aparte de los mecanismos concretos en que se manifiesta, no debe olvidarse que la solidaridad es, junto a la unidad y la autonomía- un principio general de la organización territorial del Estado, por lo que habrá de orientar e informar todas sus manifestaciones. Por eso, la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la práctica futura permitirán ir concretando su verdadero alcance y contenido (328).

NOTAS

- (1) L. SANCHEZ AGESTA, "Algunos caracteres de la Constitución de 1978" , RDPub, febrero-marzo, 1979, n°. 74, pp. 5-21, en esp. p. 17. Señala a este respecto GARCIA DE ENTERRIA que la opción autonómica de la Constitución constituye "el mayor reto con que se ha encontrado nuestro Estado desde el fin del Antiguo Régimen" (Estudio preliminar, en el vol. col. La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y la Constitución española, Inst. Estudios Económicos, Madrid, 1980, p. 13).
- (2) Téngase en cuenta que el problema regional o autonómico, es, ante todo, un problema sentimental y emotivo (J.M. GIL ROBLES, La Aventura de las autonomías, Rialp, Madrid, 1980, p. 45).
- (3) Esta es la opinión mayoritaria de la Doctrina, véase, v.g., R. MARTIN MATEO, Prólogo al libro "La Administración Territorial", D.A., n°. 182, 1979, p. 9; S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas de las CCAA, Cuad. Civitas, Madrid, 1979, pp. 13-17. Una visión más matizada en M. CLAVERO AREVALO, La España de las autonomías, Langa, A P , Madrid, 1979.
- (4) Véase una exposición general de estos principios en O. ALZAGA, La Constitución española de 1978. Comentario sistemático, Ed. del Foro, Madrid, 1978, pp. 90-95; J. BELMONTE, La Constitución española. Texto y Contexto, Ed. Prensa Española, Madrid, 1979, pp. 72-80; R. ENTRENA, Comentario al art. 2, en el vol. col. Comentarios a la Constitución, Civitas, Madrid, 1980, pp. 40-49; J. DE ESTEBAN , en J. DE ESTEBAN, El régimen constitucional español, op. cit, II, pp. 336 ss, y 374-377; y en "Constitución española y Constituciones europeas" , D.A., núm. 189, 1981, pp. 283 ss; T.R. FERNANDEZ, "La organización territorial del Estado y la Administración Pública en la nueva Constitución", en Lecturas sobre la Constitución española, I, p. 348 , U.N.E.D., Madrid, 1978; A. GUAITA, "Las regiones españolas antes y después de la Constitución de 1978", RDPub, n°. 76-77, julio-diciembre, 1979, pp. 604 ss; J. LEGUINA, "Las Comunidades Autónomas" en el vol. col. La Constitución española de 1978, dir. por A. PREDIERI y E. GARCIA DE ENTERRIA, Civitas, Madrid, 1980, pp. 745 ss; J.M. QUINTANA, Las autonomías y el Título VIII de la Constitución, Palma de Mallorca, 1982, pp. 9-24; S. MUÑOZ MACHADO, Derecho Público..., op. cit, I, pp. 137 ss; L. SANCHEZ AGESTA, Comentarios al art. 2º en Constitución española. Edición comentada, C.E.C., Madrid, 1979, pp. 26-27, y Comentarios a la Constitución, dir. por O. ALZAGA, Edersa, Madrid, 1981; "Algunos caracteres generales...", cit, pp. 15-21, y Sistema político de la Constitución española de 1978, op. cit, pp. 343 ss, y "Los principios materiales de la autonomía en la Constitución española de 1978", en Anales de la Real Academia de Ciencias morales y Políticas, núm. 58, 1981, pp. 159-179; J.J. SOLOZABAL, "Na-

- ción, nacionalidades y autonomías en la Constitución de 1978. Algunos problemas de la Organización territorial del Estado", en Sistema, 38/39, octubre, 1980; G. TRUJILLO, "Federalismo y regionalismo en la Constitución española de 1978: El Estado federo-regional", en el vol. col. Federalismo y regionalismo, C.E.C., Madrid, 1979, p. 17; y LOAPA y Constitución, Gobierno Vasco, Vitoria, 1982, pp. 31-34; L. VANDELLI, L'ordinamento regionale spagnolo, op. cit., pp. 179 ss; Miguel APARICIO, Introducción al sistema político y constitucional español, Ariel, Barcelona, 1980, pp. 112 ss.
- (5) L. SANCHEZ AGESTA, Comentario al art. 2, en Comentarios a la Const..., op. cit, p. 2-3.
- (6) Véase la bibliografía citada en la nota 4 anterior.
- (7) J. FERRANDO, "Nación y nacionalidades", en el vol. col. Estudios sobre el proyecto de Constitución, C.E.C., Madrid, 1978, pp. 495-500, y "Nación, nacionalidades y regiones", Informaciones Políticas, 25-XI-1977, n°. 127; R. DE LA CIERVA, "La Nación española", ABC, 12-I-1978; J. M. GIL ROBLES, La aventura de las autonomías, op. cit; J. J. SOLOZABAL, "Nación, nacionalidades y autonomías...", op. cit, pp. 262 ss.
- (8) Como notorias excepciones, como SANCHEZ AGESTA, ALZAGA, TRUJILLO y SOLOZABAL (biblio. cit. nota 4). El resto de los autores se limitan a enunciar el principio, sin analizar sus consecuencias jurídicas y políticas.
- (9) Véase a este respecto, la interesante bibliografía citada en J. GARCIA FERNANDEZ, "Repertorio bibliográfico sobre federalismo, nacionalismo y regionalismo", Rev. del Departamento de D. Político, U.N.E.D., n°. 5, 1979-80, pp. 246-248.
- (10) J.J. SOLOZABAL, "Nación, nacionalidades y autonomía...", cit, p. 266.
- (11) O. ALZAGA, La Constitución española de 1978, op. cit, p.101. El autor recuerda el pensamiento de MADARIAGA, acerca de que por toda España circula la sangre nacional.
- (12) Sobre el tema soberanía nacional/soberanía popular y sus raíces históricas en nuestro constitucionalismo: L. SANCHEZ AGESTA, Comentarios al art. 2°, en Comentarios a la Constitución, op. cit.
- (13) J.J. SOLOZABAL, "Nación, nacionalidades y autonomías...", op. cit, p. 266.
- (14) L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político de la Constitución española de 1978, op. cit, p. 346. No obstante esta declaración, TRUJILLO estima que hubiera sido conveniente un precepto similar al art. 3° de las Constituciones francesas de 1946 y 1958, en el sentido de prohibir expresamente el ejercicio de la soberanía por sectores concretos del pueblo ("Federalismo y regionalismo en la Constitución

española de 1978...", cit, p. 18).

- (15) Utilizamos el criterio de SANCHEZ AGESTA expuesto en su Curso de Doctorado sobre Regímenes Autonómicos, Fac. Derecho, Madrid, 1979-80.
- (16) E. ALVAREZ CONDE, *Las Comunidades Autónomas*, op. cit, pp. 25-26; y J. LEGUINA, "Las Comunidades Autónomas", cit, pp. 756-758, quien la considera "uno de los principios básicos del nuevo orden constitucional" (p. 756).
- (17) Véase L. SANCHEZ AGESTA, Comentario al art. 2, en *Comentarios a la Constitución*, op. cit., siguiendo las orientaciones ya expuestas en el Curso de Doctorado cit. en nota 15.
- (18) L. SANCHEZ AGESTA, *Principios de Teoría Política*, Madrid, 1972, pp. 119 ss. Son especialmente significativas, a este respecto, las obras de Francisco SUAREZ y Francisco VITORIA, cuyos párrafos más interesantes pueden verse en L.S.A. "Textos Políticos", Ed. Nacional, Madrid.
- (19) Como tendremos ocasión de comentar, la aparente "exclusividad" de esta competencia estatal, se reduce por la propia Constitución a una atribución de competencias compartidas, en distintos niveles, por el Estado y las CCAA, salvo en un reducido número de supuestos.
- (20) Debe advertirse que este precepto fue aceptado unánimemente en los debates constituyentes, incluidos los representantes de las CCAA.
- (21) Las especialidades civiles se refieren fundamentalmente a los llamados "Derechos Forales", cuya aceptación constitucional es consecuencia del principio de espontaneidad (ver, *infra*), y las administrativas se refieren a las peculiaridades normativas derivadas de la organización propia de las CCAA.
- (22) La expresión "pueblos de España", que aparece en el preámbulo constitucional, parece más bien una fórmula retórica que no invalida la concepción de la Constitución como producto de la voluntad decisoria de la Nación española en ejercicio de su poder constituyente soberano.
- (23) L. SANCHEZ AGESTA, *Principios de Teoría Política*, op. cit, pp. 465 ss; M. CLAVERO, *Igualdad, uniformidad y variedad en el tratamiento Constitucional de las autonomías*, Instituto de Desarrollo Regional, Universidad de Granada, 1979, p. 46.
- (24) En ese sentido han de reputarse acertadas las opiniones de ALZAGA, (*La Constitución española de 1978...*, op. cit, p. 880) y TRUJILLO ("La regionalización del Estado", en *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, op. cit, p. 512), negando todo carácter paccionado a los Estatutos. Resulta evidente que el Estatuto adquiere vigor por un acto de voluntad del Estado, a través de su aprobación

por las Cortes, aunque en su redacción se haya contado (sobre todo en algún tipo de estatuto) con la colaboración de las entidades interesadas.

- (25) Como pone de relieve A. EMBID IRUJO, "Algunas reflexiones sobre el hecho regional: la ideología del sistema, los problemas de la competencia y la polémica sobre la generalización de la potestad legislativa regional", en M. MARTINEZ y otros, Estudios sobre la Constitución española de 1978, Fac. Derecho, Univ. Zaragoza, Libros Pórtico, Zaragoza, pp. 307 ss.
- (26) "Algunos caracteres generales...", cit, p. 16, y Sistema político de la Constitución española de 1978, op. cit, p. 345.
- (27) Como quedó patente en el breve "excursus" histórico realizado con anterioridad, y que, curiosamente, ha quedado en alguna medida constitucionalizada, pues no tiene otro sentido la referencia a los derechos históricos de los territorios forales, que la Const. "ampara y respeta" (Disp. adicional Primera) (véase J.M. GIL ROBLES, La aventura de las autonomías, op. cit, pp. 71 ss); la pervivencia de los Derechos civiles forales, cuya conservación, modificación y desarrollo compete a las CCAA interesadas (art. 149, 1, 8°); o el sistema especial de acceso a la autonomía plena de los territorios que hubiesen plebiscitado afirmativamente Estatutos de Autonomía en el pasado (Disp. transitoria segunda).
- (28) Esas ideas histórico-emotivas están presentes en alto grado en nuestros días; véase a título de ejemplo, a mi juicio muy significativo, el preámbulo de la Ley de 12 de junio de 1980 de la Generalidad catalana, declarando la fecha de la Fiesta Nacional de Cataluña (B.O.E. 4-octubre-1980).
- (29) L. SANCHEZ AGESTA, "Ante los Estatutos", YA, 16-X-1979; "Comentario al art. 2°", en Comentarios a la Constitución, op. cit; L. COSCULLUELA, "Las vertientes del regionalismo", en la obra col. Las Autonomías Regionales, I, Aspectos políticos y jurídicos, Inst. Nacional de Prospectiva, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1977, pp. 191 ss.
- (30) E. GARCIA DE ENTERRIA, Estudio preliminar a La distribución de las competencias económicas..., op. cit, p. 16.
- (31) Como pone de manifiesto SANCHEZ AGESTA, las dos dimensiones, histórica y racional, se concretan en una realidad histórica, complementada con una voluntad actual (Sistema político..., op. cit, p. 345).
- (32) Prueba de ello es que, como señala ALZAGA, la Const. evita cualquier tipo de acto de soberanía que no proceda íntegramente del Estado (v. g. la potestad tributaria, art. 133,1) (La Constitución española de 1978..., op. cit). Porque debe advertirse claramente que si es cierto que la Const. no constituye unas entidades puramente artificiales, puesto que todo "reconocimiento" implica constatación de realidades previas, en este caso, las nacionalidades y regiones históricas, no

lo es menos que éstas sólo adquieren relevancia político-jurídica en tanto se acogen a los procedimientos constitucionales de ejercicio del "derecho" que se les reconoce y realicen su autogobierno en el marco de la Const. (obsérvese, p.e., el caso extremo de la Disp. adicional primera, segundo párrafo).

- (33) Para TRUJILLO esa subordinación, además de implicar la negación de un sedicente "derecho de autodeterminación de los pueblos de España" tiene importantes manifestaciones positivas como la atribución de un conjunto de competencias reservadas al Estado y la primacía del Derecho estatal ("Federalismo y regionalismo...", cit, p. 18).
- (34) L. SANCHEZ AGESTA, *Sistema político...*, op. cit, p. 36. Esta idea es compartida por la mayoría de los autores; véase, en ese sentido, G. TRUJILLO, "Federalismo y regionalismo...", op. cit, pp. 17-18; ALZAGA, *La Constitución española de 1978...*, op. cit, pp. 101-102; J.J. SOLOZABAL, "Nación, nacionalidades...", op. cit, pp. ; L. VANDELLI, *L'ordinamento regionale spagnolo*, op. cit, pp. 179 ss; J.A. GONZALEZ CASANOVA, "Los Estatutos de las CCAA y el principio de autogobierno", *D.A.*, n.º. 182, 1979, p. 131; A. RUBIALES, "Las CCAA: tipología y mapa territorial", *D.A.*, n.º. 182, 1979, pp. 168 ss.
- (35) G. TRUJILLO, "Federalismo y regionalismo...", op. cit, pp. 17-18.
- (36) L. SANCHEZ AGESTA, "Comentarios al art. 2", cit, p. 23 ss.
- (37) L. SANCHEZ AGESTA, "Ante los Estatutos", *YA*, 16-X-1979, p. 5.
- (38) L. SANCHEZ AGESTA, "Comentarios al art. 2", en *Comentarios a la Constitución*, op. cit, p. 23.
- (39) L. SANCHEZ AGESTA, "Comentarios al art. 2", en *Comentarios a la Constitución*, op. cit, p. 24.
- (40) L. SANCHEZ AGESTA, "Comentarios al art. 2", en *Comentarios a la Constitución*, op. cit, p. 25. Sobre el concepto constitucional de la autonomía y su garantía, en especial, con referencia a la aplicación de la doctrina alemana de la "garantía institucional", ya aludida por nuestro TC a propósito de la autonomía local, puede verse M. MARTINEZ SOSPEDRA-L. AGUILO LUCIA, *Lecciones de D. Constitucional, II, D. Autonómico*, F. Torres Ed, Valencia, 1982, pp. 15-27; S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público...*, op. cit, I, pp. 180-182; L. PAREJO, *Garantía institucional y autonomías locales*, I. E.A.L., Madrid, 1981, en especial, pp. 128-133; G. TRUJILLO, *E.O.A.P.A. y Constitución*, op. cit, pp. 27-31.
- (41) Según GIL ROBLES este artículo encierra "la contradicción más grave en que ha incurrido la nueva Constitución" (*La aventura de las autonomías*, op. cit, p. 51). En igual sentido, J. FERRANDO, "Nación y nacionalidades", op. cit,
- (42) A las que habría de añadir, los territorios forales (L. SANCHEZ AGESTA, *Comentarios al art. 2*, cit, p. 27) cuyos derechos históricos la Const. ampara y respeta, debiendo ser actualizados, en su caso, en el marco de la Const. y de los Estatutos de Autonomía (Dips. adic. primera). Sin perjuicio de su importancia histórica, dado el carácter impreciso y las interpretaciones diversas de su virtualidad jurídica política, así como su localización en zonas muy precisas nos referiremos sólo, como sujetos generales de la autonomía, a nacionalidades y regiones, bien entendido que lo que sobre éstas se diga, cabe predicarlo de los referidos territorios forales.

- (43) Véase, p.e. J. FERRANDO, "La Región y el Estado regional", *REOP*, n.º. 47, 1977, pp. 7-55; y "Aproximaciones al concepto de región", *REOP*, n.º. 38, 1974; Rupert B. VANCE, "Región", en *International Encyclopedia on Social Sciences*, vol. 13, p. 377. En general, J. GARCIA FERNANDEZ, "Repertorio bibliográfico sobre federalismo, nacionalismo y regionalismo", op. cit.
- (44) En general, J. GARCIA FERNANDEZ, "Repertorio bibliográfico...", cit. Sobre el problema en la Const. española, L. SANCHEZ AGESTA, *Sistema político...*, op. cit, pp. 346-347, y "Comentarios al art. 2º", cit; R. ENTRENA, "Comentarios al art. 2º", cit, pp. 44-45; J. SATRUSTEGUI, "Nacionalidades y regiones", *EL PAIS*, 24-I-1978; J.J. SOLOZABAL, "Nación, nacionalidades y autonomías...", cit, pp. 268-278; L. VANDELLI, *L'ordinamento regionale spagnolo*, op. cit, pp. 183-197; J. FERRANDO, "Nación y nacionalidades", cit, pp. 495 ss, y "Nación, nacionalidades y regiones" cit; P. LUCAS VERDU, "El título I del anteproyecto constitucional", en *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, op. cit, pp. 19-20; P. LUCAS MURILLO, "Nacionalità e regioni nel processo costituente", en la obra col. *Una Costituzione democratica per la Spagna*, (dir. por G. VERGOTTINI), Franco Engeli Ed., Milán, 1978; T.R. FERNANDEZ, "Aspectos institucionales del regionalismo" cit, p. 346; A. REMIRO, *Territorio nacional y Constitución*, Madrid, 1978, pp. 142 ss; H. GOMEZ DE LAS ROCES, "Perspectivas de la Región en la nueva legislación local", cit, pp. 78-79; O. ALZAGA, *La Constitución española de 1978...*, op. cit, p. 97; J. BELMONTE, *La Constitución española...*, op. cit, p. 73; A. SERRANO DE TRIANA, "La Constitución y la Administración autonómica", en *Lecturas sobre la Constitución española*, U.N.E.D., Madrid, 1978, II, pp. 245 ss; L. LOPEZ RODO, *Las autonomías, encrucijada de España*, op. cit, pp. 28 ss; Juan BENEYTO, "Las indefinidas nacionalidades", *EL PAIS*, 4-IV-1980, p. 7; J. FERRANDO, "Del Estado unitario al Estado de las autonomías", *YA*, 19-IX-1980; A. GUAITA, "Las regiones española antes y después...", cit, p. 604; J. LEGUINA, "Las Comunidades Autónomas", cit, pp. 746-751; José M. HERNANDEZ RUBIO, "Aclaraciones y advertencias sobre las autonomías regionales, las llamadas 'nacionalidades' y acerca de una posible solución federal", en la obra col. *Federalismo y regionalismo*, cit, pp. 225 ss; J.J. LINZ, "Un sociólogo ante el problema: una España multinacional y una posibilidad de una democracia consociacional", en la ob. col. *Federalismo y regionalismo*, cit, pp. 127 ss; José M. GIL ROBLES, *La aventura de las autonomías*, op. cit, pp. 50-55; (Cap. "Nacionalidades y regiones"); Guy CACASONNE, "Les 'nationalités' dans la Constitution", en *Pouvoirs*, n.º. 8, 1979; R. CLAVERO, "Nacionalidades y autonomías en la Constitución", en *Sistema*, mayo, 1980, Madrid; "L'Espagne des nationalités et des régions", en *Problèmes politiques et sociaux. La Documentation française*, n.º. 338, 9-junio-1978 y n.º. 339, 23-junio-1978. Es también interesante la lectura de los Diarios de Sesiones del Congreso y del Senado, que recogen los debates constitucionales sobre el tema. E. SANCHEZ GOYANES, *El sistema constitucional español*, Paraninfo, Madrid, 1981, pp. 112-123.

G. ARINO, "Las autonomías tres cuestiones cardinales", en Cuenta Razón, núm. 3, verano 1981, pp. 32-38; y "El Estado de las autonomías: realidad política, interpretación jurídica (Contribución al estudio de un enigma jurídico-estatal)", en la ob. col. La España de las Autonomías, Espasa Calpe, Madrid, 1981, pp. 77-88; y "Las autonomías regionales en la Constitución española de 1978 (algunas cuestiones cardinales)", en Administración y Constitución. Estudios en Homenaje al profesor Mesa Moles, Servicio Central de Publicaciones, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1982; F. MODERNE-P. BON, Les autonomies régionales..., op. cit, pp. 33-48 (y la bibliografía allí citada); J.M. QUINTANA, Las autonomías y el título VIII de la Constitución, op. cit, p. 25; R. FERNANDEZ CUESTA, "Nación, nacionalidades y artículo 2º de la Constitución", en Anales de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, núm. 7, 1979; G. FERNANDEZ DE LA MORA, "Balcanización, no", en ABC, enero, 1978; J. MARIAS, "El consenso", EL PAIS, 29-enero-1978; M. MARTINEZ SOSPEDRA-L. AGUILO LUCIA, Lecciones de Derecho Constitucional op. cit, pp. 27-30; M. ROCA JUNYET, "Tratamiento de las nacionalidades y regiones en el debate sobre Comunidades Autónomas", en el vol. col. dirigido por M. MARTINEZ CUADRADO, La Constitución de 1978 en la Historia del constitucionalismo español, Ed. Mezquita, 1982, pp. 158 ss; VARIOS AUTORES, "Regiones, nacionalidades y autonomías en España", Documentación Social, Cáritas, Madrid, número 45, octubre-diciembre, 1981.

- (45) Hasta el punto que su inclusión ha dado origen en algunos sectores al rechazo mismo del texto constitucional.
- (46) J.J. SOLOZABAL, "Nación, nacionalidades y autonomías...", cit, p. 268.
- (47) Véase, en ese sentido, A. GUAITA, "Las regiones españolas antes y después...", cit, p. 604, haciéndose eco de la peligrosa facilidad del tránsito entre nacionalidades/Nación/Estado, en base a las conocidas tesis del derecho de las naciones a la autodeterminación y el principio de las nacionalidades.
- (48) Sobre el origen y la actualidad constitucional del término, véase la interesante síntesis de J.J. SOLOZABAL, "Nación, nacionalidades y autonomías...", cit, pp. 269 ss, y la bibliografía allí citada.
- (49) Aunque el término arraiga profundamente en el pensamiento catalanista, también el líder nacionalista vasco S. ARANA lo utilizó, como sinónimo de nación y pueblo (J.J. SOLOZABAL, "Nación, nacionalidades y autonomías...", cit, p. 271).
- (50) O. ALZAGA, La Constitución española de 1978..., op. cit, p. 103.
- (51) O. ALZAGA La Constitución española de 1978..., op. cit, p. 103.
- (52) L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit, pp. 346-347; J. FERRANDO, "Nación y nacionalidades", cit, pp. 498 ss; Julián MARIAS, "Nación y nacionalidades", EL PAIS, 15-enero-1978, p. 7.

- (53) Por ellos sabemos que, hasta la fecha, se reputan nacionalidades Cataluña, País Vasco y Galicia (art. 1º). Esta circunstancia es calificada por L. LOPEZ RODO de "importante laguna constitucional" (Las autonomías, encrucijada de España, op. cit, p. 31). LEGUINA, por el contrario, estima que "el silencio constitucional es plausible en este caso, pues difícilmente se habría podido acertar con una definición de región y de nacionalidad aceptable por todos" ("Las CCAA", cit, p. 751).
- (54) J.J. SOLOZABAL, "Nación, nacionalidades y autonomías...", cit, p. 273.
- (55) R.B. VANCE, "Región", en Encicl. Internacional de Ciencias Sociales, vol. 13, p. 377.
- (56) L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit, p. 347. Dice GUAITA que caben tres posibilidades: 1) Nacionalidad=región; 2) Nacionalidad=regiones con una personalidad histórico-cultural más acusada y diferenciada, sin rozar la unidad del Estado; 3) Nacionalidad=no son regiones más acusadas, sino más que regiones, por lo que -afirma- su reconocimiento "es ciertamente peligroso, pues el paso de nacionalidad a nación se da casi sin sentir (sobre todo, si se desea darlo) y el de nación a Estado no es más largo (la nación sometida a un Estado extranjero, la teoría de las nacionalidades, ...el derecho de los pueblos a su autodeterminación etc)" ("Las regiones españolas antes y después...", cit, p. 604). GIL ROBLES califica su introducción de peligroso y contradictorio para la soberanía nacional (La aventura de las autonomías, op. cit, p. 54).
- (57) J.J. SOLOZABAL, "Nación, nacionalidades y autonomías...", cit, p. 272. Este autor trata de profundizar la distinción entre la nación política y la nación cultural, que correspondería a la nacionalidad (op. cit, p. 274).
- (58) R. ARIAS SALGADO, Diario Sesiones del Congreso, 12-mayo-1978, p. 2266. En parecido sentido, SATRUSTEGUI la define como "conjunto de personas de un mismo origen étnico y que generalmente hablan un mismo idioma y poseen una tradición común" ("Nacionalidades y regiones", EL PAIS, 24-I-1978). Abundando en similares planteamientos, CLAVERO AREVALO cree entender que el reconocimiento de las "nacionalidades" obedece a que "dentro de España existen territorios y poblaciones cuya singularidad está más marcada que en otros, lo que al fin y al cabo es un problema de graduación, de sentimiento, de cultura o de historia" (Igualdad, uniformidad y variedad..., op. cit, p. 38).
- (59) O. ALZAGA, La Constitución española de 1978..., op. cit, p. 102.
- (60) J.J. SOLOZABAL, "Nación, nacionalidades y autonomías...", cit, p. 273.
- (61) Comentario al art. 2, en Comentarios a la Constitución, op. cit, p. 34.
- (62) Sobre el concepto y desarrollo de la Nación, véase L. SANCHEZ AGESTA, Comentario al art. 2, en Comentarios a la Constitución, op. cit, pp. 35-37.

- (63) L. SANCHEZ AGESTA, "Comentario al art. 2", en Comentarios a la Constitución, op. cit, p. 36.
- (64) "Del Estado unitario al Estado de las autonomías", cit.
- (65) "Las indefinidas nacionalidades", cit.
- (66) "Las regiones españolas antes y después...", cit, p. 605.
- (67) "Federalismo y regionalismo...", cit, pp. 20-21.
- (68) Esta es la opinión mayoritaria de la Doctrina; así, L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit, p. 347, y Comentario al art. 2, en Comentarios a la Constitución, op. cit, p. ; J.J. SOLOZABAL, "Nación, nacionalidades y autonomías...", cit, p. 278; L. VANDELLI, L'ordinamento regionale spagnolo, op. cit, p. 193; O. ALZAGA, La Constitución española de 1978..., op. cit, pp. 97-103; E. GARCIA DE ENTERRIA-T.R. FERNANDEZ, Curso de Derecho Administrativo, I, Civitas, Madrid, 1980, p. 259; L. LOPEZ RODO, Las autonomías, encrucijada..., op. cit, p. 100; G. PECES-BARBA, "El Estado de las autonomías", EL PAIS, 7-XII-1979; M. CLAVERO, Igualdad, uniformidad y variedad..., op. cit, pp. 38-39; J.A. ORTEGA DIAZ-AMBRONA, "Un diseño político para el Estado democrático", Conferencia en el Club Siglo XXI, 28-abril-1980; A. FONTAN, "El Estado de las autonomías", EL PAIS, 11-12, enero, 1980; J.M. QUINTANA, Las autonomías y el título VIII de la Constitución, op. cit, p. 25. La distinción, no obstante, tiene cierta importancia en relación con la naturaleza del Estado, pues -como veremos- la presencia de "nacionalidades" impide calificar al Estado español como Estado regional.
- (69) Y, lógicamente, los "territorios forales".
- (70) Como conclusión, para SOLOZABAL, la calificación de "nacionalidades", que no implica un 'status' jurídico especial (op. cit, p. 272), supone: 1º. Rasgos culturales comunes y diferenciados, sin aspiración a organizarse en Estado (p. 276); 2º. Atribución de competencia normativa (autoorganización y autogobierno), como expresión y garantía política de su propia identidad no diferente cualitativamente de la región; 3º. Nula trascendencia jurídico-organizativa del concepto en la Const., pues las posibles diferencias se dan entre Com. de régimen común y especiales, no identificables absolutamente con regiones y nacionalidades (p. 278).
- (71) L. SANCHEZ AGESTA, Com. al art. 2, en Comentarios a la Const., cit, p. 32.
Sobre el concepto de "Comunidad Autónoma" y su naturaleza jurídica, puede verse J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit, II, pp. 343-344; J. FERRANDO BADIA, "Teoría y realidad del Estado autonómico", en Revista de Política Comparada, núm. 3, 1981, pp. 29-33; L. LOPEZ RODO, Las autonomías, encrucijada..., op. cit, pp. 41-42 ; M. MARTINEZ SOSPEDRA-L. AGUILLO LUCIA, Lecciones de Derecho Constitucional, II, Derecho Autonómico, op. cit, pp. 35-40;

J.M. QUINTANA, Las autonomías y el título VIII de la Constitución, op. cit, pp. 25-28.

- (71)
bis) Con matices, es la posición unánime de la Doctrina; por todos cfr. J. DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit, II, p. 344.
- (72) Seguimos en este tema la exposición del prof. SANCHEZ AGESTA, Com. al art. 2, en Comentarios a la Constitución, op. cit, pp. 76 ss, que constituye el análisis más agudo y preciso del tema, con alguna, aportación sumamente original recogida luego en "Los principios materiales...", cit, pp. 164-175. Véase también, R. ENTRENA, en Comentarios a la Constitución, op. cit, pp. 1537-1540; M. GERPE, "Las CCAA en la Constitución española de 1978", en Rev. Jurídica de Cataluña, n.º. 2, 1979, pp. 295 ss (en esp. pp. 313 ss), y T.R. FERNANDEZ, en E. GARCIA DE ENTERRIA-T. R. FERNANDEZ, Curso de Derecho Administrativo, op. cit, p. 250.
- (73) Comentario al art. 2, en Comentarios a la Constitución, cit.
- (74) Esa circunstancia tiene decisiva importancia, por ej., como criterio delimitador de las competencias estatales y de las CCAA.
- (75) En esta perspectiva han de considerarse los mecanismos de participación de las CCAA en la formación de la voluntad decisoria del Estado: iniciativa legislativa, Senado y funciones en orden a la planificación (art. 131). Véase sobre el tema, M. MARTINEZ SOSPEDRA, Aproximación al D. Constitucional español. La Constitución de 1978, F. Torres, Valencia, 1980, pp. 77-84; y L. LOPEZ RODO, Las autonomías, encrucijada..., op. cit, pp. 41 ss. y todos los autores citados en la nota 71.
- (76) Sobre este principio, L. SANCHEZ AGESTA, Principios de Teoría Política, op. cit, pp. 96-99, y Los principios cristianos del orden político, Madrid, 1962, pp. 101-107 y 237-249. Este autor recuerda la influencia de este principio en el desarrollo del regionalismo europeo de la postguerra (Alemania, Italia ...), merced a su aplicación por los gobiernos demócrata-cristianos (Principios..., ed. 1976, pp.
- (77) L. SANCHEZ AGESTA, Com. al art. 2, en Comentarios a la Constitución, op. cit, p. 28.
- (78) art. 137; art. 148, 1, 4, 10 y 15: interés de una C.A.; competencias estatales cuyo desarrollo corresponde a las CCAA en atención a sus peculiaridades: art. 149,1,6º).
- (79) L. SANCHEZ AGESTA, Com. al art. 2, en Comentarios a la Constitución, op. cit, p. 29.
- (80) Esta materia ha sido desarrollada por el prof. SANCHEZ AGESTA, cuyo planteamiento seguimos (Com. al art. 2, cit, pp. 76 ss). Algunos autores como GERPE ("Las CCAA en la Constitución española de 1978", cit, p. 313) incluyen la "autonomía estatutaria" entre los contenidos posibles de la autonomía. El tema aparece vinculado a la naturaleza

jurídica del Estatuto en los términos que luego se dirá, pero, no obstante, creemos que no cabe hablar de tal autonomía o competencia estatutaria puesto que el Estatuto es anterior a la C.A. como tal, de tal forma que por "autonomía estatutaria" no debería entenderse la capacidad de atribuirse sus propias normas estatutarias, sino más bien al ámbito de autonomía que consagra el Estatuto en el marco de la Const. Tal es también la opinión de ENTRENA ("Com. al art. 143", cit, p. 1539)

- (81) Lo llama GERPE "autonomía institucional" ("Las CCAA en la ...", cit, p. 313).
- (82) Véase, infra, cap. correspondiente.
- (83) Extremos, parece, compatibles con la igualdad de los ciudadanos, que consagra la Const. (arts. 14, y 139).
- (84) T.R. FERNANDEZ-E. GARCIA DE ENTERRIA, Curso de Derecho Administrativo, op. cit, p. 250. En igual sentido, L. SANCHEZ AGESTA, Com. al art. 2, cit; J. MARTIN QUERALT, "Potestades normativas de las CCAA. en materia tributaria", en La Constitución española y las Fuentes del Derecho, I. E.F., Madrid, 1979, II, pp. 311 ss; J. TORNE JIMENEZ, "Evolución normativa de la organización administrativa española (descentralización y autonomía 1945/1978)", Anuario de Estudios Sociales y Jurídicos, VIII-IX, Escuela Social de Granada, 1979-80, p. 440; M. GERPE, "Las CCAA en la Constitución de 1978", p. 316 ("derecho a crear su derecho propio, sin necesidad de aprobación posterior de otra autoridad, siempre que respete lo establecido en la Constitución, de lo que deriva el hecho mismo y define el alcance y límites que el ejercicio de la misma tiene para cada C.A.").
- (85) Cfr. arts. 152 (Asamblea Legislativa); 153 y 161, (disposiciones normativas con fuerza de ley)...
- (86) La atribución está referida, expresamente, a las CCAA de autonomía plena, guardando la Const. silencio respecto a las demás, por lo que cabe que la tengan o no según su propia voluntad, aunque -como señala SANCHEZ AGESTA (Curso de Doctorado, cit)- algunas de las materias que pueden asumir (ordenación del territorio, urbanismo etc), difícilmente se conciben sin el ejercicio de ciertas facultades normativas para su regulación. Sobre este punto volveremos.
- (87) Véase, con carácter general, E. GARCIA DE ENTERRIA-T.R. FERNANDEZ, Curso de Derecho Administrativo, op. cit, pp. 249-299 ("Autonomías y sistema de fuentes"). Este mismo trabajo de T.R. FERNANDEZ puede verse en La Constitución española y las Fuentes del Derecho, op. cit, II, p. 287.
- (88) Esto es, en el marco del art. 157 de la Const. y de la L.O. de Financiación de las CCAA (L.O. 8/1980, de 22 de septiembre; B.O.E., 1-octubre-1980), así como de los Estatutos, implícitamente recogidos entre las "leyes" a que se refiere el art. 133, 2. Sobre estos aspectos financieros, véase: ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA, "La financiación de las

- comunidades autónoma vasca y catalana", *Rev. Dep. D. Político*, U.N.E.D., n.º. 5, 1979-80, pp. 37-59; C. GASOLIBA, "La financiación de las Autonomías en el marco de la Const.", *Libre Empresa*, n.º. 8, 1979; J.M. HUGUET, J. VILLALTA, "La financiación de las autonomías en el marco de la Constitución española", en *Rev. de Economía y Hacienda Local*, n.º 25, enero-abril, 1979, pp. 41-69; VARIOS, "La financiación de las C.A.", *D.A.*, n.º. 181, monográfico, enero-marzo, 1979; J. LASARTE, "La financiación de las CCAA", *Rev. Estudios Regionales*, n.º. 1, 1979, pp. 475-479; J. LASARTE ALVAREZ y E. ESEVERI MARTINEZ, "Las Haciendas Locales ante las autonomías", *D.A.*, n.º. 187, 1980, pp. 95-124; J. MARTIN QUERALT, "La institucionalización de la Hacienda en los futuros Estatutos de Autonomía", *Hacienda Pública Española*, n.º. 59, 1979; A. MARTINEZ GENIQUE, "Financiación de los entes territoriales autónomos", en el vol. col. *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, cit, pp. 619 ss; C. PALAO TABOADA, *La Hacienda regional y el proyecto de la Constitución*, Secretariado de Publicaciones de la Univ. Zaragoza, 1978; A. PEDROS ABELLO, "Principios de la Hacienda Regional", en el vol. col. *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, cit, pp. 571 ss; E. SIMON ACOSTA, "La proyectada autonomía financiera regional", en el vol. col. *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, cit, pp. 589 ss; R. CALVO ORTEGA, "La financiación de las regiones", en *Las autonomías regionales, I. Aspectos políticos y jurídicos*, op. cit, pp. 447-474.
- (89) S. MUÑOZ MACHADO, "El Gobierno y la Administración regional", en *Las autonomías regionales, I. Aspectos políticos y jurídicos*, op. cit, p. 362.
- (90) La identificación de "autonomía política" con "autonomía o potestad legislativa" es habitual en nuestros autores, y especialmente los administrativistas (T.R. FERNANDEZ, en E. GARCIA DE ENTERRIA-T.R. FERNANDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, I, op. cit, pp. 265 ss; L. VANDELLI, *L'ordinamento regionale spagnolo*, op. cit, pp. 306 ss; S. MUÑOZ MACHADO, "El Gobierno y la administración regional" cit, pp. 364 ss. Para MUÑOZ MACHADO una región política es aquel ente territorial con capacidad para legislar en las materias de su competencia y mantener un aparato administrativo propio para ejecutar sus decisiones normativas y también las estatales cuya aplicación se le confíe en el ámbito espacial a que se extiende su competencia ("El Gobierno y la Administración regional". cit, p. 364. En semejante sentido se expresa FERRANDO, "Las Comunidades Autónomas", YA, 9-XI-1978, pp. 7-8); y *Las potestades legislativas de las CCAA*, Civitas, Madrid, 1979, pp. 24 ss; también G. TRUJILLO, *Constitución española. Edición comentada*, op. cit, pp. 303-304; J. FERRANDO, "Las potestades legislativas de las CCAA", op. cit, pp. 11-12; J. FERRANDO BADIA, "Las Comunidades Autónomas", YA, 9-XI-1978, pp. 7-8; o M. GERPE, "Las CCAA en la Constitución española de 1978", cit, p. 316); Miguel A. APARICIO, *Introd. al sistema político...*, op. cit, p. 115 y 123. Todos estos autores entienden, con matices, que "la ley es hoy... vehículo y cauce de expresión de opciones y decisiones políticas", de tal manera que sin competencia para elaborarla, la Comunidad "carecerá... de la posibilidad de realizar su propia política y quedará por ello reducida al papel de simple gestora de las opciones y decisiones políticas que para

ellas se adopten por quien tenga esa potestad" (T.R. FERNANDEZ, en Curso..., op. cit, p. 265). Pero el prof. SANCHEZ AGESTA, siguiendo a la Doctrina italiana (y especialmente la tesis del "indirizzo politico" consagrada por MORTATI) (Com. al art. 2º, cit, pp. 86 ss) entiende que la "autonomía política" presupone, ciertamente, capacidad normativa, pero ésta no se identifica con aquélla, sino que constituye más bien un instrumento de lo que, en realidad implica la existencia de una "dirección política", distinta de la función ejecutiva y de la potestad reglamentaria; se trataría, en suma, de "establecer sus opciones y sus prioridades, y coordinar y dirigir incluso la administración en razón de esos objetivos, que implican su "programa", disponen de recursos para realizarlo y poderes de información e inspección que les permitan controlar si efectivamente las medidas adoptadas están cumpliéndose en la dirección propuesta" (L.S.A., op. cit, p. 85; y Sistema político..., op. cit, pp. 217-223). En esa perspectiva, cabría preguntarse si la Const. atribuye a las CCAA una autonomía política de tal naturaleza. El citado profesor estima que existen alusiones, indirectas en la Const. y más directas en los Estatutos, a la autonomía política con referencia a las competencias legislativa y financiera (p. 86), como dirección del Gobierno de la C.A. (p. 86), y como participación de las CCAA como tales en las decisiones políticas nacionales (arts. 69, 87 y 131). El planteamiento del prof. SANCHEZ AGESTA ha sido aceptado por otros autores. Por todos S. MUÑOZ MACHADO, Derecho Público..., op. cit, I, p. 173; también en "Los principios materiales...", cit, pp. 171-174. Sobre estos problemas volveremos con posterioridad.

- (91) FG. DE ENTERRIA-T.R. FERNANDEZ, Curso..., op. cit, p. 67.
- (91) L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit, pp. 348-350; "Comentario al art. 2º", cit; y "Curso de Doctorado", cit, (Apuntes). Al que siguen F. MURILLO-M. RAMIREZ, Ordenamiento constitucional de España, S.M., Madrid, 1980, pp. 124-127. L. VANDELLI, L'ordinamento regionale spagnolo, op. cit, pp. 201-230; M. CLAVERO, Igualdad, uniformidad..., op. cit; y La España de las autonomías, op. cit; J. LEGUINA, "Las Comunidades Autónomas", cit, pp. 752-759; L. LOPEZ RODO, Las autonomías, encrucijada..., op. cit, pp. 40 ss y 75 ss; Guy CARCASSONNE, "Les 'nationalités' dans la Constitution", cit, pp. 117-122; G. TRUJILLO, "Federalismo y regionalismo...", cit, pp. 17 ss; R. ENTRENA, "Comentario al art. 2º", en esp. pp. 47-48; J. DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit, II, pp. 374-377.
- (92) Como ha destacado SANCHEZ AGESTA, Comentario al art. 2, cit. p.
- (93) Al que habría de añadirse una distribución funcional, pero es tema ajeno a nuestro estudio.
- (94) Este tema fue abordado por ORTEGA en un importante discurso pronunciado ante las Cortes de la II República (DS, nº. 33, 4-IX-1931).
- (95) Sobre esa opción, véase L. COSCULLUELA, "La Región", en VARIOS, Descentralización y organización política, Alfaguara, Madrid, 1973, III, pp.

- (96) L'ordinamento regionale spagnolo, op. cit, p. 202.
- (97) Véase, J. AZAOLA, "Las Cortes y las autonomías regionales", cit.
- (98) Así, en ese sentido, las normas sobre fusión de Regiones o creación de otras nuevas, con un mínimo de un millón de habitantes, la separación de provincias o municipios de una Región y su agragación a otras (art. 132 Const. 1947). Véase G. ARIÑO, "Las autonomías: tres cuestiones cardinales", cit, pp. 39-42.
- (99) L. VANDELLI, L'ordinamento regionale spagnolo, op. cit, p. 205. La fórmula es juzgada por este autor como positiva, al evitar -a su juicio- el tránsito demasiado brusco y traumático de una fuerte centralización a un sistema basado en las autonomías regionales (op. cit, p. 205); lo que, por lo demás, conduce a una articulación del proceso por diferentes ritmos según las zonas, esto es, la gradualidad, tanto respecto a la iniciativa como a la existencia de dos tipos de C.A, adecuados a las peculiaridades de cada territorio.
- (100) L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit, p. 348.
- (101) L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit, p. 348.
- (102) Si la autonomía por razón de insularidad ha sido pacíficamente aceptada, las exigencias constitucionales respecto a la provincias limítrofes o a las regiones uniprovinciales han sido objeto de algunas críticas, tanto en los debates constitucionales como doctrinalmente (véase E. LINDE, "Procedimientos de creación de Comunidades Autónomas", D.A., n°. 182, 1979, pp. 299 ss), en contra R. ENTRENA, Comentarios..., cit, p. 1154.
- (103) R. ENTRENA, Comentario al art. 144, op. cit, p. 1155; en general, véase pp. 1155-1157.
- (104) Estas características de las Comunidades que pueden acceder a la autonomía las configuran jurídicamente, según SANCHEZ AGESTA (Com. al art. 2, cit, pp. 38-47) como: a) Comunidades geográficas, por razón de su vinculación a un determinado territorio sobre el cual ejercen sus facultades de autogobierno; b) Comunidades humanas, esto es, integradas por una población, ligada a ese territorio por lazos de vecindad, y configurada a lo largo de la historia; c) Comunidades económicas, en cuanto tienen intereses económicos comunes; d) Comunidades políticas y administrativas, puesto que se les reconoce constitucionalmente su derecho al autogobierno, fundado en el sustrato de aquella identidad territorial, humana, histórica y económica.
- (105) J. LEGUINA, "Las Comunidades Autónomas", cit, p. 752; G. TRUJILLO, "Federalismo y regionalismo", cit.
- (106) G. TRUJILLO, "Federalismo y regionalismo...", cit, p. 44.

- (107) Véase L. SANCHEZ AGESTA, Com. al art. 2, pp. 57 ss; y S. MUÑOZ MACHADO, El Derecho Público..., op. cit, I, pp. 139-143. Una crítica en E. GARCIA DE ENTERRIA, Prólogo a F. MODERNE-P. BON, Les autonomies regionales..., op. cit, pp. VII-VIII.
- (108) E. GARCIA DE ENTERRIA, "El techo constitucional en las autonomías territoriales", EL PAIS, 7-8, marzo, 1979.
- (109) L. SANCHEZ AGESTA, Com. al art. 2, cti, p. 62.
- (110) L. LOPEZ RODO llega a enumerar hasta 12 procedimientos (Las autonomías, encrucijada..., op. cit, p. 43 ss). SANCHEZ AGESTA habla de 7 (Curso de Doctorado, cit. Apuntes).
- (111) L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit, pp. 349-350; y Coment. al art. 2, cit; L. LOPEZ RODO, Las autonomías, encrucijada..., op. cit, pp. 32 y 45-75; O. ALZAGA, La Constitución española de 1978..., op. cit; José BELMONTE, La Constitución española..., op. cit, y G. TRUJILLO, Constitución española. Edición comentada, y R. ENTRENA, Comentarios a la Constitución, op. cit. (Comentarios a los arts. 143, 144, 151, disp. transitorias 1º, 2º, 4º, 5º y 7º); E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit, pp. 69-104; y "Los titulares de la iniciativa del proceso autonómico", REVL, nº. 202, 1979; L. VANDELLI, L'ordinamento regionale spagnolo, op. cit, pp. 197-200; E. LINDE PANIAGUA, "Procedimientos de creación de Comunidades Autónomas", cit, pp. 27-366; A. RUBIALES, "Las Comunidades Autónomas: tipología y mapa territorial", cit, pp. 184 ss; G. PECES-BARBA MARTINEZ, "El acceso a la autonomía: la vía del art. 143", EL PAIS, 17-enero-1980, "El sistema de acceso especial: la vía del art. 151", EL PAIS, 18-enero-1980, p. 12; y G. PECES-BARBA (con L. PRIETO), La Constitución española de 1978. Un estudio de política y Derecho, F. Torres Ed., Valencia, 1981, pp. 177-188; REDONDO PEREZ, "Las vías constitucionales para el acceso a las autonomías", El Consultor de los Ayuntamientos, nº. 6345, Madrid, enero, 1980, p. 40; E. ATTARD ALONSO, "Las diversas opciones autonómicas según la Constitución", YA, 21-junio-1979, p. 7; J. FERRANDO BADIA, "Las dos vías de acceso a la autonomía: el caso valenciano", YA, 17-VIII-1979, p. 5; y "Las vías autonómicas de los artículos 143 y 151", YA, 22-I-1980, p. 6; M. GARCIA, "Papel del municipio y la provincia en el proceso hacia la autonomía de las nacionalidades y regiones", Rev. Fomento Social, nº. 133, 1979; Informe de U.C.D. sobre el sistema autonómico (aceptación del art. 143 y rechazo del art. 151), YA, 17-I-1980, pp. 12-14; Bonifacio DE LA CUADRA, S. GARCIA, D. GAVELA, y J. PRIETO, "El proceso autonómico previsto en la Constitución", EL PAIS, 9-XII-1979, pp. 19-20; M. MARTINEZ SOSPEDRA, Aproximación al D. Constitucional español..., cit, pp. 86-89; R. MARTIN VILLA, "La democracia y el Estado de las autonomías", cit, p. 12; F. MODERNE-P. BON, Les autonomies regionales..., op. cit, pp. 55-69; C. VIVER-PI SUNYER, Constitución. Conocimiento del ordenamiento constitucional, 1980, pp. 92-94; J. DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit, II, pp. 374-377; S. MUÑOZ MACHADO, Derecho Público..., op. cit, I, pp. 245-268; J.M. QUINTANA, Las autonomías y el título VIII de la Constitución, op. cit, pp. 35-50;

J. GARCIA FERNANDEZ, "Notas sobre la iniciativa del proceso autonómico de la provincia de Madrid", en Revista de Política Comparada, núm. 7, 1981-82, pp. 181-194; R. MEDINA RUBIO, "El proceso autonómico: algunos aspectos de la iniciativa", en Revista de Política Comparada, núm. 4, 1981, pp. 149-164; J. MUÑOZ PELLIN, Las vías de acceso a la autonomía según la Constitución, Valencia, 1978 (ej. mecanografiado); M. MARTINEZ SOSPEDRA-L. AGUILLO LUCIA, Lecciones de Derecho Constitucional, II, Derecho Autonómico, op. cit, pp. 49-40.

Con motivo del "caso andaluz" se desató una cierta polémica doctrinal, fruto de la cuál fueron diversos artículos publicados en el diario madrileño YA; concretamente E. ATTARD ALONSO, "Desarrollo autonómico por el 144" (20-julio-1980); M. CLAVERO AREVALO, "Un instrumento excepcional" (3-octubre-1980, p. 14) (a propósito del art. 144); J. FERRANDO BADIA, "El informe de los expertos sobre autonomías. La anticonstitucionalidad del mapa autonómico" (17-noviembre-1981, p. 10) (Sobre el art. 144, y la autonomía como derecho); M. FRAILE CLIVILLES, "Mejor el artículo 150" (2-octubre-1980, p. 16); J.M. GIL-ROBLES Y GIL DELGADO, "Luces y sombras" (3-octubre-1980, p. 14) (Sobre el art. 144); G. PECES-BARBA, "Inaplicable en el caso andaluz" (2-octubre-1980, p. 16) (Sobre el art. 144); L. SANCHEZ AGESTA, "El artículo 144" (21-noviembre-1980).

- (112) Véase, supra, pp. 267.
- (113) Sobre estas cuestiones de plazo y procedimiento, véase L. SANCHEZ AGESTA, Com. al art. 2, cit, pp. ; y A. RUBIALES, "Las CCAA: tipología y mapa territorial", cit, pp. 183-184.
- (114) Véase, supra, sobre las competencias de iniciativa autonómica de los órganos preautonómicos.
- (115) L.O 2/1980, 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum (BOE, 23-enero-1980), modificada parcialmente por L.O 12/1980, de 16 de diciembre (BOE, 24-diciembre-1980); véase E. LINDE y M. HERRERO, "El referéndum en la Constitución española de 1978", Boletín Informativo Dep.D. Político, U.N.E.D., n°. 3, 1979 ; y L. AGUILAR, "La Ley Orgánica de Referéndum: un comentario", Rev. Facultad de Derecho, n°. 58, pp. 167-173; y L. ORTEGA ALVAREZ, "La inconstitucionalidad de la reforma de la Ley Orgánica de Referéndum", R.A.P., núm. 97, enero-abril, 1982, pp. 171-204. Hasta la fecha sólo se ha realizado un referéndum de ratificación de la iniciativa autonómica, el de Andalucía, con resultado negativo; véase A. PORRAS NADALES, "El referéndum de iniciativa autonómica del 28 de febrero en Andalucía", R.E.P., n°. 15, mayo-junio, 1980, pp. 175-194.
- (116) Véase, supra.
- (117) Obsérvese la importancia de constatar esa "entidad regional histórica", pues determina el que se siga uno u otro procedimiento de iniciativa. En último término, parece que tal apreciación correspondería a las Cortes (L. SANCHEZ AGESTA, Curso de Doctorado, cit).

- (118) Como señala ALVAREZ CONDE, la iniciativa no corresponde a las Cortes, sino que éstas se limitan a "autorizarla" (Las Comunidades Autónomas, op. cit, p. 87).
- (119) En virtud de esta Disp. transitoria quinta, el acceso de estas dos ciudades a la autonomía exige el acuerdo de sus respectivos Ayuntamientos, adoptado por mayoría absoluta de sus miembros, y autorización de las Cortes mediante L.O. en los términos del art. 144. Aquel requisito trata -según el diputado GARCIA MARGALLO- de impedir el otorgamiento de un Estatuto no consentido (DSC, n°. 93, 20-junio-1978).
- (120) La excepción es un instrumento "para moderar o rectificar las consecuencias a las que puede llevar la utilización de los procedimientos ordinarios, como serían, por ejemplo, los bloqueos de la iniciativa por discrepancias entre las Corporaciones que deben ejercer esa iniciativa" (L. SANCHEZ AGESTA, Com. al art. 2, cit, p. 70). Idéntica opinión favorable merece a M. GERPE, para quien "permite agilizar la reforma del Estado y regular las disfunciones que pueda provocar sobre el conjunto del sistema la existencia de territorios autónomos y otros dependientes totalmente del mismo o problemas muy particulares con determinados territorios" ("Las CCAA en la Constitución española de 1978", cit, p. 306). Precisamente fue ésta la vía utilizada para resolver los problemas suscitados con la iniciativa autonómica de Andalucía (L.O. 13/1980, de 16-diciembre, de sust. inic. autonóm, provincia Almería; B.O.E., 24-XII-1980). A propósito de este caso surgió abundante bibliografía periodística; así, la serie de artículos publicados en YA, como L. SANCHEZ AGESTA, "El artículo 144", 21-IX-1980; M. FRAILE CLIVILLES, "Mejor el artículo 150", 2-X-1980, p. 16; G. PECES-BARBA, "Inaplicable en el caso andaluz", 2-X-1980, p. 16; M. CLAVERO AREVALO, "Un instrumento excepcional", 3-X-1980, p. 14; José M. GIL ROBLES Y GIL-DELGADO, "Luces y Sombras", 3-X-1980, p. 14; E. ATTARD ALONSO, "Desarrollo político por el 144", 20-VII-1980. Véase la curiosa forma de salvar al principio de voluntariedad en el supuesto del artículo 144. c. Según la L.O. 12/1980, 16-XII, que modifica el art. 8, 4 de la L.O. de referéndum, si la iniciativa autonómica no prospera en una provincia, su iniciativa puede ser sustituida por las Cortes Generales, mediante L.O., previa solicitud de la mayoría de los Diputados y Senadores de la provincia o provincias en las que no se hubiese obtenido la ratificación de la iniciativa (art. 8, 4 mod.). Este precepto fue aplicado para sustituir la iniciativa autonómica de Almería (L.O. 13/1980, 16-XII). El requisito, sin embargo, no consta en la Constitución. Sobre esta reforma, véase L. ORTEGA ALVAREZ, "La inconstitucionalidad de la reforma...", cit.
- (121) Véase, supra.
- (122) J. LEGUINA, "Las Comunidades Autónomas", cit, p. 752; Véase, supra,
- (123) "Las Comunidades Autónomas", cit, p. 746.

- (124) L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit, p. 351; y "Curso de Doctorado", cit; L. VANDELLI, L'ordinamento regionale spagnolo, op. cit, pp. 206 ss; Guy CARCASONNE, "Las 'nationalités' dans la Constitution", cit, pp. 119 ss; L. LOPEZ RODO, Las autonomías, encrucijada..., op. cit, p. 40; M. CLAVERO, Igualdad, uniformidad y variedad..., op. cit, y La España de las autonomías, op. cit; J. DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit, II, pp. 340 ss.
- (125) Guy CARCASONNE habla de "regionalización de geometría variable en el espacio," ("Les 'nationalités' dans la Constitution", cit, p. 13).
- (126) Este artículo señala que "las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución (art. 149, 1) podrán corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos ...".
- (127) L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit, p. 351.
- (128) "Las 'nationalités' dans la Constitution...", cit.
- (129) L. VANDELLI, L'ordinamento regionale spagnolo, op. cit, p. 206. En igual sentido Guy CARCASONNE, "Les 'nationalités'...", cit, p. 119; Con anterioridad a la aprobación de la Constitución y siendo Ministro Adjunto para las regiones, M. CLAVERO defendió este sistema heterogéneo por creerle adecuado para reflejar la enorme variedad de las regiones españolas, imposible de plasmar -como en Italia- en dos únicos modelos regionales (Igualdad, uniformidad y variedad..., op. cit, p. 16 ss; y La España de las autonomías, op. cit, pp. 49-52); precisamente este autor señala como una de las características de la organización autonómica la "quiebra de la uniformidad" (La España de las autonomías, op. cit, pp. 49-52).
- (130) La Constitución ofrece técnicas para realizarla; entre ellas, las leyes-marco (art. 150, 1) y leyes de armonía (art. 150, 2). Tendremos ocasión de analizarlas con más detalle.
- (131) Véase L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit, pp. 367 ss; L. VANDELLI, L'ordinamento regionale spagnolo, op. cit; G. TRUJILLO, "Federalismo y regionalismo...", cit, pp. 20-32; E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit, pp. 233 ss; A. GUAITA, "Las regiones españolas, antes y después...", cit, pp. 606 ss; T. R FERNANDEZ, "La organización territorial del Estado y la Administración Pública en la nueva Constitución", cit, pp. 352-353; A. RUBIALES, "Las Comunidades Autónomas: tipología y mapa territorial", cit, pp; R. MARTIN VILLA, "La democracia y el Estado de las autonomías", cit, pp. 12 ss. Véase también la propuesta de J.L. SIMON TOBALINA, El Estado autonómico..., op. cit, p. 196.
- (132) Además, la Const. prevé algunas peculiaridades autonómicas en razón de las singulares características de algunos territorios; como

el respeto de los derechos históricos de los territorios forales, actualizados en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía (Disp. adicional 1º y 2º); la necesidad de informe previo de la C.A (o del órgano preautonómico) para modificar el régimen económico y fiscal del archipiélago canario (disp. adicional 3º). Por lo que respecta a Navarra, Ceuta y Melilla, las especialidades se refieren a la iniciativa del proceso, a cargo, respectivamente, del órgano foral o los Ayuntamientos (disp. transitorias 4º y 5º).

- (133) L. VANDELLI, *L'ordinamento regionale spagnolo*, op. cit, p. 206; S. MUÑOZ MACHADO, *Las potestades legislativas de las CCAA*, op. cit, pp. 19 ss.
- (134) T.R. FERNANDEZ, "La organización territorial del Estado y la Administración Pública en la nueva Constitución", op. cit, pp. 349 ss
G. TRUJILLO, "Federalismo y regionalismo...", cit, pp. 20-21; M. GERPE, "Las CCAA en la Constitución española de 1978", cit, pp. 305 ss.
- (135) "Las CCAA: tipología y mapa territorial", cit, pp. 182 ss.
- (136) A. GUAITA, "Las regiones españolas antes y después...", cit, p. 606.
- (137) *Las Comunidades Autónomas*, op. cit, pp. 233 ss.
- (137) en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, *El régimen constitucional español*, op. cit, II, pp. 355 ss.
- (138) *Sistema político...*, op. cit, p. 367. En igual sentido D.G. LAVROFF, *Les institutions politiques de l'Espagne. Constitution du 29 décembre 1978. Notes et études documentaires*, La Documentation Française, núms. 4629-4630, 9-julio-1981, París, pp. 102 ss.
- (139) Ciertamente, toda la terminología empleada responde con bastante exactitud al modelo constitucional, aunque parece que, por diferentes razones, no siempre sea conveniente su utilización. Quizá la única excepción la constituya la distinción nacionalidades/regiones que, con independencia de cuál fuera la intención del constituyente, no origina regímenes jurídicos diferenciados. Hablar de autonomía de 1º y 2º grado introduce una ordenación jerárquica que puede suscitar sentimientos de inferioridad por "agravio comparativo". Por su parte, autonomía ordinaria y especial no refleja las posibilidades reales de las fórmulas constitucionales, que -al contrario que en Italia, donde tal terminología es exacta e incluso constitucionalmente utilizada- permite el acceso de cualquier territorio a lo que se llama "autonomía especial", lo que ciertamente le otorga un evidente carácter potencialmente común. Finalmente, la distinción autonomía plena/autonomía diferida, parte de la evidente temporalidad de los procesos autonómicos, pero también los principios mismos del sistema la desaconsejan, pues si, en efecto, un régimen de autonomía limitada puede convertirse en plena por el transcurso del tiempo, también puede no hacerlo, puesto que tal pa-

so es voluntario ("podrán...", art. 148, 2). En suma, la distinción autonomía limitada/plena parece que refleja más exactamente el espíritu constitucional, aludiendo al contenido de la autonomía; entendiéndose por "plena" la que agota el marco constitucionalmente posible de competencias, y "limitada" la que -por propia prescripción constitucional- no llega a ese nivel.

- (140) L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit, p. 367 ss; L. VANDELLEI, L'ordinamento regionale spagnolo, op. cit, pp. 207 ss; A. RUBIALES, "Las Comunidades Autónomas: tipología y mapa territorial", cit, pp. 182 ss; A. GUAITA, "Las regiones españolas antes y después ...", cit, pp. 20-32. La complejidad del tema impide en esta ocasión un tratamiento exhaustivo. Cuando analicemos la distribución de competencias, podremos estudiar algunas de estas importantes cuestiones.
- (141) Disposición que "reconoce que el proceso de reforma del Estado por vía autonomista se inicia ya con las medidas preautonómicas anteriores a la Constitución" (M. GERPE, "Las Comunidades Autónomas en la Constitución española de 1978", cit, p. 306.
- (142) Véase, infra; en el capítulo sobre los Estatutos.
- (143) Además de la bibliografía citada en notas anteriores, E. ALVAREZ CONDE, "Algunas consideraciones sobre los órganos de las CCAA", RDPub, n.º. 79, 1980, abril-junio, pp. 223-243, y en Las Comunidades Autónomas, op. cit, pp. 209 ss; S. ALVAREZ GENDIN, "Las instituciones de las regiones autónomas". Ponencia presentada al VII Congreso hispano-italiano de profesores de Derecho Administrativo, Lanzarote, febrero, 1979 (ejemplar mecanog.); Diego MARTINEZ PEÑA, "La responsabilidad política en la región: el control del Gobierno por las Asambleas", en M. RAMIREZ (ed.), El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas, Labor, Madrid, 1978; L. VANDELLEI, L'ordinamento regionale spagnolo, op. cit, pp. 259 ss ("L'organizzazione regionale"); L. AGUILAR, "Gobiernos y Parlamentos Autonómicos; una aproximación a la organización institucional de las CCAA", en Rev. Estudios Sociales, Madrid, 1981; G. PECES-BARBA, La Constitución española..., op. cit, pp. 188-193; G. CAMILLERY-C. GALIAY, "Le Statut d'Autonomie de la Catalogne", R.F.S.P., Núm. 5, octubre, 1980, pp. 1013 ss; R. ENTRENA, Comentarios a la Constitución, op. cit; G. ARINO, "El Estado de las Autonomías: realidad política...", cit, pp. 55-64; C. VIVER-PI SUNYER, Constitución. Conocimiento del ordenamiento constitucional, op. cit, pp. 102-104; F. MURILLO-M. RAMIREZ, Ordenamiento constitucional de España, op. cit, p. 131; J.M. QUINTANA, Las autonomías y el título VIII de la Constitución, op. cit, pp. 51-61; J. DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit, II, pp. 374-377; V. GRANADOS CABEZAS y M. RUI MARTINS, "Problemas de la autonomía regional: por una visión político-organizativa", R.E.R., núm. 8, 1981, pp. 39 ss; R. PUNSET, "Forma de gobierno del Estado y forma de gobierno regional. Apuntes para un estudio", Rev. Facultad de Derecho, Univ. Complutense de Madrid, núm.

4, monográfico, 1981, pp. 79-94. Puede también consultarse la referencia a la organización institucional que se hace en todos los comentarios a los distintos Estatutos de autonomía; e incluso trabajos monográficos sobre instituciones concretas; así, J. TERRON MONTERO, "El subsistema de gobierno de la Junta de Andalucía", *R.E.R.*, núm. 8, 1981, pp. 85 ss; I. MOLAS, M. GERPE, J. BOTELLA e I.E. PITARCH, *El Parlamento de Cataluña*, Ariel, Barcelona, 1981; y C. VIVER PISUNYER, "La figura jurídica del Presidente de la Generalitat a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya", *Revista Jurídica de Cataluña*, núm. 1, 1980, pp. 133 ss; y "Naturalesa jurídica, organització i funcionament del Parlament de Catalunya", *Administració Pública*, núm. 4, 1981, pp. 7-152.

- (144) . For ejemplo, podrían configurar un sistema presidencialista de gobierno.
- (145) L. VANDELLI, *L'ordinamento regionale spagnolo*, op. cit, p. 210.
- (146) O como señala GERPE, una voluntad mayoritaria de los ciudadanos ("Las Comunidades Autónomas en la Const. de 1978", cit, p. 307).
- (147) L.O 2/1980, 18-enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum (BOE, 23-enero-1980), modificada parcialmente por L.O 12/1980, de 16, diciembre (BOE, 24-diciembre-1980).
- (148) En este supuesto, la voluntad mayoritaria de los ciudadanos se sobreentiende, por la equiparación a ella de una continuidad en la experiencia democrática anterior (M. GERPE, "Las Comunidades Autónomas en la Constitución de 1978" cit, p. 307.
- (149) La reforma de estos Estatutos habrá de hacerse mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes (art. 152, 2).
Al estudiar en particular el Estatuto de autonomía (*infra*) cap. tercero, analizaremos con algún detalle el régimen jurídico de la aprobación y reforma de estos Estatutos de autonomía plena, incidiendo en los problemas que presentan y las soluciones aportadas por la Doctrina. En este punto, baste decir que, en opinión de TRUJILLO, se trata de un procedimiento paccionado, distinto del previsto en la Const. española de 1931 (art. 12) o italiana (arts. 116 y 123) ("Federalismo y regionalismo...", cit, p. 30). En cuanto al sentido del voto de ratificación de las Cortes es opinión común que supone que las Cortes pueden aceptar o rechazar sin más el proyecto de Estatuto, pero sin enmendarlo; así L. SANCHEZ AGESTA, *Sistema político...*, op. cit, p. 370, y G. TRUJILLO, "Federalismo y regionalismo...", cit, p. 32, quien critica, además, la aprobación por las Cortes con posterioridad al referéndum, en cuanto pudiera menoscabar su soberanía ("La regionalización del Estado", en *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, op. cit, p. 521).
- (150) Véanse, Estatuto Vasco (arts. 24 a 39); Estatuto de Cataluña (arts.

29 a 42); Estatuto de Galicia (arts. 9° a 26).

- (151) T.R. FERNANDEZ, "La organización territorial del Estado y la Administración Pública...", cit, pp. 352-353; este autor distingue una autonomía política (dotada de poder legislativo) y una descentralización administrativa (carente de poder legislativo). En similar sentido, A. RUBIALES, "Las CCAA: tipología y mapa territorial", cit, pp. 180 ss. Según este autor, la Const. "no regula estáticamente dos tipos de autonomía al estilo de la Constitución italiana, ... sino que todas las Comunidades Autónomas pueden tener la misma clase de autonomía, podrán ser del mismo tipo; sólo se diferenciarán en la diferente forma de acceso a la misma. Ahora bien... también podrá darse el caso de que existan dos tipos de Comunidades; esto va a depender de la propia voluntad de la C.A. de que se trate y de la voluntad de transferencia o delegación de competencias por parte del Estado" (cit, p. 182). En contra de la interpretación de los tipos de autonomía como rígidos, véase M. GERPE, "Las CCAA en la Constitución española de 1978", cit, p. 309.
- (152) L. VANDELLI, *L'ordinamento regionale spagnolo*, op. cit, p. 211.
- (153) L. VANDELLI, *L'ordinamento regionale spagnolo*, op. cit, pp. 211-212; este autor señala, asimismo, otras notas que distinguen las clases de autonomía en España de las configuradas en Italia (op. cit, pp. 211-212).
- (154) El resultado es, para VANDELLI, "un diseño indudablemente más flexible y articulado que el adoptado por el poder constituyente italiano", op. cit, p. 213 (véase, pp. 212-213). Asimismo J.L. MEILAN, DSC, n.º 112, 18-julio-1978; M. CLAVERO, Prólogo a *Regímenes preautonómicos* (Recopilación de textos legales), Madrid, Serv. Central de Publicaciones, 1978, p. 20.
- (155) L. SANCHEZ AGESTA, *Sistema político...*, op. cit, p. 368.
- (156) Véase, *supra*, cap. correspondiente a las preautonomías.
- (156) En este sentido, J. DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, bis *El régimen constitucional español*, op. cit, II, pp. 339-340.
- (157) L. SANCHEZ AGESTA, *Sistema político...*, op. cit, p. 368.
- (158) *La España de las autonomías*, op. cit, p. 24.
- (159) *La España de las autonomías*, op. cit, p. 25.
- (160) L. LOPEZ RODO, *Las autonomías, encrucijada...*, op. cit, pp. 75-77.
- (161) Señala este art. 22: "Cualquiera de las provincias que formen una región autónoma o parte de ella podrá renunciar a su régimen y volver al de provincia directamente vinculada al Poder central. Para tomar este acuerdo será necesario que lo proponga la mayoría de sus

Ayuntamientos y lo acepten, por lo menos, dos terceras partes de los electores inscritos en el censo de la provincia".

- (162) L. LOPEZ RODO, Las autonomías, encrucijada de España, op. cit, p.76.
- (163) Art. 2º, Estat. País Vasco, Cataluña y Galicia.
- (164) De acuerdo con los términos de los Estatutos aprobados, esta materia afecta a las relaciones de la C.A. con el Estado, por lo que su reforma exige un procedimiento especialmente rígido (véase, infra, cap. tercero) que implicaría necesariamente un referéndum en todas las provincias de la C.A., con los difíciles requisitos establecidos por la correspondiente L.O. reguladora. Véase una síntesis de todos estos argumentos en L. LOPEZ RODO, Las autonomías, encrucijada..., cit, pp. 76-77. Quizá las dificultades fueran mayores en la hipótesis de un abandono de la C.A. por todas las provincias que la integran, esto es, su disolución; pues no parece viable entender tal operación equiparable a una reforma total del Estatuto de Autonomía.
- (165) Como dice SANCHEZ AGESTA, "no se puede menos de manifestar recelo hacia esta cláusula ambigua y sin límite, que sólo tiene algún sentido si se limita a funciones administrativas" (Sistema político..., op. cit, p. 372).
- (166) Sistema político..., op. cit, p. 372.
- (167) L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit, p. 373.
- (168) L. SANCHEZ AGESTA, Comentario al art. 2, cit, p. 29.
- (169) L. SANCHEZ AGESTA, Comentario al art. 2, cit, p. 29.
- (170) El mismo sentido tienen algunas instituciones contempladas en la legislación de desarrollo constitucional; así la especial significación del "sistema foral tradicional de concierto económico" (Dispos. adicional 1º, LOFCA y Estatuto Vasco) o el "sistema tradicional del Convenio Económico" de Navarra (Disp. adicional 2º LOFCA). Sobre el alcance y contenido de las instituciones forales en un Estado moderno, véase J.M. GIL ROBLES, La aventura de las autonomías, op. cit, pp.71 ss. Especial relevancia tienen las ideas vertidas por S. M. el Rey y C. GARAIKOECHEA, Presid. del Gobierno Vasco, en un acto celebrado en la Casa de Juntas de Guernica el 4-II-1981 ("EL PAIS", 5-II-1981).
- (171) R.i 186/80; B.O.E., núm. 47, 24-febrero-1981.
- (172) El tema le abordó primeramente en "Constitución española y Constituciones europeas", en VARIOS, El Estado y el sector público en España, op. cit, pp. 13-27; y en D.A., nº189, 1981, en esp. pp. 283-292; recogiénole más tarde en su libro, en colaboración con L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit, II, pp. 345-352.

- (173) Derecho Público..., op. cit, I, pp. 182-199.
- (174) J. DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit, II, pp. 345-346.
- (175) En el mismo sentido, E. GARCIA DE ENTERRIA, "La primacía normativa del título VIII de la Constitución. Introducción al artículo 149 de la Constitución", en R.E.D.A., núm. 33, 1982, pp. 277ss.
- (176) J. DE ESTEBAN. en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit, II, pp. 346-347; S. MUÑOZ MACHADO, Derecho Público..., op. cit, I, pp. 183-184. Sobre este principio, véase, supra, epígrafe I de este capítulo.
- (177) S. MUÑOZ MACHADO, Derecho Público..., op. cit, I, pp. 109-202.
- (178) Ibidem, pp. 200-201.
- (179) Ibidem, p. 201.
- (180) Ibidem, p. 202.
- (181) Ibidem.
- (182) Ibidem. Véase, infra, el epígrafe, siguiente de este capítulo.
- (183) J. DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit, II, pp. 347-349; S. MUÑOZ MACHADO, Derecho Público..., op. cit, I, pp. 186-192.
- (184) J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit, II, pp. 349-351; S. MUÑOZ MACHADO, Derecho Público..., op. cit, I, pp. 184-186. Véase, infra, el epígrafe III del presente capítulo.
- (185) S. MUÑOZ MACHADO, Derecho Público..., op. cit, I, pp. 192-199.
- (186) J. DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit, II, p. 351.
- (187) Ibidem, p. 352. Esa misma opinión es la expresada por O. ALZAGA, La Constitución española..., op. cit, p. 848; J. LEGUINA VILLA, "Las Comunidades Autónomas", cit, p. 753; y G. TRUJILLO, en el vol. col. Constitución española. Edición Comentada, C.E.C., Madrid, 1979.
- (188) Por todos, J. DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit, II, p. 351. En el mismo sentido J. LEGUINA VILLA, "Las Comunidades Autónomas", cit, p. 754; y G. TRUJILLO, Constitución española. Edición Comentada, op. cit.
- (189) Véase, infra, parte especial, título segundo, capítulo tercero.
- (190) Véase, L. SANCHEZ AGESTA, Principios..., op. cit, pp 136-137 . Concre-

tamente, el bien común como fundamento de legitimidad del Estado es defendido por los autores de la Escuela española del siglo de oro (VITORIA, SUAREZ,,). Puede verse, por ejemplo, la opinión de Francisco DE VITORIA en L. SANCHEZ AGESTA, Documentos constitucionales y textos políticos, op. cit, p. 347. Una exposición detallada en el espléndido libro de L. SANCHEZ AGESTA, El concepto del Estado en el pensamiento español del siglo XVI, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1959, en especial pp. 46 ss.

- (191) Derecho Público..., op. cit, pp. 183.
- (192) Todos los preceptos de las Constituciones extranjeras, salvo las de la R.F.A. e Italia, se citan por la versión de M. ARANAS, Las Constituciones europeas, C.E.C., Madrid, 1980.
- (193) S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit, p. 80.
- (194) S.C.C., núm. 43, 30-junio-1960.
- (195) LA BARBERA, Regioni e interesse nazionale, Milán, 1973, pp. 139 ss; L. ORTEGA ALVAREZ, "El reparto de competencias económicas entre Estado y regiones en Italia", en el vol. col. La distribución de las competencias económicas..., op. cit, p. 273; R. MAIZ SUAREZ, "La regulación constitucional del poder legislativo...", cit, p. 57; L. VANDELLI, L'ordinamento..., op. cit, p. 315.
- (196) R. MAIZ SUAREZ, "La regulación constitucional del poder legislativo ...", cit, p. 58.
- (197) L. ORTEGA ALVAREZ, "El reparto de competencias económicas...", cit, p. 273.
- (198) R. MAIZ SUAREZ, "La regulación constitucional del poder legislativo ...", cit, p. 76. Véase también J. FERRANDO BADIA, El Estado unitario, el federal y el Estado regional, op. cit, p. 392; E. ARGULLOL, "Los límites...", cit, y L. PALADIN, "Il límite di merito delle leggi regionali", R.T.D.P., 1977, pp. 267-291.
- (199) Véase otra interpretación, más favorable a la autonomía regional, en la STC español de 16 de noviembre de 1981, recurso de inconstitucionalidad núm. 814/1981 (B.O.E. núm. 285, 28-noviembre-1981).
- (200) R. MAIZ SUAREZ, "La regulación constitucional del poder legislativo ...", cit, p. 58.
- (201) Como señala R. MAIZ SUAREZ, la doctrina italiana ha intentado corregir esa práctica restringiendo la aplicación del límite del "interés general", a través de dos vías

a) Conceptuación del interés general como límite de fondo o de mérito, no de legitimidad. Así, no cabría impugnar automáticamente

por razones de "interés general", toda norma autonómica que produzca efectos sobre otras CCAA, reduciéndolo al supuesto de que exista una lesión, jurídicamente relevante, del interés general, necesitándose una directa repercusión negativa resultante de la aplicación de la norma autonómica, que afecta a todo el Estado, o señaladamente a zonas particulares del mismo ("La regulación constitucional del poder legislativo...", cit, p. 58).

b) Menor facilidad de aplicación. Esta circunstancia tropieza con el hecho de que su apreciación corresponde al Parlamento, pues las regiones más ricas son las más fuertes políticamente y las más pobres emanarán normas que lógicamente afectarán en muchos casos a las situaciones de hecho que beneficiaban a aquéllas; de ahí que "sistemáticamente, en el Parlamento, los intereses de las regiones fuertes son convertidos en 'interés nacional'" (R. MAIZ SUAREZ, "La regulación constitucional del poder legislativo...", cit, p. 58).

- (202) Puede verse sobre este tema H.J. FALLER, "El principio de la lealtad federal en el orden federativo de la R.F.A.", *R.E.P.*, núm. 16, julio-agosto, pp. 197-202; S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit, p. 82; L. PAREJO, "Las competencias constitucionales en Alemania Federal", cit, pp. 167-171; H.A. SCHWARZ-L. VON WAHLENDORF, "Une notion capitale du droit constitutionnel allemand: la 'Bundestreue' (fidélité fédérale)", *R.D.P.S.P.*, núm. 3, 1979, pp. 769-792; L. VANDELLI, L'ordinamento..., op. cit, pp. 318 ss.
- (203) H.J. FALLER, "El principio de la lealtad federal...", cit, p. 197; H.A. SCHWARZ-L. VON WAHLENDORF, "Une notion capitale...", cit, p. 770; S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit, p. 82.
- (204) Alfred HUECK, citado en H.A. SCHWARZ-L. VON WAHLENDORF, "Une notion capitale...", cit, p. 783.
- (205) E. ARGULLOL, "Los límites de la potestad legislativa...", p. 243; T.R. FERNANDEZ, Curso..., op. cit, p. 284, y "Los límites...", p. 26; F. MODERNE-P. BON, Les autonomies régionales..., op. cit, p. 98.
- (206) No entramos en el problema relativo a municipios y provincias. A aquéllos les garantiza la Constitución más específicamente autonomía, atribuyendo a sus respectivos Ayuntamientos su gobierno y administración (art. 140). Por su parte, encomienda a las Diputaciones u otros órganos representativos el gobierno y la administración autónoma de las provincias (art. 141. 2). Por eso, si esa autonomía tiene sentido en cuanto instrumento para la satisfacción de unos intereses propios, es lógico que el propio texto constitucional declare que "las Haciendas Locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones respectivas..." (art. 142). Sobre el tema de la autonomía local puede verse el elaborado libro

de L. PAREJO, Garantía institucional y autonomías locales, I.E.A.L., Madrid, 1981, en el que, además de explicar la autonomía local desde la perspectiva de la doctrina alemana de la "garantía institucional" (fundamentalmente, la concepción de SCHMITT), establece las notas diferenciadoras de la autonomía de las provincias y municipios, y la de las CCAA. (pp. 115-133).

- (207) Por eso, señala el proyecto de L.O.A.P.A. que "el ejercicio de las competencias estatales... se ordenará estrictamente a la satisfacción de los intereses generales, sin interferir las competencias de las Comunidades Autónomas..." (art. 10).
- (208) Cfr. especialmente STC, ya citadas con anterioridad, de 2-febrero-1981, r.i 186/80; 16-noviembre-1981, r.i 814/1981; 22-diciembre-1981, r. i 221/1981.
- (209) El art. 143. 1 establece como condiciones para ejercer el derecho a la autonomía tratarse de "provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica...".
- (210) L. VANDELLI, L'ordinamento..., op. cit, p. 315.
- (211) E. ARGULLOL, "Los límites de la potestad legislativa...", cit, p. 33; L. COSCULLUELA, "La determinación constitucional...", cit, p. 33, y "Las vertientes del regionalismo", cit, pp. 233 ss; T.R. FERNANDEZ, "Los límites!...", cit, p. 25; R. GARCIA VICENTE, La Constitution de l'Espagne..., op. cit, p. 60; F. MODERNE-P. BON, Les autonomies régionales..., op. cit, pp. 97-98; L. PAREJO, La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional, op. cit, pp. 103-104; L. VANDELLI, L'ordinamento..., op. cit, p. 315.
- (212) Véase L. COSCULLUELA, "La determinación constitucional...", cit, p. 33.
- (213) L. PAREJO, Garantía institucional y autonomías locales, op. cit.
- (214) L. VANDELLI, L'ordinamento..., op. cit, p. 315. En contra, S. MARTIN-RETORTILLO, "Nota al proyecto de Constitución", EL PAIS, 6-agosto-1978, p. 12.
- (215) L. COSCULLUELA, "Las vertientes del regionalismo", cit, pp. 233 ss.
- (216) Véase, infra, pp. 513 ss.
- (217) R.i 186/80 (BOE, 24-febrero-1981).
- (218) R.i 25/1981 (BOE, 13-agosto-1981).
- (219) STC cit, fundamento jurídico 3. La interpretación jurisprudencial del concepto de "interés" en esta sentencia ha sido criticada por L. VANDELLI, al entender este autor que mientras el TC identifica

el "interés" con las estrictas competencias jurídico-administrativas de las CCAA, debe concebirse de forma más amplia; en línea, por cierto, con el voto particular a la Sentencia defendido por los magistrados A. LATORRE SEGURA, M. DIEZ DE VELASCO, F. TOMAS Y VALIENTE y P. FERNANDEZ VIAGAS. "De tal forma -dice VANDELLI- que totalmente opuesto (al sentido de la Sentencia) resulta ser el fundado recordatorio -contenido en el voto particular- de una lectura del artículo 137 de la Constitución en conexión con una serie de preceptos constitucionales más precisos: iniciativa legislativa (artículo 87. 2); reforma constitucional (art. 166); representación directa en el Senado (art. 69. 5); planificación de la actividad económica (art. 131. 2). 'En todos estos casos -observa el voto particular- no se restringe la defensa de sus intereses peculiares, sino que actúan en colaboración con otros órganos constitucionales del Estado, promoviendo los intereses generales'. Los intereses a que se refiere el artículo 137 vienen así a comprender, además de aquellos específicamente jurídico-administrativos, los de tipo político consagrados en la Constitución y en los respectivos Estatutos...". (*El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, op. cit, p. 375).

- (220) R. i 814/1981 (BOE, 28-noviembre-1981), fundamento jurídico 1º.
- (221) R. i 221/1981 (BOE, 14-enero-1982), fundamento jurídico 2.
- (222) E. ARGULLOL, "Los límites de la potestad legislativa...", cit, p. 243; T.R. FERNANDEZ, *Curso...*, op. cit, p. 284; L. SANCHEZ AGESTA, "Comentarios al art. 2º...", cit, p. 77.
- (223) Por ejemplo, mediante la vinculación de la competencia al territorio, aunque -como dicen F. MODERNE-P. BON- si bien el principio de "interés" ha de combinarse con el de competencia territorial, ambos no se confunden, pues si éste prohíbe a las CCAA legislar más allá de su territorio, la idea del "interés general", lato sensu, prohíbe a tal o cual C.A. legislar, aunque afecta a sus propios intereses (*Les autonomies régionales...*, op. cit, p. 98). Esa no coincidencia interés/territorio ha sido puesta también de manifiesto por T.R. FERNANDEZ a propósito de la competencia en materia de obras públicas, materia sobre la que la Constitución permite la competencia a las CCAA cuando las obras públicas sean "de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio" (art. 148. 1. 4º), mientras que corresponderá al Estado respecto de aquellas que sean "de interés general o cuya realización afecta a más de una Comunidad Autónoma" (art. 149. 1. 24º). A juicio del citado administrativo, lo decisivo para la atribución de la competencia no es la ubicación de la obra, sino la "importancia, alcance y trascendencia de ésta; así como la proyección, simplemente territorial, o más bien, nacional de sus concretos efectos" (*Curso...*, op. cit, p. 284).
- (224) "Comentarios al artículo 2º...", cit, p. 77.

- (225) L. COSCULLUELA, "La determinación constitucional...", cit, p. 3.
- (226) Recuérdese, a este respecto, por ejemplo, el R.D. 2296/1981, de 3 de agosto, sobre señalización de carreteras, aeropuertos, estaciones ferroviarias, de autobuses y marítimas, y servicios públicos de interés general en el ámbito territorial de las Comunidades Autónomas (BOE, núm. 242, 9-octubre-1981). Esta disposición ha sido completada por el R.D. 334/1982, de 12 de febrero, que se refiere al caso de que todos aquellos servicios en CCAA con otra lengua oficial distinta del castellano (BOE, núm. 50, 27-febrero-1982). También, el R.D. 2858/1981, de 27 de noviembre, sobre calificación de aeropuertos civiles (BOE, núm. 290, 4-diciembre-1981).
- (227) L. COSCULLUELA, "La determinación constitucional...", cit, p. 34.
- (228) Véase el criterio de SANCHEZ AGESTA, infra, nota 272.
- (229) Véase, infra, cap. correspondiente a las leyes de armonización. También E. ARGULLOL, "Los límites de la potestad legislativa...", cit, p. 243; E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit, p. 193; L. COSCULLUELA, "La determinación constitucional...", cit, p. 35; T.R. FERNANDEZ, "Los límites...", cit, p. 24; S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit, p. 82; L. PRIETO, en G. PECES-BARBA, con la colaboración de, La Constitución española..., op. cit, p. 139; R. MAIZ SUAREZ, "La regulación constitucional del poder legislativo...", cit, p. 56; J. TOMAS VILLARROYA, "Las fuentes...", cit, p. 168; L. VANDELLI, L'ordinamento..., op. cit, p. 315; C. VIVER-PI SUNYER, Constitución. Conocimiento del ordenamiento constitucional, op. cit, p. 95.
- (230) En igual sentido, entre otros, T.R. FERNANDEZ, Curso..., op. cit, p. 284, y "Los límites...", cit, p. 24; J. LEGUINA VILLA, Las Comunidades Autónomas, op. cit, p. 792; L. VANDELLI, L'ordinamento..., op. cit, p. 314.
- (231) E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit, p. 193; E. ARGULLOL, "Los límites de la potestad legislativa...", cit, p. 245; L. COSCULLUELA, "La determinación constitucional...", cit, p. 35; T.R. FERNANDEZ, "Los límites...", op. cit, p. 284; S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit, p. 82; J. TOMAS VILLARROYA, "Las fuentes...", cit, p. 169; L. VANDELLI, L'ordinamento..., op. cit, p. 316. Véase también la bibliografía específica sobre el art. 155 de la Constitución.
- (232) Por ejemplo, J. DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit, p. 403; y S. MUÑOZ MACHADO, Derecho Público..., op. cit, pp. 206-209.
- (233) R.i 186/80; B.O.E., núm. 47; 24-febrero-1981, fund. jurídico 3.
- (234) S. MUÑOZ MACHADO, Derecho Público..., op. cit, I, p. 207.

- (235) Se utiliza la traducción recogida en L. SANCHEZ AGESTA, Documentos constitucionales y textos políticos, op. cit. Sobre esta cláusula ver L. SANCHEZ AGESTA, Curso..., op. cit, pp. 181-191.
- (236) S. MUÑOZ MACHADO, Derecho Público..., op. cit, I, p. 207.
- (237) Ibídem, pp. 207-209.
- (237) STC núm. 69/1982, de 23 de noviembre; R.i núm. 206/1982; B.O.E., núm. 312, 29-diciembre-1982, fund. jurídico 2, c), p. 9.
- (238) Una crítica a este precepto y a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que le ha interpretado en J. GARCIA ROCA y P. SANTOLAYA MACHETTI, "Consideraciones sobre las finalidades del Estado autonómico como institución", Rev. Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, núm. 66, 1982, pp. 153-154; y L. VANDELLI, El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas, op. cit, p. 375; así como el voto particular a la STC de 14 de julio de 1981 (R.i. 25/1981). Véase, supra, nota 219.
- (239) Véase, infra, parte especial, título segundo, capítulo tercero.
- (240) STC de 16 de noviembre de 1981, R.i 184/1981; en igual sentido L. COSCULLUELA, "La determinación constitucional...", cit, p. 34; y L. SANCHEZ AGESTA, Comentarios al art. 2º, cit y Revista de Derecho Político, U.N.E.D., núm, 13, 1982, p. 269.
- (241) Recuérdese la doctrina de IHERING, para quien el derecho subjetivo no es sino un interés jurídicamente protegido.
- (242) Edición de 1973, p. 1149.
- (243) L.A. MARTINEZ CACHERO, en Diccionario de Ciencias Sociales, I.E.P., Madrid, 1975, pp. 1149-1151.
- (244) Evidentemente, cabría hablar de tantos tipos de intereses como necesidades tiene el hombre: políticos, sociales, culturales, económicos, deportivos, religiosos, morales, etc.
- (245) Guillermo CABANELLAS DE TORRES, Diccionario jurídico elemental, Ed. Heliarta S.R.L., Argentina, 1979; Robert WILKIN, Dictionnaire du Droit Public, Emile Bruylant, Bruxelles, 1963, p. 84; Pendleton HERING, voz "interés público", en Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Aguilar, vol. 6, 1975, pp. 228-232, y bib. cit. en p. 232.
- (246) G. CABANELLAS DE TORRES, Diccionario jurídico elemental, op. cit, p. 165.
- (247) Pendleton HERING, cit., pp. 230-231.
- (248) Ibídem, p. 228.

- (249) Ibídem.
- (250) Ibídem. p. 229.
- (251) Sobre el concepto del "bien común" y su delimitación de los "bienes particulares", véase L. SANCHEZ AGESTA, Principios de Teoría Política, op. cit, pp. 88 ss.
- (252) Esta concepción teológica del Estado tiene una larga y rica tradición que arranca de San Agustín y se perfila en los autores clásicos españoles. En ese sentido, pueden verse los textos de F. DE VITORIA y F. DE SUAREZ, recogidos en L. SANCHEZ AGESTA, Documentos constitucionales y textos políticos, Ed. Nacional, Madrid, 1982 ; y del mismo autor, Principios de Teoría Política, op. cit, pp. 130-131.
- (253) Lógicamente, los tipos de intereses dependen de las entidades territoriales existentes, por lo que en un Estado unitario centralizado difícilmente puede hablarse de "intereses regionales", y tan sólo se distinguirían el interés nacional, el provincial y el municipal (triple interés al que alude R. WILKIN, op. cit, p. 84).
- (254) R. WILKIN, op. cit, p. 84.
- (255) Para la evolución histórica, diversas interpretaciones y aplicaciones de este concepto del "interés nacional", como instrumento de acción (justificación de reivindicaciones) o de análisis, así como las dificultades que entraña su definición, puede verse James N. ROSENAU, voz "Interés nacional", en Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Ed. Aguilar, vol. 6, pp. 219-224 y bibliografía citada en p. 224.
- (256) Es decir, la Constitución utiliza el concepto de "interés general" en un doble sentido, para oponerle al "interés privado" o al "interés de las CCAA" según los casos.
- (257) Es la concepción aceptada por la Doctrina; así, L. PRIETO identifica el "interés general" aludido en el título VIII con el "interés de España" frente a los intereses comunitarios, en cuanto trasciende los límites de la Comunidad (en G. PECES-BARBA, con la colaboración de L. PRIETO, La Constitución española..., op. cit, p. 139).
- (258) Acepta esta posición F. MODERNE-P. BON, para quien el "interés general" es el nacional y el intercomunitario (Les autonomies régionales..., op. cit, pp. 97-98); también L. COSCULLUELA, que distingue entre interés de la CA, interés estatal o nacional, e interés suprarregional o interregional, e interés local y provincial ("La determinación constitucional...", cit, pp.33 ss). Igualmente, el TC que distingue "interés general de la Nación", "intereses de carácter supracomunitario" e "interés general propio de cada Comunidad"

(S. 22-diciembre-1981, R.i.núm. 121/1981, BOE núm. 12, 14-enero-1981, fundamento jurídico 2) y, con parecida terminología habla de "interés general propio" de cada CA e "intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma", (STC núm. 1/1982, de 2 de enero. Conflicto de competencias, BOE núm. 49, 28-febrero-1982, fundamento jurídico 1°).

(259) Véase nota anterior.

(260) J. TOMAS VILLARROYA, "Las fuente...", cit, p. 163.

(261) Véase L.COSCULLUELA, "La determinación constitucional...", cit, p. 35.

(262) R. MAYZ SUAREZ, "La regulación constitucional del poder legislativo...", cit, p. 57.

(263) L. COSCULLUELA, "La determinación constitucional...", cit, p. 35.

(264) Como deja hoy claro el TC (Cfr. las Sentencias de 2-febrero-1981, R. i 186/80, fundamento jurídico 3; 14-julio-1981, R.i 25/1981, fundamento jurídico 3; 22-diciembre-1981; R.i 121/1981, fundamento jurídico 2). El criterio es compartido por la Doctrina; así C. VIVER PI-SUNYER considera que el poder central del Estado es "responsable" de la supremacía del "interés general" (superior al de las CA y garante de la armonía, coordinación y solidaridad entre todas las CA y entre éstas y el poder central, para lo que dispone, entre otros, de los instrumentos del art. 150. 3 y 155 (Constitución. Conocimiento del ordenamiento constitucional, op. cit, p. 95).

Por lo que se refiere a las funciones del Estado en relación con el interés intercomunitario, véase, v.g. art. 149. 1, 21°, 22° y 24°; 149.2 y 150. 3, pero COSCULLUELA advierte frente a toda interpretación extensiva de esta cláusula de atribución de competencias estatales, pues incluso existe una fórmula de composición de esos intereses intercomunitarios que no entraña atribución de competencias en favor del Estado ("La determinación constitucional...", cit, p. 38).

(265) Cfr. STC, 2-febrero-1981, R.i 186/80, fundamento jurídico 3; y 14-julio-1981, R.i 25/1981, fundamento jurídico 3.

(266) Véase, supra, F. 2, d; y las notas correspondientes.

(267) J. TOMAS VILLARROYA, "Las fuentes...", cit, p. 168.

(268) Igual calificación en L. COSCULLUELA, "La determinación constitucional...", cit, p. 34.

(269) L. SANCHEZ AGESA, "Comentarios al artículo 2°...", cit.

- (270) R.i 186/80, fundamento jurídico 3.
- (271) R.i 814/1981, fundamento jurídico 1°.
- (272) Para SANCHEZ AGESTA, la delimitación conviene hacerla por acuerdo entre el Estado y las CCAA, y si tal acuerdo no se consigue, debería utilizarse un criterio pragmático, acudiendo a la situación de hecho: si el Estado está ejerciendo una competencia, debe ser él quien interprete a quién corresponde el interés, pues incluso procesalmente se trataría de una acción reivindicativa de la CA, cuyo derecho debería ésta probar. El mismo criterio se aplicaría en el caso de que fuera la CA quien estuviera ejerciendo la competencia, lo que tendrá lugar en competencias muy limitadas, fundamentalmente en supuestos de competencias municipales y provinciales (caso de los museos) (Curso de Doctorado sobre "La distribución territorial del poder" cit, 1980-81).
- (273) L. COSCULLUELA entiende que la aplicación de ese concepto del "interés general", como límite a las competencias de las CCAA, tiene una connotación política, modulada por la voluntad política del Gobierno o de la mayoría parlamentaria, y en ese sentido, supone un acto de control de las competencias regionales ("La determinación constitucional...", cit, p. 35).
- (274) S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit, p. 84.
- (275) R.i 814/1981, fundamento jurídico 1°.
- (276) En este caso, por ejemplo, previendo fórmulas de participación de la CA o del municipio de Madrid, en la regulación, gestión y órganos rectores.
- (277) For ejemplo, F.J. GARCIA ROCA y Pablo SANTOLAYA MACHETTI se refieren a la "falsa distinción entre el interés general y el interés comunitario" ("Consideraciones...", cit, pp. 152-153). También S. MUÑOZ MACHADO, Derecho Público..., op. cit, 1, p. 203.
- (278) Citadas en S. MUÑOZ MACHADO, Derecho Público..., op. cit, I, p. 203.
- (279) S. MUÑOZ MACHADO, Derecho Público..., op. cit, I, p. 203.
- (280) Ibidem, pp. 203 ss.
- (281) R.i 186/80; B.O.E. núm. 47, 24-febrero-1981.
- (282) Véase, infra, pp.
- (283) S. MUÑOZ MACHADO, Derecho Público..., op. cit, I, p. 205.
- (284) Ibidem.
- (285) Ibidem.

- (286) Como dice MUÑOZ MACHADO, "cuando estas definiciones normativas en cadena agotan su misión, el interés general aparece concretizado, transformado en competencias específicas y, en este sentido, deja de ser utilizable como título genérico del que derivar nuevas competencias en favor del Estado" (Derecho Público..., op. cit, I, p. 206).
- (287) R.i 814/1981; B.O.E. 28-noviembre-1981, fund. jurídico 1°.
- (288) Véase sobre esa historicidad H. PESCH, Tratado de economía nacional, op. cit, II, p. 190.
- (289) S. MUÑOZ MACHADO, Derecho Público..., op. cit, I, p. 209.
- (290) Ibidem, p. 209.
- (291) Véase, p.e., S. MUÑOZ MACHADO, Derecho Público..., op. cit, pp. 209-216 y L. SANCHEZ AGESTA, Curso..., op. cit. (los comentarios correspondientes a Italia y Alemania, redactados por A. PADILLA SERRA). Infra, cap. sobre competencias compartidas.
- (292) En ese sentido, la obra colectiva La distribución de las competencias económicas..., op. cit.
- (293) Esa es también la opinión de MUÑOZ MACHADO (Derecho Público..., op. cit, I, p. 217), pero identifica ese nuevo principio con el de cooperación, que a nuestro juicio es sólo una de sus manifestaciones.
- (294) Esta garantía carece de precedentes en la historia constitucional española; sí en el art. 227 de la vigente Constitución portuguesa.
- (295) L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit, p. 362. Véase también su trabajo "Los principios materiales...", cit, pp. 176-179.
- (296) J.J. SOLOZABAL, "Nación, nacionalidades y autonomías...", cit, p. 278.
- (297) J.J. SOLOZABAL, "Nación, nacionalidades y autonomías...", cit, p. 278.
- (298) A. PEREZ MORENO, "Técnicas jurídicas garantizadoras del principio de solidaridad regional", en la ob. col. Estudios sobre el proyecto de Constitución, cit, pp. 705-715, y "Solidaridad y convenios entre Comunidades Autónomas", D.A., n°. 181, 1979, pp. 389 ss; L. SANCHEZ AGESTA, Comentario al art. 2°. , cit.
- (299) A. PEREZ MORENO, "Técnicas jurídicas garantizadoras...", cit, pp. 707-708. Sobre el concepto de "solidaridad" como principio de organización social, véase L. SANCHEZ AGESTA, Comentario al art. 2, cit, pp. 81-93, y "Los principios materiales...", cit, p. 176.

- (300) En Derecho privado, p.e., se habla de "obligaciones solidarias", como aquellas cuyo cumplimiento puede exigirse por uno sólo de los acreedores o uno sólo de los deudores. En Derecho Público, DUGUIT consideró la solidaridad como base del Derecho, en cuanto vínculo de armonía entre la persona y los intereses colectivos; Cfr. A. PEREZ MORENO, "Técnicas jurídicas garantizadoras...", cit, p. 708.
- (301) A. PEREZ MORENO, "Técnicas jurídicas garantizadoras...", cit, p. 710. Sobre los conceptos jurídicos indeterminados, E. GARCIA DE ENTERRIA-T.R. FERNANDEZ, Curso de Derecho Administrativo, I, Civitas, Madrid, 1974, pp. 292-299 (últ. edic. 1980); F. SAINZ MORENO, Conceptos jurídicos indeterminados y Derecho Administrativo, Civitas, Madrid, 1974.
- (302) L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit, p. 362; "El régimen autonómico como régimen de cooperación", YA, 21-XII-1979, p. 7; y comentario a la obra de R. KUNZE, "Kooperativer Federalismus in der Bundesrepublik", Ficher Stuttgart, 1968 (ej. mecanog.); A. PEREZ MORENO, "Técnicas jurídicas garantizadoras...", cit, p. 708; S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit, pp. 81-82; H.A. SCHNARZ-H. VON WAHLENDORF, "Une notion capitale du droit constitutionnel allemand: la 'Bundestreue' (fidélité fédérale)", Rev. Droit Public, n°. 3, mayo-junio, 1979, p. 769. Tendremos ocasión de volver sobre el tema en la segunda parte de este trabajo.
- (303) La expresión "técnicas jurídicas garantizadoras" está tomada del trabajo de igual título, ya citado, de A. PEREZ MORENO. Sobre este epígrafe véase la referida obra, pp. 709-712.
- (304) A. PEREZ MORENO, "Las técnicas jurídicas garantizadoras..." cit, pp. 711-712. Este autor habla de solidaridad de las regiones con el Estado, solidaridad interregional y solidaridad intrarregional.
- (305) No se olvide que, precisamente, ésta ha sido históricamente la causa más importante del despertar autonómico en algunas regiones españolas, como Galicia o Andalucía.
- (306) La referencia a la insularidad parece debida a la consideración de la distancia con la Península.
- (307) Según ALVAREZ CONDE, el precepto está pensado para el caso de los conciertos económicos, y pretende evitar la constitución de paraísos fiscales, lo que "puede dar lugar a numerosas declaraciones de inconstitucionalidad de los correspondientes Estatutos de Autonomía" (Las Comunidades Autónomas, op. cit, p. 25). En igual sentido TRUJILLO afirma que "con base a este precepto cabe controlar, en vía tanto parlamentaria como jurisdiccional (Trib. Constitucional), la constitucionalidad de aquellos regímenes o medidas que supongan una desigual distribución de las cargas fiscales (cuestión especialmente relevante en materia de "conciertos" o de "convenios económicos" (Constitución española. Ed. Comentada, op. cit, p. 279).

Por eso el art. 41, f del Estatuto Vasco señala que "el régimen de concertos se aplicará de acuerdo con el principio de solidaridad a que se refieren los artículos 138 y 156 de la Constitución".

- (308) Para TRUJILLO, la indeterminación de la atribución constitucional a las Cortes permite que sus Reglamentos o la práctica puedan completar esta regulación, permitiendo, p.e., que "el Congreso fije la cuantía global de este Fondo, y el Senado -en cuanto Cámara de representación territorial- quien decida el reparto particularizado del mismo" (*Constitución española. Edición Comentada*, op. cit, p. 279). El Fondo ha quedado regulado por la LOFCA (Ley Orgánica 8/1980, 22-IX), art. 16.
- (309) Esta materia está regulada en la LOFCA.
- (310) Precisamente a juicio de SOLOZABAL, la solidaridad económica se lograría, más que por el Fondo, "a través de técnicas compensatorias y estimulantes de un sistema tributario y una planificación económica adecuada" ("Nación, nacionalidades y autonomía...", cit, p. 279); en sentido, de algún modo, contrario, J. LEGUINA, "Las Comunidades Autónomas", cit. Sobre la cuestión, véanse los importantes trabajos de M. BASSOLS COMA, "La planificación económica", en el vol. col., dir. por F. GARRIDO FALLA, *El modelo económico en la Constitución española*, I.E.E., Madrid, 1981, 2, en esp. pp. 434-445; 450-451; 458-459; y "La planificación económica en la Constitución española de 1978", en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. XLVI, núm. 1, 1980. Véase, asimismo, el análisis de VANDELLI sobre la autonomía regional y la programación o planificación económica, donde tras exponer la experiencia italiana, estudia las posibilidades que la Const. española ofrece en esta materia (*L'ordinamento regionale spagnolo...*, op. cit, pp. 223-228). Con carácter general, José Miguel HERNANDEZ VAZQUEZ, "Debe primar el principio de solidaridad", *Cinco Días*, 7-IX-80, p. 8.
- (311) Eso explica que los Estatutos no contengan declaraciones de derechos, limitándose a remitir a los reconocidos por la Constitución para todos los españoles, con independencia de su lugar de nacimiento o residencia; así, art. 9º, 1 Est. Vasco; 8º, 1 Est. Cataluña, y 4º, 1 Galicia. El hecho de que este artículo 139 desarrolle el 14 lleva a ALZAGA a decir que aquel goza de las garantías máximas del art. 14, pues "las transgresiones del art. 139 serán siempre violaciones del art. 14", además de la garantía preventiva del art. 149, 1, 1º (*La Constitución española de 1978...*, op. cit, p. 832).
- (312) L. SANCHEZ AGESTA, *Sistema político...*, op. cit, p. 390.
- (313) G. TRUJILLO, *Constitución española. Edición comentada*, op. cit, p. 280.
- (314) L. SANCHEZ AGESTA, Comentario al art. 2º, cit, pp. 96-100.

- (315) L. SANCHEZ AGESTA, Comentario al art. 2º, cit, p. 97.
- (316) Entendemos que se trata de dos piezas claves en la estructuración territorial del Estado; en este apartado nos limitamos a enunciarlas y remitimos su estudio pormenorizado a la segunda parte.
- (317) L. SANCHEZ AGESTA, *Sistema político...*, op. cit, p. 390.
- (318) A. PEREZ MORENO, "Solidaridad y convenios entre CCAA", *D.A.*, nº. 181, pp. 406-411, y "Solidaridad y convenios interregionales" , *Rev. Estudios Regionales*, nº. 1, 1979, pp. 459-474; E. ALVAREZ CONDE, *Las Comunidades Autónomas*, op. cit, pp. 254 ss; L. VANDELLI, *L'ordinamento regionale spagnolo*, op. cit, pp. 219 ss; J. LEGUINA, "Las Comunidades Autónomas", cit, pp. 754 ss.
- (319) La "comunicación" -a juicio de VANDELLI- tiene por objeto, no una autorización, sino el conocimiento del cuadro completo de las actividades de las CCAA y disponer de todos los elementos necesarios para orientar mejor su propia actividad legislativa con diversa incidencia en materias regionales (op. cit, p. 221). Por su parte, LEGUINA opina que es imposible que en los propios Estatutos "se definan todos los supuestos de servicios propios, se especifiquen todos los requisitos y se precisen todos los términos en que tales convenios pueden celebrarse", de lo que deduce la necesidad de una "referencia genérica en el Estatuto de cada comunidad (reproduciendo incluso la fórmula empleada por el texto constitucional)", correspondiendo su regulación completa a las leyes y reglamentos regionales que desarrollen las previsiones estatutarias (op. cit, p. 755). En este sentido se manifiestan, de algún modo, los Estatutos hasta la fecha aprobados (art. 22, 1 Est. Vasco ; art. 27, 1 Est. Catalán; y art. 35, 1 Est. Gallego); estos preceptos se limitan a repetir los términos constitucionales, en cuanto a la posibilidad de celebrar "convenios para la gestión y prestación de servicios propios", añadiendo dos precisiones: Una. Los servicios en cuestión son los correspondientes a la competencia exclusiva de las CCAA; Segunda. Sobre los efectos de la comunicación , se dispone que si transcurridos treinta días desde la comunicación a las Cortes (o su recepción, en los Estatutos Vasco y Gallego) éstas (o alguna de las Cámaras en los Estatutos Vasco y Gallego) muestran sus reparos, el "convenio" precisa "autorización" parlamentaria en los mismos términos que los "acuerdos de cooperación". Por el contrario, transcurrido ese plazo sin manifestación en contra de las Cortes, el convenio entra en vigor. Finalmente, el Estatuto de Cataluña precisa que el órgano competente para aprobar estos convenios es el Parlamento de Cataluña; en los demás Estatutos, se omite el tema.
- (320) Como señala LEGUINA ("Las Comunidades Autónomas", cit, p. 755) y A. PEREZ MORENO, "Solidaridad y convenios entre CCAA", cit, p. 409. Para VANDELLI, en este caso se trataría de acuerdos y convenios que tienen por objeto el ejercicio de poderes legislativos o administrativos en las materias de competencia regional o acuerdos

- relativos a la constitución de organismos comunes, quedando excluidos los simples entendimientos formales e incluso las reuniones de representantes regionales funcionando como órgano consultivo, privado de poderes vinculantes y decisorios (*L'ordinamento regionale spagnolo*, op. cit, p.222). Por su parte, los Estatutos aprobados no aclaran el tema, limitándose a recoger literalmente las previsiones constitucionales, en cuanto a la denominación de los acuerdos y la necesidad de autorización de las Cortes, no precisando el objeto específico de tales acuerdos (Cfr. arts. 22, 3 Est. vasco; 27, 2 Est. catalán; y 35, 2 Est. gallego)
- (321) Y presente también en otras Constituciones, incluso federales, como la de los Estados Unidos (art. 4º, sec. 3º) y Méjico (arts. 116-117). Cf. J. DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, *El régimen constitucional español*, op. cit, II, pp. 351-352.
- (322) Como señalan VANDELLI, (*L'ordinamento regionale spagnolo*, op. cit, p. 219) y LEGUINA ("Las Comunidades Autónomas", cit, p. 753). Para este autor (y, en igual sentido, ALVAREZ CONDE, *Las Comunidades Autónomas*, op. cit, p. 255) la prohibición está pensada para la hipótesis de las Comunidades de habla catalana o "países catalanes" (Cataluña, País Valenciano e Islas Baleares). Por su parte LOPEZ RODO la considera como argumento decisivo frente a pretendidas federalizaciones del Estado ("¿Vamos hacia el federalismo?", YA, 11-XI-1980).
- (323) En opinión de O. ALZAGA (*La Constitución española de 1978...*, op. cit, pp. 852-853) y L. VANDELLI (*L'ordinamento regionale...*, op. cit, p. 222).
- (324) El precepto parece referirse al ámbito económico, según se desprende de las obligaciones que -como concreción de la declaración general- impone al Estado (velar por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español). Creemos, no obstante, que la propia lógica constitucional impone dar al artículo un sentido más general. En la segunda parte de este trabajo se desarrollarán estos temas.
- (325) El supuesto quizá más destacable de esa inoperancia sea su nula participación en el proceso de elaboración de los Estatutos del artículo 151.
- (326) Parece que la disposición constitucional es susceptible de dos interpretaciones; o bien cabe entender que la aprobación del Senado supone una mera habilitación previa para que el Gobierno adopte las medidas que estime necesarias, sin entrar a valorar la Cámara su contenido; o bien la intervención del Senado incluiría la aprobación del contenido mismo de tales medidas, a adoptar luego por el Gobierno. En principio, nos inclinamos a favor de la primera hipótesis, en orden a la eficacia y rapidez de las soluciones, incompatibles con un debate minucioso en la Alta Cámara, sin perjuicio, lógicamente, de que el Gobierno responda políticamente

ante el Parlamento de su actuación en los términos generales.

- (327) En este sentido, L. SANCHEZ AGESTA, *Sistema político...*, op. cit, p. 390, en cuya opinión la "solidaridad se ha instrumentado pobremente y casi sólo comprende correctivos para situaciones de conflicto. Sólo las leyes para armonizar disposiciones normativas de las Comunidades autónomas y el Fondo de compensación son instrumentos positivos, cuya efectividad estará condicionada por el uso que se haga de esas leyes y los recursos que se asignen al Fondo de Compensación en el presupuesto". En sentido muy similar se expresan muchos autores; por todos, J.J. TORNE, "Evolución de la organización administrativa española...", cit, p. 445.
- (328) L. SANCHEZ AGESTA, *Sistema político...*, op. cit, ("normas de interpretación que aplique el Tribunal Constitucional"), p. 390; L. VANDELLI, *L'ordinamento regionale spagnolo*, op. cit, pp. 216-219; E. ALVAREZ CONDE, *Las Comunidades Autónomas*, op. cit, p. 25.

CAPITULO SEGUNDONATURALEZA JURIDICA DEL ESTADO EN LA CONSTITUCION DE 1.978.-

Lo expuesto hasta el momento conduce a preguntarse sobre la naturaleza o el tipo de Estado que configura la Constitución española de 1.978. El tema es indudablemente espinoso, por dos razones.

En primer lugar, la opinión de la Doctrina dista mucho de ser unánime a la hora de definir y delimitar los modelos de Estado, desde la perspectiva de su organización territorial. Tuvi- mos ya ocasión de señalar (1) que la distinción clásica entre Estados unitarios, regionales y federales ha ido difuminándose a lo largo del tiempo, hasta resultar tipos de organización, a menudo, difícilmente deslindables en sus resultados prácticos, por más que sigan teniendo alguna validez criterios diferenciadores de su origen teórico e histórico. De ahí que se tienda a fijarse más que en denominaciones apriorísticas, en el "quantum" o volumen de competencias asumidas por las entidades infraestatales, puesto que, en definitiva todos los procesos y fórmulas de descentraliza- ción política no son sino formas de distribución del poder del Estado en base territorial, que sólo se distinguen en cada caso desde el punto de vista del mayor o menor grado de la descentrali- zación. Nos movemos, pues, en un terreno movedizo que dificulta ostensiblemente los intentos de acotar conceptualmente nuestro propio Estado.

Pero es que, además, y en segundo término, las dificul- tades se acrecientan por las especiales singularidades de nuestra Constitución, que no sólo no define el tipo de Estado que instau- ra (2), sino que -como se ha dicho anteriormente- no ha dibujado con precisión ningún modelo estatal, limitándose a ofrecer una se- rie de alternativas, dotadas de enorme flexibilidad e imprecisión. Es cierto que el texto constitucional declara como entidades te-

territoriales en que se organiza el Estado el municipio, la provincia y las Comunidades Autónomas que se constituyen, entidades todas ellas que gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses (art. 137). Pero tal definición no resuelve el problema, porque en virtud del principio de voluntariedad, pueden no constituirse Comunidades Autónomas, e incluso constituidas, la Constitución no precisa el alcance de su "autonomía", ni el de municipios y provincias, antes que, por los demás, permanecen como divisiones territoriales obligatorias (arts. 140 y 141). En suma, en esta primera aproximación, podríamos ya considerar al Estado español como Estado autonómico; es decir, basado en la autonomía de las entidades territoriales en que se organiza. Pero sigue sin aclararse si la estructura estatal responde a alguno de los esquemas tradicionales de centralización o descentralización política (3). Llevada la situación a sus últimos términos, podría decirse que la Constitución española parece no consagrar ningún tipo de Estado; tanto el unitario como el descentralizado son, en principio, posibles, pero no los impone. Por eso, sólo el desarrollo constitucional -especialmente a través del instrumento básico de los Estatutos- permitirá descubrir el modelo de Estado en que nos movemos. Y sin embargo, parece que tal definición es importante, no sólo emocionalmente (4), sino también en orden a la necesidad de contar con un diseño de futuro, con un horizonte, en que se encajen todas las técnicas contempladas en la Constitución.

En suma, la Constitución -frente al sistema seguido por otras como la italiana o la alemana- ni define ni configura imperativamente un modelo territorial de Estado, aunque del conjunto de sus disposiciones parece deducirse una cierta preferencia por un Estado políticamente descentralizado, pero bien entendido que sólo le permite, no le impone, y lo hace con una especial ambigüedad y flexibilidad, que sólo las normas de desarrollo (sobre todo, los Estatutos) podrán concretar (4 bis). Y, en ese nivel de descentralización posible, debemos preguntarnos si -una vez consolidadas las estructuras constitucionales- corresponde a

alguno de los modelos históricos clásicos; en otras palabras, si caminamos -más bien, si podemos caminar- hacia un Estado regional o hacia un Estado federal.

En ese sentido, debe decirse que el título legitimador del derecho a la autonomía y la orientación general del sistema, le aproximan al modelo de Estado regional, impidiendo claramente calificarlo como federal (5). No hay ningún pacto entre entidades estatales previas y soberanas, que deciden constituir otra entidad organizativa común, a la que trasfieren algunas de sus competencias que ejercían antes con plenitud (6). El proceso es, más bien, el contrario; el Estado español es un Estado nacional, esto es, la personificación jurídica de una única Nación española, que, en uso de su poder constituyente soberano, reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las entidades territoriales que han contribuido a su formación en el transcurso de la historia. Pero no nos engañemos; tal reconocimiento es una mera apelación al sentido histórico de formación de la unidad española, sin que suponga aceptación de realidades políticas anteriores a la Constitución (7). Por eso, el Estatuto, norma en que se concreta la existencia jurídico-política de una CA, es aprobado, en último término, por las Cortes Generales, órgano de representación del pueblo español (art. 66, 1) y sancionado y promulgado por el Rey, y todo ello dentro, necesariamente, de la Constitución, producto normativo de la voluntad constituyente del pueblo español (art. 1, 2). Por eso la reforma de la Constitución no exige un consentimiento de las CCAA en cuanto tales (8), sino una mera decisión de las Cortes Generales y, en ocasiones, la aprobación, mediante referéndum, de la totalidad del pueblo español, todo ello en los términos previstos en el mismo texto constitucional (9). A esta orientación general del sistema, no federal, contribuyen algunos de los principios técnicos constitucionales (10): a) La participación de las CCAA en la formación de la voluntad estatal no es de gran alcance, reduciéndose al Senado, cuyas funciones son limitadas y cuyos miembros sólo en reducido número son representantes

de las CCAA, no obstante la enfática calificación del Senado como Cámara de representación territorial (art. 69, 1); b) En el sistema de distribución de competencias, en última instancia, las competencias no atribuidas a las CCAA en virtud de sus respectivos Estatutos (competencias residuales) corresponden al Estado (art. 149, 3); c) Las CCAA carecen de verdadera potestad jurisdiccional, pues las facultades que en esta materia les otorgan tanto la Constitución como los Estatutos son modestas, limitándose, en general, a poderes organizativos dentro de la unidad del poder judicial (arts. 117 y 152)(11); d) Existen unas facultades de "intervención" del Gobierno en los supuestos de incumplimiento de las obligaciones constitucionales o legales de las CCAA, o en contra del interés general de España (art. 155).

No obstante, también en el modelo español están presentes elementos muy próximos a los típicos de un Estado federal, apareciendo, además entremezclados con aquellos otros de distinta naturaleza. Entre esos "rangos federales" (12) cabe citar:

a) Cierta intervención de los territorios que desean acceder a la autonomía en la elaboración de sus Estatutos, e incluso, en su aprobación en algunos de ellos, mediante la necesidad de referéndum de las poblaciones respectivas, requisito también exigido para su reforma (arts. 146; 147, 2; 151, 2 y 152, 2). La naturaleza y rango de esa intervención otorgaría a las CCAA -según TRUJILLO- potestades cuasi constituyentes. (13).

b) La intervención de las CCAA en la formación de la voluntad estatal, sobre todo a través del Senado (art. 69; 122, 3º; 155; y 159, 1), de las fórmulas de iniciativa legislativa (art. 87, 2), de cooperación en el proceso de formación de la ley (art. 109) o en la planificación económica, suministrando datos y previsiones al Gobierno para la elaboración del correspondiente proyecto (art. 131, 2).

c) La limitación del control de las leyes regionales al correspondiente al Tribunal Constitucional (art. 153, 1)(14).

d) La disposición de una organización similar a la del Estado (art. 152, 1), y la posibilidad de contar con verdaderas potestades legislativas y ejecutivas, en el único marco de la Constitución, incluso con fuerzas de policía propias (art. 149, 1, 29ª) que otorgaría a las CCAA verdadera entidad política (15).

e) Un primer criterio en el reparto de competencias consistente en dejar a la competencia de las CCAA todo lo no atribuido por la Constitución como de la competencia exclusiva del Estado (art. 149, 1 y 3).

Pues bien, la Doctrina carece de opinión unánime acerca de la naturaleza (y denominación) de este Estado, en el que se entrecruzan elementos federales y simplemente descentralizadores. Desde luego, todos los autores coinciden en señalar la inconcreción del modelo, a mitad de camino entre el Estado regional y el federal, y la necesidad de que el desarrollo constitucional le concrete o decante en fórmulas más cercanas a uno de esos dos modelos clásicos (16).

Así, se ha hablado de: (16 bis).

.- Estado federoregional (G. TRUJILLO)(17), concepto vinculado a la división entre regiones de régimen común y regiones de régimen especial. Mientras aquéllas configurarían un típico Estado regional, éstas conducirían a un modelo próximo al Estado federal.

.- Estado regional federalizado o federalizable (A. RUBIALES). Para la profesora sevillana, aunque estima que el problema no es de nombres, sino de contenido, las previsiones constitucionales pueden conducir a un Estado regional federalizado o a un Estado regional simplemente descentralizado, aun con islotes autonómicos; "todo dependerá de hasta donde se lleve luego en la práctica el

autogobierno que la Constitución permite, pero no establece como obligatorio", sobre todo según el reparto de competencias (18).

.- Estado regionalizable (COSCULLUELA, MUÑOZ MACHADO, ALZAGA, LEGUINA, BELMONTE, GUAITA, CLAVERO, VANDELLI). Esta terminología trata de indicar la dinámica gradualista del modelo y pone de relieve la escasa consistencia de sus rasgos federales (19).

.- Estado nacional-regional (FERRANDO). Se trataría de un Estado integrado por "nacionalidades" y "regiones", aunque -según este autor- estamos simplemente ante un "tipo de Estado intermedio entre el unitario y el federal y parecido al que los constituyentes de la 2ª República denominaron Estado integral y los legisladores y teóricos de la Constitución italiana han denominado Estado regional" (20).

.- Estado regional (T. R. FERNANDEZ, J. TORNES, M. MARTINEZ SOSPEDRA), en línea con el republicano de 1.931 y con el italiano (21).

.- Estado fundado en el derecho al autogobierno (GONZALEZ CASANOVA). Estima el profesor catalán que sólo cabe una calificación de definitiva cuando todas las nacionalidades y regiones tengan su Estatuto, pero lo que sí cabe es hablar ya de un Estado fundado en el derecho al autogobierno, cuyo ejercicio efectivo depende de la voluntad democrática de la población, en los términos previstos en la Constitución (22).

.- Estado unitario altamente descentralizado que puede facilitar un juego político cuasifederal (J. J. SOLOZABAL), concepto que alude a tres notas: la unidad del Estado, la descentralización actual y la posible evolución federalista (23).

.- Estado de las autonomías. Esta denominación, poco afortunada estéticamente, parece ser la preferida por la clase política (FON

TAN, MARTIN VILLA, PECES-BARBA) y responde simplemente, a la idea de un Estado basado en las autonomías regionales (24).

.- Estado complejo (M. ARAGON) (25), definición que aún sin aclarar por su proponente alude lógicamente a la complejidad de estructuras políticas y jurídicas del Estado.

.- Estado plural (E. TIERNO GALVAN) (26), en cuanto Estado basado en el pluralismo político y social.

.- Estado autonomista (J. DE ESTEBAN) (27). Tras criticar otras de nominaciones (28), considera que no es posible definir al Estado de forma definitiva, sino tan sólo señalar sus tendencias. Por eso, su propuesta de "Estado autonomista", "mientras no se agote el proceso de autonomización que permite la Constitución", en cuanto "dicho Estado es partidario de la autonomía, de acuerdo con la finalidad autonomizadora de la Constitución, reconocida expresamente en el artículo 2" (29).

En definitiva, creemos que -con todas las reservas- el término más ajustado a las características del modelo constitucional es el de "Estado autonómico", propuesto por el profesor SANCHEZ AGESTA (30) y seguido luego por otros autores (31). Tal forma de Estado se definiría por algunas notas como:

a) Existencia de una única Nación española, vinculada a la soberanía y titular, por tanto, de un único poder constituyente (art. 2/1, 2), cuya actuación se concreta normativamente en la Constitución, la cual configura un único Estado nacional.

b) Esa constitución reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la Nación española (art. 2) (32), lo que supone una distribución territorial del poder (político y jurídico), coexistente con la única soberanía estatal (33), exigiéndose, como consecuencia, la solidaridad

entre todas esas entidades.

c) La Constitución, así definida, sólo puede ser modificada por la nación española, como sujeto unitario de decisiones políticas, bien a través de sus representantes (Cortes generales) o directamente (referéndum), en los casos y términos previstos en ella.

Acerca de si tal modelo responde a uno de los sistemas clásicos del Estado descentralizado, esto es, regional o federal, debe decirse que:

a) La distribución entre ambas fórmulas dista mucho de ser nítida, sobre todo por la evolución centralizadora de los federalismos históricos (34) y la doble acepción del término:

.- Como entidad supra-estatal creada por un pacto entre Estados soberanos, que transfieren a aquélla algunas de sus propias competencias.

.- Como forma de "división territorial del poder", en su sentido más amplio (35).

b) El Estado español no responde, "ab initio", al sentido tradicional del federalismo, sino más bien al modelo de Estado regional, fórmula por cierto, de origen español (Constitución de 1.931). Otra cosa es que, si por federalismo, se entiende aquella forma de distribución territorial del poder, puede afirmarse que la organización española "tiene una cierta naturaleza federal" (36).

c) Descendiendo a la regulación técnica de la Constitución, encontramos entremezclados "rasgos federales" y "rasgos regionales", por lo que el predominio de unos y otros en el desarrollo constitucional irá fijando la naturaleza del Estado, previsiblemente en un sentido y con unos resultados cercanos al federalismo (37).

NOTAS

- (1) Véase, supra, título primero.
- (2) A juicio de SOLOZABAL, con buen criterio ("Nación, nacionalidades y autonomías...", cit, p. 279). Sobre la indefinición del modelo de Estado, véase por ejemplo, J. DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit, II, pp. 337-338; G. ARIÑO, "Las autonomías, tres cuestiones cardinales", cit, pp. 29-32; y "El Estado de las autonomías, realidad política...", cit, pp. 14-29; F. MODERNE-P. BON, Les autonomies régionales..., op. cit, pp. 48-54; M. MARTINEZ SOSPEDRA-L. AGUILO LUCIA, Lecciones de Derecho Constitucional, II, Derecho Autonomico, op. cit, pp. 21-24; S. MUÑOZ MACHADO, Derecho Público..., op. cit, I, pp. 153-167.
- (3) La autonomía de provincias y municipios, parece más bien administrativa, en razón del carácter sectorial (no general) de sus fines, de la ausencia de competencia legislativa, definitiva de un sistema de prioridades políticas; y del carácter subordinado a la ley estatal de la autonomía municipal y provincial.
- (4) Téngase en cuenta que todos los temas relacionados con el regionalismo son, antes que nada, emocionales o sentimentales, como señala GIL ROBLES (La aventura de las autonomías, op. cit, p. 45).
- (4) En ese sentido J. TORNOS MAS, "Los Estatutos de las CCAA en el ordenamiento jurídico español", R.A.P., nº. 91, enero-abril, 1980, p. 125.
- (5) SANCHEZ AGESTA niega expresamente la naturaleza federal del Estado español ("Algunos caracteres generales...", cit, pp. 16-17; y Sistema político..., op. cit, p. 362).
- (6) En igual sentido M. CLAVERO AREVALO, Igualdad, uniformidad y variedad..., op. cit, p. 46.
- (7) Es evidente que las nacionalidades y regiones sólo pueden ejercer su derecho constitucional a constituirse en CCAA en el marco de la Const. (Título VIII). Incluso las referencias constitucionales más claras a situaciones históricas aluden al respeto a la Constitución; recordemos por ejemplo que la Const. ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales, pero su actualización ha de llevarse a cabo en el marco de la Const. y de los Estatutos de Autonomía (Disp. adicional primera).
- (8) Esta precisión es necesaria, pues las CCAA no dejarían de tener cierta intervención, en cuanto que la Cámara que las representa, el Senado, debe aprobar la reforma constitucional (arts. 167 y 168).

- (9) L. SANCHEZ AGESTA, *Sistema político...*, op. cit, p. 360; R. ENTRENA, *Comentarios a la Constitución*, op. cit, pp. 48-49; L. VANDELLI, *L'ordinamento regionale spagnolo*, op. cit, pp. 392-393.
- (10) Véase, L. VANDELLI, *L'ordinamento regionale spagnolo*, cit, pp. 392-393; y la bibliografía allí citada.
- (11) Por eso señala ENTRENA que no se habla de Poder ejecutivo y Poder legislativo como poderes del Estado, porque -junto al Estado- son también titulares de ellos las CCAA, pero sí se menciona el "Poder judicial" (Tit. VI), pues "el Estado monopoliza las supremas instancias de decisión judicial, a través de los Tribunales, cuya base de organización y funcionamiento se asienta en el principio de unidad jurisdiccional (arts. 117, 5 y 152, 1) y del Tribunal Constitucional, que tiene jurisdicción sobre todo el territorio español (arts. 153 y 161) (*Comentarios a la Constitución*, op. cit, p. 49). En igual sentido, L. SANCHEZ AGESTA, *Sistema político...*, op. cit, p. 387, y "Algunos caracteres generales...", cit, pp. 17 ss.
- (12) La expresión es de SOLOZABAL, siguiendo a LIVINGSTON ("federal instrumentalities"); véanse sus trabajos "Los rasgos federales de la Constitución española", *Diario 16*, 22-IX-1979, y "Nación, nacionalidades y autonomías...", cit, pp. 279-280. Mientras algunos autores destacan la importancia de tales rasgos (así, G. TRUJILLO, "Federalismo y regionalismo...", cit, pp. 42-43), otros la aminoran (como VANDELLI, *L'ordinamento regionale spagnolo*, op. cit, p. 394). A las técnicas federales se han referido otros autores, como M. MARTINEZ SOSPEDRA-L. AGUILO LUCIA, *Lecciones de Derecho Constitucional, II, Derecho Autonómico*, op. cit, p. 23 ("elementos federalizantes"); o J.L. SIMON TOBALINA, *Estado autonómico y sus matices federales*, op. cit, en esp. pp. 179-188.
- (13) "Federalismo y regionalismo...", cit, p. 43.
- (14) Frente a esta planteamiento, los sistemas regionalistas admiten fuertes controles gubernamentales de la legislación regional; los casos de Gran Bretaña y, en menor medida, Italia, son significativos. Una correcta síntesis de estos problemas puede verse en S. MUÑOZ MACHADO, "El Gobierno y la Administración regional", cit, pp. 432 ss. De todos modos, no debe olvidarse la posibilidad de la suspensión de las disposiciones legislativas de las CCAA por su impugnación por el Gob. ante el Tribunal Constitucional (art. 161, 2).
- (15) Comparten esta opinión autores como G. TRUJILLO ("Federalismo y regionalismo...", cit, p. 43) y J. TORNOS, "Los Estatutos de las CCAA...", cit, p. 158.
- (16) En este sentido, G. TRUJILLO, ("Federalismo y regionalismo...", cit, p. 18 y *LOAPA y Constitución*, op. cit, p. 22) o E. ALVAREZ CONDE, (*Las Comunidades Autónomas*, op. cit, p. 22). Es criterio de algunos autores que la presencia de los elementos federales

- podrían conducir a una "especie de federalismo atenuado o innominado" (G. TRUJILLO, "Federalismo y regionalismo...", cit, p. 43) o permitir "un juego político cuasifederal" (J.J. SOLOZABAL, "Nación, nacionalidades y autonomías...", cit, p. 279).
- (16) Una síntesis en G. ARIÑO, "La España de las autonomías, realidad política...", cit, pp. 24-25.
- (17) "Federalismo y regionalismo...", cit, pp. 15 y 42 y ss; y *Constitución española. Edición comentada*, op. cit, pp. 275-276. Realmente este planteamiento adolece de excesiva rigidez, pues -aparte de que valora en exceso alguno de los rasgos federales- la separación neta entre "regiones de régimen común" y de "régimen especial" no responde exactamente al modelo constitucional que, entre otras razones, permite el tránsito de unas a otras por el transcurso del tiempo. Y en cualquier caso, no parece viable un modelo estatal que responda a esa dualidad organizativa tan estricta.
- (18) "Las CCAA: tipología y mapa territorial", cit, p. 180.
- (19) L. COSCULLUELA y S. MUÑOZ MACHADO, "Las CCAA", cit, p. 6; O. ALZAGA, *La Constitución española de 1978...*, op. cit, p. 820; J. LEGUINA, "Las Comunidades Autónomas", cit, p. 745 ("Estado unitario regionalizable"); J. BELMONTE, *La Constitución española...*, op. cit, p. 56; A. GUAITA, "Las regiones españolas antes y después...", cit, p. 148; M. CLAVERO, *Igualdad, uniformidad y variedad...*, op. cit, p. 11; L. VANDELLI, *L'ordinamento regionale spagnolo*, op. cit, p. 397. La finalidad descrita de este término es valiosa, pero su contenido no parece preciso, entre otras cosas porque la meta sería el "Estado regional", "expresión que tropieza en España con la resistencia de algunas Comunidades a llamarse regiones" (L. SANCHEZ AGESTA, *Sistema político...*, op. cit, p. 360.
- (20) J. FERRANDO BADIA, "Las potestades legislativas de las CCAA", ej. mecan., pp. 3-4. El término describe una realidad constitucional, pero tiene escasa virtualidad jurídica, dada la ausencia de consecuencias de la distinción entre nacionalidades y regiones. Véase, también, su artículo "Del Estado unitario al ¿Estado de las autonomías?", YA, 19-XI-1980.
- (21) T.R. FERNANDEZ, "La organización territorial del Estado...", cit, p. 353; J.J. TORNE, "Evolución de la organización administrativa española...", cit, p. 347 (aun reconociendo que las nacionalidades son más bien elemento del Estado federal); M. MARTINEZ SOSPEDRA, *Aproximación al D. Constitucional español*, cit, p. 77. También, en cierto modo, J. FERRANDO, "Del Estado unitario al ...", cit. Sobre la inconveniencia del adjetivo "regional", véase, supra, nota 19. T.R. FERNANDEZ más recientemente opina que la meta es el Estado plurinacional, es decir, asentado sobre la existencia de varias nacionalidades (E. GARCIA DE ENTERRIA-T.R. FERNANDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, I, op. cit, p. 60). Creemos que tal expresión es ambigua y, en todo caso, respondería a una

realidad histórico-sociológica, sin resolver el problema de la naturaleza jurídico-política del Estado. Igualmente, J.M. PATS-C. GISPERT, "España: un Estado plurinacional", Blume, Barcelona, 1978.

- (22) "Los Estatutos de las Comunidades y el principio de autogobierno", cit, p. 129. La idea es correcta, pero más que una definición o concepto del Estado, supone una descripción de su contenido.
- (23) "Nación, nacionalidades y autonomías...", cit, p. 279. El concepto es descriptivo pero no resulta manejable.
- (24) A. FONTAN, "El Estado de las autonomías", EL PAIS, 11-12, enero, 1980; R. MARTIN VILLA, "La democracia y el Estado de las autonomías", Decada, n.º. 1, 1980; G. PECES-BARBA, "El Estado de las autonomías", EL PAIS, 7-XII-1979, (en La Constitución española..., op. cit, p. 172, habla de "Estado de las autonomías constitucionalmente garantizadas").
- (25) M. ARAGON REYES, "La Monarquía parlamentaria", en La Constitución española de 1978. Estudio sistemático, op. cit. El término es correcto, pero creemos que no suficientemente preciso; no en vano, el propio proponente añade, como equivalente, "Estado de autonomías territoriales".
- (26) E. TIERNO GALVAN, "El Estado plural", en EL PAIS, 22-marzo-1980. Como ocurría en el caso anterior, se trata de un término correcto, e incluso valioso desde la perspectiva general de la finalidad del Estado; en efecto, el pluralismo es considerado como un valor del Estado, y realmente, las autonomías territoriales no son sino la consecuencia de reconocer dentro del Estado un "pluralismo" político-jurídico de base territorial. Pero, como también decíamos en la nota anterior, no parece que dé una imagen lo suficientemente precisa del Estado en cuanto a su organización territorial.
- (27) En J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit, II, p. 338.
- (28) En concreto, por un lado, las de Estado autonómico, plural, regional o Estado de las autonomías "porque dan como hecho algo que por ahora no es más que una posibilidad"; y los de Estado regionalizable o federo-regional, "aun siendo más apropiadas... (pues) apuntan una orientación futura, tampoco son exactas, porque parecen tener ya una posición ante el resultado definitivo de una nueva orientación" (p. 338).
- (29) El régimen constitucional español, op. cit, II, p. 338. Efectivamente, el concepto pone de manifiesto ese carácter gradual que se manifiesta en todo el proceso autonómico; y lo hace con mayor precisión que aquellas otras denominaciones, que, reconociendo esa tendencia de realización progresiva, parecían predeterminar el resultado federal o regional; aquí se considera, correctamente, que

ese resultado es simplemente, la autonomía. No obstante, quizá sea exagerado afirmar que la "autonomía" es una mera posibilidad; lo es, en efecto, respecto a las CCAA -y aún aquí debería matizarse el aserto-, pero no en relación con otras entidades, tanto territoriales (provincias o municipios) como institucionales (Universidades), en que la autonomía está garantizada por la Constitución misma, como ha puesto de manifiesto sobre las primera L. PAREJO en su libro Garantía Institucional y autonomías locales, op. cit. Así pues, respecto a esas entidades la "autonomía" no es una mera posibilidad, sino un derecho actual garantizado; de forma que pudiera afirmarse que constituye un principio estructural básico del ordenamiento constitucional, o como, quizá con algún exceso, ha declarado el TC, "un principio general de la organización del Estado plasmado en nuestra Constitución", y como tal uno de "los principios generales del Derecho incluidos en la Constitución" (S., de 2 de febrero de 1981; R.i núm. 186/80, BOE núm. 47, 24-febrero-1981, fund. jurídico 1.B).

- (30) Diario 16, 1-septiembre-1978; Sistema político..., op. cit, p. 344 1º ed., y 2º ed. p. 360; "Algunos caracteres generales...", cit, pp. 15 ss.
- (31) Así, FERRANDO BADIA, "El Estado autonómico: ventajas e inconvenientes", YA, 28-IV-1979, y "Del Estado unitario al ¿Estado de las autonomías?", YA, 19-IX-1980; Juan BENEYTO, "Estado unitario y Estado autonómico", YA, 1-IV-1980, p. 5; G. ELORRIAGA, "El Estado autonómico y sus titanes", YA, 26-III-1980; R. ENTRENA, Comentarios a la Constitución, op. cit, p. 48; E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit, p. 60; M. MARTINEZ SOSPEDRA, Aproximación al Derecho Constitucional español..., op. cit, p. 77 (este autor utiliza el término como sinónimo de "Estado regional"). F. MURILLO-M. RAMIREZ, Ordenamiento constitucional de España, op. cit, p. 123; D.G. LAVROFF, Les institutions politiques de l'Espagne, op. cit, p. 93; J. GARCIA ROCA-P. SANTOLAYA MACHETTI, "Consideraciones sobre las finalidades del Estado autonómico como Institución", cit; J.M. QUINTANA, Las autonomías y el título VIII de la Constitución, op. cit, p. 18.
- (32) Se trata -dice SANCHEZ AGESTA- de "una autonomía normativa, financiera, administrativa, política y participativa limitada que constituye a las CCAA, por una parte en expresión de sus intereses peculiares y que a través de su organización tienen la posibilidad de expresar orientaciones independientes que derivan de la comunidad a la que sus órganos representan y al mismo tiempo coordinadas en una síntesis nacional a través de todas las fórmulas y consecuencias que... se derivan del principio de solidaridad (legislación compartida, poderación del interés general, igualdad, coordinación, armonía y cooperación)" ("Comentarios al art. 2", cit, p. 120). Recuérdese además que la "autonomía" alcanza a municipios y provincias (art. 137) y aun a otras instituciones, como las Universidades (art. 27, 10), pero en estos casos no es fácil precisar su alcance.

- (33) L. SANCHEZ AGESTA, "Algunos caracteres generales...", cit, pp. 17 ss; Señala ENTRENA en ese sentido que "subsiste la soberanía estatal; pero el Estado no va a conservar el monopolio del poder político, ni de la producción legislativa, sino que se pasa de un sistema unitario centralizado a otro que se asienta sobre el pluralismo político y jurídico. He aquí la gran diferencia entre el Estado autonómico y el Estado meramente descentralizado", y por eso no se habla de Poder ejecutivo y poder legislativo, pues la titularidad de ambos corresponde no sólo al Estado, sino también a las CCAA, Comentarios a la Constitución, op. cit, p. 49.
- (34) Es el llamado "federalismo cooperativo" (R. KUNZE, Kooperativer Federalismus in der Bundesrepublik, Ficher Stuttgart, 1968); véase, asimismo, G. TRUJILLO, "La regionalización del Estado", en Estudios sobre el proyecto de Constitución, op. cit, pp. 501 ss; E. GARCIA DE ENTERRIA, "Estudio preliminar" a la ob. col. La distribución de las competencias económicas...; cit, pp. 11 ss; H.P. SCHNEIDER, "El Estado federal cooperativo (Problemas actuales del federalismo en la RFA)", REP, n.º. 12, 1979, pp. 41-61. También S. MUÑOZ MACHADO, Derecho Público..., op. cit, I, pp. 166-167.
- (35) L. SANCHEZ AGESTA, "Principios de Teoría Política", op. cit, pp. 465 ss.
- (36) La expresión y la idea son del prof. SANCHEZ AGESTA (Sistema político..., op. cit, p. 361); en análogo sentido A. FONTAN, "El Estado de las autonomías", cit, I, p. 16.
- (37) Esta es la opinión mayoritariamente compartida; por todos, J.J. SOLOZABAL, "Nación, nacionalidades y autonomías...", cit, p. 281. Se discute, sin embargo, la conveniencia de orientar el sistema en sentido "regionalista" o "federalista"; en aquella línea se manifiesta, p.e., E. CRUZ ATIENZA, "Estado regional y Estado federal", EL PAIS, 4-julio-1980; en sentido federalista, E. GARCIA DE ENTERRIA, Estudio preliminar, cit, EL PAIS, 9-julio-1980, y prólogo a F. MODERNE-P. BON, Les autonomies régionales..., op. cit, p. VIII; y YA (Foro Edica. Sobre autonomías), 27-III-1980, p. 23; R. MARTIN VILLA habla de una "suerte de federalismo" (Siglo XXI, 1980) y Abel HERNANDEZ se refiere a la "Monarquía federal" (YA, 23-IX-1980, p. 13); S. MUÑOZ MACHADO, Derecho Público..., op. cit, I, pp. 166-167; E. ROMERO, "Lo federal", en YA, 6-enero-1983, p. 7. Por último hay quienes entienden que toda forma de federalismo es anticonstitucional por la prohibición expresa del art. 145, 1; así, L. LOPEZ RODO, "¿Vamos hacia el federalismo?", YA, 11-XI-1980.

CAPITULO TERCERO

ESTUDIO EN PARTICULAR DEL ESTATUTO DE AUTONOMIA.

1) SIGNIFICADO Y ALCANCE DE LOS ESTATUTOS.- LA REMISION CONSTITUCIONAL AL ESTATUTO.-

El breve análisis realizado de los caracteres generales de la organización territorial del Estado ha puesto de manifiesto que el principio constitucional de la autonomía ha quedado tan sólo diseñado en sus grandes líneas por la Constitución. Nuestro texto constitucional, como se ha dicho con insistencia (1) no dibuja un modelo acabado de Estado, ni enumera las CCAA que le integran, ni, lógicamente, se refiere a su organización y competencias. Tan sólo fija un marco posible, en el cuál cada comunidad que desee acceder a la autonomía puede asumir el grado de competencias y el esquema organizativo que estime adecuados a sus necesidades o peculiaridades. Tal tarea habrá de acometerse en el Estatuto de Autonomía de cada CA que se constituya, según reiteradas remisiones del mismo texto fundamental (así, arts. 148, 1; 149, 3) que incluso lo concibe como contenido obligatorio del Estatuto (art. 147, 2).

El término "Estatuto" es utilizado habitualmente en el Derecho Público, con carácter general y particularmente en relación con la organización territorial; en este último sentido se usó en nuestra II República y se utiliza en el sistema italiano vigente. Estatuto es -dice ENTRENA- un "acto normativo que contiene las disposiciones fundamentales sobre la organización y funcionamiento de un ente público" (2). T. R. FERNANDEZ precisa este concepto, desde la perspectiva del origen de producción, al referirse a una "norma" que dispone autónomamente sobre la propia organización del ente que la genera en uso de la autonomía que el ordenamiento general le reconoce" (3). No creemos que sea éste el caso de los Estatutos de Autonomía de las llamadas CCAA (a que

alude el Tít. VIII); y no lo es porque (4) no puede aquí hablarse de una capacidad de autonormación estatutaria de las CCAA, entre otras razones porque tal CA no existe con anterioridad al Estatuto, sino que nace precisamente a través de éste y, por ende, difícilmente puede ser producto de una supuesta voluntad de auto-organización de un ente inexistente. Esto supone que el Estatuto de Autonomía no es imputable jurídicamente a la CA, sino al Estado, pues son las Cortes Generales quienes le aprueban y el Rey quien le sanciona y promulga. Otra cosa es que el "aliento consensual" (5) con que se ha concebido el sistema de aprobación y reforma estatutaria, exija formas de participación de la población que desee acceder a la autonomía, evitando que el Estatuto sea políticamente una imposición del Estado, incompatible además con el principio general de voluntariedad. Pero ello no invalida el carácter de norma heterónoma del E., respecto a la Comunidad respectiva; y en ese sentido., la "autonomía estatutaria" no quiere decir producto de facultades normativas (6), sino autonomía de una CA expresada en su Estatuto, entendiéndose por éste la norma jurídica estatal que desarrolla y concreta para la CA respectiva el grado de autonomía que le permite el ordenamiento constitucional, manifestada en las facultades de organización, competencias y competencia financiera que en su virtud asume. Ese es el sentido de la Constitución cuando define al E. A. como "norma institucional básica de cada CA" (art. 147, 1), pues, en efecto, establece los principios fundamentales conforme a los cuáles la CA ejercerá en el futuro su capacidad de autogobierno como entidad plenamente institucionalizada.

Junto a esa primera función, concretizadora del derecho a la autonomía, debe tenerse en cuenta que los E. forman parte integrante del ordenamiento jurídico del Estado (art. 147, 1), lo que exige aclarar cuál es su posición en la jerarquía de las fuentes normativas estatales y sus relaciones con las demás leyes, estatales o regionales.

En suma, el E.A. debe ser considerado como la pieza clave para entender el alcance del sistema autonómico previsto en la Constitución de 1.978, en cuanto le corresponde concretar de modo efectivo en cada caso las posibilidades que el texto constitucional enuncia y permite, lo que tiene considerable interés en orden al diseño definitivo del modelo estructural diseñado por la Constitución (7). Ello implica que un análisis detallado de la organización territorial del Estado español, sólo podría acometerse con garantías, cuando hayan sido aprobados la totalidad de los E.A.. Su importancia, pues, aconseja dedicarles alguna atención; y ese es el objeto de las páginas que siguen:

2) LA ELABORACION DE LOS ESTATUTOS: SUPUESTOS. SU REFORMA.- (8).

A. EL PROCESO DE FORMACION DE LOS ESTATUTOS.-

La Constitución prevé, en principio, dos procedimientos generales de elaboración de los Estatutos, en función del modo de ejercicio de la iniciativa autonómica, y, por tanto, del tipo de CA que desea constituirse, sin que quepa hablar estrictamente de distinción entre procedimientos ordinarios y comunes y especiales o excepcionales, pues en definitiva el sistema constitucional no se plantea en tales términos. Con un objetivo de claridad expositiva vamos a distinguir los procedimientos de elaboración en los casos de autonomía limitada y plena, señalando finalmente algunos otros específicos.

1) Supuestos de autonomía limitada.

Cuando la iniciativa autonómica se ejerce con arreglo al art. 143 de la Constitución, el correspondiente E. ha de elaborarse en los términos del art. 146 de la Constitución, precepto éste que prevé los trámites siguientes:

1º.- Iniciación.

La primera etapa corresponde con la elaboración del proyecto de E. El proyecto de E. -señala el art. 146- ha de ser elaborado por una Asamblea compuesta por los miembros de la Diputación (9) u órgano intersinsular de las provincias afectadas y pro los Diputados y SENadores elegidos en ellas. En suma, el texto estatutario procede de órganos representativos de la población que desea acceder a la autonomía, circunstancia perfectamente coherente con la ordenación constitucional del sistema, basada en el principio de que corresponde a cada Comunidad solicitar el grado de autonomía que desee (10).

El procedimiento de elaboración plantea algunas cuestiones: '

a) Organo competente para convocar la Asamblea. La Constitución guarda silencio en este punto. Según ENTRENA, podría convocarla el Gobierno (por aplicación analógica del art. 151, 2, 1º), pero no es necesario si hay acuerdo entre los miembros de la Asamblea respecto a su convocatoria (11). La polémica se desató en Asturias; a juicio del Ministerio de Administración territorial, tanto la convocatoria como la posterior elevación del proyecto a las Cortes, correspondía al Gobierno. De acuerdo con tal criterio un R. D. de 7 de marzo de 1.980 (B.O.E., 5 de abril) dispone que el Gobierno convoca a la Asamblea para que elabore el proyecto de Estatuto (art. 1º), señalando que una vez elaborado, se trasladará al Gobierno, quien lo remitirá a las Cortes (art. 3º).

b) Funcionamiento. Ante el silencio constitucional, parece que debe ser la propia Asamblea quien acuerde sus normas internas de funcionamiento. Punto capital es el tipo de mayoría requerido para la validez de su constitución y de sus acuerdos; la primera cuestión debe responderse en sentido de exigir mayoría de miembros, por aplicación análogica de los arts. 79 de la Constitución y 11 L.P.A. (12). La segunda cuestión es más discutible;

si para unos (13) se necesita mayoría absoluta de sus miembros, por aplicación analógica de los dispuesto en el art. 151, 2, 1º, otros (14) estiman que basta con la mayoría simple, en tanto que la Constitución cuando quiere que la mayoría sea absoluta lo dice expresamente.

c) Duración de la Asamblea. En principio, la duración de la Asamblea coincide con la de su única función constitucional, la elaboración del proyecto de Estatuto, pues a lo largo de la tramitación subsiguiente, la Constitución no la reserva función alguna (15). Así, pues, si las Cortes rechazaran el proyecto de Estatuto de Asamblea debería constituirse de nuevo, a los efectos de elaborar un nuevo proyecto (16). Debe, tenerse en cuenta, sin embargo, que puede aportar alguna luz sobre el tema las "Normas Reglamentarias para la elaboración de los Estatutos de Autonomía, "aprobadas por el Pleno del Congreso el 30 de mayo de 1.979 (B. O.E, nº5, II, serie H, 8 de junio de 1.979); en su virtud, parece que la Asamblea sigue constituida durante cierto tiempo posterior a la remisión a las Cortes del proyecto de Estatuto (17).

2º.- Desarrollo.

Una vez elaborado por la Asamblea el proyecto de Estatuto, es elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley (art. 146), lógicamente como ley orgánica (art. 81, 1). Esto quiere decir que la tramitación ante las Cortes debe ser la ordinaria para las L.O. (18), respecto a las cuáles el procedimiento sólo se diferenciaría por el órgano que ejerce la iniciativa legislativa. Pero ni la Constitución ni las normas reglamentarias determinan el órgano competente para la elevación del proyecto a las Cortes y el plazo para ello. El R. D. de 7 de marzo de 1.980 (B.O.E., 5 de abril) dispone que, una vez elaborado el proyecto de Estatuto, la Asamblea lo trasladará al Gobierno, quien lo remitirá a las Cortes (art. 3º) para cuya actuación tampoco se fija ningún plazo, lo que puede ocasionar demoras injustificadas. (19).

Una vez elevado el proyecto a las Cortes, se sigue el procedimiento previsto para las L.O. (20) y, como tal, las Cortes puede aprobar o rechazar el proyecto, o enmendarle con absoluta libertad. Si bien CASTRO SOMOZA (21) entiende que tal modificación parlamentaria no es posible, por aplicación del art. 151, y por el carácter paccionado de todo Estatuto, creemos que tal postura es insostenible, si se tiene en cuenta que: a) El procedimiento del art. 151, 2 se aplica sólo para los Estatutos que corresponden al supuesto de iniciativa del art. 151, 1, como la propia Constitución señala claramente; b) El art. 146 de la Constitución (y el 81, al que remite) establece que, una vez recibido el proyecto en las Cortes, éstas le tramitan como cualquier L.O., sin necesidad de acuerdo con la Asamblea ni referéndum (22).

3º.- Terminación.

El "iter" estatutario concluye con:

- a) Aprobación por las Cortes Generales del Estatuto mediante L. O., exigiéndose por tanto la mayoría absoluta del Congreso en una votación final sobre el conjunto del proyecto (arts. 146 y 81).
 - b) Sanción y promulgación por el Rey (art. 91).
 - c) Publicación en el B.O.E. (art. 91).
- 2) Supuestos de autonomía plena.

La Constitución contempla un procedimiento singular para la elaboración del Estatuto en aquellos territorios que han ejercido la iniciativa autonómica conforme al art. 151.1 y los comprendidos en la disposición transitoria segunda. Evidentemente, las especialidades de este procedimiento vienen dadas por la finalidad de asegurar una mayor participación en la elaboración

del Estatuto a la población de los territorios afectados. Veamos a continuación sus fases:

1º.- Iniciación.

El procedimiento se inicia por la elaboración del proyecto de Estatuto por una Asamblea formada por todos los Diputados y Senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretenden acceder al autogobierno (art. 152, 2, 1º) (23).

a) Órgano competente para convocar la Asamblea.-

La Asamblea de Parlamentarios es convocada por el Gobierno (art. 151, 2, 1º), o por el órgano colegiado preautonómico en los supuestos de la disposición transitoria segunda (24).

b) Plazo de convocatoria.-

El Gobierno no está obligado a convocar la Asamblea en un plazo determinado.

c) Composición.-

La Asamblea está formada exclusivamente por los parlamentarios de las provincias afectadas, frente a la composición mixta (parlamentarios/Diputaciones) de la Asamblea contemplada en el art. 146, diferencia, en principio, injustificada.

d) Funcionamiento.-

La Constitución no señala norma alguna, por lo que deberán ser acordadas por la propia Asamblea. En cualquier caso, ha de aprobar el proyecto de Estatuto mediante el acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros (art. 151, 2, 1º) (25).

e) Duración.-

Parece que la Asamblea sólo debe permanecer constituida hasta que aprueba el proyecto de Estatuto, pues es claro que su constitución lo es "a los solos efectos de elaborar" dicho proyecto (art. 151, 2, 1º). Pero acto seguido el propio texto constitucional le encomienda otras dos funciones, que inciden sobre su duración; a saber, la remisión del proyecto al Congreso y la designación de una delegación para el examen conjunto del proyecto con la Comisión Constitucional del Congreso (art. 151, 2, 2º), tarea durante la cuál parece lógico pensar que debe seguir existiendo la Asamblea delegante (26).

2º.- Desarrollo.

a) Remisión del proyecto al Congreso.

El proyecto de Estatuto ha de ser remitido por la Asamblea de Parlamentarios a la Comisión Constitucional del Congreso (art. 151, 2, 2º). La Constitución no señala el órgano de la Asamblea encargado de esa remisión, ni el plazo para hacerlo (27).

b) Examen del proyecto. (28).

b.1. Organo competente.

El examen del proyecto correspondiente a la Comisión Constitucional del Congreso "con el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea Proponente" (art. 151, 2, 2º). Es de destacar la ausencia en este trámite del Senado, Cámara de representación territorial (art. 69, 1), (29).

b.2. Plazo.

Este examen ha de realizarse dentro del plazo de dos meses, y en el caso de que se hubieran remitido a la Comisión varios proyectos de Estatuto, se dictaminarán por el orden de entrada en aquélla, y el plazo de dos meses empezará a contar desde que la Comisión termine el estudio del proyecto o proyectos de que sucesivamente haya conocido" (Disposición transitoria sexta).

b.3. Procedimiento.

La Constitución no fija reglas para el examen del proyecto, laguna que han venido a colmar, primero las Normas Reglamentarias aprobadas por el Congreso (B.O.C., serie H, n° 5, II, 8 de junio de 1.979) y actualmente los arts. 137 a 144 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

b.4. Efectos.

El examen por la Comisión/Delegación de la Asamblea tiene por objeto la determinación de común acuerdo de su formulación definitiva (art. 151, 2, 2°). Es decir, el consentimiento de la delegación de la Asamblea es absolutamente necesario para que el proyecto de Estatuto pueda pasar a los trámites ordinarios siguientes; lo que introduce un delicado equilibrio jurídico-político, pues, por un lado, la Comisión Constitucional del Congreso puede modificar el proyecto que le ha remitido la Asamblea de Parlamentarios, sin quedar, por tanto, vinculado por ella (30); pero esa modificación sólo es viable con el acuerdo de la delegación de la Asamblea (31). Lo que ocurre, luego, es que la Constitución misma ha previsto cauces para resolver ese posible desacuerdo, en los que juega decididamente (al menos en principio) una primacía estatal. Pero en todo caso, el acuerdo

o desacuerdo Comisión/Delegación de la Asamblea condiciona todo el procedimiento posterior, y en cada caso los trámites son diferentes. Veamos a continuación, y por ese orden, ambas hipótesis:

c) Si se alcanza el acuerdo entre la Comisión Constitucional y la Delegación de la Asamblea de Parlamentarios, el texto del proyecto se somete a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyecto E. (art. 151, 2, 3º). Tanto aquel acuerdo como éste referéndum -según ENTRENA- "atribuyen al Estatuto un evidente carácter paccionado" (32), o, como señala SANCHEZ AGESTA, suponen una "especie de pacto" (33). Resulta, no obstante, problemático el carácter de pacto del Estatuto; desde luego, formalmente no lo es, puesto que se aprueba y sanciona como L.O. del Estado, y por lo tanto, imputable a éste, además de que no cabe pacto entre el Estado y una CA inexistente, pues es precisamente a través de la aprobación del Estatuto como se institucionaliza jurídicamente tal CA; tén-gase, además, en cuenta que pueden haber participado en la elaboración del proyecto parlamentarios de provincias, cuya población no le acepta en el referéndum y por lo tanto no se incorpora a la referida CA (art. 151, 3). No obstante, tampoco puede ignorarse que el procedimiento constitucional intenta una cierta atmósfera de consentimiento de la población afectada. Y en ese sentido tienen razón el profesor SANCHEZ AGESTA, al hablar de "especie de pacto" o el profesor T. R. FERNANDEZ, cuando afirma que el procedimiento del art. 151 tiene un "matiz paccionado", expresado en un cierto "aliento consensual" (34).

El Referéndum ha de ser convocado por el Rey (arts. 62, c y 92) en los términos que establezca una Ley Orgánica (35) y el proyecto ha de aprobarse en cada provincia por la mayoría de los votos válidamente emitidos (art. 151, 2, 4º). Por lo tanto, se exige mera mayoría simple, frente a la absoluta que requería la Constitución de 1.931 (art. 12), lo que parece incongruente con la regulación del referéndum de ratificación de la inicia

tiva autonómica (es decir, cuando aún no existe un diseño institucional autonómico) que exige la mayoría absoluta (art. 151, 1), teniendo en cuenta que la aprobación del Estatuto supone un hecho de mayor trascendencia jurídica y política (36); además no debe menospreciarse los efectos negativos para la institucionalización autonómica de la aprobación de un Estatuto por un pequeño porcentaje de la población (37).

Acerca de los efectos del referéndum, deben distinguirse tres supuestos:

1) Si el resultado es afirmativo en la totalidad de las provincias el proyectode Estatuto es elevado a las Cortes Generales, para que los Plenos de ambas Cámaras decidan sobre el texto mediante un voto de ratificación (art. 151, 2, 4º) (38). Conviene, pues, tener en cuenta que:

.- El referéndum es anterior a la intervención de las Cortes. Esta prioridad temporal ha sido criticada por algunos autores, por entender que supone una cierta limitación a la potestad del Parlamento, el cuál podría verse obligado a aceptar el proyecto referendado, so pena de plantear graves conflictos políticos, pues, en definitiva, su rechazo supondría un radical enfrentamiento con la voluntad popular (39).

.- El voto de ratificación supone la mera aceptación o rechazo del proyecto estatutario, sin posibilidad de enmendarlo (40), lo que, en el fondo, unido al carácter previo del referéndum, permite presumir una cierta disposición de la Constitución a forzar de algún modo la aprobación parlamentaria del Estatuto, pues -si además el texto ha sido acordado por la Comisión Constitucional- no parece concebible un rechazo de las Cámaras a un proyecto aceptado por el pueblo. La cuestión es jurídicamente clara, pues las Cortes pueden aceptar o no libremente el proyecto, pero políticamente la soberanía parlamentaria se vería afectada, y más

aún respecto al Senado que -recordémoslo- se ve obligado a votar un proyecto en cuya elaboración no ha participado (41), sin posibilidad de enmienda y con escasas posibilidades de vetar la decisión del Congreso (42).

Formalmente, el voto de ratificación ha quedado regulado por las Normas Reglamentarias aprobadas por el Congreso (B. O.C., serie H, núm. 18, I, 20 de noviembre de 1.979) y en la actualidad, por el art. 144 del Reglamento del Congreso. En su virtud, intervienen los grupos parlamentarios (43) y se procede a la votación de acuerdo con el art. 81 de la Constitución, esto es, con una votación final sobre el conjunto del proyecto, exigiéndose la mayoría absoluta del Congreso. La votación en el Senado y la resolución de las posibles discrepancias entre las Cámaras se regularán por las normas generales en materia de aprobación de Leyes Orgánicas.

En cuanto al alcance de esta intervención parlamentaria, existen diversas posturas. CASTRO SOMOZA defiende que, tanto en el procedimiento del 151 como en el del 146, implica un mero control de la adecuación del Estatuto al ordenamiento jurídico (44); por el contrario, ENTRENA entiende que no es sólo un acto de control de constitucionalidad, sino también un control de oportunidad (45), tesis ya defendida en Italia por PALADIN (46). Finalmente, para VANDELLI se trata de un mero juicio político, correspondiendo al Tribunal Constitucional la neutral valoración técnico-jurídica (47).

En todo caso, la ratificación por las Cortes supone la aprobación del Estatuto, de forma que es justamente la voluntad de aquéllas quien transforma en Estatuto lo que hasta entonces era un mero proyecto (como establece claramente el art. 151, 2, 4º) (48). De ahí que el momento de ratificación por las Cámaras del proyecto debe reputarse como el momento y acto de perfección del Estatuto (49).

2) Si el resultado del referéndum es negativo en una o varias provincias, tal circunstancia no impide la constitución de la CA proyectada entre las restantes (art. 151, 3), en la forma establezca la L.O. reguladora del referéndum (50). La situación descrita requiere algunas precisiones (aparte claro, la relativa incorrección que supone hablar de la CA proyectada, pues es claro que, al menos en cuanto a su ámbito territorial no es la misma), especialmente a la vista del régimen jurídico de la L.O. M.F.:

a) Supuesto en que se aplica.

La previsión constitucional sólo es posible cuando el proyecto de Estatuto no haya sido aprobado en una o varias provincias, incluso cuando éstas fueran la mayoría (pues el art. 9, 3 L.O.F. que contempla este último caso, lo equipara al anterior).

b) Condiciones exigidas para la constitución de la CA.-

Según el art. 9, 2 L.O.M.F. se requiere:

1º.- Que las provincias que han aprobado el proyecto estatutario sean limítrofes, como es lógico dado que la Constitución exige tal carácter a todas las provincias que deseen constituir una CA (art. 143, 1).

2º.- Que se decida continuar el proceso estatutario en virtud de acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de la Asamblea de parlamentarios correspondientes a las provincias que hubieran votado afirmativamente el proyecto; en tal caso, el proyecto de Estatuto será tramitado como L.O. por las Cortes Generales, a los solos efectos de su adaptación al nuevo ámbito territorial (51).

3) Si el resultado del referéndum es negativo en la totalidad o en la mayoría de las provincias en que se ha celebrado, nada señala la Constitución (52). Esta laguna ha sido resuelta por la L.O.M.R., cuyo art. 9, 3 dispone que, en tal caso, "no procederá reiterar la elaboración de un nuevo Estatuto hasta transcurridos cinco años, sin perjuicio de que las provincias en las que el referéndum haya obtenido un resultado positivo se constituyan en Comunidad Autónoma si se cumpliesen los requisitos establecidos en el apartado anterior". Así pues, sólo en el caso de rechazo en todas las provincias procede esta prohibición de elaborar el Estatuto en el plazo de cinco años. La interpretación restrictiva de la L.O.M.F. es, desde luego, de dudosa constitucionalidad, pues tal plazo no se fija en la Constitución (53) y se ha introducido por aplicación analógica de lo dispuesto en el art. 143, 3 respecto a la iniciativa autonómica de las Comunidades de autonomía limitada. Para ENTRENA se trata de un "formidable remedio de presión de las Cortes Generales sobre la población llamada a expresar su voluntad. Que puede ser inducida al voto afirmativo por el temor a verse privada durante cinco años de la posibilidad de realizar su voluntad autonómica" (54); de ahí que, dado su carácter limitativo y en cuanto desarrolla en art. 151, en opinión del citado profesor es aconsejable una interpretación restrictiva, en el sentido de no impedir el acceso a la autonomía por la vía del art. 143 (55).

d) Si no se llega a un acuerdo entre la Comisión Constitucional del Congreso y la Delegación de la Asamblea de Parlamentarios, el proyecto de Estatuto sigue los siguientes trámites, en conformidad con el art. 151, 2, 5º de la Constitución:

1º.- Tramitación como proyecto de ley ante las Cortes Generales (proyecto de L.O., lógicamente a tenor del art. 81, 1), lo cuál implica que las Cortes entran en el contenido del proyecto, pudiendo modificarle libremente (56), e incluso devolverlo a la Asamblea de Parlamentarios, sin necesidad de ningún tipo de

acuerdo con ésta. Son, pues, aplicables las normas generales del proceso legislativo, en los mismos términos que en el supuesto de aprobación estatutaria conforme al art. 146.

2º.- El texto aprobado por las Cortes es sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto; debiendo ser aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos en cada provincia (57). Respecto a este referéndum debe precisarse:

.- Es referéndum posterior a la decisión de las Cortes, frente al supuesto anteriormente examinado (58).

.- La no aprobación del proyecto en una o varias provincias no impedirá la constitución entre las restantes de la CA proyectada (art. 151.3) (59); si es rechazada en todas, habrá de esperarse cinco años para reiterar la elaboración de un nuevo Estatuto (art. 9, 3 L.O.M.R.) (60).

3º.- Terminación. Una vez que el proyecto de Estatuto ha sido aprobado por las Cortes mediante voto de ratificación (supuesto en que hubo acuerdo inicial Comisión Constitucional-Delegación de la Asamblea) o que el texto aprobado por las Cortes es aprobado por el cuerpo electoral mediante referéndum (supuesto de desacuerdo Comisión Constitucional-Delegación de la Asamblea) (61), corresponde al Rey su sanción y promulgación como Ley Orgánica (arts. 151, 2, 4º y 5º; 81; 91) (62), ordenando su inmediata publicación en el B.O.E. (art. 91) (63) (64).

3) Supuestos especiales.

Junto a los dos procedimientos generales de formación del Estatuto, existen ciertas peculiaridades en el proceso estatutario correspondiente a algunas Comunidades de iniciativas especiales y acerca de las cuáles la Constitución guarda silen-

cio, sólo parcialmente resulto en las Normas Reglamentarias aprobadas por el Congreso el 30 de mayo de 1.979, anteriormente citadas (65). Y decimos parcialmente porque no se contemplan todos los supuestos posibles (66), además de que -como observa ENTRENA (67)- sólo se refieren a la fase de tramitación, con olvido de la iniciativa. Se trata, digámoslo ya, de los casos derivados del ejercicio de la iniciativa autonómica conforme el art. 144 de la Constitución y Ceuta y Melilla (Disposición transitoria quinta). En todos estos supuestos (66 bis), el Estatuto se elabora en la forma prevista para las L.O., lo que supone equiparación con el procedimiento de elaboración del art. 146, correspondiente a la iniciativa ejercida por el art. 143. Respecto a la iniciación, se deben distinguir:

a) Art. 144, a. En territorios coincidentes con una provincia, por aplicación analógica del art. 146, el proyecto debería ser elaborado por una Asamblea mixta parlamentarios/Diputación (68), siendo difícil de resolver cuando el territorio no alcance el ámbito de una provincia (69), si no es en los términos de la ley que autorice su constitución en CA (70).

b) Art. 144, b. Aquí habrá de estarse a lo que disponga la ley de autorización, o, en caso de acuerdo, parece que el Estatuto será elaborado y aprobado directamente por las Cortes (71).

c) Art. 144, c. En este caso, por limitarse la actuación de las Cortes a suplir la iniciativa general del art. 143, entendemos que en todo lo demás debe aplicarse el art. 146, y consiguientemente, sería la Asamblea Mixta en él prevista, el órgano competente para redactar el proyecto de Estatuto (72):

d) Ceuta y Melilla (Disposición transitoria quinta/art. 144). Puesto que no es posible la aplicación del art. 146 (inexistencia de Diputaciones y dudosa posibilidad de sustitución a estos efectos por los Ayuntamientos) creemos, con ENTRENA, que el pro-

yecto de Estatuto deberá elaborarse por el órgano y mediante el procedimiento que señale la L.O. que autorice su constitución como CA (73).

B.- LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS.-

El análisis de la reforma estatutaria exige distinguir, por un lado, los supuestos de reforma; y, por otro, los procedimientos para realizarla.

1) Supuestos de reforma.

Lógicamente, los Estatutos deberán ser reformados siempre que los órganos competentes para ello (como luego veremos, a determinar en ellos mismos) estimen necesario la modificación de su contenido. Pero al lado de esta reforma facultativa o voluntaria, existen otros supuestos de reforma preceptiva u obligatoria, en los que los hechos que la fundamentan nacen de la libre iniciativa de cada CA, pero una vez adoptados entrañan, por imperativo constitucional, una reforma estatutaria. Quizá la hipótesis más importante sea la ampliación gradual de competencias de las CCAA de autonomía limitada a plena, transcurridos cinco años. En este supuesto, la Constitución ordena expresamente la reforma de los Estatutos (art. 148, 2) aunque tal necesidad se deduciría también de que los Estatutos han de contener la totalidad de competencias asumidas (74).

2) Procedimientos de reforma.

La regulación constitucional de los procedimientos de reforma estatutaria se sitúa a mitad de camino entre la fórmula del silencio empleada por la Constitución, de 1.931 y una posible normativa detallada del procedimiento a seguir; en suma, la Constitución de 1.978 remite el tema a los Estatutos mismos, se

ñalando en algún caso el carácter preceptivo de determinados trámites, en consonancia, por lo demás, con los correspondientes procedimientos de elaboración. En principio, paralelamente a la dualidad de procedimientos de formación de los Estatutos, se contemplan también dos procedimientos de reforma, aunque nada impide que en la práctica convergan en uno sólo: (74 bis).

a) Estatutos aprobados conforme al art. 146.

La reforma de estos Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá en todo caso, la aprobación de las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica (art. 147, 3), requisito éste último absolutamente coherente, si se tiene en cuenta que el Estatuto también fue aprobado por las Cortes mediante L.O. (art. 146/81, 1). En definitiva, nada puede decirse respecto al procedimiento de reforma, pues habrá de determinarse en cada Estatuto, cuya disponibilidad es, en ese sentido, absoluta; por eso cabría que los Estatutos impusieran la necesidad de un referéndum en la respectiva CA, con lo que el procedimiento sería idéntico al constitucionalmente exigido para los Estatutos de autonomía plena (art. 152), pero éste es, en definitiva, una mera posibilidad no ordenada por la Constitución por lo que también es más factible otra distinta, e incluso más probable, desde la perspectiva de la congruencia con el procedimiento de aprobación (75).

b) Estatutos aprobados conforme el art. 151.

En lo que atañe a los Estatutos de autonomía plena, aprobados de acuerdo con el art. 151, la Constitución contiene una especialidad, por lo demás perfectamente lógica. Según el art. 152, 2, los Estatutos en cuestión sólo pueden ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes. Es decir, junto a la regla general de remisión al Estatuto,

se añade la exigencia de referéndum, exigencia correcta si se recuerda que uno de los trámites para su aprobación había sido precisamente ese referéndum; es obvio que si el Estatuto ha hecho jurídicamente con el consentimiento de la población, cualquier modificación de su contenido debe contar también con él. El precepto constitucional no menciona la necesidad de aprobación de la reforma por L.O. de las Cortes, lo que parece haber suscitado alguna duda en ciertos autores, pero creemos que tal exigencia está fuera de toda discusión (76), puesto que: 1) El Estatuto fue aprobado por L.O.; 2) La norma del art. 147, 3 tendría carácter general, puesto que se refiere a la reforma de los Estatutos, sin exclusión de ninguno, y por tanto plenamente aplicable a los Estatutos de autonomía plena; 3) Sería ilógico exigir tal requisito para la reforma de los Estatutos de autonomía limitada y no para los de plena, cuando el procedimiento para su elaboración es mucho más riguroso. (77). En suma, la regla general para la reforma de todo Estatuto es la remisión a lo que ellos dispongan y el art. 152, 2 se limita a añadir para los de autonomía plena, la necesidad del referéndum (78). Este referéndum, según el art. 10 L.O.M.R. requiere previamente el cumplimiento de los trámites de reforma establecidos en los Estatutos, o, en su defecto, de los que fueron precisos para su aprobación, debiendo ser convocado en el plazo de seis meses desde el cumplimiento de los mismos (79).

3) La fórmula de reforma prevista en los Estatutos.

Para conocer en detalle el procedimiento de reforma de los Estatutos, habrá de acudir a estos mismos, en virtud de la remisión constitucional (art. 147, 3 y 152, 2) a que aludíamos anteriormente. Veamos, pues, lo que disponen en este tema los aprobados hasta la fecha. A este respecto tanto el EV, EG y EC distinguen dos supuestos, a los que corresponden sendos procedimientos de reforma:

a) Reformas que tengan por objeto la simple alteración de organización de los poderes del órgano autónomo o CA y no afecte a las relaciones de la CA con el Estado (80). En este caso, la reforma puede realizarse mediante el siguiente procedimiento (art. 47, EV; art. 57, EC; y art. 57 EG);

1º.- Elaboración del proyecto de reforma por el Parlamento de la CA.

2º.- Consulta a las Cortes Generales (y a las Juntas Generales, en el EV).

3º.- Si en el plazo de 30 días, a partir de la recepción de la consulta anterior, ninguno de los órganos consultados se declara afectado por la reforma, se convocará, debidamente autorizado, un referéndum sobre el texto propuesto.

4º.- Finalmente, se requerirá la aprobación por las Cortes Generales mediante L.O.

5º.- Si en el plazo señalado en el apartado 3º alguno de los órganos consultados se declara afectados por la reforma, ésta habrá de seguir el procedimiento a que a continuación nos referimos, dándose por cumplidos los trámites iniciales de tal procedimiento (81).

Además de este procedimiento común, el EV contiene disposiciones relativas a la reforma del Estatuto, en caso de posible incorporación de Navarra (art. 47, 2), así como a la modificación parcial del art. 17, referente a seguridad y orden público (art. 47, 3).

b) Reformas del Estatuto que afecten a las relaciones de la CA con el Estado (82) (art. 46 EV; art. 56 EC; art. 56 EG):

1°.- La iniciativa de la reforma corresponde al órgano ejecutivo de la CA, al Parlamento de la CA a propuesta de una quinta parte de sus miembros o a las Cortes Generales españolas.

2°.- La propuesta habrá de ser aprobada por el Parlamento de la CA por mayoría de 2/3 en Cataluña y Galicia y absoluta en el País Vasco.

3°.- Aprobación por las Cortes Generales mediante L.O.

4°.- Aprobación por referéndum positivo de los electores. En Cataluña y Galicia, la no aprobación de la propuesta de reforma por el Parlamento autonómico o las Cortes Generales, o su no confirmación en el referéndum popular, supone que no puede ser sometida nuevamente a debate y votación del Parlamento hasta que haya transcurrido un año (art. 56. 2 EC y EG).

3) EL CONTENIDO DE LOS ESTATUTOS.- (83).

Existe, de un lado, un contenido mínimo que la Constitución establece con carácter obligatorio; de otro, existe un contenido constitucionalmente previsto como posible o eventual; finalmente, cabe un contenido posible, pero no aludido en el texto constitucional. Veámosles separadamente, para trazar por último los límites comunes a todos ellos.

A) Contenido constitucionalmente mínimo y obligatorio.-

La Constitución ordena que todos los Estatutos contengan necesariamente una serie de extremos, en su art. 147, 2 y en otros preceptos dispersos; bien entendido que el texto constitucional sólo impone la necesidad de que consten tales materias pero la forma concreta de su regulación (con las excepciones que señalaremos) se deja a la entera libertad del Estatuto mismo:

a) La denominación de la Comunidad que mejor corresponde a su identidad histórica. (art. 147, 2, a).

Entendemos que para la denominación de una CA puede utilizarse la expresión "nacionalidad" o "región" (o cualquier otra como "país") acompañada del nombre propio del territorio o simplemente éste, aunque luego en el articulado del Estatuto pueda indicarse el carácter de nacionalidad o región (84). El tema, en definitiva, habrá de ser decidido en última instancia en aquellas CCAA cuya denominación es cuestión controvertida (piénsese, v. g., en el País Valenciano). Por lo demás, la referencia a la "identidad histórica" (85) parece ser coherente con la concepción general de la autonomía, como derecho que no se otorga, sino que se "reconoce" a las entidades territoriales que fueron constituyendo la nación española a lo largo de la historia; no obstante, su alcance no va más allá de una mera orientación indicativa, por lo que -como señala ENTRENA- parece difícil declarar la inconstitucionalidad de un Estatuto "en base a que la denominación establecida no es la que mejor corresponde a la identidad histórica de la Comunidad de que se trate" (86).

b) La delimitación del territorio de la Comunidad Autónoma.
(art. 147, 2, b).

Esta delimitación territorial se proyecta en dos ámbitos:

1) Delimitación "ad extra".

Se trata de fijar "el límite del territorio sobre el que se asienta la Comunidad Autónoma" (87) y puesto que el régimen provincial es el existente en el momento de aprobarse el Estatuto, aquella operación parece que habrá de realizarse enumerando las provincias (o parte de ellas) que pasan a integrarse en la CA (88). Evidentemente esta cuestión puede originar graves

conflictos entre CCAA limítrofes, acerca de la pertenencia a una u otra de determinado territorio, y especialmente de aquellos que, por diferentes razones histórico-políticas, vienen perteneciendo administrativamente a una provincia distinta de aquella en que se encuentran enclavados geográficamente, y ambas provincias pasan a formar parte de diferentes CCAA (89).

2) Delimitación "ad intra".

Estamos aquí ante la posibilidad de una distribución en el interior del territorio de la CA, previamente definido. Tal CA puede también, en su Estatuto, (pero se trata, a diferencia del anterior, de un mero contenido posible) establecer divisiones o circunscripciones propias en el interior de su territorio, formadas por agrupaciones de municipios distintos de la provincia (arts. 141. 3 y 152. 3), con lo que podrían institucionalizarse divisiones tradicionales como la comarca (Cataluña) o la parroquia (Galicia) (90).

c) La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias (art. 147, 2, c).

El establecimiento de la sede corresponde a la total discrecionalidad de la CA, cabiendo la posibilidad de que las distintas instituciones autónomas se radiquen en diferentes lugares. El tema puede resultar enormemente polémico por las rivalidades entre diferentes ciudades de la CA (91), con repercusiones incluso en la propia aprobación del Estatuto (téngase en cuenta que se trata de un contenido obligatorio). Los senadores SANCHEZ AGESTA e IGLESIAS CORRAL entendían que era inconveniente el concretar la sede en el Estatuto, porque podría dificultar la iniciativa autonómica en algunos casos (92). Pero tal propuesta no prosperó. Por ello opina ENTRENA que "el tema deberá estar resuelto en el momento de elaborarse el Estatuto" (93); pero no ha sido ésta la solución adoptada en los Estatutos aprobados hasta

la fecha, que han intentado salvar el obstáculo mediante la fórmula hábil -y para algunos dudosamente constitucional (94)- de no fijar la sede, sino remitir tal cuestión a una ley futura del Parlamento autonómico respectivo (art. 4º, EV, art. 8, EG; arts. 30, 3 y 37, 3 EC).

Por lo que respecta a la organización (95) debe decirse que, junto con las competencias y estrechamente vinculado a ellas, constituye el núcleo central del Estatuto (96). En relación con este tema deben distinguirse dos supuestos:

a) CCAA de autonomía plena.-

Las CCAA que hayan accedido al autogobierno conforme al art. 151 de la Constitución (o disposición transitoria segunda), o mediante el acceso gradual permitido por el art. 148, 2, han de regular en su Estatuto respectivo la organización de sus instituciones autónomas, ajustándose necesariamente al modelo organizativo que contempla el art. 152, 1, esto es, un esquema similar al estatal, basado en Asamblea Legislativa, Consejo de Gobierno y Tribunal Superior de Justicia (97), que configuran un régimen parlamentario (98), frente al sistema italiano de predominio de la Asamblea. (99).

b) CCAA de autonomía limitada.-

Las CCAA constituidas al amparo de los arts. 143 y 146 de la Constitución (o disposición transitoria primera) (100) gozan, en principio, de total libertad para organizarse, puesto que la Constitución no establece límite alguno al respecto, salvo desde luego "los principios generales de organización" previstos en ella, límite general del Estatuto (art. 147, 1) (101). Algún sector político y doctrinal (102) defendió la necesidad de contar con Asamblea Legislativa, por considerarla "pieza básica de toda autonomía". Pero lo cierto es que rechazada tal propues-

ta , y sin perjuicio de su vinculación con el tema de la naturaleza de las competencias asumibles por estas CCAA (103), éstas pueden establecer los órganos de gobierno que estimen oportunos, sin más límite que el respeto a los principios generales de la Constitución (104), la cuál, por otra parte, no les impone órgano alguno de gobierno (105), circunstancia ésta que puede dar origen a una heterogeneidad organizativa en el mapa territorial español, heterogeneidad que TOMAS VILLARROYA estima como justificada (por la diversidad de las regiones españolas) y peligrosa (106), o en otras palabras, coherente con los caracteres generales del sistema y disfuncional en la perspectiva de la eficacia, por lo que quizá fuera conveniente su armonización (a través del art. 150, 3).

Pero, ¿quiere todo esto decir que la capacidad autoorganizativa es, paradójicamente, mayor en las CCAA de autonomía limitada que en las de autonomía plena? En principio así pudiera parecer, pues frente a la libertad de que aquéllas gozan, éstas han de ajustarse a una organización, descrita con cierto detalle en la Constitución (107); en realidad, si tenemos en cuenta que el art. 152 se refiere a las CCAA de techo autonómico más alto y que la estructura en él prevista es similar a la del Estado, la Constitución más que imponerla, trata de garantizarla (108), garantía de la que carecen las CCAA de autonomía limitada, que difícilmente pueden establecer una organización de poderes más amplia, y sin embargo, sí podrían contar con órganos más limitados, sin perjuicio, desde luego, de que en el mismo nivel potencialmente posible, las CCAA pudieran disponer sus órganos de gobierno de modo que les está prohibido a las de autonomía plena (109).

d) Las competencias asumidas en el marco de la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas. (art. 147, 2, d).

Señalábamos anteriormente que la Constitución no imponía un núcleo mínimo de competencias, limitándose a señalar un techo o "marco" de competencias máximas -con las salvedades que entonces dijimos-, dentro del cuál cada CA puede asumir, en su Estatuto, las competencias que estime necesarias (arts. 147, 2, d; 148; y 149, 3) (110). De ahí que será el conjunto de competencias asumidas en cada Estatuto de la CA, el verdadero determinante de su nivel de autonomía, puesto que, además, las competencias no contempladas en los Estatutos corresponden al Estado (art. 149, 3), lo que tiene enorme trascendencia en orden a la primacía del Derecho estatal. Todo ello lógicamente hace del Estatuto la norma básica, para conocer el alcance real del sistema autonómico español.

El Estatuto debe, pues, contener todas las competencias de la CA (111), así como las normas básicas para el traspaso de los servicios estatales correspondientes a las mismas (112), determinación necesaria para la plena eficacia del ejercicio de las competencias (113). Los Estatutos aprobados hasta el momento se han decidido en este tema por las fórmulas de la segunda República y las ensayadas con los Regímenes preautonómicos, de constitución de Comisiones Mixtas Estado-Comunidad Autónoma, cuyos acuerdos adoptan la forma de "propuestas al Gobierno", que éste aprueba mediante Decreto, y en las que se establecen los bienes y derechos del Estado que se traspasan, se concretan los servicios e instituciones objeto de traspaso, los funcionarios que pasan a prestar sus servicios a la CA y los calendarios y plazos para el traspaso de cada servicio (114).

e) La reforma del Estatuto.

Por remisión constitucional (art. 147, 3 y 152, 2) los Estatutos deberán establecer su procedimiento de reforma, sin más límites que:

1º.- La necesidad de aprobación por las Cortes Generales mediante L.O. (art. 152, 2) (115).

2º.- La exigencia de referéndum en las CCAA de autonomía plena (art. 12, 2) (115).

f) Régimen económico y financiero.

Aunque la Constitución no menciona este tema (116), parece obvio entender que el régimen económico de las CCAA, en lo que suponga de desarrollo de las previsiones constitucionales (arts. 133; 156; 157) o de las especialidades privativas de una CA (piénsese, por ejemplo, en el tema de los conciertos económicos), habrá de regularse en los Estatutos respectivos, como han entendido los aprobados hasta la fecha (117).

g) El procedimiento de designación por la Asamblea Legislativa (o el órgano colegiado superior) de la CA de los Senadores representantes suyos; lo que, en todo caso, deben asegurar la adecuada representación proporcional (art. 69, 5) (118).

B) Contenido constitucionalmente posible.

Además de las materias que necesariamente deben ser reguladas en el Estatuto, existen otras cuya existencia o no depende libremente de la CA, pero que en aquél caso deben fijarse en el Estatuto. Son éstas:

.- El establecimiento como oficiales de otras lenguas españolas, además del castellano (art. 3, 1 y 2) en aquellas CCAA bilingües (119).

.- Reconocimiento de banderas y enseñas propias de las CCAA (art. 42) (120).

.- Normas sobre precisión de los supuestos, requisitos y términos de celebración de acuerdos y convenios entre CCAA, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes, cuando la Constitución no exija su autorización (art. 145, 2) (121).

.- Establecimiento, mediante la agrupación de municipios, de circunscripciones territoriales propias con plena personalidad jurídica (art. 152, 3) (122).

.- Formas de actuación de las CCAA como delegados o colaboradores del Estado, para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios estatales (art. 156, 2) (123).

.- La actualización general del régimen foral, como expresión de los derechos históricos de los Territorios Forales, en el marco de la Constitución (disposición adicional primera) (124).

.- Competencia para el mantenimiento de las Audiencias Territoriales existentes y distribución de las competencias entre ellas, en las CCAA donde tengan su sede más de una Audiencia Territorial (disposición adicional cuarta).

C) Otros contenidos posibles no previstos en la Constitución.-

Los Estatutos podrán regular aquellas materias que, si bien no prevé la Constitución, tampoco están excluidas por ésta de su ámbito normativo. En este sentido, cabe preguntarse

si los Estatutos pueden contener una parte dogmática (declaraciones de derechos) o, al menos, normas programáticas.

a) No parece posible, que los Estatutos contengan declaraciones de derechos (125), puesto que: 1) Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado, que no pueden ser menoscabados por ninguna autoridad (art. 139); 2) La Constitución prohíbe los privilegios económicos y sociales que pudieran derivarse de la diferencia entre los Estatutos (art. 138, 2); 3) Corresponde a la competencia exclusiva del Estado la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149, 1, primera). Por eso, con buen criterio, los Estatutos aprobados se limitan a consignar como derechos y deberes de los ciudadanos de la CA respectiva los establecidos en la Constitución (126), con alguna ligera matización, cual es la de aplicar a la CA la condición de "poder público", al que se le atribuyen facultades de garantías e impulso de los derechos, en términos similares a los adoptados por la Constitución (127).

b) Por lo que a las "normas programáticas" se refiere algún sector doctrinal ha defendido su posible inclusión en los Estatutos (128), mientras otros consideran discutible su aceptación (129). En cualquier caso, debe entenderse legítima su inserción si -como ha ocurrido en Italia- se limitan a precisar o concretar las propias previsiones constitucionales o sirvan "para poner el acento en la definición de tareas que la CA considere prioritarias en su territorio o en relación con su población" (130), constituyendo tales fines específicos "principios que informen la legislación posterior de la CA" (131).

Además de estos dos supuestos, el Estatuto puede referirse a otros aspectos de índole técnica, pero de indudable importancia política; piénsese, por citar un ejemplo, en la posibilidad de Decretos-leyes de los Gobiernos autonómicos o de la de-

legación legislativa en esos órganos por los Parlamentos autonómicos (132).

D) El límite del contenido estatutario.-

Hemos hecho con reiteración manifestaciones de que sólo es posible la autonomía en el marco de la Constitución. Por eso, el Estatuto, en cuanto norma que concreta para cada CA las previsiones constitucionales, institucionaliza su autonomía con subordinación a la Constitución. La misma norma suprema lo declara, con carácter general, al aludir a la existencia de los Estatutos, "dentro de los términos de la presente Constitución" (art. 147, 1). Afirmaciones similares encontramos en muy diversos preceptos de la Constitución; así en el mismo art. 147, su apartado 2, d habla de las "competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución". En suma, el contenido estatutario tiene un límite: la Constitución. Y ello es especialmente importante en orden a los posibles contenidos del Estatuto no contemplados constitucionalmente, pues resulta evidente que, a falta de un "numerus clausus", los Estatutos pueden regular todas aquellas materias que la Constitución no prohíba (contenido formal) y han de hacerlo respetando los valores materiales de la Constitución, correspondiendo la decisión de las controversias, en última instancia, al Tribunal Constitucional.

4. EL CONTROL DE LOS ESTATUTOS.- (133)

El contenido estatutario puede ser controlado una vez aprobado el Estatuto (control posterior) o antes de la aprobación (control previo). Veámoslos en sus grandes rasgos:

a) Control posterior.-

Una vez aprobado el Estatuto, y vigente, su control

corresponde al Tribunal Constitucional, mediante el conocimiento del recurso de inconstitucional contra él, al amparo del art. 161, 1, a Constitución. Resulta ésto evidente si se considera que tal recurso alcanza las leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley, y que los Estatutos se aprueban por L.O. (art. 81,1). Si el Estatuto se confunde con la L.O. que lo aprueba, estaríamos ante un recurso de inconstitucionalidad contra una L.O.; si se distinguen ambos cuerpos normativos, el Estatuto sería obviamente una "disposición normativa con fuerza de ley", también suceptible de impugnación. En todo caso, la L.O.T.C. ha dejado zanjada la cuestión definitivamente, al citar entre las normas susceptibles de declaración de inconstitucionalidad los Estatutos de Autonomía (art. 27, 2, a) (134). El procedimiento a seguir, los sujetos legitimados y los efectos de la Sentencia son los contemplados en las normas generales sobre procedimiento de declaración de inconstitucionalidad (art. 27, 1, 40). Desde luego, no hace falta aclarar que el control posterior es meramente a efectos de valoración jurídica, esto es, de la coherencia o adecuación del Estatuto a la Constitución.

b) Control previo.-

Con anterioridad a la aprobación del Estatuto, o sea, cuando tan sólo existe un proyecto de Estatuto, cabe un doble control:

1) Control parlamentario.-

El control de las Cortes tiene manifestaciones diferentes según el tipo de Estatuto:

.- En los Estatutos de autonomía limitada, el control se manifiesta en la aprobación por las Cortes (art. 146).

.- En los Estatutos de autonomía plena, la Constitución, establece dos niveles sucesivos de control. En primer lugar, la aprobación del proyecto por la Comisión Constitucional del Congreso;

en segundo lugar, la aprobación final por ambas Cámaras, mediante "voto de ratificación" (135).

En todo caso, creemos que la intervención de las Cámaras supone un juicio o valoración jurídica del proyecto, pero, especialmente, un control de oportunidad política. (136).

2) Control jurisdiccional.- (137).

Antes de la aprobación del Estatuto, el Tribunal Constitucional controla el contenido del proyecto (lógicamente, en cuanto a su adecuación a la Constitución) a través del recurso previo de inconstitucionalidad, a que se refiere el art. 79 L.O.T.C. La regulación legal distingue algunos aspectos del procedimiento, según se trate de Estatutos de autonomía limitada o plena. Téngase en cuenta que el objeto de la impugnación es el texto definitivo del proyecto de Estatuto, lo que debe determinarse a efectos de fijar el momento de presentación del recurso. Es en este punto, donde la L.O.T.C. distingue dos situaciones:

a) Estatuto de autonomía limitada, o sea tramitados conforme al art. 146 Constitución. En este supuesto se aplican las normas generales sobre recurso previo de inconstitucionalidad contra leyes orgánicas; y en consecuencia, se entiende por proyecto definitivo de Estatuto, el texto aprobado por ambas Cámaras, incluso tras el pronunciamiento del Congreso, en su caso, sobre las enmiendas propuestas por el Senado (art. 79, 1, a, in fine/b L.O.T.C.). Así, pues, el recurso debe interponerse una vez aprobado el proyecto por las Cortes y antes de la sanción real.

b) Estatuto de autonomía plena, es decir, tramitados de acuerdo con el art. 151, 2 Constitución. En el caso de acuerdo Comisión Constitucional del Congreso-Delegación Asamblea de Parlamentarios, el recurso se interpone sobre el texto que ha de ser sometido a referéndum en el territorio de la respectiva CA (art. 79,

1, a). En el caso de no haberse producido el citado acuerdo, parece que la L.O.T.C. remite al supuesto general de las L.O., pues, el apartado a) alude, después de citar el art. 151, 2, 3º, a los demás casos, y entre ellos estaría el apartado 5º de ese artículo, que contempla tal situación de desacuerdo. En este supuesto sabemos que el proyecto de Estatuto se tramita como proyecto de ley ante las Cortes Generales (art. 151, 2, 5º), y en consecuencia, el recurso debería interponerse una vez aprobado el proyecto por las Cortes. Pero téngase en cuenta que este proyecto es sometido a referéndum popular, lo cuál quiere decir, en suma, que sean cual sean las incidencias de tramitación seguidas, todo proyecto de Estatuto elaborado conforme al art. 151, 2 puede ser impugnado antes de ser sometido a referéndum en el territorio comprendido en el proyecto de Estatuto. La diferencia estriba en que en caso de acuerdo inicial, tal proyecto ha sido redactado conjuntamente por la Comisión Constitucional del Congreso y la Delegación de la Asamblea de Parlamentarios; y en el supuesto de desacuerdo, el texto ha sido elaborado directamente por las Cortes Generales. Pero ello afecta sólo al origen del proyecto, y no incide en el momento procesal de su impugnación, que en ambos casos es idéntico (138).

En cuanto al resto del procedimiento, las normas de la L.O.T.C. son comunes para los dos tipos de Estatuto:

a) Legitimación.

Están legitimados quienes lo están para interponer recurso de inconstitucionalidad contra los Estatutos de Autonomía y demás leyes Orgánicas (art. 79, 2/32, 1, L.O.T.C.; art. 162, 1, a Constitución).

b) Plazo.

El recurso ha de interponerse en el plazo de tres días

desde que el texto definitivo del proyecto recurrible estuviere concluido (art. 79, 2 L.O.T.C.).

c) Procedimiento.

El recurso se sustancia en la forma prevista para los recursos de inconstitucionalidad, esto es, las normas del cap. II, tít II (arts. 31 a 34) (art. 79, 3 L.O.T.C.), pero en este caso se admite la comparecencia en el juicio de cualquier grupo parlamentario para defender sus argumentos (139).

d) Efectos.

1) Efectos de la interposición del recurso.

La mera interposición del recurso suspende automáticamente la tramitación del proyecto y el transcurso de los plazos (art. 79, 2, in fine).

2) Efectos de la sentencia.

.- Si el TC declara la inexistencia de la inconstitucionalidad alegada, continúa el procedimiento de formación del Estatuto según las normas generales (art. 79, 4, a).

.- Si el TC declara la incostitucionalidad del texto impugnado, debe concretar ésta y el precepto o preceptos constitucionales infringidos. En tal caso, el procedimiento no puede seguir hasta que tales "preceptos hayan sido suprimidos o modificados por el órgano competente" (art. 79, 4, b), que será, según los casos, la reunión conjunta de la Comisión Constitucional del Congreso y la Delegación Asamblea de Parlamentarios, o las Cortes Generales. Y aun cabe pensar -como dice MARTINEZ SOSPEDRA (140)- que es posible la interposición de nuevo recurso previo "para constatar la constitucionalidad" de las supresiones o modificaciones,

pues en otro caso la institución misma carecería de sentido.

En todo caso, el pronunciamiento del TC en el recurso previo no impide la impugnación posterior del Estatuto, una vez vigente, en la vía ordinaria del recurso de inconstitucionalidad, ni prejuzga la decisión que en este caso pudiera adoptar el alto Tribunal (art. 79, 5 L.O.T.C.).

5. NATURALEZA JURIDICA DEL ESTATUTO; SU POSICION EN LA JERARQUIA DE LAS FUENTES. CONSECUENCIAS.-

A. LA NATURALEZA JURIDICA DE LOS ESTATUTOS.-

El tema de la naturaleza jurídica del Estatuto ha sido objeto de diversas interpretaciones doctrinales. Al objeto de una claridad expositiva, entendemos que la polémica puede reducirse a calificar el Estatuto como norma estatal, regional o territorial, o paccionada entre el Estatuto y la CA. E, incluso, dado el peculiar sistema de la dualidad estatutaria, cabría incluso precisar si la conclusión a que se llegue en el primer interrogante, es válida o no respecto a cualquier tipo de Estatuto.

La polémica sobre la naturaleza estatal o regional de las normas estatutarias se planteó ya en Italia, y se centró en las peculiaridades del procedimiento de su aprobación, e incluso antes en relación con la constitución española de 1.931 (141). La Doctrina italiana sostiene dos posturas distintas; para unos, el Estatuto deliberado en el Consejo Regional es un acto perfecto y la ley estatal de aprobación supone una mera forma de control que no condiciona su eficacia (142); para otros, los dos actos se funden en un único acto complejo, imputable tanto al Estatuto como a la Región (143). No obstante entendemos que esta referencia indica el carácter escasamente novedoso de la cuestión en la realidad actual española, pero dadas las profundas diferen

cias entre el sistema regional italiano y el autonómico español (a algunas de las cuales aludiremos posteriormente), no creemos que las soluciones previstas para aquél sean de recibo en nuestro país.

La Constitución española de 1.978, en principio, configura un Estatuto con una doble naturaleza (144). En efecto, conforme al art. 147, 1:

a) Respecto al Estado, el Estatuto forma parte del ordenamiento jurídico estatal. Ello supone que se encuentra en relación con el resto de las normas estatales, determinada por su rango especial, que -como señala el profesor SANCHEZ AGESTA- limita la potestad legislativa del Estado (145), pues tal Estatuto, no puede ser reformado, sino en virtud de especiales procedimientos que no siempre son realizados unilateralmente por el Estado (146).

b) Respecto a la CA respectiva es su norma institucional básica, esto es, la que contiene los principios fundamentales que institucionalizan la autonomía de la CA, definiendo su contenido y articulando su ejercicio. Se trata de una norma que, servata distantia -cumple análoga función a la de la Constitución de un Estado-miembro en los Estados federales (147). Por ello, el Estatuto es de superior rango a las leyes aprobadas por el Parlamento de la CA (148). Distinto problema es el articular técnicamente los posibles recursos de inconstitucionalidad contra tales leyes por infringir las prescripciones estatutarias, y en ese sentido creemos -con el profesor SANCHEZ AGESTA- que tales recursos deben apoyarse en el carácter de L.O. de la Ley que aprobó el Estatuto (art. 28, 2 L.O.T.C.) (149).

Pues bien, es esa doble naturaleza del Estatuto la que le convierte en elemento de vinculación normativa entre el Estatuto y la CA (150), pues resulta obvio que el Estatuto, en cuanto norma estatal, se integra en la jerarquía de las fuentes

estatales; y en cuanto norma institucional de la CA, ocupa la jerarquía normativa de las normas autonómicas.

Ahora bien, si en el ámbito normativo de la CA, la naturaleza y posición del Estatuto, parece clara, su posición en el sistema de fuentes estatales exige alguna alclaración, e incluso un análisis más detenido del que en esta ocasión puede acometerse. Ante todo estimamos que debe partirse de la distinción material entre el Estatuto como tal y la L.O. que le aprueba (151), sin perjuicio de que, formalmente, el Estatuto se inserte en el ordenamiento jurídico estatal con el rango de L.O. (art. 81, 1). Tal planteamiento responde a una típica distinción doctrinal entre "actos sometidos a aprobación" y "actos mediante los cuales son aprobados", manteniendo aquéllos cierta individualidad específica (152). Y es partiendo de esta distinción como creemos debe resolverse la polémica sobre el carácter de norma estatal, territorial o paccionada del Estatuto, desde la perspectiva del D. de Estado (153). Creemos que la Constitución proporciona base para tal afirmación:

1º.- El art. 81, 1 señala que son L.O., entre otras, las que aprueban los Estatutos de Autonomía, lo que indica que éste es distinto de aquéllas.

2º.- El procedimiento de elaboración, aprobación y reforma del Estatuto es peculiar suyo (arts. 146 y 151, 2-3; 147, 3 y 152, 2) y se diferencia nítidamente del proceso correspondiente de las L.O. ordinarias, tanto respecto de los órganos como de los trámites procesales (154).

3º.- La reforma del Estatuto exige la aprobación por las Cortes Generales mediante L.O. (art. 147, 3). Obsérvese que:

a) El precepto constitucional no atribuye a las Cortes la competencia para reformar el Estatuto, que ha de realizarse por el

procedimiento en el establecido (art. 147, 3), sino la aprobación de la reforma, una vez producida conforme a esas normas peculiares.

b) Que las Cortes no reforman el Estatuto explica el que el art. 152, 2, referente a los Estatutos de autonomía plena, no las mencione, limitándose a establecer que los Estatutos sólo pueden ser modificados por los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores. Pero es claro que la reforma, así llevada a cabo, deberá ser aprobada posteriormente por las Cortes mediante L.O.

c) La aprobación de la reforma por las Cortes, mediante L.O., en todo Estatuto es lógica consecuencia de que si el Estatuto se inserta en el ordenamiento jurídico estatal como L.O., idéntico proceso ha de afectar al nuevo contenido del Estatuto introducido por la reforma.

En suma, estimamos que son perfectamente deslindables el contenido del Estatuto, (la concreción de cada CA de la autonomía permitida por la Constitución), del propio de la L.O. que lo aprueba, que es, precisamente, esa finalidad aprobatoria. Y ello, porque la norma estatutaria sólo puede integrarse en el orden jurídico del Estado, merced a la aprobación de su órgano legislativo (Cortes Generales) y la sanción real. Por eso, formalmente, el Estatuto se integra en el Derecho estatal con el rango de L.O. (art. 81,1) (155) aunque debe advertirse que no se trata de L.O. ordinarias, sino de L.O. que presentan peculiaridades constitucionales; sobre todo referentes al procedimiento de aprobación y reforma, el contenido, y, lógicamente, al ámbito territorial de su vigencia. Acudiendo al concepto, acuñado en Italia, de leyes "rinforzate" (156), podemos -siguiendo a VANDELLI (157)- decir que todos los Estatutos españoles, tanto los de Autonomía plena como limitada, (158), tienen rango de ley orgánica particular reforzada, con la especialidad de que los Estatutos de autonomía plena, exigen por imperativo constitucional, un referéndum popular para su reforma, lo que les proporciona mayor grado de rigidez o resistencia.

Vamos, pues, a entrar en el problema de la naturaleza jurídica del Estatuto, "stricto sensu", y entendemos, por las razones que luego se dirán, que el Estatuto no es una norma territorial o regional, ni una norma paccionada, entre el Estado y la CA, sino una norma estatal (159), esto es, imputable jurídicamente al Estado, si bien su contenido no ha sido establecido unilateralmente por él, sino que -en mayor o menor grado, según el tipo de Estatuto- se ha contado con la participación de la población que desea constituirse en CA, directamente o por medio de sus representantes.

Desde luego, existen razones claras para negar al Estatuto un carácter de norma territorial o regional:

a) La CA no existe hasta la aprobación del Estatuto y, por lo tanto, difícilmente se le puede imputar la producción de la norma estatutaria.

b) El Estatuto es aprobado por las Cortes Generales, y hasta ese momento sólo existe un "proyecto de Estatuto". La Constitución no deja lugar a dudas, tanto respecto a los Estatutos de autonomía limitada (art. 146), como a los Estatutos de autonomía plena (art. 151, 2).

La situación es, pues, muy distinta a la italiana, y, como antes dijimos, la polémica que se planteó en Italia no puede trasladarse al caso español. En efecto, el art. 123, 2º de la Constitución italiana establece que: "el Estatuto será aprobado por el Consejo Regional por mayoría absoluta de sus componentes y ratificado por ley de la República". Lógicamente esta redacción suscitaba dudas sobre la naturaleza del Estatuto, derivadas del carácter de la intervención del Parlamento, que actuaba sobre un Estatuto ya aprobado por el órgano regional. En la Constitución española la situación es muy distinta.

a) En los Estatutos de autonomía limitada (arts. 143/146) el Estatuto es aprobado por las Cortes como cualquier ley (art. 146) (ley orgánica; art. 81, 1). La iniciativa estatutaria: la Asamblea Mixta de parlamentarios y miembros de las Diputaciones. La especialidad es coherente con la idea general de que sea cada futura CA quien asuma la autonomía que desee; pero obsérvese que, en este caso, la participación popular es muy escasa, pues no sólo se ejerce a través de representantes, sino que se limita a redactar un simple "proyecto de Estatuto", como lo califica expresamente la Constitución; y como tal proyecto, el Parlamento puede entrar a fondo en su contenido, enmendándole o modificándole libremente, e incluso rechazándole. Y si es cierto que el E., una vez aprobado, no puede ser reformado por las Cortes discrecionales, debe decirse que: 1º) La exigencia de atenerse a los procedimientos de reforma previstos en el E. (art. 147,3) es congruente con la especificidad del E., guardando paralelismo con la peculiaridad de la iniciativa; 2º) El E. ha sido, en última instancia, aprobado por las Cortes, y, por ende, son éstas las que determinan el procedimiento de reforma; 3º) En todo caso, la reforma exige la aprobación posterior de las Cortes. En suma, el E. de autonomía limitada es una norma estatal, aunque ciertamente con peculiaridades procedimentales, que afectan especialmente a su elaboración y reforma.

b) En cuanto a los Estatutos de autonomía plena, aprobados conforme al art. 151, la cuestión en principio pudiera parecer más compleja, pero entendemos existen razones para llegar a análogas conclusiones:

1º.- La Asamblea de Parlamentarios elegidos en el territorio "que pretenda acceder al autogobierno" elabora el correspondiente proyecto de Estatuto de Autonomía (art. 151, 2, 1º). Por tanto, no existe con anterioridad ninguna CA, sino un territorio que desea constituirse en CA, y que incluso puede no ser exactamente el que finalmente se constituya (art. 151, 2); se habla de un órgano no encargado del gobierno autonómico, aunque sí repre-

sentativo de la población interesada; y el producto de su trabajo, que es un simple proyecto de Estatuto.

2°.- La tramitación posterior ordinaria de tal proyecto exige el acuerdo de esa Asamblea con la Comisión Constitucional del Congreso (art. 151, 2, 2°); pero, incluso en caso de desacuerdo, prima la voluntad de las Cortes, que pueden tramitar el proyecto como una L.O. ordinaria. En todo caso, el texto definitivo sigue siendo un mero "proyecto".

3°.- Tanto si hay acuerdo inicial como en caso de desacuerdo, el texto mencionado es sometido a referéndum del "cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto" (art. 151, 2, 3° y 5). En cualquiera de esos supuestos, el texto aprobado continúa siendo un "proyecto". Las dudas se plantean por la necesidad de contar con el consentimiento de la Asamblea de Parlamentarios, en la hipótesis normal; y, en todo caso, del pueblo del territorio afectado; máxime cuando, en el supuesto de acuerdo inicial, la intervención de las Cortes se limita a "ratificar" o no el proyecto acordado, sin introducir enmiendas (160). No obstante, estimamos que ello no afecta a la naturaleza estatal de la norma. Téngase en cuenta que el Parlamento puede ratificar o no el proyecto, y por tanto su existencia como norma depende de la entera voluntad parlamentaria. Cosa distinta es que no pueda alterar el contenido del proyecto aprobado popularmente, porque se trata de una incidencia procesal, acorde con la idea constitucional de contar con el consentimiento de la población que desea autogobernarse (161), no imponiéndole el contenido de su autonomía. Igual sentido tiene el que tal "consentimiento" se exija para la reforma del Estatuto (art. 152, 2), pero en última instancia las Cortes han de aprobarla (art. 147, 3) y el Rey sancionarla, y por tanto, los órganos estatales siguen siendo el sujeto de imputación jurídica de la norma estatutaria.

No obstante, debe decirse que políticamente, el Estatuto no es posible sin el "acuerdo" o "consentimiento" de la población afectada; y en ese sentido no cabe desconocer el "matiz paccionado" (162) que existe en el procedimiento de elaboración del Estatuto (manifestado en el acuerdo inicial Comisión Constitucional/Delegación Asamblea de Parlamentarios, y en el referéndum) y de su reforma. Pero entendemos que tal circunstancia no supone, en modo alguno, que el Estatuto haya de calificarse, no ya de "ley regional", sino ni siquiera de "ley paccionada" en sentido estricto (163), pues no existe jurídicamente un "pacto" entre el Estado y otra entidad territorial constituida (164).

En suma, el problema de la naturaleza jurídica del Estatuto ha de resolverse acudiendo a los siguientes criterios:

- 1) Deben distinguirse entre el Estatuto y la L.O. que lo aprueba. El Estatuto no es materialmente una L.O., pero formalmente tiene rango de L.O. y más concretamente, de L.O. reforzada.
- 2) El Estatuto es, a la vez, norma integrante del ordenamiento jurídico del Estado; y la norma institucional básica de la CA, constituyendo el vínculo normativo entre ambas entidades territoriales.
- 3) El Estatuto, *stricto sensu*, se integra en el orden jurídico del Estado, no como norma regional o paccionada, sino como norma estatal, esto es, imputable jurídicamente al Estado; aunque políticamente, late en ella un acuerdo entre éste y la población que desea acceder a la autonomía. Ese "aliento consensual" (165) se manifiesta en el procedimiento de elaboración y reforma de todo Estatuto, y de una forma especialmente intensa en los Estatutos de autonomía plena, como es lógico dada la voluntad autonómica reforzada que ha acreditado la población. Todo ello conforma al Estatuto como un cierto "acto complejo" (166); pero debe dejarse claro que la intervención de las Cortes determina la

perfección del Estatuto y no el mero control de un acto ya perfecto (167).

B. LA POSICION DEL ESTATUTO EN LA JERARQUIA DE LAS FUENTES ESTATALES.- (168).

Si el Estatuto forma parte del ordenamiento jurídico del Estado (art. 147, 3) deberá precisarse su relación con el resto de las fuentes estatales, y más concretamente de las fuentes legislativas, pues hemos dicho que el Estatuto no es una L. O., pero tiene rango y fuerza de ley orgánica. Tal cuestión no es susceptible de un breve análisis, por lo que nos limitaremos a tratar de central el tema en sus grandes rasgos.

Ante todo, debe tenerse presente, en primer lugar, que, en principio, el Estatuto, sólo está subordinado a la Constitución (art. 146, 1) (169); en ese sentido, se ha dicho de ellos que son normas cuasiconstitucionales, en cuanto desarrollan las previsiones autonómicas de la Constitución (170). En segundo lugar, creemos que no pueden distinguirse, con carácter general, entre unos y otros Estatutos (171), pues todos han de considerarse como L.O. cualificadas o reforzadas, aunque desde luego en distinto grado.

A partir de esta perspectiva inicial, puede intentar sucintamente acercarse a la cuestión planteada en los términos siguientes:

a) La relación de los Estatutos con las leyes ordinarias del Estado, es la misma que corresponde a éstos con las L.O. (172).

b) La relación de los Estatutos con las Leyes Orgánicas, entendemos que debe resolverse acudiendo no al principio de jerarquía, sino al de competencia (173), vinculado a los procedimientos cons

titucionales de reforma (174), Ello se debe a que L.O. y Estatuto tienen distinto ámbito territorial, pero sobre todo, distinto ámbito material o funcional. Si aquél no ofrece lugar a dudas, puesto que el Estatuto tiene vigencia espacialmente limitada al territorio de cada CA, éste requiere hacer algunas precisiones:

a) Las L.O. no pueden modificar lo dispuesto en un Estatuto, no porque sean de inferior rango (175), sino porque el Estatuto sólo puede ser modificado de acuerdo con un procedimiento singular, consagrado en la Constitución (arts. 147, 3 y 152, 2)(176); y por ello, podría impugnarse su inconstitucionalidad (177). No obstante, dado que los Estatutos pueden operar una asunción de determinadas competencias, en forma concurrente con el Estado, pueden suscitarse tensiones entre las prescripciones estatutarias y futuras L.O. estatales en el ámbito de sus propias competencias (178).

2) Estatuto no puede regular materias constitucionalmente reservadas a las L.O. (179). En efecto, existen determinadas materias reservadas constitucionalmente a la L.O. (art. 81, 1 y concordantes; STC, 13 de febrero de 1.981, II, 21, A) y entendemos que en ellas no pueden entrar los Estatutos; de modo que tales L.O. constituyen -como señala MUÑOZ MACHADO- un claro "límite a la potestad estatutaria" (180). Téngase en cuenta que en esas L.O. la iniciativa, aprobación, modificación y derogación corresponden exclusivamente a las Cortes Generales (art. 81, 2). Pretender afirmar que los Estatutos pueden regular materias propias de L.O., sobre la base del rango de L.O. del Estatuto, sería privar al Estado de la posibilidad de regular libremente esas materias en el futuro (181), dada la especial rigidez del Estatuto. Podría alegarse, desde luego, que en el caso de incorporación al Estatuto de materias reservadas a la L.O. estatal, a través, por ejemplo, de la vía del art. 150, 2, han sido las propias Cortes quienes han aceptado semejante fórmula; pero entendemos que las competencias constitucionalmente atribuidas son irrenunciables;

por ende, ello no obsta para que pueda alegarse -y, en su caso, declararse- la inconstitucionalidad del Estatuto en cuanto altera el reparto de competencias previsto en la Constitución (182).

Cabe, sin embargo, que el Estatuto opere una distribución de competencias, remitiendo al contenido de una L.O. posterior o desarrollando una L.O. existente; en ese caso, el Estado -en cuanto la competencia estatutaria opera en el marco de la L.O. estatal-, puede aprobar, modificar o derogar el contenido de tal L.O. a su entera libertad, sin quedar sujeto a la cláusula de rigidez estatutaria (183). Vamos a enumerar dos casos concretos previstos en la Constitución:

.- Art. 149, 1, 29°. Tras atribuir al Estado competencia exclusiva en materia de "seguridad pública", permite a las CCAA la creación de policías en sus Estatutos respectivos, "en el marco de lo que disponga una L.O." (184).

.- Art. 157, 3. El ejercicio de las competencias financieras constitucionalmente atribuidas a las CCAA, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las CCAA y el Estado podrá regularse mediante L.O.

Lo lógico sería que la L.O. de policías y de financiación hubieran sido aprobadas con anterioridad a los Estatutos (como solicitó el grupo de A.P.), de forma que los Estatutos hubieran operado en el marco de la distribución de competencias efectuada en aquellas L.O., no porque éstas sean de mayor rango, sino porque la propia Constitución ha remitido a ellas tal tarea. La situación es, ciertamente, distinta en los dos casos citados; porque en el art. 149, 1, 29°, la L.O. estatal es requisito "si ne qua non" para la creación estatutaria de policías autónomas; mientras en el supuesto del art. 157, 3, la promulgación de la L.O., de financiación se contempla como posibilidad, que no im-

pide una previa asunción de competencias financieras en el marco de la Constitución. Por ello, aunque la regla general sería la subordinación del Estatuto a ambas L.O. (185), dadas las especiales circunstancias de la L.O. de financiación a que nos referimos, la interpretación no puede ser tan rígida; y, efectivamente, la propia L.O.F.C.A. declara, en su disposición final, que "las normas de esta ley serán aplicables a todas las Comunidades Autónomas, debiendo interpretarse armónicamente con las normas contenidas en los respectivos Estatutos". Evidentemente, esta necesidad de "interpretación armónica" puede suscitar en casos concretos conflictos, cuya resolución, en última instancia, compete al TC.

Por lo que a las competencias en materia de policía (y en los casos análogos citados) respeta, entendemos que, mientras no se promulgue la correspondiente L.O. estatal, los Estatutos pueden asumir tales competencias "en blanco", es decir, haciendo constar la competencia, pero remitiendo su regulación concreta a la L.O. correspondiente (186). En consecuencia, todo Estatuto que, sin esperar a esa L.O., establezca una regulación con contenido material, sería en ese punto inconstitucional (187). Y, además, puesto que la iniciativa y aprobación de tales L.O. corresponde exclusivamente a los órganos legislativos del Estado, ellos mismos pueden modificarlas o derogarlas. Pero obsérvese que la situación puede ocasionar graves dificultades. Formalmente, aunque el Estatuto desarrolle sus competencias en el marco de una L.O. ya promulgada, o se anticipe a su contenido, con el objetivo de evitar la frustración autonómica, quizá conscientemente perseguida por el Estado no dictando la L.O. en los términos constitucionales, creemos que en el futuro el Estado podría modificarla o derogarla, sin el límite de la rigidez estatutaria, pues es deseo de la Constitución que las competencias autonómicas se ejerzan "en el marco de lo que disponga una ley orgánica" y la competencia para promulgarla es del Estado. Claro que una situación de ese tipo podría conducir a una grave ruptura

del sistema, y parece que sería éste uno de los supuestos donde debería hacerse valer la "fidelidad" del Estado con las CCAA, como expresión del supremo principio constitucional de la "solidaridad" (188). E, igualmente correspondería al TC el conocimiento y resolución de los conflictos que en esa materia se suscitaran.

Finalmente, no podemos dejar de hacer mención a las relaciones entre los Estatutos y las "leyes de armonización", normas de dudosa calificación (189), pero de enorme importancia como instrumento estatal de garantía de solidaridad y funcionalidad (190). Tales Leyes, contempladas en el art. 150, 3 pueden "armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de las materias atribuidas a la competencia de éstas", por razones de interés general, apreciadas por las Cortes Generales. En este supuesto, entendemos que los Estatutos quedan sujetos a esas posibles leyes, pues la superioridad de éstas deriva, en última instancia, de la supremacía de la Constitución, que las permite (191).

NOTAS

- (1) Véase, supra, cap. segundo.
- (2) Comentarios a la Constitución, op. cit, p. 1588.
- (3) En Curso de Derecho Administrativo, I, op. cit, p. 261.
- (4) Véase, infra, pp. 432 ss. sobre la naturaleza jurídica de los Estatutos.
- (5) T.R. FERNANDEZ, Curso de Derecho Administrativo, I, cit, p. 264.
- (6) Como entiende GERPE, "Las CCAA en la Constitución española de 1978", cit, pp. 68 ss.
- (7) Este es el parecer unánime de la Doctrina; véase, ad exemplum, T.R. FERNANDEZ, en Curso de Derecho Administrativo, I, op. cit, p. 260 ; y J. TORNOS, "Los Estatutos de las Comunidades Autónomas en el ordenamiento jurídico español", R.A.P., n.º. 91, enero-abril, 1980, p. 125.
- (8) Sobre esta cuestión, puede verse, con carácter general, L. LOPEZ RODO, Las autonomías, encrucijada..., op. cit, pp. 111-118; L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit, pp. 369 ss; E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit, pp.118 ss; Guy CARCASSONE, Les "nationalités"..., cit. p. 119; G. TRUJILLO, "Federalismo y regionalismo...", cit, pp 23 ss; L. VANDELLI, L'ordinamento regionale spagnolo, op. cit., pp. 231 ss; E. ATTARD, "Grave responsabilidad parlamentaria", YA, 24 - VI -1.979, p. 5; "Los Estatutos ante la Comisión constitucional", YA, 22 - junio de 1.979, p. 7; y "Las diversas opciones autonómicas según la Constitución", YA, 21 de junio de 1.979, p. 7; R. ENTRENA, Comentarios a la Constitución, op. cit.; O. ALZAGA, La Constitución española de 1.978..., op. cit., J. BELMONTE, La Constitución española..., op. cit.; (Comentarios a los art. 146, 147 y 151); A. GUAITA, "Las regiones españolas antes...", cit., pp. 607 ss; A. RUBIALES, "Las Comunidades Autónomas: tipología y mapa territorial", cit., pp. 182 ss; J. A. GONZALES CASANOVA, "Los Estatutos de Autonomía y el principio de autogobierno", cit., pp. 138 ss; E. LINDE, "Procedimientos de creación de Comunidades Autónomas", cit, pp. 287 ss. J. LE GUINA, "Las Comunidades Autónomas", cit, pp. 766 ss; M. MARTINEZ SOSPEDRA, Aproximación al régimen constitucional español..., op. cit., pp. 87 ss; J. TORNOS, "Los Estatutos de Autonomía en el ordenamiento jurídico español", cit., pp. 127 ss; J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, "El régimen constitucional español" II, Labor, Madrid, 1.981, pp. 365-371. F. MODERNE-P. BON, Las autonomías regionales..., op. cit. pp. 71-84; C. VIVER PI-SUNJER, Constitución, Conocimiento del ordenamiento constitucional, op. cit., pp. 97-98 y 105-106; F. MURILLO-M. RAMIREZ, Ordenamiento constitucional de España, op. cit., pp. 128-131; J. M. QUINTANA, Las autonomías y el título VIII de la Constitución, op.

cit, pp. 63-64; S. MUÑOZ MACHADO, Derecho Público..., op. cit., I, pp. 268-281 y 306-312, G. TRUJILLO, L.O.A.P.A. y Constitución, op. cit., pp. 37-50; M. MARTINEZ SOSPEDRA-L. AGUILO LUCIA, Vecciones de Derecho Constitucional al II. Derecho autonómico, op. cit., pp. 71-73 y 81-82.

- (9) Creo que la expresión no es del todo correcta, pues evidentemente las afectadas son varias Diputaciones (en plural), en caso de CCAA de ámbito pluriprovincial.
- (10) La elaboración del proyecto cabe calificarla de "solicitud" en cuanto su aceptación posterior corresponde a las Cortes, en virtud de su aprobación como ley.
- (11) Comentarios a la Constitución, op. cit., p. 1.575.
- (12) J. L. CASTRO SOMOZA, "Las leyes de las Comunidades Autónomas en las Constituciones españolas de 1.931 y 1.978", en el vol. col. La Constitución española y las fuentes del Derecho, Madrid, I.E.F., 1.980, I, p.
- (13) J. L. CASTRO SOMOZA, "Las leyes de las Comunidades Autónomas...", cit, pp. 470 ss.
- (14) R. ENTRENA, Comentarios a la Constitución, op. cit., p. 1.575.
- (15) La situación, como veremos, es distinta en la elaboración del Estatuto con arreglo al art. 151.
- (16) ALVAREZ CONDE, sin embargo, estima que las normas reglamentarias de la Asamblea pueden plantear la posible subsistencia de la misma aun después de elaborar el proyecto de Estatuto, pues las Cortes podrían solicitar el parecer de la aquélla o incluso rechazarlo y devolverlo a la Asamblea para una nueva deliberación y reelaboración (Las Comunidades Autónomas, op. cit, pp. 119-120) Véase, a este respecto, lo manifestado en la nota 17 siguiente.
- (17) Esta solución se deduciría del art. 2. 3 de tales Normas, cuyo texto se recoge con posterioridad.
- (18) Como señalaba el art. 2 de las Normas Reglamentarias... La tramitación subsiguiente a la recepción por las Cortes del proyecto aparece contemplada en el art. 1 de las Normas Reglamentarias en los siguientes términos:

"1. Recibido en el Congreso un proyecto de Estatuto de Autonomía, la Mesa procederá al examen del mismo y de la documentación remitida por la Asamblea proponente y, en su caso, por el Gobierno, al solo efecto de comprobar el cumplimiento de los requisitos constitucionales exigidos, en orden al procedimiento seguido para la adopción de la iniciativa autonómica y la elaboración del proyecto.

2. Si la Mesa considerare admisible el proyecto, la Presidencia del Congreso ordenará su tramitación.

3. Si la Mesa considerase inadmisibile el proyecto, el Presidente lo comunicará así a la Asamblea proponente y, en su caso, al Gobierno, con indicación precisa de cuáles son los requisitos que deban ser completados o corregidos. Subsanaos los defectos indicados por la Mesa, se ordenará la tramitación del proyecto.

Si la Asamblea Proponente, y en su caso, el Gobierno, discreparen del criterio de la Mesa, éste se someterá al Pleno del Congreso para su decisión definitiva. En el debate que se abriera al respecto se concederán dos turnos a favor y dos en contra y una explicación de voto, previa al mismo, a cada uno de los Grupos Parlamentarios que no hubiesen consumido alguno de los turnos antes indicados"

Obsérvese que la Norma Reglamentaria obligaban a presentar el proyecto de Estatuto en el Congreso, lo que supone una aplicación analógica del art. 151, 2, 2º, no justificaba constitucionalmente. Básicamente la idea ha sido recogida en el art. 136 del actual Reglamento del Congreso de los Diputados, de 24 de febrero de 1.982 (B.O.E. núm. 55; 5.de marzo de 1.982).

(19) El tema se planteó en Asturias. El envío directo a las Cortes por la Asamblea había sido defendido por L. LAVILLA, Presidente del Congreso y por el administrativista SOSA WAGNER en Informe elaborado al respecto. Y actualmente por J. DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, *El régimen constitucional español*, cp. cit., II, p. 366. Con idéntico criterio el P.S.O.E. se opuso al Decreto, llegándose a una curiosa fórmula de solución salomónica, adoptado por P.C.E. y U.C.D. consistente en enviar el proyecto tanto al Gobierno (mandato del Decreto) como a la Mesa del Congreso de los Diputados (tesis del P.S.O.E.). LOPEZ RODO critica la intervención gubernamental en este tema, pues tras preguntarse si el Gobierno, puede modificar el contenido del proyecto, concluye que una respuesta negativa conduce a negar el sentido del trámite (que supondría la actuación del Gobierno como "simple cartero"), mientras que la respuesta positiva colocaría al Gobierno fuera de las previsiones del art. 146 (*Las autonomías, encrucijada...*, op. cit., p. 59). Téngase además en cuenta que una posible función gubernamental de comprobación de los requisitos formales del proyecto queda descartada pues las Normas Reglamentarias atribuyen tal competencia al Congreso.

(20) Art. 2 Normas Reglamentarias.

(21) "Las leyes de las Comunidades Autónomas...", cit., pp. 471-472.

- (22) L. LOPEZ RODO, Las autonomías, encrucijada..., op. cit., p. 60; R. ENTRENA, Comentarios a la Constitución, op. cit., pp. 1.576-1.577; E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit., p. 121; J. LEGUINA, "Las Comunidades Autónomas", cit., p. 767, (para quien el Estatuto es otorgado por Ley soberana del Parlamento). L. VANDELLI, L'ordinamento regionales spagnolo, op. cit., p. 233. La cuestión, por lo demás, es clara en las Normas Reglamentarias. (art. 2).
- (23) Véase lo dicho en los supuestos de autonomía limitada a propósito de esta participación inicial de la población.
- (24) Véase, supra, título segundo, cap. séptimo. A título de curiosidad de la Asamblea de Parlamentarios catalanes y posterior telegrama de TARRADELLAS al presidente del Gobierno, A. SUARES, puede verse en L. LOPEZ RODO, Las autonomías, encrucijada..., op. cit., pp. 483 ss.
- (25) Como señala ALVAREZ CONDE, parece conveniente que la constitución formal de la Asamblea sea precedida de la negociación entre las fuerzas políticas presentes en ella (Las Comunidades Autónomas, op. cit., p. 125).
- (26) Piénsese, por ejemplo, en la posibilidad de consulta de la delegación con la Asamblea, salvo, claro está, se entienda que aquélla -una vez nombrados sus miembros- queda desvinculada de la Asamblea, actuando entonces más que como "delegada" como "representante" de ésta. En igual sentido E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit., p. 125.
- (27) Ambas cuestiones -dice ALVAREZ CONDE- deben regularse por acuerdo o Reglamento interno de la Asamblea (Las Comunidades Autónomas, op. cit., p. 125).
- (28) Los preceptos constitucionales sobre este tema quedaron desarrollados por las Normas Reglamentarias aprobadas por el Congreso (B.O.C., serie H, nº5, II, 8 de junio de 1.979). Puede verse una síntesis de las referentes a este "examen del proyecto" en R. ENTRENA, Comentarios a la Constitución, op. cit., pp. 1.578-1.579; y E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit., pp. 127-128. Este último autor analiza con algún detalle los problemas del examen del proyecto (op. cit., pp. 125 ss). Esas normas han sido sustituidas por los arts. 137 a 144 del vigente Reglamento del Congreso de los Diputados.
- (30) Por eso puede decir ENTRENA que el proyecto de Estatuto, elaborado por la Asamblea, "no es un acto jurídico perfecto, sometido tan sólo a la condición jurídica de su ulterior aprobación por las Cortes Generales, ni el Estatuto es una manifestación de la autonomía de la Comunidad" (Comentarios a la Constitución, op. cit., p. 1.578).

- (31) Posteriormente señalaremos la consecuencia de esta necesidad. Hay que advertir que el "acuerdo", en el caso de los Estatutos vasco y Catalán fue, más que nada, una constatación formal de los acuerdos previos a que se llegó entre el Gobierno y los partidos nacionalistas correspondientes, resultado de la negociación llevada a cabo en el Palacio de la Moncloa. En el caso del proyecto gallego, la participación parlamentaria fue más acusada, aunque luego el texto se modificó por acuerdo entre los partidos políticos, cuyos términos fueron de nuevo aceptados por la Comisión Constitucional.
- (32) *Comentarios a la Constitución*, op. cit., p. 1.577. En igual sentido, LEGUINA ("Las Comunidades Autónomas", cit, p. 767; hablando de "Estatuto pactado"); T. R. FERNANDEZ, "La organización territorial del Estado...", cit., p. 350; A. GUAITA, "Las regiones españolas antes y después...", cit., p. 1.205; G. TRUJILLO, "Federalismo y regionalismo...", cit. p. 30; J. TORNOS, "Los Estatutos de las Comunidades Autónomas...", cit, pp. 145 y 149 (se refiere al carácter paccionado como expresión de la voluntad estatal (Cortes Generales) y la de la CA (Delegación de la Asamblea y referéndum). La expresión más rotunda corresponde a CASTRO SOMOZA, para quien todo Estatuto es "ley paccionada", entendiéndose por tales "aquéllas que expresan un verdadero pacto entre el Estado y una instancia extraña al mismo, que requieren para su elaboración, modificación o derogación una actuación conjunta entre ambas partes", lo que implica una coparticipación del poder legislativo, establecida constitucionalmente, "Las leyes de las Comunidades Autónomas...", cit, p. 468.
- (33) "Comentario al art. 2" , cit. p. 73.
- (34) *Curso de Derecho Administrativo*, I, op. cit, p. 264. En parecidos términos, entiende TOMÁS VILLARROYA que el Estatuto "no puede considerarse como un pacto entre el Estado y aquéllas (las CCAA); pero en el curso de su formación existe un momento y dimensión de signo pactista" ("Las fuentes del Derecho en las Comunidades Autónomas", en el Vol. col. cit., *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, I, p. 144). Para J. DE ESTEBAN hablar de pacto es "sumamente discutible, puesto que el Congreso de los Diputados tiene siempre la última palabra" (*El régimen constitucional español*, op. cit., II, p. 367).
- (35) En la actualidad, es la Ley Orgánica 2/1.980, 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum (B.O.E. 23 de enero de 1.980), modificada parcialmente por la L.O. 12/1.980, 16 de diciembre (B.O.E., 24 de diciembre de 1.980) (L.O.M.F.). Para la regulación de este tema, véanse sus arts. 2º; 9, 1; y disposición transitoria segunda. Una síntesis del contenido de la Ley, en L. AGUIAR, "La Ley Orgánica de Referéndum: un comentario", *Rev. Facultad Derecho, Universidad Complutense*, nº58, 1.980, pp. 167-173. Lo que plantea la dudosa constitucionalidad de referéndum convocados antes de promulgarse, dicha L.O. sobre el tema véase E. ALVAREZ CONDE, "Las Comunidades Autónomas", cit. p. 129; y E. LINDE, "Anotaciones a los D.L. de convocatoria de los referenda autonómicos en el País Vasco y Cataluña", *Rev. D. Político, UNEC*, nº 5, 1.979-80, p. 113 ss; J. SALAS "Los Decretos-Leyes en la Constitución española de 1.978", Cívitas, Madrid, 1.979.

- (36) Esta posición fue defendida en el Senado por el Senador SANCHEZ AGESTA, Diario Sesiones Senado, nº54, 13 de septiembre de 1.978. En igual sentido se expresan otros autores como R. ENTRENA, Comentarios a la Constitución, op. cit., p. 1.579, y J. LEGUINA, "Las Comunidades Autónomas", cit. pp. 769-770.
- (37) El caso reciente del referéndum de aprobación del Estatuto gallego es significativo a este respecto. Téngase en cuenta que de un total de 2.178.898 electores, ejercieron su derecho de voto 614.218, de los que a favor del proyecto lo fueron 450.556; en contra, 121.448; en blanco, 28.381, y nulos, 13.833 (B.O.E. 10 de enero de 1.981). Quiere esto decir que el Estatuto de Galicia fue aprobado con el voto favorable de un 20, 74 % de la población gallega.
- (38) La Presidencia del Congreso de los Diputados dictó unas Normas Reglamentarias sobre la ratificación por el Pleno del Congreso de los proyectos de Estatutos de Autonomía (B.O.C., serie H, núm. 18-I, 20-XI - 1.979).
- (39) Esta opinión es defendida por G. TRUJILLO, "La regionalización del Estado", cit., p. 521; O. ALZAGA, La Constitución española de 1.978 op. cit., p. 880; E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit., p. 132. J. LEGUINA, "Las Comunidades Autónomas", cit., p. 770. VANDELLI, sin embargo, no considera convincente esta postura; a su juicio, esos defectos los evita el carácter preventivo de la intervención constitucional del Congreso (L'ordinamiento regionale spagnolo, cit., pp. 234-235).
- (40) Esta es la idea unánimemente aceptada por la Doctrina; así VANDELLI, op. cit., p. 255 (que, por cierto, record que en los casos vasco y catalán, la actuación de los Plenos se limitó a un trámite formal, sin ningún debate sobre el contenido); R. ENTRENA, Comentarios, op. cit., p. 1.580; L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit., p. 133; A. GUAITA, "Las regiones españolas antes y después...", cit, p. 610; J. TORNOS, "Los Estatutos de las Comunidades Autónomas...", cit, pp. 132-137; G. TRUJILLO, "Federalismo y regionalismo...", cit., pp. 30-33 ("La Constitución priva al Parlamento de una competencia fundamental para atribuir su ejercicio a sólo una de las Cámaras obligada a actuar de acuerdo con una representación de una Asamblea de Parlamentarios que ejercen la potestad estatutaria, no del Estado, sino de una Comunidad Autónoma" (cit, p. 32)).
- (41) Véanse las tesis defendidas, en ese sentido, por los senadores SANCHEZ AGESTA, OLLERO y DIEZ ALEGRIA (DSS, nº 54, 13 de septiembre de 1.978). Igualmente, J. TORNOS, "Los Estatutos de las Comunidades Autónomas", cit., pp. 136-137.
- (42) Sobre todos estos temas, véase C. OLLERO, DSS, nº54, 13 de septiembre de 1.978.
- (43) Lo cual implica que las Cortes pueden deliberar sobre el proyecto, como acertadamente dice ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas,

op. cit., p. 133, en contra de TORNOS, que no admite la posibilidad de un debate previo a la votación ("Los Estatutos de las CCAA...", cit. p. 136).

- (44) "Las leyes de las Comunidades Autónomas...", cit., p. 471.
- (45) Comentarios, op. cit., p. 1.581.
- (46) Diritto Regionale, Padua, 1.976, pp. 48 ss.
- (47) L'ordinamento regionale..., op. cit., pp. 237-238. Igualmente, J. TORNOS, "Los Estatutos de las Comunidades Autónomas...", cit., pp. 141-144; y M. MARTINEZ SOSPEDRA, Aproximación al Derecho Constitucional español..., op. cit. pp. 255-258. Véase, infra, epígrafe 4 de este capítulo.
- (48) T.R. FERNANDEZ, en Curso de Derecho Administrativo, I, op. cit., p. 263. Este autor pone de relieve que incluíse la inicial voluntad de la Comisión Constitucional es necesaria para que los trámites sigan.
- (49) En ese sentido, R. ENTRENA, Comentarios, op. cit., p. 1.581; T. R. FERNANDEZ, Curso de Derecho Administrativo, I, op. cit., p. 264, y J. LEGUINA, "Las Comunidades Autónomas", cit., p. 760. De ello extrae ENTRENA la consecuencia de que no se distingue entre el Estatuto y la L.O. que lo aprueba, pues aquél quedaría subsumido en ésta. Sin perjuicio de volver sobre el tema al abordar la naturaleza jurídica del Estatuto, creemos que la fórmula constitucional puede servir de apoyo justamente a la tesis contraria. En efecto, del art. 151, 2, 4º se deduciría que el Estatuto como tal es aprobado por las Cortes, y la promulgación real le confiere valor de ley (estatal).
- (50) Esta importante cuestión no fue contemplada en los debates constituyentes, siendo la Comisión Mixta Congreso/Senado quien introdujo este apartado 3 del art. 151, desarrollado por el art. 9, 2 y 3 L.O.M.R..
- (51) Es la operación que J. TORNOS denomina "restricción del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma"; sobre la problemática específica que comporta véase su artículo, cit., "Los Estatutos de las Comunidades Autónomas..." (pp. 138-140). En este sentido señala: "primero las Cortes Generales, mediante L.O., adecuan el proyecto de Estatuto al nuevo ámbito territorial. En este momento realizan una operación técnica, mediante la cuál no podrán realizar valoración alguna sobre el contenido del proyecto de Estatuto. Posteriormente, se procederá a su ratificación momento en el que se pronunciarán las Cámaras sobre el contenido del proyecto, y en caso de ser ratificado, se sancionará y promulgará por el Rey. No creo que la tramitación como L.O., a que se refiere el art. 9º, 2 de la L.O.M.R. pueda entenderse que suple el voto de ratificación y, en consecuencia, convierta el proyecto en ley... hasta ese momento

existe únicamente un proyecto y... el citado art. 9º, 2 especifica que la intervención de las Cortes Generales será a los solos efectos de su adaptación (la del proyecto) al nuevo ámbito territorial. Una vez ésto realizado, continuará la tramitación del proyecto por los cauces previstos hasta su conversión en ley, esto es, ratificación y sanción real" (cit., p. 139).

- (52) Para ALVAREZ CONDE lo lógico sería iniciar de nuevo todo el proceso (Las Comunidades Autónomas, op. cit., p. 130) del art. 151, véase, asimismo, R. ENTRENA, Comentarios..., op. cit., p. 1.583.
- (53) En ese sentido, E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit., p. 130; R. ENTRENA, Comentarios..., op. cit. p. 1.583, y G. PECES-BARBA, "El sistema de acceso especial: la vía del art. 151", cit. Este último autor, diputado socialista, ha llegado a decir: "Este artículo 9, 3 supone un intento de U.C.D. de impedir precisamente el resultado negativo del referéndum en Galicia, puesto que el voto negativo implica esperar cinco años antes de poder reiniciar el proceso" (art. cit.).
- (54) R. ENTRENA, Comentarios, op. cit., p. 1.583.
- (55) R. ENTRENA, Comentarios, op. cit., p. 1.583.
- (56) Este es, asimismo, el parecer común de los autores, con alguna excepción, por todos, E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit., pp. 134-135.
- (57) Sobre la mayoría exigida, véase el comentario a propósito del art. 151, 2, 4º.
- (58) El senador OLLERO criticó esta circunstancia por entender que "una fracción del cuerpo electoral nacional" compromete de "manera grave la soberanía del pueblo español, expresada por su representación más genuina" (DSS. mº54, 13 de noviembre de 1.978). Es curioso observar cómo parecidos argumento se utilizan para criticar el carácter previo o posterior a la decisión parlamentaria del referéndum.
- (59) La L.O.M.R. regula en su art. 9, 2 esta cuestión de manera uniforme con el referéndum anterior a que nos hemos referido y a cuyo comentario nos remitimos.
- (60) Es la misma fórmula empleada para el caso del referéndum previo, por lo que son válidas las consideraciones que allí hacíamos.
- (61) Debe tenerse en cuenta que habrá una intervención posterior de las Cortes para adaptar el Estatuto al nuevo ámbito territorial en caso de rechazo parcial del proyecto.
- (62) La forma de promulgación de los Estatutos Vasco, catalán y gallego ha sido:

"Don Juan Carlos I, Rey de España, a todos los que la presente vieren y entendieren Sabed: que las Cortes Generales han aprobado con el carácter de Orgánica y Yo vengo en sancionar la siguiente Ley". Tras el texto íntegro del Estatuto, se concluye.

"Por tanto, Mando a todos los españoles, particulares y autoridades, que guarden y hagan guardar la presente Ley Orgánica".

- (63) Sin perjuicio de la posible publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma respectiva (*Comentarios*, op. cit., p. 1.582).
- (64) E. ALVAREZ CONDE resume así las principales características del procedimiento estatutario del art. 151: a) Importancia de la negociación; b) Procedimiento "largo, prolijo, lleno de defectos y con importantes lagunas" que le convierten en "carrera de obstáculos"; c) Diferencia notoria con el procedimiento general para la elaboración y aprobación de las Leyes Orgánicas comunes; d) Su efecto es la consecución de la autonomía plena y la necesidad de someterse a la organización establecida en el art. 152 (*Las Comunidades Autónomas*, op. cit., p. 135).
- (65) Véase, L. LOPEZ RODO, *Las Autonomías, encrucijada...*, op. cit., pp. 63 ss; y R. ENTRENA, *Comentarios...*, op. cit., p. 1.583.
- (66) No contemplan el caso de Ceuta y Melilla, a las que -según ENTRENA- debe aplicarse el mismo art. 2º de las Normas Reglamentarias (p. 1.583).
- (66) bis Véase, J. DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, *El régimen constitucional español*, op. cit., II, p. 366.
- (67) R. ENTRENA, *Comentarios*, op. cit., p. 1.583.
- (68) En igual sentido LOPEZ RODO (*Las autonomías, encrucijada...*, op. cit., p. 65). En contra ENTRENA, para quien habrá de estarse a lo que disponga la ley de autorización de la constitución de la CA (*Comentarios...*, op. cit., p. 1.583).
- (69) Dice LOPEZ RODO que "no vemos la forma de colmar la laguna constitucional" (*Las autonomías, encrucijada...*, op. cit., p. 65).
- (70) Aplicando aquí la tesis de ENTRENA (p. 1.583).
- (71) A juicio de LOPEZ RODO, la omisión constitucional es justificable, puesto que si este supuesto fuera Gibraltar, el Estatuto sería negociado, y por tanto exigiría el "acuerdo" de Gran Bretaña (op. cit. p. 66).
- (72) Esta es también la opinión de ENTRENA (*Comentarios...*, op. cit., p. 1.583). Desde luego, nada impide que la propia L.O. de las Cortes regule la iniciativa y el procedimiento de redacción y aprobación

del Estatuto, como sostiene el profesor SANCHEZ AGESTA ("Comentario al art. 2, cit., p. 75). Incluso creemos que tal planteamiento es absolutamente correcto desde la óptica general del sistema constitucional, pues si no ha existido voluntariedad en el acceso por parte de la población, nada exige que ésta participe, a través de sus órganos representativos, en la elaboración del correspondiente Estatuto; sería, pues, las propias Cortes quien asumieran esa tarea, o al menos, designaron el órgano adecuado. Más radicalmente, LOPEZ RODO estima que "teniendo en cuenta que, según el art. 87, la iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, a - 1 Congreso y al Senado, se llega a la conclusión de que la elaboración del proyecto de Estatuto habrá de correr a cargo del Gobierno o de alguna de las Cámaras legislativas, sin posible intervención de las Corporaciones locales afectadas" (Las autonomías, encrucijada..., p. 67).

- (73) Para LOPEZ RODO, el proyecto debe ser elaborado por el Gobierno o alguna de las Cámaras legislativas, (art. 87) y su reforma por las Cortes mediante L.O. (art. 147, 3) (Las autonomías, encrucijada..., p. 72).
- (74) Entiendo que, aunque la Constitución no se refiera expresamente al tema, esa ampliación de competencias debe ir acompañada de una modificación estatutaria, si procede, en lo relativo a la organización de la CA, para acomodarla al esquema institucional del art. 152, 1.
- (74) J. DE ESTEBAN habla también de la utilización del art. 150. 3 para la "reforma encubierta" de los E. (El régimen constitucional español, op. cit., II, pp. 370-371. Sobre el tema véase también, en contra, S. MUÑOZ MACHADO, Derecho Público..., op. cit., I, pp. 311-312).
- (75) El proyecto de Estatuto de autonomía para Asturias exige sólo la aprobación por los tres quintos de los miembros de la Junta General del Principado y por las Cortes mediante L.O. Se trata -en opinión de LOPEZ RODO- de una concurrencia de dos voluntades, que privan a las Cortes de plena soberanía para aprobar la reforma del Estatuto en contradicción con los arts. 1º y 66 de la Constitución (Las autonomías, encrucijada..., cit, p. 66). No obstante, el procedimiento descrito resulta coherente con la lógica del sistema, pues no se olvide que si bien el E. fue aprobado por las Cortes, su elaboración correspondió a la Asamblea Mixta de Parlamentarios y miembros de la/s Duputación/es.
- (76) Como han señalado, entre otros, J. DE ESTEBAN, El régimen constitucional español, op. cit, II, p. 369; L. VANDELLI, L'ordinamento regionale..., op. cit, p. 240, y R. ENTRENA, Comentarios..., op. cit, p. 1600. Por otra parte los E. aprobados hasta la fecha prevén exactamente este requisito.
- (77) La no mención del tema en el art. 152, 2 puede deberse a que se acepta el carácter general, aplicable a todo E., del art. 147, 3; entendiendo el constituyente que bastaba con añadir la nota específica de los E. de autonomía plena. Incluso si se quiere buscar

razones más profundas, podríamos intentar encontrar una referencia a la distinción entre el E. y la Ley que lo aprueba; en tal caso, la alusión del art. 152, 2 sería absolutamente correcta y suficiente, puesto que sólo se refería al E. como tal, y no a la L.O. que lo había aprobado, la cual debería modificarse, según las normas generales, por otra L.O. posterior.

- (78) Esto explica, señala LOPEZ RODO, implica que la reforma supone una "facultad compartida entre los respectivos parlamentos y las Cortes Generales", lo que estaría en contradicción con la soberanía del pueblo español (art. 1º/66); en ese sentido recuerda que tal idea estaba presente en el E. de Murcia (art. 52), pero no se reconoció en el E. definitivo de 1932 (art. 32), ni en el E. vasco (art. 14), ni en el proyecto gallego (art. 33). De todo ello concluye con la necesidad de reformar el art. 152, 2 (Las autonomías, encrucijada..., cit, p. 51). En cuanto al carácter de norma general del art. 147, 3, creemos tiene importancia, por su aplicación a los E. elaborados de conformidad con el art. 144. Pues es claro que en estos casos, los procedimientos deberán quedar fijados en los E. mismos, con independencia de que su contenido pueda establecerse en ocasiones por las Cortes mismas a través de su L.O. de constitución o autorización de la C.A.
- (79) Estos trámites se contemplan sólo para el caso del referéndum previsto en el art. 152; nada se dice para el hipotético supuesto del art. 147, 3, por lo que cabe entender que, o bien deberían ser los propios E. quienes le regulen, o podría aplicarse analógicamente lo dispuesto en el art. 10 LOMR.
- (80) O a los regímenes forales privativos de los Territorios Históricos en el E.V.
- (81) En el E.V., la iniciativa y aprobación de la misma por el Parlamento Vasco; y en los EC y EG, expresamente sólo la iniciativa (aunque dadas las respectivas redacciones, tienen el mismo significado).
- (82) O a los regímenes forales privativos de los Territorios Históricos en el E.V.
- (83) Además de la bibliografía general, abordan con algún detalle el contenido estatutario E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit, pp. 110 ss; L. VANDELLI, L'ordinamento regionale spagnolo, op. cit, pp. 254 ss; R. ENTRENA, Comentarios..., op. cit, pp. 1590-1593; M. MARTINEZ SOSPEDRA, Aproximación al Derecho Constitucional..., op. cit, pp. 89-93; J. TORNOS, "Los Estatutos de las Comunidades Autónomas...", cit, pp. 153-158; J. TOMAS VILLARROYA, "Las fuentes del Derecho en las Comunidades Autónoma", cit, pp. 145. ss; J. DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español..., op. cit, pp. 373 ss; S. MUÑOZ MACHADO, Derecho Público..., op. cit, I, pp. 296-306; J.M. QUINTANA, Las autonomías y el título VIII de la Constitución, op. cit, pp. 51-61; M. MARTINEZ SOSPEDRA, L. AGUILÓ LUCIA, Lección

nes de Derecho Constitucional, II, Derecho Autonómico, op. cit, pp. 77 ss.

- (84) Esta última es la fórmula utilizada en los EV, EC y EG.
- (85) Con objeto de permitir una mayor libertad en esta cuestión a los redactores del E., el senador NOGUERA ROIG propuso su supresión (DDD, n°. 53, 12- IX-1978), no siendo aceptada.
- (86) Comentarios..., op. cit, p. 1591.
- (87) E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit, p. 111. Véase S. MUÑOZ MACHADO, Derecho Público..., op. cit, p. 111.
- (88) Esta ha sido la fórmula adoptada por los EV (arts. 2, 3, 8 y 37), EC (arts. 2 y 5) y EG (art. 2).
- (89) Recuérdese, p.e., el Condado de Treviño que perteneciendo administrativamente a la provincia de Burgos (Castilla-León), se encuentra geográficamente en la provincia de Alava (País Vasco).
- (90) El EC reconoce la comarca (art. 5°, 1); el EG se refiere a las "comarcas y parroquias rurales como entidades locales propias de Galicia" (art. 27, 2).
- (91) Recuérdese que el tema se planteó ya en algunos Entes preautonómicos, como Galicia, con la impugnación por la Coruña de la decisión de la Xunta de Galicia de fijar su sede en Santiago de Compostela. Los senadores SANCHEZ AGESTA e IGLESIAS CORRAL citaron, junto al caso de Galicia, el de Andalucía (DSS, n°. 53, 12-IX-1978).
- (92) DSS, n°. 53, 12-IX-1978. Se citaron Andalucía y Galicia.
- (93) Comentarios..., op. cit, p. 1592.
- (94) E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit, p. 112. La remisión es total en los EV y EG, el EC fija la sede del Parlamento y del Consejo ejecutivo, permitiendo sesiones del Parlamento en otros lugares, "en la forma y supuestos que la ley determine" (art. 30, 3), así como el establecimiento de los organismos, servicios y dependencias del Consejo ejecutivo "en diferentes lugares de Cataluña" (art. 37, 3).
- (95) Una consideración general en S. MUÑOZ MACHADO, "El Gobierno y la Administración regional", cit; y M. MARTINEZ SOSPEDRA, Aproximación al Derecho Constitucional..., op. cit, pp. 89-93.
- (96) Por eso dice TORNOS que los E. tienen un contenido esencialmente organizativo ("Los Estatutos de las Comunidades Autónomas...", cit, p. 154. En igual sentido, T.R. FERNANDEZ, Curso de Derecho Administrativo, op. cit, p. 261.

- (97) Véase, supra; lo dicho a propósito de los tipos de CCAA, y la bibliografía allí citada.
- (98) E. ARGULLOL, "Organización administrativa de las Comunidades Autónomas", cit, pp. 146 ss; R. ENTRENA, Comentarios..., p. 1594 (pp. 1593-1599); A. GUAITA, "Las regiones españolas antes y después...", cit, pp. 611 ss; J. LEGUINA, "Las Comunidades Autónomas", cit, pp. 770-774.
- (99) TERESI, Il Governo regionale, Milán, 1974, pp. 2 ss.
- (100) Para ENTRENA, ante la omisión constitucional, este contenido también se aplica a las CCAA constituidas en virtud del sistema especial de acceso del art. 144 y disp. transitoria quinta (Comentarios..., cit, p. 1599).
- (101) ENTRENA cita entre ellos los de jerarquía, desconcentración, descentralización, autonomía, autosuficiencia financiera, eficacia y coordinación (Curso de Derecho Administrativo, I, pp. 86 ss, y el apéndice "La Constitución. Principios constitucionales rectores de la organización y actuación de las Administraciones Públicas") . Asimismo, E. ARGULLOL, "Organización administrativa de las Comunidades Autónomas", cit, pp. 142 ss. Aparte de si tales principios son aplicables a todas las Administraciones Públicas o sólo a la Administración central del Estado (ver M. BAENA DEL ALCAZAR, "La ordenación de la Administración central y periférica y la actividad administrativa ", en el vol. col. La Administración en la Constitución, C.E.C., Madrid, 1980, pp. 55 ss), creemos que se refieren más a la organización administrativa que a la estructura de los órganos de gobierno. Aquí sí que la Const. limitaría el contenido de la autoorganización, y así, p.e., no cabría organizar los poderes de forma no democrática ni pluralista, pues el Estado (todo) es democrático y propugna el pluralismo político (art. 1,1). Véase, también J. TOMAS VILLARROYA, "Las fuentes del Derecho en las Comunidades Autónomas", cit, p. 148. E. ALVAREZ CONDE cita otros principios constitucionales que estima son aplicables -a mi juicio, con dudoso criterio- a todas las CCAA (Las Comunidades Autónomas, op. cit, pp. 115 ss).
- (102) Alianza Popular, en propuesta defendida por FRAGA y LOPEZ RODO (DSC, n°. 88, 14-junio-1978). Ver también LOPEZ RODO, Las autonomías, encrucijada..., op. cit.
- (103) En particular, la posibilidad de competencia legislativa. Volveremos sobre este tema con más detalle.
- (104) En ese sentido, R. ENTRENA, Comentarios..., op. cit, p. 1592; y J. TOMAS VILLARROYA, "Las fuentes del Derecho en las Comunidades Autónomas", cit, p. 148.
- (105) Desde luego, parece que, necesariamente, ha de haber un órgano ejecutivo. Asamblea Legislativa puede haberla o no, puesto que la Const.

ni la impone ni la prohíbe. Sobre esta cuestión, R. ENTRENA, Comentarios..., op. cit, p. 1592.

- (106) J. TOMAS VILLARROYA, "Las fuentes del Derecho en las Comunidades Autónomas", cit, p. 149.
- (107) En cierto sentido, J. TOMAS VILLARROYA, op. cit, p. 147.
- (108) Esta es la opinión mayoritaria; por todos, T.R. FERNANDEZ, Curso de Derecho Administrativo, I, op. cit, p. 262.
- (109) Por ejemplo, puede ser discutible si las CCAA de autonomía limitada pueden establecer un régimen presidencialista, cuando las de plena lo han de tener parlamentario; o un sistema electoral mayoritario, o asambleas bicamerales, cuando las C. de autonomía plena deben regirse por un sistema proporcional y tener Parlamentos unicamerales.
- (110) Realmente parece excesivamente reiterativa la mención constitucional a los "términos de la presente Constitución" como límite de los E. (art. 147, 1) y a la asunción de competencias "dentro del marco establecido en la Constitución" (art. 147, 2, d), lo que evidencia una preocupación de los constituyentes por dejar claro que no hay autonomía fuera de la Constitución.
- (111) Parece que sólo las asumidas en virtud de los arts. 148 y 149, y no las posibles en virtud del art. 150, cuya asunción sólo cabría en los términos de una L.O. ordinaria del Estado, instrumento aludido en el referido precepto constitucional; en igual sentido E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit, p. 114; E. GARCIA DE ENTERRIA, "El techo constitucional de las autonomías territoriales: in problema básico", EL PAIS, 7-8 marzo, 1979; J. TORNOS, "Los Estatutos de las Comunidades Autónomas...", cit, pp. 156-157; R. ENTRENA, Comentarios..., op. cit, p. 1593, y S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas de las CCAA, op. cit, pp. 36 ss. Estos dos últimos autores entienden que, dado el especial procedimiento de reforma de los E., la inclusión en ellos de las facultades del art. 150, 2 supondría la pérdida por el Estado de la disponibilidad de las facultades delegadas o transferidas. Otro tema es el de las materias que constitucionalmente pueden asumirse en los E., pero requieren una L.O. previa que establezca los principios básicos de su regulación. A juicio de S. MUÑOZ MACHADO, op. cit, pp. 43 a 46 y J. TORNOS, "Los Estatutos de las Comunidades Autónomas...", cit, p. 157, la C.A. puede asumir estatutariamente esas competencias "en blanco", es decir, no fijando su contenido, debiendo esperar a la L.O. estatal para desarrollar sus principios. Diferente cuestión es la de si la C.A. puede legislar sin esperar a esa L.O. En la segunda parte abordaremos estos problemas.
- (112) L. COSCULLUELA, "La determinación constitucional de competencias de las Comunidades Autónomas", en La Constitución española y las fuentes del Derecho, op. cit, pp. 570 ss, I. M. MARTINEZ SÓSPEDRA-L.

AGUILO LUCIA, Lecciones de Derecho Constitucional, II, Derecho Autonómico, op. cit, pp. 82-83.

- (113) E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit, p. 114; y R. ENTRENA, Comentarios..., op. cit, p. 1593. Se trataría de "intentar evitar frustraciones postestutarias como consecuencia de que no se siga el procedimiento adecuado para el traspaso de consecuencias" (MARTIN TOVAL, DSC, n°. 88, 14-junio-1978).
- (114) Disp. t°. 6° y 7° EC; disp. trans. 2° a 5° EV; disp. trans. 4° y 5° EG. Por sendos R.D 1660/1980, 31-julio (BOE, núm. 207, 28-VIII-1980) y R.D. 2339/1980, de 26-septiembre (BOE, núm. 263, 1-XI-1980) se han aprobado las normas de funcionamiento de las Comisiones Mixtas y de traspaso de servicios del Estado a Cataluña y País Vasco, respectivamente.
- (115) Véase, supra, epígrafe 2.B de este capítulo.
- (116) J.L. CASTRO SOMOZA, "Las leyes de las Comunidades Autónomas...", cit, p. 478.
- (117) EC (arts. 43 a 55, Tit. III); EV (arts. 40 a 45, Tit. III); EG (arts. 42 a 55, Tit. IV).
- (118) EC, art. 34, 1; EV, art. 28, a; EG, art. 10, c.
- (119) EC, art. 3; EV, art. 6; EG, art. 5.
- (120) EC, art. 4; EV, art. 5; EG, art. 6.
- (121) EC, art. 27, 1 y 2; EV, art. 22; EG, art. 35.
- (122) EC, arts. 2° y 5°.
- (123) EC, art. 46; EV, art. 41; EG, art. 47.
- (124) EV, art. 37 y disp. adic. primera.
- (125) Como dice T.R. FERNANDEZ, el E. se reduce al "ámbito de la organización de las Comunidades Autónomas", con la "correslativa exclusión de los mismos de toda parte dogmática o contenido material" (Curso de Derecho Administrativo, I, op. cit, p. 261). En igual sentido, J. DE ESTEBAN, El régimen constitucional español, op. cit, II, p. 373.
- (126) EV, art. 9°, 1; EC, art. 8°, 1; EG, art. 4°, 1.
- (127) EV, art. 9°, 2; EC, art. 8°, 2; EG, art. 4°, 2. Los dos últimos E. transcriben el art. 9, 2 Const.
- (128) Así, en Italia PALADIN, Diritto Regionale, Padua, 1979, pp. 39 ss, y

- E. ARGULLOL, La vía italiana a la autonomía regional, I.E.A.L., Madrid, 1977, pp. 211 ss; en España, J. TORNOS, basándose en el carácter político de las Comunidades Autónomas, y siempre que se adopten dentro de la Const. ("Los Estatutos de las Comunidades Autónomas...", cit, pp. 157-158; y J. TOMAS VILLARROYA; "Las fuentes del Derecho en las Comunidades Autónomas", cit, p. 151. Ver también S. MUÑOZ MACHADO, Derecho Público..., op. cit, I, pp. 302-306.
- (129) Como señala TOMAS VILLARROYA; véase, su trabajo, cit, pp. 151 ss.
- (130) J. TOMAS VILLARROYA, "Las fuentes del Derecho en las Comunidades Autónomas", cit, p. 152.
- (131) J. TORNOS, "Los Estatutos de las Comunidades Autónomas", cit, p. 158. Véase, EV, art. 9º 2; EC, art. 8; EG, art. 4º, 3 (derechos de los emigrantes).
- (132) Véase, J. TOMAS VILLARROYA, "Las fuentes del Derecho en las Comunidades Autónomas", cit, pp. 153 ss; S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas, op. cit, pp. 69 ss, y Derecho Público..., op. cit, I, pp. 288-290; J. SALAS, Los Decretos-Leyes en la Constitución española de 1978, op. cit, pp. 133 ss. El EC, art. 33, 1, permite la delegación legislativa en el Gob. catalán, en los mismos términos que en el supuesto de delegación de las Cortes en el Gob. estatal; no menciona el tema de los Decretos-leyes (sí lo hacía en el primer proyecto, art. 32, 2). El EV no menciona el tema. El EG admite la delegación legislativa con igual fórmula a la del EC (art. 10, 1, a), y no alude a la cuestión de los Decretos-leyes.
- (133) Véase. L. VANDELLI, L'ordinamento regionale spagnolo, op. cit, pp. 237-238; J. TORNOS, "Los Estatutos de las Comunidades Autónomas...", cit, pp. 158-167; y M. MARTINEZ SOSPEDRA, Aproximación al Derecho constitucional español, op cit, pp. 250-256.
- (134) A mayor abundamiento, art. 32, 1 LOTC.
- (135) Ya señalamos con anterioridad, la incongruencia que supone la escasa participación del Senado, configurada constitucionalmente como Cámara de representación territorial.
- (136) Véase, sobre esta cuestión, supra, epígrafe 2. A).
- (137) Esta forma de control ha sido introducida por la LOTC, pues no aparece prevista en la Const., aunque su exigencia podría en algún caso deducirse de ésta (en concreto, MARTINEZ SOSPEDRA cita el supuesto del art. 95; Aproximación al Derecho constitucional..., op. cit, p. 254).
- (138) Esta es, por lo demás, la opinión común; así L. VANDELLI, L'ordinamento regionale spagnolo, op cit, pp. 237-238, y M. MARTINEZ SOSPEDRA,

Aproximación al Derecho constitucional..., op. cit, p. 256. VANDELLI, además, juzga favorablemente la fijación de ese momento, por cuanto -dice- evita situaciones políticas embarazosas (op. cit, p. 237) puesto que el Tribunal Constitucional no valora textos aprobados ya popularmente.

- (139) L. VANDELLI, L'ordinamento regionale spagnolo, op. cit, p. 239.
- (140) Aproximación al Derecho constitucional español..., op. cit, p. 256.
- (141) Véase L. VANDELLI, L'ordinamento regionale spagnolo, cit, p. 242.
- (142) Véase la enumeración de autores que sostiene la tesis y sus argumentos en L. VANDELLI, L'ordinamento regionale spagnolo, op. cit, p. 243, y nota 20.
- (143) Los autores defensores de esta tesis y sus argumentos, en L. VANDELLI, L'ordinamento regionale spagnolo, op. cit, pp. 244-246.
- (144) En ese sentido, L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit, pp. 368-369; J. LEGUINA, "Las Comunidades Autónomas", cit, pp. 759 ss; J. TORNOS, "Los Estatutos de las Comunidades Autónomas..", cit, p. 169; J. TOMAS VILLARROYA, "Las fuentes del Derecho en las Comunidades Autónomas", cit, p. 142; J.M. MARTIN OVIEDO, "Tipología, jerarquía y producción de las normas en la Constitución española", en la obra col. La Constitución española y las fuentes del Derecho, cit, II, pp. 1300-1301; M. MARTINEZ SOSPEDRA-L. AGUILLO LUCIA, Lecciones de Derecho Constitucional, II, Derecho Autonomico, op. cit, pp. 63-64. Véase, además sobre el tema J. DE ESTEBAN, El régimen constitucional español, op. cit, II, pp. 371-373; F. MODERNE-P. BON, Les autonomies regionales..., op. cit, p. 84; J.M. QUINTANA, Las autonomías y el título-VIII de la Constitución, op. cit, pp. 29-33; G. TRUJILLO, LOAPA y Constitución, op. cit, pp. 37-50.
- (145) Sistema político..., op. cit, p. 369.
- (146) Entiende el prof. LOPEZ RODO que la afirmación constitucional (art. 147, 1) de que el Estado "reconoce" al E. como parte de su ordenamiento jurídico, supone que "reconoce algo que en cierto modo le es ajeno, algo que tiene un origen extrínscico, y que precisa, por tanto, de un reconocimiento estatal (Las autonomías, enunciada..., op. cit, p. 114). Creemos que tal planteamiento adolece de un excesivo formalismo, sobre todo afirmando en términos generales, sin distinguir entre tipos de E.; desde luego, puede encontrar algún apoyo en una no muy precisa redacción constitucional, que quizá trate de aludir a las peculiaridades de formación del E., pero que en todo caso no consideramos que niegue la naturaleza estatal del E.
- (147) Como afirma J. TOMAS VILLARROYA, "Las fuentes del Derecho en las

Comunidades Autónomas", cit, p. 146. A. SANTIAGO ARNALDOS, la denomina "Constitución territorial", "El Estatuto de Autonomía, constitución territorial", Hoja del Lunes, Murcia, 18-VII-1980, p. 3. Por eso, en cuanto el E., concreta las previsiones autonómicas de la Const. y sujeto sólo a ella, tiene cierto rango cuasiconstitucional (L. LOPEZ RODO, *Las autonomías, encrucijada...*, op. cit, p. 114; y, en cierto modo, BERMEJO VERA, "El principio de reserva legal en las Comunidades Autónomas", en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, op. cit, p. 373.

- (148) Como señalan T. R. FERNANDEZ, *Curso...*, op. cit, p. 265; R. ENTRENA, *Comentarios...*, op. cit, p. 1590, y J. BERMEJO VERA, "El principio de reserva legal...", cit, p. 373. En general, G. MIELE, *La Regione*, op. cit, y D. SERRANI, "Momenti costituenti e statuti regionali fra innovazione e tradizione", *Riv. Trim. Dir. Pubblico*, 1972, n°. 2, pp. 600 ss. T.R. FERNANDEZ estima, en consecuencia con sus planteamientos previos, que esa superioridad lo es sólo "ad intra", en el interior del microsistema normativo de la C.A., pues, "ad extra", los E. tienen igual fuerza en cuanto leyes (fuentes primarias) directamente ordenadas a la Const. (*Curso...*, op. cit, p. 265).
- (149) *Sistema político...*, op. cit, p. 369.
- (150) J. TOMAS VILLARROYA, "Las fuentes del Derecho en las Comunidades Autónomas", cit, p. 142; y E. ALVAREZ CONDE, *Las Comunidades Autónomas*, op. cit, p. 108.
- (151) Esta es la tesis de L. SANCHEZ AGESTA, *Sistema político...*, op. cit, p. 368; L. LOPEZ RODO, *Las autonomías, encrucijada...*, op. cit, p. 111; J. TOMAS VILLARROYA, "Las fuentes del Derecho en las Comunidades Autónomas", cit, pp. 143 ss; T. QUADRA SALCEDO, "La Ley en la Constitución; Leyes Orgánicas", *REDA*, n°. 24, enero-marzo, 1980, p. 61; E. ALVAREZ CONDE, *Las Comunidades Autónomas*, op. cit, p. 107; J.A. GONZALEZ CASANOVA, "Los Estatutos de Autonomía y el principio de autogobierno", p. 130; M. MARTINEZ SOSPEDRA, *Aproximación al Derecho constitucional español...*, op. cit, p. 84. Por el contrario, otra dirección doctrinal entiende que el E. se funde con la L.O. que le aprueba, constituyendo un texto normativo único: R. ENTRENA, *Comentarios...*, op. cit, pp. 1588-1589; O. ALZAGA, *La Constitución española de 1978...*, op. cit, pp. 854-855; L. VANDELLI, *L'ordinamento regionale spagnolo*, op. cit, p. 251; J. LEGUINA, "Las Comunidades Autónomas", cit, p. 760; y C. MARTINEZ ESTERUELAS, F. DIEZ MORENO y J. SERNA MASIA, *Estudios jurídicos sobre el Estatuto Vasco*, Madrid, 1980, pp. 30-31.
- (152) J. TOMAS VILLARROYA, "Las fuentes del Derecho en las Comunidades Autónomas", cit, p. 143. También, ZANOBINI, *Corso di Diritto Amministrativo*, 1952, I, pp. 68 ss; y BOADA, cit, en DE SIERVO, *Gli Statuti delle Regioni*, 1974, p. 79.
- (153) Entiéndase bien que la calificación del E. que buscamos lo es, en cuanto norma jurídica que se ha integrado en el ordenamiento esta-

tal; es decir, si se trata de una norma territorial o regional (imputable a la C.A.), o norma pactada (imputable a la voluntad concorde del Estado y la C.A.) que el E. reconce posteriormente como suya (tesis a la que apunta LOPEZ RODO; ver, supra, nota 146), o si, por el contrario, estamos ante una norma directamente imputable al Estado, aunque tenga ciertas peculiaridades.

- (154) L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit, p. 369.
- (155) La afirmación es común a todos los autores que diferencian entre E. y L.O. que le aprueba; por todos E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit, p. 107; R. ENTRENA, cit, p. 1589; y J.M. MARTÍN OVIEDO, cit, pp. 1300-1301.
- (156) Véase L. VANDELLI, L'ordinamento regionale spagnolo, op. cit, pp. 250-251; G. TRUJILLO, LOAPA y Constitución..., op. cit, p. 43.
- (157) L'ordinamento regionale spagnolo, op. cit, p. 251. En igual sentido, L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit, p. 369; T.R. FERNANDEZ, Curso..., op. cit, p. 264; J. TORNOS, "Los Estatutos de las Comunidades Autónomas...", cit, p. 168; E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit, p. 109; J. RAMALLO, "Incidencia de la Constitución española de 1978 en materia de fuentes normativas de las Comunidades Autónomas", en el vol. col. Hacienda y Constitución, IEF, Madrid, 1979, p. 88.
- (158) Sobre sus diferencias con los tipos de E. italianos, véase la acertada síntesis de L. VANDELLI, L'ordinamento regionale spagnolo, op. cit, pp. 251 ss.
- (159) L. VANDELLI, L'ordinamento regionale spagnolo, op. cit, pp. 247 ss; R. ENTRENA, Comentarios..., op. cit, pp. 1588-1590; T.R. FERNANDEZ, Curso..., op. cit, pp. 262 ss; J. DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit, II, p. 372; G. TRUJILLO, LOAPA y Constitución, p. 43; S. MUÑOZ MACHADO, Derecho Público..., op. cit, I, pp. 285 y 287.
- (160) Véase la opinión de VANDELLI sobre la naturaleza de la actuación de las Cortes (L'ordinamento regionale spagnolo, op. cit, pp. 248-249).
- (161) Como señala ENTRENA, Comentarios..., op. cit, pp. 1589-1590.
- (162) La expresión es de T.R. FERNANDEZ, Curso..., op. cit, p. 264. En igual sentido se expresan la casi totalidad de los autores; véase L. SANCHEZ AGESTA, "Comentarios al art. 2º", cit, p. 73 ("especie de pacto"); J. TORNOS, "Los Estatutos de las Comunidades Autónomas...", cit, pp. 146-153, y 148 ("normas de elaboración pactada"); L. LOPEZ RODO, Las autonomías, encrucijada..., op. cit, p. 114; J. TOMAS VILLARROYA, "Las fuentes del Derecho en las Comunidades Autónomas", cit, p. 144 ("momento y dimensión pactistas"); R. ENTRENA, Comentarios..., op. cit, p. 1590; J. LEGUINA, "Las Comunidades Autónomas", cit, p. 760; A. GUAITA, "Las regiones españolas antes y después...", cit, pp. 1205 ss; G. TRUJILLO, "Federalismo y regiona-

- lismo...", cit, p. 30 ("procedimiento paccionado"), y T. QUADRA SALCEDO, "La Ley en la Constitución: leyes orgánicas", cit, pp. 62 ss. Este último autor destaca el sentido político del pacto, de forma que el E. supondría una especie de pacto entre el Estado y las nacionalidades y regiones en que se fijan las condiciones en que acceden a su autonomía (p. 62); desde esa perspectiva, la L.O. de aprobación del E. sería la "cobertura jurídica de un pacto previo" (p. 64).
- (163) Como señalan R. ENTRENA, Comentarios..., op. cit, p. 1590, y J. TOMAS VILLARROYA, "Las fuentes del Derecho en las Comunidades Autónomas", cit, p. 144. La afirmación más rotunda del carácter de "ley paccionada" de todo E. se encuentra en J.L. CASTRO SOMOZA, "Las Leyes de las Comunidades Autónomas...", cit, p. 468, entendiendo por tales leyes aquellas "que expresan un verdadero pacto entre el Estado y una instancia extraña al mismo, que requiere para su elaboración, modificación o derogación una actuación conjunta entre ambas partes" (p. 468).
- (164) Por eso no podemos compartir la tesis de CASTRO SOMOZA de que "los E. no son imputable, de un modo exclusivo, a los órganos que ejercen la potestad legislativa del Estado, sino que la actuación de éstos está condicionada por la participación decisiva de los órganos legislativos regionales" (cit, p. 468). Tal afirmación ha de reputarse como profundamente inexacta, pues -sin ahondar en otras razones- cuando se elabora el E. no existen tales "órganos legislativos regionales", que precisamente nacen en el propio E.
- (165) T.R. FERNANDEZ, Curso..., cit, p. 264; y F. MODERNE-P. BON, Les autonomies régionales..., op. cit, p. 84.
- (166) Como afirman, entre otros, M. MARTINEZ SOSPEDRA, Aproximación al Derecho Constitucional español..., op. cit, p. 85; M. MARTINEZ SOSPEDRA-L. AGUILLO LUCIA, Lecciones de Derecho Constitucional, II, Derecho Autonomico, op. cit, p. 67; T.R. FERNANDEZ, Curso..., op. cit, p. 265; G. TRUJILLO, LOAPA y Constitución, op. cit, pp. 37 a 43 y S. MUÑOZ MACHADO, Derecho Público..., op. cit, I, pp. 281-288, en esp. 283.
- (167) Esta última es la tesis de M. GERPE, "Las Comunidades Autónomas en la Constitución española de 1978", cit, pp. 70-71; en contra, L. VANDELLI, L'ordinamento regionale spagnolo, op. cit, pp. 247 ss; T. R. FERNANDEZ, Curso..., op. cit, p. 264; y R. ENTRENA, Comentarios..., p. 1588.
- (168) Todos los trabajos citados en el presente capítulo abordan, en alguna medida este tema; le dedican mayor atención, LOPEZ RODO, "Apuntes de Derecho Administrativo", I, Curso 1979-80, y Las autonomías, encrucijada..., op. cit, pp. 114 ss; R. ENTRENA, Comentarios..., cit, p. 1590; J. TORNOS, "Los Estatutos de las Comunidades Autónomas...", cit, pp. 146-153, y 168; T. R. FERNANDEZ, Curso..., op. cit, p. 265; T. QUADRA SALCEDO, "Las leyes en la Constitución: las leyes orgánicas", cit, pp. 63 ss; S. MUÑOZ MACHADO, Derecho Público..., op. cit, I, pp. 288-296; G. TRUJILLO, LOAPA y Constitución, op. cit, pp. 43-50;

y M. MARTINEZ SOSPEDRA-L. AGUILO LUCIA, Lecciones de Derecho Constitucional, II, Derecho Autonómico, op. cit, pp. 67-71.

- (169) J. TORNOS, "Los Estatutos de las Comunidades Autónomas...", cit, p. 169; J. LEGUINA, "Las Comunidades Autónomas", cit, p. 760; E. GARCIA DE ENTERRIA, "La primacía normativa del título VIII de la Constitución", cit, pp. 277 ss y S. MUÑOZ MACHADO, Derecho Público..., op. cit, I, pp. 288-290.
- (170) A. ARNALDOS, "El Estatuto de Autonomía, constitución territorial". cit, y bibliografía citada, supra, en la nota 147; dice a este respecto BERMEJO VERA, cit, p. 373 que el E. constituye una "especie de 'prolongación' del valor y función del texto constitucional en el ámbito espacial de la respectiva Comunidad Autónoma", permitiendo trasladar con toda normalidad a esos ámbitos territoriales los esquemas formales de organización del poder estatal.
- (171) Como parecen hacer TORNOS ("Los Estatutos de las Comunidades Autónomas...", cit, p. 168), y L. LOPEZ RODO, "Apuntes...", cit.
- (172) Y, por lo tanto, debemos entender que el E. es superior a la L. ordinaria, en cuanto que no puede ser derogada por ésta puesto que existe un ámbito reservado a la L.O. (art. 81. 1 Const), como reconoce el TC (S. 13-II-81, sobre L.O.E.C.E.; BOE, 24-II-81, p. 22), y se encuentra amparado por el recurso de inconstitucionalidad. En ese sentido, LOPEZ RODO, "Apuntes...". Otra tendencia estima que L.O. y L. ordinaria tienen igual rango; véase J. BERMEJO VERA, "Las fuentes del Derecho en la Constitución española de 1978", en "Estudios sobre la Constitución española de 1978", op. cit, pp. 235-253; T.R. FERNANDEZ, Curso..., op. cit; E. LINDE, "Competencia o jerarquía en la posición de las L. O. en el ordenamiento jurídico: a propósito del art. 28 de la LOTC" R.A.P., n.º. 91, enero-abril, 1980, pp. 107-125; J. GALVEZ MONTES, "El ámbito material y formal de las L.O.", en "La Constitución española y las fuentes del Derecho", op. cit; D. RIVERO YSERN, y J.L. CASCAJO, "Consideraciones sobre las Leyes Orgánicas", en La Constitución española y las fuentes del Derecho, op. cit; J.A. SANTAMARIA, "Las leyes orgánicas", Rev. Dep. D. Político, U.N.E.D., n.º. 4, 1979; F. SO-SA WAGNER, "Aproximación al tema de las Leyes Orgánicas", R.E.D.A., n.º. 21, 1979, y en La Constitución española y las fuentes del Derecho, op. cit.
- (173) Como señala T. QUADRA SALCEDO, "Las leyes en la Constitución...", cit, p. 63; en cierto modo, en contra, R. ENTRENA, Comentarios..., op. cit, p. 1590.
- (174) Esta circunstancia es puesta de relieve por todos los autores; así, L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit, p. 369; R. ENTRENA, Comentarios..., op. cit, p. 1590, o L. LOPEZ RODO, Las autonomías, encrucijada..., op. cit, pp. 114 ss, y "Apuntes...", cit.
- (175) En ese sentido, debería matizarse la opinión de LOPEZ RODO, Las autonomías, encrucijada..., op. cit, p. 115 (véase sus argumentaciones).

- (176) R. ENTRENA, Comentarios..., op. cit, p. 1590.
- (177) Como afirma LOPEZ RODO, Las autonomías, encrucijada..., cit, pp. 115-116.
- (178) El TC ha conocido un recurso que pretendía fuese declarada la inconstitucionalidad de determinados arts. de la LOECE, por estimarles contrarios a las competencias estatutarias en materia de educación; véase sobre este punto, la interesante STC de 13-febrero-1981, II, 26 a 28.
- (179) Como apuntan certeramente autores como S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas, op. cit, pp. 37-46, o T. QUADRA SALCEDO, "Las leyes de la Constitución...", cit, p. 66. Ambos contemplan los casos de asunción estatutaria de comp. "en el marco de una L.O." y conforme a la delegación o transferencia del art. 150, 2. Véase, supra, nota 111.
- (180) Las Potestades legislativas de las Comunidades Autónomas, op. cit, pp. 36 ss. Por eso dijimos anteriormente que la subordinación exclusiva de los E. a la Constitución lo era en principio; pues claro, que subordinándose originariamente a la Const., quedaban subordinados de forma derivada a las L.O. que la propia Const. determina.
- (181) Lo que T. QUADRA SALCEDO denomina "enajenación de competencias", ("Las leyes en la Constitución...", cit, p. 65).
- (182) La reciente STC sobre la LOECE (13-febrero-1981) ha puesto de manifiesto no sólo la constitucionalidad, sino la "necesidad" de una L.O. que desarrolle detalladamente el contenido de un derecho constitucional (art. 81, 1), pues tal "reserva" de L.O. afecta a la igualdad de derechos de todos los españoles (art. 139) y, por tanto la "regulación de las normas básicas" que la garanticen es competencia exclusiva del Estado (art. 149, 1, 1º) (II, 28).
- (183) En ese sentido se manifiesta, p.e., T. QUADRA SALCEDO, "Las leyes en la Constitución...", cit, p. 65. Por el contrario, S. MUÑOZ MACHADO, ante la regulación por los E. "per saltum" de determinadas materias en ausencia de una ley estatal previa (justicia, orden público, etc), la considera como "no incorrecta" ("La interpretación estatutaria del sistema constitucional de distribución de competencias", Rev. Departamento Derecho Político, U.N.E.D., 1979-80, n.º 5, p. 68). El citado autor contempla la hipótesis de que la posterior L.O. derogara o modificara lo establecido en el E; tras ofrecer diferentes criterios de interpretación (p. 68), concluye señalando que la interpretación del E. vincula a las leyes estatales posteriores (p. 69), puesto que ha sido asumida por el propio legislador estatal al aprobar el E., estando en presencia de un supuesto de "fidelidad al sistema". Este planteamiento puede, en efecto, resolver el problema, sin perjuicio de que presenta contradicciones con anteriores opiniones de su autor, a que

hemos hecho referencia en repetidas ocasiones.

- (184) Este supuesto es quizá el más típico, pero no el único; podrían citarse también los de la organización de la justicia (arts. 122 y 152, 1); las leyes relativas a los derechos fundamentales y libertades públicas (art. 81 y 149, 1); o la alteración de los límites provinciales. (art. 141, 1).
- (185) Como señala L. LOPEZ RODO, Las autonomías, encrucijada..., cit, p. 116.
- (186) Esta es la opinión de J. TORNOS, "Los Estatutos de las Comunidades Autónomas...", cit, p. 157; y S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas, op. cit, pp. 36-47. Este autor dice que los E. podrían, p.e., atribuir a la C.A. competencias para crear policías autóctonas "en los términos que establezca la correspondiente ley orgánica" (Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas, op. cit, p. 44). Claro que esa "espera", sobre todo si es producto de una actitud consciente del Estado, no promulgando la L.O., puede invalidar en esos puntos la competencia. Y quizá sea éste el espíritu constitucional; o, por el contrario, la autonomía que la Const. proclama como principio de organización, puede entenderse que es contrario a tales prácticas obstruccionistas. La situación puede resolverse, bien mediante legislación de desarrollo estatutario (nos referiremos al tema con posterioridad) o regulando materialmente la cuestión en el propio E. (véase, nota 187 y texto correspondiente).
- (187) No obstante, si un E. se redacta en esos términos, y no se alega inconstitucionalidad, adquiere plena vigencia, con lo cual el problema se presenta en casos concretos, que no pueden ignorarse, por el legislador estatal, cuando promulgue la L.O. que le impone el mandato constitucional.
- (188) En consecuencia, debería llegarse a fórmulas de compromiso, como pudiera ser dictar la L.O., respetando las situaciones estatutarias concretas de otro signo, o negociar con las CCAA su modificación.
- (189) Como dice el prof. SANCHEZ AGESTA ("La jerarquía normativa en la Constitución de 1978", en La Constitución española y las fuentes del Derecho, op. cit, p. 1902).
- (190) Por esa razón, aludiremos nuevamente a ellas en la segunda parte del presente trabajo.
- (191) Sobre la JTC en relación con los E., véase el capítulo siguiente.

CAPITULO CUARTO

LOS CARACTERES GENERALES DE LA ORGANIZACION TERRITORIAL DEL ESTADO EN EL DESARROLLO CONSTITUCIONAL.

1. IDEAS GENERALES.

En las páginas que anteceden hemos tenido ocasión de - apuntar algunas de las previsibles disfuncionalidades del sistema autonómico, derivadas de sus mismos caracteres generales. En concreto, las consecuencias de una indefinición del Estado, tanto - conceptual como en el aplazamiento constitucional de su construcción definitiva, así como el fundamentar ésta sobre la base del principio de voluntariedad o dispositivo, que llevado a sus últimos extremos podría organizar un Estado asimétrico temporal y espacialmente, es decir, basado en un mapa heterogéneo de CCAA e incluso de provincias aisladas (según se hiciera o no uso del derecho de la iniciativa autonómica), que podrían constituirse en momentos distintos y con muy diversos grados de competencias y de - organización, todo ello lógicamente con un elevado coste en la - eficacia de los servicios públicos y aun en la consolidación misma del sistema constitucional (1). Al mismo tiempo la Constitución había preferido en muchos temas la imprecisión y la ambigüedad - conceptuales; y ello tanto en materia de principios (contenido - mismo de la "autonomía" de las nacionalidades regiones; fijación de sus límites; relaciones con el principio de unidad;..) como - en problemas concretos de técnica jurídica, aunque con-trascendencia política indudable, especialmente en relación con las competencias: ¿Pueden las CCAA disponer de potestades legislativas? ¿Son posibles competencias "exclusivas" de las CCAA? ¿Los conceptos constitucionales de "bases", "normas básicas", "legislación básica" u otras semejantes tienen idéntico significado jurídico? ¿La Constitución ampara competencias compartidas? ¿Y concurrentes? ¿Qué alcance tienen las cláusulas de residualidad y prevalencia normativa contenidas en el art. 149.3? Se trata de interro

gantes para los que no hallamos cumplida respuesta en el texto - constitucional; y sin embargo, es ésta precisa para una adecuada ordenación autonómica. Por otra parte, los Estatutos de autonomía que fueron aprobándose no resolvieron satisfactoriamente todas estas cuestiones, ahondando incluso algunas, como en el tema de la exclusividad de las competencias; y en todo caso, el método de elaboración de estos E, basado en las continuas negociaciones unilaterales entre los representantes del poder central y los de cada territorio, en un tira y afloja incluso fuera de las sedes naturales de negociación de un Estado parlamentario (recuérdese la elaboración "pactada" de los E. vasco y catalán entre el Gobierno central y los partidos nacionalistas) no era el más apropiado para construir el Estado autonómico desde una perspectiva global y armónica. Como era previsible, ese sistema de "pujas autonómicas" de que ha hablado el profesor DE ESTEBAN (2), no podía sino conducir a tensiones notables (piénsese en la elaboración de los Estatutos Gallego y Valenciano) y a sensaciones de "agravio comparativo" (especialmente visible en el referéndum de iniciativa autonómica en Andalucía), además de poner en manifiesto acontecimientos, como la negativa de Segovia a integrarse en una Comunidad Autónoma aglutinante de Castilla y León. Todo ello dio origen a innegables "elementos de irracionalidad del proceso autonómico" (3), cuya incidencia en la estabilidad misma del sistema constitucional no puede menospreciarse.

Pues bien, el TC ha dado respuestas certeras a algunas de las cuestiones jurídicas planteadas; pero con todo, los problemas políticos de fondo - ¿Qué Estado se quiere y cómo se desea construirle? - escapaban a una pura intervención técnico-jurídica. Es más, un constitucionalista sevillano, CRUZ VILLALON, en un estimable trabajo (4) ha llegado a afirmar que "nuestra Constitución ha operado una desconstitucionalización de la estructura del Estado", de modo que puede "afirmar(se), con absoluto rigor, que este país carece de Constitución en un aspecto tan fundamental como el de la estructura del Estado" (5); conclusión a la que llegaba par

tiendo del hecho, indiscutible, de que el texto fundamental remita realmente la construcción del sistema autonómico a un conjunto disperso de disposiciones legislativas de diverso rango, desde los Estatutos, las leyes orgánicas o delegación, a leyes de armonización. Quizá estos planteamientos se situán en la base de una idea que fue abriéndose paso entre la doctrina y la propia clase política: la necesidad de llegar a una acuerdo que clarificara el conjunto de sistemas autonómicos, desarrollando la Constitución, y en cuanto tal, con un alcance semiconstituyente. A esfuerzo jurisprudencial y político en este sentido nos referimos a continuación.

2. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN DESARROLLO DEL ESTADO AUTONOMICO A TRAVES DE LA DEFINICION DE SUS PRINCIPIOS GENERALES.

Sabemos que una de las funciones que todo TC tiene es la de "resolver los conflictos en las estructuras complejas" (6). También nuestro TC tiene competencias para controlar la constitucionalidad de las leyes estatales y las disposiciones normativas con fuerza de ley de las CCAA (art.153,a) y para conocer de los conflictos de competencia entre el Estado y las CCAA, y los de éstas entre sí (art.161.1,c). Y, en efecto, en la todavía escasa vida del Tribunal, una gran parte de su actividad se ha centrado en esta cuestión. Ahora bien, más que la solución concreta de esos conflictos, nos importa su labor de desarrollo de la Constitución, a través de la definición y la interpretación del valor jurídico y político de los términos constitucionales (7), tarea que adquiere mayor relevancia cuando estos términos adolecen de una contrastada imprecisión, como sucede en todo el Título VIII de la Constitución; lo que por cierto, no es novedoso, si se recuerda la enorme importancia de la jurisprudencia constitucional en la construcción de los federalismos y regionalismos; los casos de Alemania, Estados Unidos e Italia permiten evitar todo comentario.

En ese sentido, la actuación de nuestro TC ha tenido ya cierta importancia, tanto en relación con los principios generales como respecto a técnicas jurídicas de su concreta realización, especialmente respecto a la distribución de competencias. A este segundo tema nos referimos en su momento, y al primero lo hemos hecho ya en gran medida en las páginas que anteceden, por lo que su inclusión aquí sólo tiene valor de recordatorio sistemático (8).

En primer lugar, el Tribunal, en su labor de delimitar el ámbito de la autonomía, se ha referido a ella como principio de organización territorial del Estado:

"La Constitución (arts.1 y 2) parte de la unidad de la - nación española, que se constituye en Estado social y democrático de derecho, cuyos poderes emanan del pueblo español, en que reside la soberanía nacional. Esta unidad se traduce así en una organización -el Estado- para todo el territorio nacional. Pero los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público, porque la Constitución prevé, con arreglo a una distribución vertical de poderes, la participación en el ejercicio del poder de entidades territoriales de distinto rango, tal como se expresa en el artículo 137 de la Constitución" (S. de 2 de Febrero de 1.981)

Y aclara más:

"En efecto, la Constitución prefigura... una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel que - son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía, las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su autonomía política, y las provincias y municipios, dotadas de autonomías administrativas de distinto ámbito" (S.de 28 de Julio de 1.981).

A esas dos clases de autonomía vuelve a referirse cuando afirma que las CCAA están "concebidas como entes dotados de autonomía cualitativamente superior a la administrativa", propia de las entidades locales (S.de 2 de Febrero de 1.981), ya que se añaden "potestades legislativas y las gubernamentales que la configuran como autonomía de naturaleza política" (S. de 14 de Julio de 1.981). Así pues, para el TC lo fundamental en el contenido de autonomía es la detentación de potestades legislativas. No obstan

te, es opinión común de la doctrina que además serían necesarios poderes de dirección política, "que implican la posibilidad de - buscar alternativas que, eventualmente, pueden ser distintas a - las del propio Estado" (9). Concepción que, de forma un tanto es pumosa, late en la S. de 28 de Julio de 1.981, que al abordar el tema de las competencias legislativas complementarias, en que al Estado corresponde dictar las normas básicas declara que:

"la fijación de estas condiciones básicas no pueden implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme... (para 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".

De donde parece deducirse que para el TC la potestad legislativa (incluso la complementaria) implica de por sí una capacidad de opción política.

También, el TC se ha cuidado de analizar las relaciones de esa autonomía (política) con la unidad. Y lo ha hecho afirmando que:

"ante todo, resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía nos es soberanía - y aún este poder tiene sus límites- y dado que cada organización territorial dotada de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza el verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución" (S.de 2 de - Febrero de 1.981).

La misma idea se recoge en otra sentencia posterior, según la cual "autonomía no equivale a soberanía" (S.69/1.982, de 23 de Noviembre).

En otras sentencias, el Tribunal ha señalado algunos de esos límites a la autonomía, incluso cuando se deriven de ella competencias exclusivas. Desde luego, el marco constitucional - (S.69/1.982, de 23de Noviembre); derivados de él la unidad jurí-

dica o económica, la garantía de la libre circulación de bienes - en el territorio del Estado y la uniformidad de las condiciones - de vida más allá del territorio de una CA (S.71/1.982. de 30 de - Noviembre).

En todo caso, la JTC ha visto claramente la vinculación entre autonomía e interés, y la derivación de que aquélla consista en el reconocimiento de las competencias necesarias para satisfacer aquél interés:

"..el art.137 de la Constitución delimite el ámbito de - esos poderes autónomos, circunscribiéndolos a la gestión de sus - respectivos intereses, lo que exige que se dote a cada ente de las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo. De acuerdo, pues, con la Constitución, la autonomía que garantiza para cada entidad lo es en función del criterio del respectivo interés: interés del municipio, de la provincia, de la Comunidad Autónoma" (s. de 2 de Febrero de 1.981)

La idea es repetida en las /S.de 14 y 28 de Julio de - 1.981, desde luego con dudoso acierto en la identificación autonomía/ competencias exclusivas; extremo que parece superar en su S. 16 de Noviembre de 1.981 cuando establece esa vinculación interés/ competenciam sin especificar la intensidad de éstas:

"Como en tantos otros conceptos de la misma naturaleza en nuestro texto constitucional, el los "intereses respectivos" de las Comunidades Autónomas, de los municipios o de las provincias, cumplen sobre todo la función de orientar al legislador para dotar a estas entidades territoriales de los poderes o competencias precisos para gestionarlos. Es el legislador, sin embargo, el que dentro del marco de la Constitución, determina libremente cuáles son estos intereses, los define y precisa su alcance, atribuyendo a la entidad las competencias que requiere su gestión".

A esa delimitación legal del interés se había referido ya anteriormente al decir:

"Ahora bien, concretar este interés en relación con cada materia no es fácil y, en ocasiones, sólo puede llegarse a distribuir la competencia sobre la materia en función del interés -

predominante, pero sin que ello signifique un interés exclusivo - que justifique una competencia exclusiva en el orden decisorio - (9). Al enjuiciar la conformidad de las leyes con la Constitución habrá que determinar por tanto, si se está ante un supuesto de competencia exclusiva -o que debería serlo conforme a la Constitución- o de competencias compartidas entre diversos entes.

Este poder "para la gestión de sus respectivos intereses" se ejerce -por lo demás- en el marco del ordenamiento. Es la ley, en definitiva, la que concreta el principio de autonomía de cada ente, de acuerdo con la Constitución. Y debe hacerse notar que la misma unidad y la supremacía del interés de la nación- que el Estado queda colocado en una posición de superioridad, tal en relación a las Comunidades autónomas, concebidas como entes dotados de autonomía cualitativamente superior a la administrativa (arts. 150.3 y 155), entre otros) como los entes locales (arts. 148.1.1ª y 2ª)" (S. de 2 de Febrero de 1.981).

Por último, el Tribunal ha abordado ya, aunque tímidamente, la cuestión de la garantía de las autonomías territoriales. Y lo ha hecho refiriéndose a la autonomía de las entidades locales - (provincias y municipios), a la que ha aplicado la vieja doctrina alemana. formulada especialmente por SCHMICHT, de la "garantía institucional", expuesta entre nosotros por Luciano PAREJO (10). En efecto, en su S. de 28 de Julio de 1.981 ha declarado entre otras cosas:

"Por definición, en consecuencia, la garantía institucional no asegura un contenido concreto a un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino en la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que da la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre....

En el primer caso (en las CCAA pluriprovinciales), de acuerdo con las ideas ya expuestas, parte de las competencias que hasta ese momento fueron de las provincias pasaron a ser funciones de la Comunidad a la que también habrá de atribuir, en consecuencia, la parte correspondiente de los recursos provinciales y, lógicamente de los servicios de esa naturaleza, reduciéndose, en consecuencia, por así decir, el ámbito de la competencia provincial....

El legislador puede disminuir o acrecentar las competencias hoy existentes, pero no eliminarlas por entero y, lo que es más, el debilitamiento de su contenido sólo puede hacerse con razón suficiente y nunca en daño del principio de autonomía, que es uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución" (11).

Ahora bien, no encontramos en la JTC declaración análoga sobre la autonomía de las CCAA. Y, en efecto, consideramos, con MUÑOZ MACHADO (12) y frente a la postura más indecisa de MARTINEZ SOSPEDRA y AGUILO LUCIA (13), que no es enteramente aplicable a las CCAA la doctrina de la "garantía institucional", pues "a diferencia de lo que acontece con las autonomías locales, la regulación de las CCAA no está remitida al legislador ordinario..., sino regulada en lo sustancial por la propia Constitución (en cuanto a los poderes y competencias reconocidas...que es lo que la garantía institucional tiende a proteger en el caso de las autonomías locales), por lo que puede decirse que la Constitución, para garantizar la posición jurídica de las Comunidades Autónomas emplea la misma técnica que usa en relación con las grandes instituciones del Estado: su regulación directa y no la remisión a la disponibilidad del legislador ordinario a quien se condiciona con la técnica de la garantía institucional" (14). En consecuencia, si consideramos que el art. 2º afirma que "la Constitución...reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones", y que el propio texto constitucional regula en lo básico las competencias y organización de las CCAA, podemos concluir que la autonomía está protegida por una "garantía constitucional".

Finalmente, la JTC, que no ha formulado ninguna declaración sobre la naturaleza del Estado, ha hecho algunas observaciones de interés sobre los Estatutos de autonomía, aunque observaciones fácilmente deducibles de los propios textos positivos:

- Primacía jerárquica de la Constitución; como dice la S.71/1.982, de 30 de Noviembre, "Primacía e imperatividad de la norma constitucional" (15).

- Interpretación del Estatuto conforme a la Constitución. Este principio es la consecuencia obligada del anterior y ha sido afirmado repetidas veces por TC; en la S.18/1.982, de 4 de Mayo: "el Estatuto de autonomía, al igual que el resto del ordenamiento jurídico, debe ser interpretado siempre de conformidad con al Constitución" (16); o en la S.69/1.982, de 23 de Noviembre: "los Esta-

tutos de autonomía deben ser interpretados siempre dentro de los términos de la Constitución (17).

.- Inserción de los Estatutos en el "bloque de constitucionalidad" así lo señala, por ejemplo, la S. 26/1.982, de 4 de mayo, al incluir en el a la Constitución y al EC (18).

3. LA COMISION DE EXPERTOS SOBRE AUTONOMIAS Y LOS ACUERDOS AUTONOMICOS.- LA L.O.A.P.A..

A) IDEAS GENERALES.

Las sucesivas vicisitudes que fueron produciéndose en la construcción del Estado autonómico dieron origen a la necesidad sentida de operar con nuevos criterios (19), aunque debe decirse que sin ideas excesivamente claras. Así, se pasó a diversas interpretaciones de la Constitución -las famosas "lecturas" de la Constitución; a las promesas de "racionalización del proceso autonómico", a las leyes horizontales o sectoriales de que hablara ante las Cortes el presidente del Gobierno, Adolfo SUAREZ, o las leyes de armonización de carácter sectorial (20) (21). Finalmente, se abrió paso la idea de que era necesario un gran pacto o acuerdo entre las distintas fuerzas parlamentarias (22). Este planteamiento fue defendido por el profesor Jorge DE ESTEBAN en una conferencia, luego publicada (23), importante en cuanto sistematiza la idea del pacto autonómico y su posible contenido, ideas que luego aplicaron otros protagonistas. En efecto, la tesis del profesor DE ESTEBAN descansa sobre unas ideas-clave:

a) Pacto entre las fuerzas políticas parlamentarias, en cuanto "representantes del pueblo, que deciden adoptar un sistema de autonomía territorial", pues en un Estado unitario no cabe pactar con los diferentes territorios, los cuales no gozan de soberanía individualizada (24).

b) Idea general del pacto: aclarar el modelo que se escoge, preferiblemente el alemán (25), es decir, el de autonomía igual para todos.

c) Contenido del pacto: (26)

.- Formas de acceso de los territorios que faltan por constituirse en CA.

.- CCAA lo más amplias posibles, evitando una excesiva fragmentación que agrave los costes económicos.

.- Elaboración y aprobación de los Estatutos de forma común y simultánea a todos los territorios que faltan por acceder a la autonomía.

.- Establecimiento de las competencias legislativas máximas, aclarando las exclusivas y delegables del Estado; las compartidas entre el Estado y las CCAA, y las exclusivas de éstas.

.- Ritmo de cesión de las competencias que traspasa el Estado.

.- Fecha de terminación del proceso autonómico.

d) Forma jurídica del pacto: extensa Ley Orgánica de desarrollo del título VIII y carácter cuasiconstitucional; y para los Estatutos vigentes ley de armonización, de las previstas en el art. 150.3, en cuanto norma que goza de una supremacía sobre los Estatutos (27).

Es cierto que alguna de estas ideas había sido ya propuesta con anterioridad; por ejemplo la defensa por LOPEZ RODO de la ley orgánica de las CCAA (28). Pero, en cualquier caso, el planteamiento general fue defendido desde entonces por otros ilustres profesores, entre ellos GARCIA DE ENTERRIA (29).

B) EL INFORME DE LA COMISION DE EXPERTOS.

Sobre esa base doctrinal, y sin que quepan desdeñarse factores de otra muy diversa índole, el Gobierno y el P.S.O.E., entonces primer partido de la oposición, acordaron la constitución de una Comisión de Expertos (30), presidida por el profesor GARCIA DE ENTERRIA (31). Fruto de su trabajo fue la redacción de un Informe (32), el 19 de mayo de 1.981, al que siguió otro sobre financiación de las autonomías, elaboradas por otros expertos en esas materias, aunque también presididos por GARCIA DE ENTERRIA, el 7 de julio de 1.981 (33).

Prestando nuestra atención al primero de esos informes, el dedicado a aspectos jurídicos-políticos (34), debe decirse que trata de dar una visión globalizadora y homogénea de la construcción del Estado autonómico, corrigiendo los excesos disgregadores y particularistas a que había conducido el principio de voluntariedad o dispositivo, pero utilizando en esa corrección los propios mecanismos constitucionales (35). Para ello proponen un acuerdo entre las fuerzas políticas sobre algunos principios generales en materia de organización y competencias de las CCAA, utilizados uniformemente, al tiempo de las iniciativas autonómicas y la aprobación de los Estatutos (36). El Informe contiene dos partes claramente diferenciadas; en la primer hace un planteamiento general, en que se señalan las deficiencias y los mecanismos de solución; y la segunda constituye una articulación de las propuestas.

El planteamiento general del Informe gira alrededor de estas ideas:

- 1.- La generalización del sistema de autonomía a todos los territorios españoles (37).
- 2.- Correcciones constitucionales a la iniciativa autonómica

(38).

a) CCAA sólidas (dimensión, población y recursos).

b) Sistemas constitucional de autonomía uniprovincial: prohibición con reserva de excepción ("entidad regional histórica" o autorización por las Cortes).

c) Habilitación constitucional a favor del Estado (art. 144, c) para la integración de territorios en CCAA más amplias e impedir los islotes no autonómicos, por razón de disfuncionalidad.

3.- Precisión del principio de uniformidad (39). Se propone el equilibrio entre la variedad organizativa y competencial (40) y unas cotas mínimas de homogeneidad, a través de un "patrón mínimo competencial idéntico" para todas las CCAA (41).

4.- La organización de las CCAA, sobre estas ideas:

a) Inconveniencia de reproducir los esquemas organizativos de la Administración del Estado (42).

b) Número reducido de miembros de los ejecutivos regionales, en función con las competencias y población de la CA.

c) Asambleas Legislativas, generalizadas, con períodos de sesiones reducidos, carácter esporádico de las retribuciones (dietas) y algunos de sus miembros sean Diputados provinciales natos (43).

d) Evitar la burocracia de las CCAA (44), teniendo en cuenta que la provincia es una entidad insustituible (art. 141. 1 Constitución):

.- Creación de los servicios contrales de las CCAA estrictamente

precisos (45).

.- No creación de Administración periférica de las CCAA "en ningún caso" (46).

.- Utilización de las Corporaciones locales (sobre todo Diputaciones Provinciales) para que ejerzan ordinariamente las competencias administrativas de las CCAA (47).

5.- La transformación del Estado, especialmente en sus vertientes de transferencias de competencias a las CCAA, y relación entre los ordenamientos estatales y autonómicos (48), temas sobre los que insistiremos en la segunda parte de este trabajo.

Sobre la base de este esquema general, el Informe hace una articulación de propuestas, considerando que ésta debe tener dos instrumentos (49): En primer lugar, una ley orgánica de ordenación del proceso autonómico (L.O.A.P.A.); y en segundo término, unos pactos políticos, sobre supuestos en que la Constitución no permite actuación legislativa por estar reservados al principio estatutario. A continuación, se extiende el Informe sobre la justificación, objetivos y naturaleza jurídica de la propuesta L.O.A.P.A. (50), para resumir el contenido de la misma. En ese sentido establece los principios generales (51): disposiciones generales que aclaren imprecisiones semánticas; normas aplicables a las competencias compartidas hasta que se produzca el nuevo sistema de producción legislativa, y los mecanismos de coordinación y coherencia y comunicación institucional permanente entre el Estado y las CCAA, temas sobre los que el Informe expone un criterio (52), insistiendo en la aclaración de la cláusula de prevalencia, y en las relaciones administrativas del Estado y las CCAA sobre bases de cooperación y coordinación.

A continuación, el Informe desgrana el resto del contenido de la posible L.O.A.P.A: la iniciativa autonómica(53), la posición de las Diputaciones Provinciales (54), el régimen general de las Administraciones autónomas (55), la transferencia de servicios (56), función pública (57), reforma de la Administración del Estado (58), y organización de la justicia (59). Finalmente, todas estas propuestas se sistematizan en el Informe, bajo el epígrafe de "acuerdos políticos inicialmente no legalizados para la elaboración, aprobación y aplicación de los Estatutos de autonomía" (60). Pues bien, alguna de estas cuestiones -las relativas a las competencias- habremos de desarrollarla en la segunda parte de este trabajo y otras nos son, en principio, ajenas en constituyen temas estrictamente administrativos. Por eso, sólo nos referiremos en una líneas a un tema, que sí afecta a los principios generales de la ordenación autonómica, concretamente la iniciativa autonómica, y más específicamente el análisis que el Informe hace del art. 144 de la Constitución. Estas son algunas de las ideas del Informe:

a) Salvo los Estatutos aprobados y el entonces proyecto andaluz, los Estatuto sucesivos deben tramitarse por el artículo 143 y concordantes, y atribuir a las CCAA competencias exclusivamente sobre las materias enumeradas en el art. 143 (61).

b) La L.O.A.P.A. debe regular las previsiones del art. 144, fijando con carácter general los criterios para su aplicación, considerado "instrumento de notoria eficacia" que ha de aplicarse de forma "correcta y decidida" (62), con tres objetivos:

1º.- Declarar inadmisibles iniciativas "abusivas", que den lugar a CCAA inviables.

2º.- Generalizar el sistema de autonomías, consolidado el mapa autonómico y su composición.

3º.- Dar respuesta a iniciativas que requieren, soluciones singulares, como Madrid.

c) El art. 144, c es considerado como instrumento corrector del principio dispositivo, y mediante su uso las Cortes pueden acordar la autonomía a determinadas provincias que hubieran decidido no acceder a ella (63). Para el Informe, el mecanismo es de aplicación cuando, completado el mapa autonómico, alguna provincia no se hubiera incorporado, distorsionando todo el sistema (64). En ese caso, debe activarse su utilización no sólo para decidir la iniciativa, sino también para decidir si una sola provincia debe constituir una CA o incorporarse a otra limitrofe pluriprovincial (65). En este último caso, debe contarse con la voluntad receptora de esta última, lo que no es difícil resolver si su Estatuto lo ha previsto (66).

d) Acceso a la autonomía uniprovincial. Esta vía, el Informe estima inconveniente su proliferación, defendiendo una aplicación rigurosa de las soluciones constitucionales:

1º.- Contar con "entidad regional histórica" (art. 143), apreciada por las Cortes Generales (67). En este sentido, la Comisión considera que esa apreciación debe ser rigurosa, no bastando un pasado histórico más o menos relevante, sino una "tradición histórica de singularidad regional institucionalizada" y efectiva capacidad de autogobierno regional, vinculada a una mínima realidad socio-económica (69).

2º.- En otro caso, sólo puede constituirse CA uniprovincial en virtud del art. 144, a (69), debiendo fijar la L.O.A.P.A. los criterios generales en base a los cuales las Cortes han de discernir cuándo procede o no la aplicación de ese precepto constitucional (70).

C) LOS ACUERDOS AUTONOMICOS Y LA L.O.A.P.A..

Sobre la base del Informe de la Comisión de Expertos, el Gobierno de la Nación y el P.S.O.E. firmaron el 31 de julio de 1981 unos Acuerdos Autonómicos (71), acuerdos en que no participaron el resto de partidos nacionales de implantación parlamentaria (P.C.E., A.P.) ni los partidos nacionalistas. Tras reafirmar los firmantes su voluntad expresa de "respetar los Estatutos actualmente en vigor y el ejercicio de las competencias que los propios Estatutos atribuyen a las Comunidades Autónomas y constituidas" (72), entienden que el desarrollo del título VIII de la Constitución es una "prolongación natural del proceso constituyente", pues este título "no consagra una ordenación cerrada o estática de la organización territorial del Estado, sino que constituye un amplio marco que permite la satisfacción de las voluntades de autogobierno de las distintas Comunidades Autónomas españolas" (73). En ese sentido, ha podido decir VAN DELLI que los acuerdos autonómicos podrían calificarse de "convención constitucional" (74), de forma que, según GARCIA DE ENTERRIA, ya no puede hablarse de una pretendida "desconstitucionalización" de la estructura territorial del Estado (75).

Los Acuerdos siguen en lo fundamental los criterios del Informe, y de acuerdo también con la propia estructura formal de éste, se dividen en cuatro partes diferenciadas: Acuerdos político-administrativos (76); acuerdos políticos en materias económico-financieras (77); anteproyecto de ley orgánica de armonización del proceso autonómico (78); y anteproyecto de ley del Fondo de Compensación Interterritorial (79). En este lugar prescindiremos de las referencias a este último proyecto así como los acuerdos económico-financieros.

Los Acuerdos político-administrativos, siguiendo las líneas del Informe ENTERRIA, abordan los siguientes temas:

1) Mapa autonómico (80):

Inclusión de Segovia en Castilla-León; procedimiento para la constitución de Madrid como CA; salvo Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía, constitución por la vía del art. 143; para las CCAA uniprovinciales, reconocimiento de su "entidad regional histórica" por la Comisión Constitucional del Congreso y del Senado, y ratificada por los Plenos de las dos Cámaras al tiempo de aprobarse el Estatuto; y previsiones especiales para Ceuta, Melilla y Navarra.

2) Calendario para la elaboración y tramitación de los Estatutos. (81).

3) Competencias. (82).

4) Organos de representación y gobierno de las CCAA. (83).

Con bastante detalle, enumera las normas aplicables a las Asambleas y a los órganos de gobierno:

.- Asambleas: elecciones; estatuto de sus miembros; y funcionamiento de las Asambleas.

.- Organos de gobierno: nombramiento y cese; disolución de la Asamblea; y composición.

5) Comunidades Autónomas y Diputaciones Provinciales (84).

6) Transferencias (85).

7) Posibles previsiones para Cantabria y La Rioja.

Concretamente los trámites para permitir su integración en Castilla-León, que deben constar en los Estatutos (86).

8) Respecto a los Estatutos de autonomía en vigor (87).

Por lo que respecta al proyecto de L.O.A.P.A. (obsérvese la sustitución del término "ordenación", que figuraba en el Informe por el de "armonización"), recoge también las ideas del Informe, ideas que sistetizamos a continuación, aunque a muchas de ellas nos referiremos en su apartado específico y otras simplemente se citan, sin desarrollar su contenido por tratar materias específicamente administrativas.

Lo más importante para nosotros del proyecto de L.O.A.P.A. se contiene en el título primero, de disposiciones generales. En él se regulan aspectos como: interpretación y alcance de las competencias compartidas del art. 149, 1 (art. 2º); solución de Derecho transitorio mientras no se dicte la legislación estatal o autonómica (art. 3º), en línea con la fórmula italiana y la mantenida ya por nuestro propio TC; interpretación de la cláusula de prevalencia prevista en el art. 149. 3 (art. 4º), que desborda el marco constitucional; interpretación de las leyes de armonización previstas en el art. 150. 3 de la Constitución (art. 5º); información a las Cortes y al Gobierno de las CCAA (art. 6º); ejecución por las CCAA de la legislación del Estado (art. 7º); condiciones de ejercicio de la transferencia o delegación contemplada en el art. 150. 2 de la Constitución (art. 8º); constitución y funcionamiento de Conferencias sectoriales (art. 9º); planificación del territorio (art. 10º); y límites generales a la competencia del Estado (art. 11), sobre las bases siguientes:

.- Competencia ordenada estrictamente a la satisfacción de los intereses generales.

.- No interferencia a las competencias propias de las CCAA para la gestión de sus intereses propios.

.- Prohibición de discriminaciones en el ejercicio de las competencias estatales contra cualquier CA.

Aunque fuera de ese título I, encontramos a lo largo del articulado del proyecto diversas formulaciones generales, como la enumeración de algunas leyes del Estado aplicables a las CCAA (arts. 18, 19, 21 y 34), o las funciones de los Decretos de transferencias en relación con las competencias compartidas (art. 25. 1).

La parte del proyecto de mayor corrección técnica es la dedicada a los aspectos administrativos del sistema autonómico: CCAA y Diputaciones Provinciales (Tit. II, arts. 12 a 17); régimen general de las Administraciones de las CCAA (Tit. III, arts. 18 a 21); transferencias de servicios (Tit. IV, arts. 22 a 28); reforma de la Administración del Estado (Tit. V, arts. 29 y 30); función pública (Tit. VI, arts. 31 a 38, y disposiciones adicionales).

En cuanto al desarrollo de los Acuerdos autonómicos, debe decirse que, en lo sustancial, los acuerdos políticos no legalizados han ido incorporándose a los Estatutos de autonomía y el proyecto de L.O.A.P.A. ha sido ya aprobado por los Plenos de ambas Cámaras (88), con la oposición de los partidos nacionalistas y alguno de implantación nacional, como el P.C.E., encontrándose a finales de 1.982 pendiente de un recurso previo de inconstitucionalidad presentado contra el proyecto. Pues así como el contenido de los acuerdos ha sido, en general, bien aceptado, el proyecto de L.O.A.P.A. ha suscitado enormes polémicas, no sólo en el plano político, con la oposición de grupos nacionalistas, que ha culminado incluso en movilizaciones populares en Cataluña y el País Vasco, sino también en el puramente doctrinal; así, mientras las bondades de la L.O.A.P.A. han sido puestas de manifiesto por un prestigioso núcleo de profesores, especialmente administrativistas vinculados a la Comisión de

Expertos (89); otro grupo, más numeroso y no menos cualificado, integrado sobre todo por constitucionalistas, han expresado sus dudas y críticas sobre su inconstitucionalidad, corrección técnica y oportunidad política (90).

NOTAS

(1) Estos problemas han sido agudamente apuntados por el profesor J. DE ESTEBAN ("Constitución española y Constituciones europeas", cit, pp. 276 ss). Comienza afirmando que nuestro Estado es un "Estado autonomista, es decir, ..., un Estado que es partidario de la autonomía territorial en sus tres vertientes de municipios, provincias y de las Comunidades Autónomas que se creen en el futuro. Pero nada más porque ...no dice quiénes son los sujetos concretos que constituyen las Comunidades Autónomas, cuándo deberán acceder a la autonomía, cómo tienen que proceder de forma general, qué órganos, salvo excepciones, poseerán las diferentes Comunidades Autónomas, cuáles son las competencias exactas de las mismas, ni, en una palabra, cuál será el fin y la duración de todo ese proceso" (ibídem, p. 276). Tras esta declaración general, pasa a enumerar los problemas concretos planteados.

a) La ambigüedad y complejidad del proceso autonómico (ibídem, p. 278). La ambigüedad se manifiesta, a su juicio, en que la Constitución deja abierto el proceso constituyente y en que permite distintas interpretaciones por las fuerzas políticas nacionales o regionales; la complejidad, por su parte, sería visible en los requisitos del acceso a la autonomía. la falta de claridad en la distribución de las competencias y en el carácter de proceso escalonado, que exigiría miles de normas para su entero desarrollo.

b) El protagonismo del Gobierno en pugna con otras fuerzas políticas (ibídem, p. 279). En ese sentido el profesor ESTEBAN destaca la pugna de un Gobierno sin ideas claras sobre el modelo de Estado, con los partidos de izquierda, por su dominio de muchos ayuntamientos, y con los partidos nacionalistas predominantes en algunas zonas. Problema agravado porque al aprobarse el E. mediante ley orgánica, el Gobierno necesitaba el apoyo de otras fuerzas, mediante pactos difíciles y coyunturales; dando origen a un bloqueo general del proceso en muchas CCAA y a un sistema de pujas y presiones.

c) El "sistema de pujas autonómicas" (ibídem, pp. 279-280), manifestado en:

- sistema de acceso: vía del art. 143 o 151.

- elaboración del E: aspiración de alcanzar el mayor número de competencias (recuérdese el caso del E. G.), determinados órganos o sistema electoral concreto para elegir los Parlamentos regionales, todo ello en negociación del Gobierno con cada región ("traje a la medida").

- aprobación del E, por procedimientos "presumiblemente in-

constitucionales", "merced a presiones de carácter político, e incluso en el caso vasco, con el agravante de la presión terrorista". (p. 280).

- proceso de cesión de competencias, que el Estado intentaba alargar.

Todo ello concluye acertadamente el ilustre constitucionalista, ha propiciado la aparición de partidos nacionalistas o regionalistas que defienden sólo intereses locales, poniendo en peligro el funcionamiento coherente y eficaz del sistema (como pusiera de manifiesto S. VARELA a propósito de la II República), y que necesita de grandes partidos nacionales (p. 280). Sobre los partidos políticos españoles, incluidos los nacionalistas, véase J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El sistema de partidos políticos en la España actual, Ed. Planeta, Barcelona, 1982.

- (2) "Constitución española y Constituciones europeas", cit, pp. 270-280. Véase nota anterior.
- (3) J. DE ESTEBAN, "Constitución española y Constituciones europeas", cit, p. 278. Recuérdese episodios anecdóticos, pero de indudable carga política, como la promulgación en Cataluña de una Ley declarando el 12 de septiembre Fiesta Nacional de Cataluña, o la presunta toma de posesión del lendakari GARAICOEHEA antes de su nombramiento por el Rey. Sobre estos extremos, véase las consideraciones de G. ARIÑO, "Las autonomías regionales: tres cuestiones cardinales", cit.
- (4) F. CRUZ VILLALON, "La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa", en Revista de la Facultad de Derecho, de la Universidad Complutense de Madrid, núm. 4, monográfico, 1981, pp. 53-63.
- (5) Ibidem, p. 59. Véase un comentario crítico de esta postura en E. GARCÍA DE ENTERRIA, "La primacía normativa del título VIII de la Constitución...", cit, pp. 288 ss.
- (6) L. SANCHEZ AGESTA, "Las primeras sentencias del Tribunal Constitucional", en RDPub, núm. 83, 1981, p. 369. Son significativos, a este respecto, los casos de Estados Unidos, Alemania Federal o Italia.
- (7) En el mismo sentido, L. SANCHEZ AGESTA, "Las primeras sentencias del Tribunal Constitucional", cit, p. 370.
- (8) Los comentarios de la JTC estudian preferentemente los temas competenciales. Sobre este apartado de los principios generales puede verse M. MARTINEZ SOSPEDRA-L. AGUILO LUCIA, Lecciones de Derecho Constitucional, II, Derecho Autónomo, op. cit, pp. 231-234; S. MUÑOZ MACHADO, Derecho Público..., op. cit, I, pp. 174-180; y L. VANDELLI, El ordenamiento español..., op. cit, pp. 366-381. Son

también de interés los comentarios de los profesores AGUILAR DE LUQUE, en la Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense y en R.E.D.C.; y T.R. FERNANDEZ, en la Rev. de Derecho Político de la U.N.E.D.

- (9) S. MUÑOZ MACHADO, Derecho Público..., op. cit, I, p. 178.
- (10) Garantía institucional y autonomías locales, op. cit.
- (11) Las STC citadas son: S. de 2 de febrero de 1981; R.i 186/80 y 13 de febrero de 1981, R.i 139/80 (B.O.E. núm. 47, 24-febrero-1981); 14 de julio de 1981, R.i 25/1981; y 28 de julio de 1981, R. i 40/1981 (B. O.E. núm. 193, 13-agosto-1981); 16 de noviembre de 1981, R.i 814/1981 (B.O.E. núm. 285, 28-noviembre -1981); 18/1982, de 4 de mayo, c.p.c. 220 y 230, de 1981 (B.O.E. núm. 137, 9-junio-1982); 69/1982, de 23 de noviembre, R.i 206/1982; y 71/1982, de 30 de noviembre, R.i 86/1982 (B.O.E. núm. 312, 29-diciembre-1982).
- (12) La opinión de MUÑOZ MACHADO en Derecho Público..., op. cit, I, pp. 179-180.
- (13) La referencia a MARTINEZ SOSPEDRA y AGUILO LUCIA es a sus Lecciones de Derecho Constitucional, II, Derecho Autonomico, op. cit, I, pp. 170-180.
- (14) S. MUNOZ MACHADO, Derecho Público..., op. cit, I, pp. 179-180.
- (15) R.i 86/1982, B.O.E. núm. 312, 29-diciembre-1982, fun. jurídico 8, p. 17.
- (16) C.p.c. 220y 230, de 1981, B.O.E. núm. 137, 9-junio-1982, fund. jurídico 1, p. 23.
- (17) R.i 206/1982, B.O.E. núm. 312, 29-diciembre-1982, fund. jurídico 1, p. 2.
- (18) C.p.c. 181/1981, B.O.E. núm. 137, 9-junio-1982, fund. jurídico 2, p. 14.
- (19) Puede verse, por ejemplo, el valiente artículo de J.M. GIL ROBLES, "Una pausa indispensable", en YA, 15-noviembre-1979, p. 7 (Recogido luego en su libro La aventura de las autonomías, op. cit).
- (20) Una interesante síntesis crítica en G. ARIÑO, "Las autonomías: tres cuestiones cardinales", cit, pp. 32 ss; y "El Estado de las autonomías: realidad política...", cit, pp. 88-113.
- (21) Recuérdese, en ese sentido, el proyecto de ley de armonización sobre determinadas cuestiones relativas a la lengua, la bandera y la condición política de los vecinos de las CCAA.
- (22) Idea, por cierto, conocida en el Derecho Comparado. Por ejemplo,

puede verse su importancia en la evolución del regionalismo belga en mi artículo El sistema regional belga, cit.

- (23) "Constitución española y Constituciones europeas", cit.
- (24) Ibídem, p. 281.
- (25) Ibídem, p. 282.
- (26) Ibídem.
- (27) Ibídem.
- (28) Las autonomías, encrucijada..., op. cit, pp. 130-131.
- (29) En el prólogo a F. MODERNE-P. BON, Les autonomies régionales..., op. cit, p. VIII.
- (30) Siguiendo también fórmulas parecidas del Derecho Comparado; así en Alemania, Comisión TROEGER (1966); en Gran Bretaña, Comisión KILBRANDON (1973); en Francia, Comisión GUICHARD (1976); o en Italia, Comisión GIANNINI (1976).
- (31) La Comisión estaba integrada, curiosamente, exclusivamente por profesores de Derecho Administrativo (COSCULLUELA, FERNANDEZ RODRIGUEZ, MUÑOZ MACHADO, QUADRA SALCEDO, SANCHEZ MORON y SOSA WAGNER).
- (32) Informe de la Comisión de Expertos sobre autonomías, Centro de Estudios Constitucionales, Presidencia del Gobierno, Colecc. Informe, Madrid, 1981. (en adelante, Informe).
- (33) Informe de la Comisión de Expertos sobre financiación de las Comunidades Autónomas, Presidencia del Gobierno, Colec. Informe, Madrid, 1981 .
- (34) Puede verse un comentario en S. MUÑOZ MACHADO, Derecho Público..., op. cit, I, pp. 143-150; y la crítica de G. ARIÑO, "Las autonomías: tres cuestiones cardinales", cit, pp. 46-56; y "El Estado de las autonomías: realidad política...", cit, pp. 104-113.
- (35) Informe..., pp. 9-10.
- (36) Ibídem, pp. 10-11.
- (37) Ibídem, pp. 14-16.
- (38) Ibídem, pp. 16-18.
- (39) Ibídem, pp. 18-23.
- (40) Ibídem, pp. 18-22.

- (41) Ibíd., p. 22. Las medidas concretas, en pp. 22-23.
- (42) Ibíd., p. 24.
- (43) Ibíd., p. 25.
- (44) Ibíd.
- (45) Ibíd., p. 26. Estos servicios están enumerados en el propio Informe.
- (46) Ibíd., p. 27.
- (47) Ibíd., pp. 28-29. En este punto, el Informe se refiere a supuestos excepcionales como CCAA uniprovinciales o territorios insulares (p. 29).
- (48) Ibíd., pp. 29-38.
- (49) Ibíd., p. 40.
- (50) Ibíd., pp. 40-44.
- (51) Ibíd., pp. 45-46.
- (52) Ibíd., pp. 46-56.
- (53) Ibíd., pp. 57-64.
- (54) Ibíd., pp. 64-69.
- (55) Ibíd., pp. 70-71.
- (56) Ibíd., pp. 71-77.
- (57) Ibíd., pp. 78-87.
- (58) Ibíd., pp. 87-92.
- (59) Ibíd., pp. 92-97.
- (60) Ibíd., pp. 94-104.
- (61) Ibíd., p. 57.
- (62) Ibíd., p. 58.
- (63) Ibíd., p. 59.
- (64) Ibíd., pp. 59-60.
- (65) Ibíd., pp. 60-61. El precepto sería de aplicación al caso de Segovia.

- (66) Ibídem, p. 61.
- (67) Ibídem, p. 62.
- (68) Ibídem, p. 63.
- (69) Ibídem, p. 62.
- (70) Ibídem, pp. 63-64.
- (71) Acuerdos autonómicos, Presidencia del Gobierno, Colec. Informe, Madrid, 1981. En lo sucesivo, Acuerdos. Puede verse un comentario en G. ARIÑO, "Las autonomías: tres cuestiones cardinales", cit, pp. 46-56; y "El Estado de las autonomías: realidad política...", cit, pp. 104-113; S. MUÑOZ MACHADO, Derecho Público..., op. cit, I, pp. 150-153; L. VANDELLI, El ordenamiento español..., op. cit, pp. 381 ss (esp. pp. 403-411).
- (72) Acuerdos..., p. 11.
- (73) Ibídem, p. 10.
- (74) El ordenamiento español..., op. cit, p. 408.
- (75) "La primacía normativa del título VIII de la Constitución...", cit, pp. 290 a 292.
- (76) Acuerdos..., pp. 15-35.
- (77) Ibídem, pp. 39-60.
- (78) Ibídem, pp. 63-96.
- (79) Ibídem, pp. 99-110.
- (80) Ibídem, pp. 15-18.
- (81) Ibídem, pp. 18-19.
- (82) Ibídem, pp. 19-21. Véase, infra.
- (83) Ibídem, pp. 21-26.
- (84) Ibídem, pp. 26-28.
- (85) Ibídem, pp. 29-32. Véase, infra.
- (86) Ibídem, pp. 32-34.
- (87) Ibídem, pp. 34-35. Véase, infra.

- (88) Véase el texto definitivo en Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, Serie A, 7 de julio de 1982, núm. 235-III. Esta redacción mantiene en lo esencial el anteproyecto con algunos cambios en la numeración del articulado y diversas modificaciones, en un sentido favorable a la "autonomía". No obstante, no parece necesario en este momento referirnos a ello, y en lo que sea preciso haremos constancia a lo largo de la parte específica del presente trabajo.
- (89) Por ejemplo, J.L. FUENTES SUAREZ, El proyecto de ley orgánica de armonización del proceso autonómico (LOAPA), Inst. de Estudios Económicos, Madrid, 1982; E. GARCIA DE ENTERRIA, "La primacía normativa del título VIII de la Constitución...", cit, pp. 290 ss; S. MUÑOZ MACHADO, Derecho Público..., op. cit, I, pp. 150-153; J.M. RODRIGUEZ OLIVER, "Algunas consideraciones sobre la LOAPA", en Razón y Fé, núm. 1007, 1982, pp. 392-407; L. VANDELLI, El ordenamiento español..., op. cit, pp. 381 ss.
- (90) Pueden verse las opiniones de J. FERRANDO BADIA, "El informe de los expertos sobre autonomías. La antoconstitucionalidad del mapa autonómico", en YA de 17-noviembre-1981, p. 10; M. MARTINEZ SOSPEDRA-L. AGUILO LUCIA, Lecciones de Derecho Constitucional, II, Derecho Autonómico, op. cit, pp. 221-227; L. SANCHEZ AGESTA, Informe sobre la LOAPA, Madrid, 1982 (ej. mecanografiado); y G. TRUJILLO, LOAPA y Constitución, op. cit, pp. 53 ss.

Véase también comentarios críticos en algunos políticos, como M. HERRERO DE MIÑON, "El error de 'mantenella'", en YA, 3-abril-1982; J.D. TRAVERSO, "La LOAPA o la inútil precaución", en YA, 3-noviembre-1981; o el Informe de A.B.C., "Autonomías: el armonizador que las armonice...", (15-noviembre-1981), que incluye artículos de Mario FERNANDEZ ("La LOAPA, una violación de la Constitución y el Estatuto", p. 12), y M. ROCA JUNYET ("Racionalizar el proceso, sí; la LOAPA, no", p. 14); o J.M. OTERO NOVAS, "El problemático resultado de la política autonómica", en YA, 6-enero-1982, p. 11.

485

PARTE ESPECIAL

INTRODUCCION

=====

ANÁLISIS DEL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD COMO VÍNCULO DE UNIDAD ENTRE EL ESTADO Y LAS CCAA.CAPITULO PRIMEROIdea General

Una vez examinados los rasgos generales del Estado autonómico configurado por nuestra Constitución procede entrar más detenidamente en el objeto específico de nuestro estudio. Ya se dijo en su momento que el texto constitucional coloca como grandes principios o cimientos de ese Estado los de unidad, autonomía y solidaridad (art. 2º), principios que aparecen profundamente interrelacionados. Podría decirse sucintamente que el fundamento de todo el orden jurídico-político establecido por la Constitución es la unidad de la Nación española, plasmada jurídicamente en la unidad del Estado, forma institucional organizativa de esa única Nación, compatible con el reconocimiento y garantía del derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones, entidades territoriales que integran la nación española, organizadas jurídicamente en CCAA (art. 137). El principio de unidad -ha dicho J. de Esteban- hace, pues, "referencia a un Estado único que permite en su seno la existencia y el reconocimiento del hecho plurinacional, cristalizado en las diversas Comunidades Autónomas que lo integran" (1). Esta doctrina ha sido ya puesta de manifiesto en diversas ocasiones por el TC: "La Constitución -ha dicho- parte de la unidad de la Nación española, que se constituye en Estado social y democrático de Derecho, cuyos poderes emanan del pueblo español, en el que reside la soberanía nacional. Esta unidad se traduce así en una organización -el Estado- para todo el territorio nacional. Pero los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público, porque la Constitución prevé, con arreglo a una distribución vertical de poderes, la participación en el ejerci

cio del poder de entidades territoriales de distinto rango, tal como se expresa en el art. 137 de la Constitución. (Dicho precepto) refleja una concepción amplia y compleja del Estado, compuesto por una pluralidad de organizaciones de carácter territorial, dotadas de autonomía "(STC de 2 de febrero de 1.981) (2). Así pues, el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones se da sobre la base de la unidad nacional (art. 2ª CE y STC de 14 de julio de 1.981) (3); o, lo que es igual, las CCAA gozan de autonomía dentro del marco de la unidad del Estado. Y ello desde su mismo origen; es, en definitiva, pueblo español, titular de la soberanía nacional (art. 1ª.1), el que, expresando su voluntad mediante el ejercicio de su poder constituyente, aprueba una Constitución (Preámbulo, in fine) que "reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que... integran" la nación española (art. 2ª). Es, pues, claro que tal derecho a la autonomía deriva de la voluntad constituyente del pueblo español y como tal se ejerce en el marco de la unidad de la Nación en que tal pueblo se organiza. Por eso, todos los poderes del Estado, incluidos aquí los de las CCAA en que aquél se organiza territorialmente (art. 137) emanan del pueblo español (art. 1ª.2).

Pero es, además, preciso establecer unos mecanismos concretos que permitan esa integración de las CCAA en la unidad del Estado. Pues bien, el nexo que vincula a las CCAA entre sí y con el Estado como conjunto unitario de poderes públicos es, precisamente, el principio de solidaridad. La solidaridad se ejercita, pues, entre las nacionalidades y regiones entre sí, y entre éstas y la Nación española (art. 2ª), lo que, desde la perspectiva jurídico-política, supone un principio de relación de las CCAA entre sí y con el Estado. La solidaridad así entendida (4) obedece a la idea de que las CCAA sólo tienen sentido en cuanto forman parte de un todo superior que las engloba, como declara la STC de 2 de febrero de 1.981 (5), que persigue finés unitarios, y que exigen la cooperación y coordinación de todas las entidades que le integran. Para aludir a esa realidad

profunda se ha hablado por algún autor de "autonomías integradas" (6), en cuanto partes que se integran en un todo. El concepto merece alguna atención, pues no es nuevo en nuestra historia constitucional ni en la doctrina comparada, además de quedar reflejado en nuestro propio texto constitucional. Como recuerdan F.J. GARCIA ROCA y P. SANTOLAYA MACHETTI en un sugestivo y clarificador trabajo (7), el concepto de integración procede del campo de las ciencias naturales, de donde pasó a las ciencias sociales a través de Rudolf SMEND, dentro de su teoría dinámica del Estado. En España, el término fue utilizado (8) en la Constitución de 1.931 con ligeras variantes; como es sabido, este texto constitucional definió a la República como un "Estado integral compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones" (art. 1ª, tercer párrafo), en cuanto que se declaraba "integrado por Municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía" (art. 8ª, tercer párrafo). La concepción de la integración política como inspiradora de una forma de Estado que aspira a organizar el equilibrio entre el reconocimiento de la pluralidad nacional-regional del Estado y la unidad de éste, ha sido desde entonces objeto de atención por un nutrido y prestigioso sector doctrinal (9). Pues bien, nuestra vigente Constitución se hace eco de esa concepción, no sólo en su espíritu, sino también en sus propios términos gramaticales. En efecto, ya el artículo 2ª, clave del sistema autonómico, afirma que "la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran...". La idea estaba, por cierto, anticipada en el propio Preámbulo de la Constitución, cuyo párrafo primero declaraba que "la Nación española, deseando... promover el bien de cuantos la integran...". Siguiendo a F. GARCIA ROCA y P. SANTOLAYA MACHETTI, debe aquí entenderse "que la integran tanto las personas como los grupos intermedios en que éstas se encuentran inmersas. Uno de esos grupos son las Comunidades Autónomas" (10). El propio preámbulo avala esta tesis, cuando, a los referidos efectos de promover el bien de cuantos integran la nación española.

la "proclama su voluntad de... proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones". Es claro, pues, que son los españoles y los pueblos que aquellos forman quienes integran la Nación española, como definitivamente consagra el repetido art. 2º del texto constitucional.

La integración es, en suma "una consecuencia obligada del principio de unidad de la nación (art. 2º), del Estado (arts. 1.1 y 1.3), de la soberanía (art. 1.2) y del poder constituyente (art. 1.1). Pero es ésta una unidad plural, dinámica, en permanente tensión dialéctica entre fuerzas centrífugas y centrípetas, en la búsqueda del equilibrio que toda fórmula autonómica pretende alcanzar" (11). En efecto, la clave de todo sistema autonómico, y el nuestro pretende serlo, se halla en el equilibrio entre la unidad y la pluralidad, consecuencia del derecho a la autonomía de las entidades que componen aquella unidad; se trata, en suma, de articular la integración de esa pluralidad de entidades territoriales dotadas de autonomía política en la unidad de la nación y del Estado, de que aquellas entidades forman parte. La clave de tal articulación creemos encontrarla en el principio constitucional de la solidaridad, al igual que en el Derecho comparado se ha materializado en principios similares, el más importante de los cuales quizá sea el principio de la lealtad o fidelidad federal (Bundestreue), presente en el federalismo germano-occidental (12).

La integración política, así concebida, se caracteriza fundamentalmente por la "convivencia dinámica y la salvaguardia eficaz de una pluralidad de intereses particulares (de colectividades inferiores al Estado) y colectivos a la vez. Del mismo modo, las colectividades estatales pueden integrarse en otras colectividades políticas más amplias para asegurar mejor la defensa de sus intereses" (13). Porque es el Estado quien por razones de eficacia o de participación democrática decide organizarse en entidades territoriales dotadas de autonomía (co

mo reza el art. 137 de nuestra Constitución), pero asegurando su unidad existencial y funcional; y para ello establece como vínculo de conexión entre todas las entidades que "integran" el Estado el principio de solidaridad, a través del cuál "los intereses colectivos estatales deben ser una síntesis de los intereses colectivos parciales y jamás una contraposición o subordinación injustificada. De ahí que, esto supuesto, los intereses locales sólo pueden justificarse si son compatibles con los generales, y éstos últimos, si son una síntesis, en permanente evolución, de aquéllos. Sólo así puede interpretarse la referencia a los intereses que realiza el artículo 137" (14). El concepto de "autonomía integrada" vendría a ser, así, "una síntesis o solución equidistante (y, por tanto, transaccional) entre autonomía e integración", constituida como esencia del Estado autonómico (15).

Y aclaradas así las cosas, cobrá ahora todo su sentido la afirmación que antes hacíamos de la interrelación entre los tres principios de unidad, autonomía y solidaridad, en tanto que es a través de este último como se logra la "integración" de la pluralidad que la autonomía conlleva en la unidad básica de la nación y del Estado; como ha declarado el TC: "el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, que lleva como corolario la solidaridad entre todas ellas, se da sobre la base de la unidad nacional" (STC de 14 de julio de 1.981) (16). En definitiva, como resume en síntesis feliz el profesor J. de ESTEBAN, la solidaridad "aparece como la necesaria consecuencia de que (nacionalidades y regiones) son partes que integran una comunidad superior que es la nación española" (17).

En ese sentido, la "solidaridad" se manifiesta en la exigencia de la cooperación entre varios entes para una tarea común. Esos entes son, en nuestro caso, los órganos de las CCAA y los órganos centrales del Estado. Todos ellos deben cooperar para la consecución de los fines comunes del Estado, en cuanto colectividad superior en que aquellos se integran; porque todos ellos forman parte de su unidad superior e integradora y, por

tanto, no pueden concebirse como entes radicalmente distintos, cuyas relaciones hayan de plantearse a la luz de la dialéctica del enfrentamiento permanente. Por eso puede afirmarse, con A. PEREZ MORENO, que "La tensión 'Estado' versus Comunidades Autónomas, o viceversa, es patológica dentro del sistema" (18). Por eso ha podido decir el TC:

"ante todo resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía -y aún este poder tiene sus límites- y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es parte de un todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2º de la Constitución (S. de 2 de febrero de 1981) (19).

Por lo demás, en principio esos fines comunes del Estado como unidad son distintos de los fines propios tanto de los órganos centrales como de las CCAA; sin embargo, la Constitución ha encomendado la garantía de la solidaridad a esos órganos centrales, configurados así como agencia del interés general, en los términos que luego concretaremos, de donde deriva como inevitable consecuencia una cierta superioridad constitucional de ese Estado central, visible en la atribución de las competencias de mayor relevancia (art. 149.1; 81.1 etc.); la prevalencia y supletoriedad del Derecho estatal (art. 149.3); las facultades de "armonizar" las competencias normativas de las CCAA (art. 150.3); o los mecanismos extraordinarios de intervención (art. 155). Así lo ha entendido la doctrina (20), y expresamente el propio TC, cuando se refiere con especial énfasis a la

"necesidad -como consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la Nación- de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad, tal y como establecen diversos preceptos de la Constitución, tanto en relaciones con las Comunidades Autónomas, concebidas como entes dotados de autonomía cualitativamente superior a la administrativa (arts. 150.3 y 155, entre otros), como a los entes locales (art. 148.1 2º)" (S. de 2 de febrero de 1.981).

Evidentemente esa unidad de fines y de actuación tiene diferentes formas de realización en un Estado centralista que en un Estado descentralizado territorialmente. En aquél, se logra mediante la atribución de cuantas competencias reclama la acción pública al Estado central, dando origen a un único y uniforme ordenamiento jurídico. En el Estado descentralizado, se opera constitucionalmente un reparto de competencias entre ese Estado Central y los demás entes territoriales infraestatales, originándose una dualidad de órdenes jurídicos; de esa forma, la unidad estatal exige el concurso del Estado central y de esos entes dotados de autonomía, y la armonía entre la pluralidad de órdenes jurídicas resultantes, que han de "integrarse" en un más amplio orden jurídico general. Como consecuencia de aquella unidad sucederá realmente que existe un único poder político cuya legitimidad, descansa en último término en la soberanía nacional, cuyo titular es el pueblo español (art. 1º2), en cuyo ejercicio participan tanto los órganos centrales de Estado como las CCAA, de acuerdo con los mecanismos constitucionales de reparto de competencias; y un único ordenamiento jurídico, aunque pluralista, puesto que contribuyen a su formación tanto el Estado central como las CCAA, cuyo vértice normativo es la Constitución, concebido como criterio último de armonía y coherencia del conjunto, garantizado por el TC. (22).

En definitiva, la "solidaridad" resulta, así, el criterio que engarza la autonomía de las nacionalidades y regiones, organizadas en CCAA con la unidad del Estado, en que aquéllas se integran, constituyendo la obligada consecuencia de la existencia de aquella autonomía en el marco de esta unidad.

NOTAS

- (1) J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op.cit., II, p. 347.
- (2) R.i 186/80; B.O.E. núm. 47, 24-febrero-1981
- (3) R.i 25/1981; B.O.E. núm. 193, 13-agosto-1981, fund. jurídico 3.
- (4) Sobre la solidaridad como principio constitucional general del Estado autonómico, véase supra, parte general. Título tercero, capítulo primero, III; así como la Introducción a esta tesis.
- (5) R.i 186/80; B.O.E. núm. 47, 24-febrero-1981, fund. jurídico 3.
- (6) A. PEREZ MORENO, "El concepto de autonomías integradas: una clave interpretativa de la Constitución española", en la ob. col. Comunidades Autónomas (Solidaridad, Organización, Convenios), Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, 1980, pp. 15-45, esp. pp. 29 ss; y en Administración y Constitución. Estudios en Homenaje al Profesor Mesa Moles, Presid. del Gobierno, Madrid, 1982.
- (7) F.J. GARCIA ROCA-P. SANTOLAYA MACHETTI. "Consideraciones sobre las finalidades del Estado autonómico como institución", en Rev. Facultad de Derecho, Univ. Complutense de Madrid, núm. 66, 1982, pp. 145-168, en concreto, p. 150.
- (8) "De manera gramaticalmente errónea", recuerdan F.J. GARCIA y P. SANTOLAYA MACHETTI ("Consideraciones...", cit., p. 150), pues, en efecto, parece que en lugar de la conocida expresión utilizada de "Estado integral", debería haberse hablado de "Estado integrado por...", según se deducía del espíritu -y aun la letra- constitucional.
- (9) En primer término, el propio Rudolf SMEND, que utiliza el término por vez primera en su obra "Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform" (1925), en Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze, Dunker and Humbolt, Berlín, 1955; desarrollándose su teoría en Verfassung und Verfassungsrecht, Munich-Leipzig, 1928. Para una breve síntesis puede consultarse P. LUCAS VERDU, Curso de Derecho Político, Tecnos, Madrid, 1972, I, pp. 94 ss.

Como es lógico, no faltaron los tratadistas españoles que abordaron el tema tras la concepción del "Estado integral" de la Constitución republicana de 1931. En este sentido pueden situarse, entre otras, las obras de LLORENS, La autonomía regional en la integración política, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1932; y de Adolfo HERNANDEZ LA-FUENTE, Autonomía e integración en la II República, Encuentro-Ediciones, Madrid, 1980.

No obstante, debe advertirse que la expresión "integral", como calificativo de la naturaleza de un Estado descentralizado territorialmente, no puede decirse que sea un descubrimiento semántico de los cons-

tituyentes de 1931. En efectivo, como recuerdan F.J. GARCIA ROCA y P. SANTOLAYA MACHETTI, ya F. PI Y MARGALL empleaba la expresión "federalismo integral", en sus Lecciones de federalismo, y en Reacción y revolución ("Consideraciones...", cit., p. 151, nota 13).

- (10) "Consideraciones..." cit., P. 150.
- (11) Ibidem.
- (12) Sobre la "bundestreue" véase, infra, título segundo, capítulo tercero.
- (13) F.J. GARCIA ROCA-P. SANTOLAYA MACHETTI, "Consideraciones...", cit., p.150.
- (14) Ibidem.
- (15) Ibidem, p. 152. Lo que para estos autores, supone siguiendo el planteamiento de GARCIA PELAYO, "una síntesis permanente y dinámica de relaciones de inordinación - coordinación y de subordinación" (p. 152).

El planteamiento del profesor GARCIA PELAYO acerca de la naturaleza jurídica del Federal y del fenómeno federal, sobre la base de esa triple relación inordinación, coordinación y subordinación, se expone en su Teoría de la Constitución y del Derecho Constitucional, parte primera, Revista de Occidente, Madrid, 1959, quinta edición, pp. 205-246. ("Uniones de Estados y Estado federal").
- (16) R. i 25/1981; B.O.E. núm. 193, 13-agosto-1981, fund. jurídico 3. El subrayado es nuestro.
- (17) J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit., II, p. 349. Los subrayados son nuestros.
- (18) En Comentarios al Estatuto de Andalucía, op. cit., p. 66.
- (19) R. i 186/80; B.O.E. núm. 47, 24-febrero-1981 o, como señalan F.J. GARCIA ROCA-P. SANTOLAYA MACHETTI, "no existe ninguna contradicción teórica entre autonomía e integración. Es más: La integración es un elemento que caracteriza el concepto de autonomía, y no cabe ninguna integración democrática desde bases plurales sin autonomía..." ("Consideraciones...", cit, p. 166).
- (20) Cfr. J. DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit., II, p. 403.
- (21) R.i. 186/80; B.O.E. núm. 47, 24-febrero-1981, fund. jurídico 3.
- (22) A la existencia de ese único ordenamiento jurídico se refiere la Constitución en diversas ocasiones; así, en el art. 1º. 1 cuando declara que "España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico..."; en el art. 9º. 1, que ordena la sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos a "la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico"; en el art. 96. 1 cuando proclama que "los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte de su ordenamiento interno"(art. 96. 1); o, en el 147. 1, según el cual el

Estado reconoce y ampara los E. de A. como "parte integrante de su ordenamiento jurídico". Facilmente se advierte que en todos estos supuestos el texto fundamental da por supuesto la existencia de un ordenamiento jurídico general del Estado. Sobre la polémica pluralidad de ordenamientos jurídicos versus ordenamiento jurídico pluralista, véase, infra, título primero, capítulo segundo, IV. 2.

CAPITULO SEGUNDO

LAS MANIFESTACIONES DEL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD COMO VINCULO DE UNIDAD ENTRE EL ESTADO Y LAS CCAA OBJETO DEL PRESENTE ESTUDIO. SU DESARROLLO.

Definida la solidaridad como vínculo de unidad entre el Estado y las CCAA, y de éstas entre sí, es forzoso reconocer que presenta múltiples manifestaciones. En primer término, como en su momento se dijo, se manifiesta entre las CCAA entre sí, y entre éstas y el Estado. Nosotros prescindiremos en las páginas que siguen tanto de la solidaridad intercomunitaria, es decir, entre las distintas CCAA, como de la solidaridad intracomunitaria, o sea, la producida en el seno de cada CA, algunas de cuyas manifestaciones más notables son la institucionalización del Fondo de Compensación Interterritorial (art. 150.2) (1), o la posibilidad de celebrar acuerdos y convenios entre las CCAA (art. 145.2). Así pues, dedicaremos nuestra atención a la solidaridad como principio de relación entre las CCAA y el Estado, o, si prefiere, como criterio de "integración" orgánico-funcional de aquéllas en éste. Y aún así delimitada, la solidaridad se manifiesta a niveles distintos.

Desde el punto de vista positivo, si la "autonomía", vinculada al interés peculiar de los territorios autonómicos, y la "unidad", expresada en el interés general, se manifiesta en la atribución de un conjunto de competencias a las CCAA y al Estado, respectivamente, la "solidaridad" tiene como vías principales de realización:

- a) La participación de las CCAA en la formación de la voluntad estatal, exigencia de la concepción de las autonomías como integradas en ^{axiomal}unidad; es más, no sería exagerado entender que

ésta constituye una de las formas más perfectas de integración, en cuanto que a través de ella la voluntad misma del conjunto procedería de las voluntades concordes de sus partes integrantes, que, luego harían suya como propia la voluntad comúnmente manifestada.

- b) La cooperación funcional entre el Estado y las CCAA, a través del sistema de distribución de competencias, concretamente por el predominio de las competencias compartidas y/o concurrentes.

Desde el punto de vista negativo; la "solidaridad" se manifiesta especialmente, en la existencia de límites a las competencias de las CCAA y a su ejercicio. Por eso ha podido decir el TC que "resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado (3). En efecto, autonomía no es soberanía -y aún este poder tiene sus límites-, y dado que cada organización dotada de autonomía es parte de un todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad"; este "principio de limitación de la autonomía" obedece a que ésta "no se garantiza por la Constitución... para incidir de forma negativa sobre los intereses generales de la Nación o en otros intereses generales distintos de los propios de la entidad" (S. de 2 de febrero de 1.981) (4).

Ahora bien, la existencia de límites a la actividad de las CCAA exige mecanismos que garanticen su pleno respeto y efectividad. Atribuida a los órganos centrales del Estado la satisfacción del interés general y la garantía efectiva del principio de solidaridad (arts. 138.1; 150.3; 155, entre otros), es a ellos a quienes corresponde llevar a cabo el control de la actuación autonómica; si bien es preciso reconocer que nuestra Constitución, apartándose de otros modelos en circulación como el italiano, ha sido más respetuosa con el "derecho a la autonomía" que la Constitución "reconoce y garantiza", como se deduce del hecho de que la potestad legislativa, el símbolo más genuino de aquella autonomía, se sustrae al control de órganos centrales stricto sensu, control lógicamente de naturaleza política, encomendándole al TC, órgano

constitucional que en principio no puede considerarse como perteneciente al Estado central, aunque desde esa perspectiva sus componentes son, stricto sensu ajenos a la intervención directa de las CCAA.

Pues bien, entendemos que cada uno de estos temas -participación de las CCAA en la formación de la voluntad estatal, cooperación funcional Estado/CCAA y técnicas de control de la actividad de las CCAA- tienen relevancia por sí mismas y exigiría un tratamiento específico, sin perjuicio de que el análisis de cualquiera de ellos no ha de olvidar el contexto más general en que se manifiesta, al que nos referíamos en el capítulo anterior. Ha de advertirse aquí que en nuestro sistema constitucional se desarrollan con mayor amplitud las fórmulas de cooperación en las tareas comunes, y en alguna medida las técnicas de control de la actividad de las CCAA, que los mecanismos de participación de éstas en la formación de la voluntad estatal, tan sólo apuntadas "con timidez en la Constitución", según recuerda SANCHEZ AGESTA (5), lo que "va en detrimento de la necesaria integración del Estado" (6).

En nuestro trabajo, vamos a centrarnos en las técnicas de distribución de competencias (y, en concreto, las legislativas) entre el Estado y las CCAA como garantía del principio de solidaridad entre ellos, manifestada como "colaboración legislativa", especie de aquella colaboración funcional a que antes hacíamos referencia. Aludiremos tan sólo brevemente al control de la actividad de las CCAA en cuanto asegura la eficacia de la colaboración pretendida por el sistema de reparto de competencias. Finalmente, dedicaremos sólo unas breves líneas a los mecanismos de participación de las CCAA en la formación de la voluntad estatal, tema sugestivo que requeriría un amplio análisis independiente- para situar adecuadamente el objeto específico de nuestra atención, especialmente en algunos de sus aspectos.

En los capítulos siguientes abordaremos, pues, el sistema de distribución de competencias legislativas del Estado y de las CCAA como técnica jurídica garantizadora de la solidaridad entre ambos. Ello obedece a una doble consideración.

Por un lado, entendemos, que si la idea básica de la "solidaridad" consiste en una cooperación, ésta ha de manifestarse fundamentalmente en el ejercicio por el Estado y por las CCAA de sus propias competencias. Por otro, parece lógico centrarse en el ámbito de competencias legislativas, puesto que las correspondientes a las CCAA constituyen el contenido esencial de su autonomía; lo que, en suma, incide especialmente en los criterios de reparto de poder político dentro del Estado. Se trata, pues, de concebir la "solidaridad" como colaboración legislativa, esto es, como colaboración entre el Estado y las CCAA, manifestada en sus respectivas competencias legislativas. Por eso, conviene hacer dos precisiones.

En primer lugar, prescindiremos de todas las posibles formas de colaboración planteadas en esferas no legislativas, como pueden ser las administrativas, de enorme importancia desde la perspectiva funcional del Estado, según ha demostrado sobradamente la experiencia del Derecho Comparado y, que aparece prevista constitucionalmente tanto a través de formas de cooperación derivadas de competencias compartidas, que atribuyen al Estado la legislación y permiten a las CCAA desarrollar la ejecución o gestión, como mediante su institucionalización orgánica, especialmente la figura del Delegado del Gobierno en las CCAA (art. 154), que no excluyen otros órganos como las Conferencias Sectoriales de Ministros, previstas en el proyecto de L.O.A.P.A.(7).

En segundo término, nos ceñiremos al aspecto inicial o estático, esto es, a la configuración misma de las competencias legislativas estatal y autonómica, en cuanto supone un mecanismo de colaboración entre ambos productos normativos; sin referirnos a los espinosos problemas que plantea el desenvolvimiento y

aplicación efectiva de las normas derivadas del ejercicio de aquellas competencias, muy principalmente el tema de la prevalencia del Derecho estatal sobre el autonómico, que consagra el art. 149. 3 de nuestro texto constitucional (8), salvo una mínima referencia al control de las mismas, que ha de entenderse insito en la propia naturaleza de las competencias legislativas, en cuanto asegura la eficacia de la colaboración que pretende; ello es especialmente notorio en el caso de las competencias legislativas compartidas, bien por disposición directa de los E. al amparo de los preceptos constitucionales, o por decisiones legislativas estatales extraestatutarias, al amparo del art. 150. Es claro que en tales supuestos las formas de control de las normas autonómicas no son sino la concreción de su especial relación con las correspondientes normas estatales, constituyendo una de las notas tipificadoras de la peculiar relación jurídica en que se desenvuelve la concurrencia competencial misma.

Delimitando así el tema objeto de nuestra atención, no parece fuera de lugar indicar brevemente la forma en que habremos de desarrollarlo. Tras unas breves pinceladas en este mismo capítulo sobre los mecanismos de participación de las CCAA en la formación de la voluntad estatal, analizaremos en el título primero las potestades legislativas en las CCAA en el marco de los principios constitucionales de la distribución de competencias; para ello analizaremos primeramente los criterios mismos del sistema de distribución de competencias (capítulo primero) y seguidamente nos centraremos específicamente en las competencias legislativas de las CCAA, insertadas en aquel sistema (capítulo segundo).

Todo el título segundo está consagrado directamente a la distribución de las competencias legislativas del Estado y de las CCAA como técnica jurídica garantizadora de la solidaridad, tanto en los supuestos ordinarios de colaboración legislativa, asumibles directamente en los mismos Estatutos de autonomía (capítulo primero); como en los supuestos extraordinarios de colaboración, derivados de decisiones legislativas estatales postesta-

tutarias, al amparo del art. 150 de la Constitución, y que en unos casos suponen ampliación de las competencias autonómicas (art. 150.1 y 2), y en otros, su limitación (art. 150.3) (capítulo segundo). En el capítulo tercero se estudian los límites generales y específicos de las competencias legislativas de las CCAA, previstos justamente como mecanismo integrador en garantía de la unidad del ordenamiento jurídico; dedicando especial atención a uno de esos límites, el "interés general", concepto jurídico indeterminado de singular relevancia como verdadero principio vertebrador de todo el sistema autonómico.

1. LOS MECANISMOS DE PARTICIPACION DE LAS CCAA EN LA FORMACION DE LA VOLUNTAD ESTATAL.

Es evidente, como demuestra la estructura de los Estados federales, que uno de los instrumentos más eficaces de integración política es el constituido por la participación de las entidades autónomas en la formación de la voluntad estatal (o federal, según los casos), lográndose el adecuado equilibrio entre la tendencia centrífuga que late en el principio de autonomía y la tendencia centrípeta que impulsa la idea de unidad y que exige el principio de participación (9). Ya con anterioridad se habló de la importancia integradora de esos mecanismos de participación y de la insuficiencia de su regulación en nuestro sistema constitucional; a ambos nos remitimos en este momento (10). Debe, eso sí, advertirse que esa participación puede producirse en los órganos estatales mismos, o en la formación de la voluntad de éstos:

- A) Participación de las CCAA en los órganos estatales de decisión.
 - a) El Senado como Cámara de representación territorial; la designación de Senadores por las CCAA y las funciones del Senado.

Es sabido que en todos los Estados descentralizados, re

gionales o federales, los Parlamentos tienen una estructura bi cameral; una de las Cámaras representa a la totalidad del pueblo, y la otra a las regiones, Estados o países. Constituyendo "uno de los medios principales de diálogo y cooperación entre las instancias autonómicas y los órganos centrales del Estado" (11). Los casos de Estado Unidos, Alemania Federal, U.R.S.S. o Italia son típicos en ese sentido y no necesitan mayor aclaración. También en España, una de las dos Cámaras, que, según el art. 66.1 de la Constitución, componen las Cortes Generales -el Senado- es calificada expresamente por la Constitución como "Cámara de representación territorial" (art. 69.1), no obstante lo cuál existen serias dudas para considerar procedente esta declaración, dada la insuficiencia de la participación de las CCAA prevista por el propio texto fundamental, derivada de la escasa participación numérica en la composición total del Senado, y a la misma parquedad de las funciones atribuidas a éste (12). Hasta el punto de que algún autor ha podido decir que aquella calificación constitucional del Senado "indica más la expresión de una tendencia que la exacta definición de una situación real" (13). Y en seguir esa tendencia no sólo radica la lógica del sistema, sino la supervivencia misma del Senado; de otro modo, se ha dicho, "su futuro es vegetar, subordinado a la otra Cámara hasta que las circunstancias sean propicias para eliminar un órgano que duplica la labor del Congreso sin aportar nada específico" (14).

Por lo que atañe a la composición del Senado, debe advertirse que no sólo hay que esperar a la conclusión del proceso autonómico y nombramiento de todos los senadores autonómicos para que el Senado adquiriera un mínimo perfil de Cámara de representación territorial, sino que, a diferencia de las Cámaras de esta naturaleza en los Estados federales o regionales, la Constitución ha previsto un Senado compuesto por dos clases de Senadores. Por un lado, los Senadores provinciales, es decir,

elegidos por las provincias por sufragio universal a razón de cuatro por provincia; y los Senadores autonómicos, o sea, los designados por las CCAA (15), de acuerdo con el art. 69.5 de la Constitución, uno por cada CA y otro más por cada millón de habitantes de sus respectivos territorios (16). Este segundo grupo de Senadores, dada la actual población de las CCAA podría girar en torno a los cincuenta, lo que supondría, aproximadamente, la cuarta parte del número de senadores provinciales y la quinta del total de miembros del futuro Senado, como hace notar J. de ESTEBAN (17). Por eso F.J. GARCIA ROCA y P. SANTOLAYA han propuesto, entre otros requisitos para una correcta configuración del Senado la "sustitución de la actual provincialización por una representación auténticamente comunitaria" y la "tendencia a la igualdad de representación de todos los territorios (con algún correctivo proporcional que no desvirtúe la institución)" (18). De todas formas, habrá que esperar al comportamiento futuro de los Senadores, pues puede ocurrir que los Senadores autonómicos tengan mayor peso específico en las cuestiones que afecten directamente a las CCAA, o que se diluyan según sus posiciones ideológicas con el resto de los Senadores provinciales (19). O a la inversa, pues como recuerda SANCHEZ AGESTA, "si se tiene en cuenta que las Comunidades se constituyen por la iniciativa y sobre la base de provincias limítrofes... los Senadores elegidos en las provincias que constituyen una región asumen en cierta manera inevitablemente la representación regional. Aún más, la experiencia es que dichos Senadores tienden, al menos en algunas Comunidades, a constituir grupos parlamentarios definidos por la referencia a una Comunidad" (20).

En cuanto a las funciones, el Senado aparece capitidisminuido en relación con el Congreso, asumiendo una posición secundaria en el proceso legislativo y ejerciendo sólo facultades de control limitadas, que en ningún caso al-

canzan a hacer efectiva la responsabilidad política del Gobierno (21), Y, lo que es más curioso, su papel no alcanza el lógico protagonismo en relación con las propias CCAA, pues salvo en los casos de intervención extraordinaria (art. 155.1) y, en menor medida, en las decisiones parlamentarias sobre distribución de los recursos del F.C.I. (arts. 158.2/74.2), y sobre acuerdos o convenios entre CCAA (arts. 145.2/74.2), la posición del Senado es respecto al Congreso la misma que asume en general, e incluso decididamente inferior al Congreso, en un tema que debiera haber desempeñado un papel predominante, concretamente en la aprobación de los E. de autonomía plena (22). No es de extrañar, por ello, que una de las fórmulas que se han propuesto para revitalizar el papel del Senado como Cámara de representación territorial sea la del "aumento sensible de su número de competencias, en particular en materias autonómicas, que es donde viene a jugar su papel específico" (23).

Digamos, por último, que a través de su participación en las funciones del Senado, las CCAA pueden ejercer cierta influencia en la composición de otros órganos estatales; por ejemplo, en el nombramiento del Defensor del Pueblo por las Cortes (art. 54) o en la propuesta por el Senado de cuatro de los doce miembros del TC (art. 159.3) y de cuatro de los veinte miembros del Consejo General del Poder Judicial (art. 122.3).

La configuración del Senado como auténtica Cámara de representación territorial exigiría, pues, la oportuna reforma constitucional, o, cuando menos "una práctica realista que le haga aparecer como el órgano especial del Estado que defiende los intereses de las Comunidades Autónomas y mediante el cuál éstas participen en las tareas generales del Estado (24).

b) El TC y las CCAA.

Una cuestión importante, que no debe pasarse por alto, es la intervención de las CCAA en la composición y funcionamiento del TC. La importancia resulta obvia a poco que se recuerdan las funciones del TC en relación con la estructura territorial del Estado. En efecto, por imperativo constitucional, es competente para conocer:

- a) Del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley (art. 161.1,a), y tanto las del Estado (art. 27.2,a y b LOTC) como de las CCAA (art. 153.a y 27,e LOTC).
- b) Del recurso de amparo por violación de los derechos y libertades referidos en el art. 53.2 de la Constitución (art. 161.1,b) "originadas por disposiciones, actos jurídicos o simple vía de hecho de los poderes públicos del Estado, las Comunidades Autónomas y demás entes públicos de carácter territorial, corporativo o institucional, así como de sus funcionarios o agentes" (art. 41.2 LOTC).
- c) De los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstos entre sí (art. 161.1.c).
- d) De los recursos previos de inconstitucionalidad contra proyectos de Estatutos de Autonomía (art. 161.1,d y 79 LOTC).
- e) De la impugnación de disposiciones y resoluciones de las CCAA prevista en el art. 161.2 de la Constitución (arts. 76 y 77 LOTC).

No hace falta insistir sobre el relevante papel que el TC ha de desempeñar necesariamente en la articulación jurí-

dica del Estado autonómico, como la experiencia del funcionamiento del TC está ya demostrando puesto que un elevado porcentaje de las decisiones adoptadas ya por el Alto Tribunal han venido a resolver recursos de inconstitucionalidad planteados contra leyes estatales o autonómicas por razón de competencia o directamente conflictos (positivos) de competencia suscitados entre órganos del Estado y ante las CCAA.

Por todo ello, cabe preguntarnos por la intervención de las CCAA en la composición del TC y en la formación de su voluntad. Y la pregunta no es nueva. Los constituyentes de 1.931 se la plantearon sin duda y su respuesta consistió en atribuir a las Regiones cierta facultad en la composición del Tribunal de Garantías Constitucionales; en efecto, el art. 122 de la Constitución republicana estableció que "compondrán este Tribunal...", entre otros, "un representante por cada una de las regiones españolas elegido en la forma que determine la ley", además de conceder legitimación general para acudir al Tribunal de Garantías a las Regiones (art. 123.4º). Otras fórmulas similares se emplean en diversos Estados federales o regionales, especialmente la designación de determinado número de magistrados constitucionales por la Cámara representativa de los territorios autónomos. (Constitución italiana, art. 135; Ley de Bonn, art. 94).

Pues bien, nuestra Constitución vigente se aparta del modelo de 1.931 decididamente, acercándose literalmente al del Derecho Comparado, pero con significado bien diverso. En efecto, es claro que las CCAA no intervienen directamente en la elección de los miembros del TC, sino que éstos proceden de órganos estatales (Congresos, Senado, Gobierno) salvo los dos propuestos por el Consejo General del Poder Judicial (art. 159). La única participación en ese acto de las CCAA tiene carácter indirecto; en efecto, se produce por la inter

vención de los Senadores representantes de las CCAA en el Senado, al que corresponde proponer, por mayoría de tres quintos de sus miembros, cuatro de los doce que integran el TC (art. 159.1), intervención no muy amplia si se recuerda el porcentaje de Senadores autonómicos en el total de la Cámara. Asimismo, se concede a las CCAA legitimación para interponer recursos de inconstitucionalidad (art. 162.1.a) y de amparo (art. 162.1.b), aunque con un status procesal inferior al de los órganos estatales, inferioridad en unos casos procedente de la Constitución misma y en otros establecida expresamente en la propia LOTC. Sucede lo primero con la impugnación por el Gobierno de disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las CCAA, que "producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida" hasta un máximo de cinco meses (art. 161.2); ese extraño efecto ha sido ampliado por la LOTC a la interposición por el Gobierno de recursos de inconstitucionalidad contra disposiciones legislativas de las CCAA (art. 30 LOTC). Asimismo, se ha determinado que mientras los órganos estatales competentes pueden impugnar cualquier ley o disposición legislativa de las CCAA (art. 32.1), éstas sólo podrán hacerlo "contra leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía" (art. 32.2 LOTC), debiendo entenderse además de que carecen de legitimación para impugnar esas disposiciones o actos cuando procedan de otras CCAA (15).

B) Participación de las CCAA en la formación de la voluntad de los órganos estatales.

Las CCAA no sólo intervienen en la composición de algunos órganos estatales, sino también en el proceso de formación de la voluntad de éstos; participación que en algunos de sus supuestos aparece como la contra partida lógica de que luego

han de someterse a esa voluntad ya formada y manifestada. Nos referimos, fundamentalmente, como actos que expresan la voluntad estatal, a la ley, los tratados y acuerdos internacionales, la planificación económica, la reforma constitucional y las medidas en relación con las propias CCAA.

- a) Participación de las CCAA en la formación de la ley estatal. Especial referencia a la iniciativa legislativa de las CCAA (art. 87.2); las formas de iniciativa prevista en los Estatutos. (26).

Las CCAA disponen constitucionalmente de dos vías para participar en la formación de la ley estatal:

- .- Iniciativa legislativa que la Constitución reconoce a las Asambleas de las CCAA (art. 87.2), bien pidiendo al Gobierno que adopte su solicitud como proyecto de ley, o remitiendo una proposición de ley a la Mesa del Congreso. En el primer caso, que para J. de ESTEBAN, más que una forma de iniciativa legislativa constituye una "derivación reforzada del derecho de petición general" (27), si el Gobierno acepta la solicitud de la CA, la iniciativa de ésta gozará de la prioridad que la Constitución concede a los proyectos de ley del Gobierno (art. 89.1) (28); en el segundo caso, verdadera iniciativa legislativa, inspirada en la Constitución italiana (art. 121) y ya reconocida antes de aprobarse la Constitución por el Reglamento Provisional del Congreso de los Diputados (art. 92.3), la Asamblea de la CA podrá delegar ante el Congreso un máximo de tres de sus miembros para defender la proposición de ley (29).

No obstante, las limitaciones de esta iniciativa son evidentes. En primer lugar, cabe preguntarse por el ámbito material de la iniciativa legislativa de las CCAA,

pudiendo entenderse que puede ejercerse sobre cualquier materia (opinión del profesor DE ESTEBAN) (30), o bien limitarla a las leyes que afecten a su "propio ámbito de autonomía", por aplicación analógica de lo que dispone la L.O.T.C. (art. 33.2) respecto a la legitimación de las CCAA para interponer recurso de inconstitucionalidad contra leyes estatales.

En segundo término, la solicitud al Gobierno de adoptar un proyecto de ley puede lógicamente no ser aceptada, en cuyo caso la iniciativa legislativa de la CA no prospera. El envío por la CA misma de una proposición de ley al Congreso tampoco tendrá demasiado éxito si no cuenta con el apoyo de la adecuada mayoría parlamentaria, además de que una vez más se pospone el papel del Senado (31); en cuanto a la defensa en el Congreso por tres miembros de la Asamblea de la CA, "sin perjuicio de que su intervención se refiera únicamente a la defensa de la conveniencia de su tramitación, el nuevo Reglamento del Congreso podría prever que la presencia de estos delegados comunitarios fuese permanente a lo largo de su discusión en las distintas fases procedimentales" (32).

Finalmente, hemos de destacar que, si bien han de considerarse meras manifestaciones concretas de la iniciativa legislativa genérica, los E. de A. vienen reconociendo a las CCAA facultades de iniciativa en relación con las leyes marco y transferencia o delegación que las Cortes Generales pueden adoptar para ampliar las competencias estatutarias de esas CCAA en virtud del art. 150.1 y 2 de la Constitución (33).

- Intervención en el "iter" legislativo, es decir, a lo largo del proceso de deliberación y aprobación de la ley, a través de sus representantes en el Senado (arts.

66.1 y 2/69.5); intervención no plenamente satisfactoria dada la escasa representación numérica de las CCAA en el total de la Cámara y la limitación de las propias competencias del Senado (34).

- .- Légitimación para la impugnación ante el TC de leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley estatales (art. 162.1.a), que la L.O.T.C. ha restringido a las normas o actos "que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía" (art. 32.2), sin que además se beneficien de los efectos suspensivos de su acción impugnatoria, lo que sí ocurre cuando "el Gobierno se ampare en lo dispuesto por el artículo 161.2 de la Constitución para impugnar, por medio de su Presidente, Leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas" (LOTC, art. 30) (35).

b) Participación de las CCAA en la reforma constitucional (36).

Como ha señalado J. DE ESTEBAN, la Constitución establece fórmulas que hacen compatibles la unicidad de la soberanía, que entraña un único poder constituyente, tanto originario como derivado, con la participación de las CCAA en el proceso de reforma de la Constitución, que supone un "eco, de algún modo, (de) la previsión constitucional establecida en numerosos Estados federales de que la Constitución federal debe ser reformada con el acuerdo de los Estados miembros" (37). Lógicamente en nuestro sistema esa idea aparece debilitada y se concreta en la participación de las CCAA en la decisión de la reforma constitucional, que en todo caso corresponde exclusivamente a órganos estatales. Esa participación se produce, como en el caso de la legislación ordinaria, a través de dos vías (38):

- .- Iniciativa de la reforma (art. 166.1), a ejercer en los términos previstos en el art. 87.2, es decir, según las

normas propias de la iniciativa legislativa ordinaria, sobre cuyo alcance y problemas ya nos pronunciamos con anterioridad.

- Participación en el proceso mismo de la reforma, a través de las funciones que en ella corresponden al Senado (arts. 167 y 168). Esta participación puede ser relevante, a juicio de MARTINEZ SOSPEDRA y L. AGUILLO, por dos razones:

"a) El consenso de la Cámara Alta es imprescindible para proceder a la reforma de la Constitución. En efecto, en el caso de una reforma tramitada por el procedimiento ordinario el texto debe ser aprobado normalmente por la mayoría de tres quintos y, en todo caso, por la mayoría absoluta. Habida cuenta que la representación autónoma en el Senado alcanzará un quinto, ello supone que basta que la reforma sea resistida por uno de los grandes partidos nacionales y que a ella se sumen los senadores de extracción autónoma para que la misma sea imposible. (Todo lo que aquí se dice resulta correcto desde el momento en que estén aprobados todos los Estatutos. Lo que significa que el "recorte" autonómico sólo tiene posibilidad de operar a nivel constitucional en tanto no se ha ya procedido a esa aprobación). El papel de los senadores comunitarios se refuerza si cabe en el caso del procedimiento agravado, en el que la mayoría exigible es nada menos que los dos tercios.

b) Las Comunidades, como tales, están obviamente interesadas en su conservación y potenciación. Y ello repercute sobre los senadores que las representan en la Cámara Alta. Pues bien, lo ya señalado comporta que no se puede suprimir el derecho a la autonomía de todas las nacionalidades sin el consentimiento de los senadores autónomos y que ello resulta poco factible hacer lo propio en lo que afecta a las facultades y competencias de las mismas por la vía del procedimiento ordinario de revisión. Basta que exista un sector relativamente pequeño de la Cámara Alta hostil a la reforma que afecte al estatuto y poderes de las Comunidades -en cuya defensa están objetivamente interesados los de extracción autónoma- para que la reforma se torne inviable" (39).

- c) Participación en la adopción de medidas en relación con las propias CCAA.

Podemos destacar fundamentalmente:

- .- Distribución entre las CCAA y provincias en su caso de los recursos del F.C.I., tarea que corresponde a las Cortes Generales (art. 158.2), y por tanto también al Senado. Además, en este caso el procedimiento se inicia por el Senado (art. 74.2).
 - .- Conocimiento y, en su caso, autorización para la celebración, respectivamente, de convenios o acuerdos de cooperación entre CCAA (art. 154.2). También en este supuesto corresponde al Senado la iniciativa del proceso (art. 74.2).
 - .- Solicitud, al amparo de la iniciativa legislativa ordinaria de la ampliación de sus competencias estatutarias en virtud de las leyes marco y de transferencia o delegación (arts. 87.2/150.1 y 2).
 - .- Participación en el Senado de la apreciación de la necesidad, y, en su caso, deliberación y aprobación de las leyes de armonización (art. 150.3). Y en cuanto afectan a "su propio ámbito de autonomía" pueden impugnarlas ante el TC (art. 162.1.a CE y 32.2 LOTC).
 - .- Participación en la adopción de medidas extraordinarias de intervención en caso de incumplimiento de las CCAA de sus obligaciones constitucionales o legales, o de actuación gravemente atentatoria al interés general de España. En este caso, ha de ser previamente requerido el Presidente de la CA de que se trate y, en caso de no ser atendido tal requerimiento, corresponde adoptar las medidas necesarias al Gobierno, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado (art. 155.1), Cámara en que, como se sabe, participan representantes de las CCAA.
- d) Participación en la planificación de la actividad económica. (40)

Concebida la planificación económica como competencia estatal (art. 131.1), corresponde a las CCAA:

- .- Participación inicial, proporcionando las correspondientes previsiones, esto es, las preferencias y objetivos en el ámbito de sus distintos territorios (41), al Gobierno para la elaboración de los proyectos de planificación (art. 131.2). Parece que esa actuación de las CCAA ha de producirse en el seno del Consejo Económico-social que la propia Constitución prevé.
- .- Participación en la elaboración y aprobación por las Cortes (a través de su presencia en el Senado) de la ley de planificación (art. 131.1), según la regla general de todo proceso legislativo; ley que ha de limitarse a fijar las "bases... de la planificación general de la actividad económica" (art. 149.1.13).
- .- Ejercicio por las CCAA de sus competencias económicas, aplicando o ejecutando los principios establecidos por el Estado, de acuerdo con sus directrices y en los límites señalados por él, pero bajo la "coordinación" del Estado mismo (art. 149.1.13).

Volveremos sobre el tema al hablar de la planificación económica como límite de las competencias legislativas de las CCAA (42).

e) Participación de las CCAA en la formación y/o aplicación de la voluntad internacional del Estado. (43).

El Estado, como entidad jurídico-política independiente, no sólo manifiesta su voluntad unitaria ab intra, en el interior de su propio ámbito interno, sino que se proyecta también ab extra, configurándose como una realidad unitaria

en el ámbito de las relaciones internacionales (44). Pues bien, el instrumento jurídico más típico de manifestación de la voluntad exterior del Estado son los tratados, acuerdos o convenios internacionales. Pues bien, sabemos que la Constitución atribuye al Estado competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales (art. 149.1.3º), es decir, sobre toda la materia (STC 35/1.982, de 14 de junio) (45); y en cuanto éstas se concretan en la celebración de tratados, acuerdos o convenios internacionales, medio ordinario por el que el Estado contrae obligaciones en la vida internacional, el propio texto constitucional opera un reparto de competencias entre los distintos órganos centrales del Estado (46).

1º) Gobierno. Al Gobierno, en cuanto órgano que dirige la política exterior (art. 97) le corresponde la orientación general de la política del Estado en materia de celebración de tratados, acuerdos o convenios internacionales. Dentro de esa función típicamente política (de "indirizo político") compete al Gobierno decidir los Estados con quienes celebrará acuerdos, el momento oportuno para hacerlo, y los términos y alcance convenientes. Es también competencia del Gobierno llevar a cabo el proceso de negociación y la ejecución de lo dispuesto en el tratado, y en su caso la garantía del cumplimiento de los tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión efectuada del ejercicio de competencias derivadas de la Constitución (art. 93, in fine).

2º) Cortes Generales. A las Cortes corresponde:

- a) Autorizar previamente la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados y convenios en los casos enumerados en el art.

94.1, en los términos del art. 74.1.

b) Ser inmediatamente informadas, cada Cámara por separado, de la conclusión de los restantes tratados o convenios (art. 94.2).

c) Autorizar, mediante ley orgánica, la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución, y, en su caso la garantía del cumplimiento de esos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión (art. 93).

3º) Rey. Una vez autorizado por las Cortes, o informadas, según proceda, compete al Rey, en cuanto órgano que asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales y símbolo de su unidad y permanencia (art. 56.1), "manifestar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de tratados" (art. 63.2), con el refrendo del Presidente del Gobierno o Ministro competente (arts. 56.3 y 64).

Así, pues, de forma coherente con la atribución genérica de competencia estatal sobre la materia (las relaciones internacionales), no se establece en el texto constitucional forma alguna de participación de las CCAA, ni en la conclusión ni en la ejecución de los tratados o convenios (47), salvo si acaso la lógica intervención de los representantes de las CCAA en el Senado, en cuanto éste interviene en la autorización de los tratados y convenios, en los términos que antes se dijo. La omisión puede resultar especialmente grave, pues, si como luego se dirá, las CCAA han de tener en cuenta al legislar en materias de su competencia los compromisos

internacionales adquiridos por el Estado en virtud de esos tratados o convenios, el Estado puede hallar en ellos un formidable instrumento para alterar las competencias de las propias CCAA, incluso atribuyéndolas a organizaciones o instituciones internacionales (art. 93). Es más las propuestas formuladas para corregir esa situación durante los debates constituyentes fueron rechazadas. Así ocurrió, por ejemplo, con la más extrema, presentada por el P.N.V. en el Congreso (48), solicitando la facultad de las CCAA para aprobar acuerdos internacionales en el cuadro de sus competencias normativas, con el acuerdo del Gobierno (49). Igual suerte corrieron otras propuestas, como la de participación de las CCAA en las negociaciones (50), o la previa audiencia de las CCAA, (51), soluciones todas inspiradas en fórmulas análogas del Derecho Comparado (Italia, Alemania o Bélgica) (52). El rechazo fue justificado por entender los constituyentes que la participación de las CCAA en la conclusión de los tratados ya se hacía a través del Senado (53), no obstante lo cual no han faltado autores para quienes la razón profunda ha sido cierto temor de las constituyentes a permitir algún tipo de actuación política internacional de las CCAA difícilmente controlable (54). Sea como fuere, lo cierto es que la Constitución ha configurado un evidente "monopolio" por el Estado de la actividad exterior, por cierto criticado, a veces agriamente, por los internacionalistas (55). No obstante, los E. de A. han salvado la laguna constitucional atribuyendo a las CCAA determinadas facultades tanto en la conclusión como en la ejecución de los tratados o convenios internacionales (56). Por su parte, la posición del TC sobre el papel de las CCAA con respecto a las relaciones internacionales ha sido equívoca, pues si en una ocasión (S. 35/1.982, de 14 de junio) (57), ha considerado que al reservar la Constitución al Estado toda la materia de

las "relaciones internacionales", esa reserva impide que una CA pueda asumir competencias sobre la materia reservada (58), posteriormente ha estimado que -con las salvedades a que luego nos referiremos "la cláusula de ejecución de los tratados por la Comunidad Autónoma tal como la fija (el Estatuto) es lógica consecuencia de la organización territorial del Estado) (S. 44/1.982, de 8 de julio) (59).

En consecuencia, aunque la Constitución no contempla expresamente la posible participación de las CCAA en los actos de expresión de voluntad internacional del Estado, e incluso más bien ofrecería argumentos para negarla, los E. han interpretado de forma más flexible los preceptos constitucionales. Y sobre su base puede intentarse un cuadro general de las facultades de las CCAA en relación con la conclusión de los tratados o acuerdos internacionales:

1) Participación inicial. Esa participación se manifiesta mediante dos instrumentos:

1º.- Solicitar del Gobierno Central la celebración por el Estado de un tratado internacional que afecte a sus competencias o intereses (EV, art. 6º.5 y 27.4; EC, art. 27.4; EG, arts. 7º.2 y 37.3; EA, art. 23.3; EAs, art. 8º, párrafo segundo; ECant, art. 6º.2; EC-M, arts. 7º y 40.3; EAr, art. 40.1). Esta facultad puede ser ejercida por cualquier CA incluso cuando su E. no la recoja expresamente (como ocurre en Murcia o La Rioja) al amparo del derecho constitucional de petición (art. 29.1). En cualquier caso debe advertirse que la solicitud no tiene carácter vinculante para el Estado, que puede atenderla o no (60).

2º.- Ser informadas de la celebración de un tratado, se entiende que antes de su conclusión, e incluso tomar parte en las negociaciones, colaborando o integrándose en los órganos estatales competentes. Como señalamos anteriormente, la propuesta de los parlamentarios vascos de incluir en la conclusión de los tratados el trámite previo de la audiencia de las CCAA fue rechazado por entender que esa participación ya se hacía a través del Senado (61). No obstante, no parecen incorrectas formas análogas de intervención de las CCAA en las fases iniciales de elaboración de los acuerdos o convenios internacionales, pues como dice VANDELLI, "incluso al margen de específicas previsiones estatutarias, no debería rechazarse el ejercicio de facultades de este tipo, que parecen insertarse perfectamente en aquel contexto de colaboración, de participación, de inserción de las Comunidades Autónomas en el proceso de asunción de decisiones estatales que emana del diseño constitucional" (62), como ocurre en los art. 87, 109, 131, etc. Ciertamente, esa intervención de las CCAA podría encontrar, además, cierto apoyo constitucional en preceptos como el art. 87.2, que permite la iniciativa legislativa de las CCAA, o el 109 según el cual "las Cámaras y sus Comisiones podrán recabar, a través de los Presidentes de aquéllas, la información y ayuda que precisen", entre otras autoridades, de cualesquiera autoridades de las CCAA. Por consiguiente es constitucionalmente correcta la participación, a los efectos de "información y ayuda", de las CCAA en la tramitación parlamentaria de los tratados internacionales, a petición de las Cámaras; y por su

puesto nada impide que sean llamadas por el Gobierno durante la fase de negociación. Otra cosa es que lo que la Constitución contempla como "posibilidad", los E. hayan convertido en una "obligación jurídica" de las autoridades estatales.

En todo caso, la mayoría de los E. de A. se refieren expresamente a esa intervención inicial de las CCAA. Pionero fue el EV, al señalar que "el Gobierno Vasco será informado en la elaboración de los tratados y convenios... en cuanto afecten a materias de específico interés para el País Vasco" (art. 20.5). Con la misma o similar redacción, el resto de E. recorrieron la misma senda; así EC, art. 27.5; Ea, art. 23.1; EAs, art. 34.3; EMu, art. 12.2, segundo; ECan, art. 37.1; EAr, art. 16.K; y L.O.R.A. R.F.N., art. 68. Pero es claro que incluso en aquellas CCAA, cuyos E. no contemplen esa posibilidad (como ocurre en EG, ERi o ECant), aquella sigue abierta al amparo de las previsiones constitucionales antes referidas.

Desde luego, no han faltado autores (63) que han considerado estas previsiones estatutarias como inconstitucionales, por entender que el Estado puede siempre consultar a una CA o a cualquier otro grupo, pero no exigirlo la CA. No obstante, y aún compartiendo en general esas prevenciones, pudiera adoptarse una postura menos rígida; pues si es cierto que ningún precepto constitucional obliga expresamente a informar a las CCAA de la celebración de los tratados o convenios, sí podría considerarse incluida en la obligación por el Estado de observar un comportamiento leal o fiel a las CCAA, derivado del principio constitucional de la solidaridad (art.

2º), incompatible con un proceso negociador que no tuviera en cuenta los intereses, deseos e incluso competencias de las CCAA afectadas; además de que si se trata de convenios o tratados que afectan a materias de interés para la CA, es lógico conocer su opinión, e incluso conveniente desde el punto de vista de la eficacia de las negociaciones. Por lo demás, la intervención de las CCAA es mínima, puesto que ni siquiera se precisa ser oída, sino la mera actitud pasiva de "ser informada", sin que su dictamen, en caso de producirse, vincule la decisión estatal.

- 2) Participación posterior a la conclusión del tratado o convenio, mediante su ejecución dentro de su territorio en cuanto afecte a la competencia de la CA. El Derecho italiano nos ofrece una valiosa experiencia en este tema, fundamentalmente en orden a las relaciones de Italia con la C.E.E. En principio, se reservó íntegramente a los órganos estatales la aplicación de las directrices comunitarias; pero la ley de 9 de mayo de 1.975, núm. 153, relativa a las directrices en materia agrícola adoptadas en 1.972, reconoció a las Regiones la actuación en vía administrativa y, en algún caso, la potestad legislativa, previendo la competencia sustitutiva del Estado en caso de persistente y prolongada inactividad regional. Esa fórmula se generalizó en la ley núm. 382, de 1.975 y D.P.R. núm. 616/1.977, normas que tratan de compatibilizar la soberanía exterior del Estado y la intervención, incluso legislativa, de las Regiones en materias de su propia competencia (64).

Pues bien, el tema se ha planteado también en nues-

tro propio ordenamiento autonómico. Algunos autores entienden que esa facultad de las CCAA sólo pueden ejercerla cuando, por considerarlo útil, se lo solicite el Estado (65), mientras otros aceptan su necesidad (66), según un planteamiento que recogen también los E., que al prever expresamente la posibilidad de ejecución comunitaria de los tratados y convenios internacionales, la contemplan como una competencia obligatoria para las CCAA. Por eso cuando el TC ha analizado el art. 27.3 del EC ("La Generalidad adoptará las medidas necesarias para la ejecución de los tratados y convenios internacionales..") concluye que se trata de una obligación, y no de una competencia (STC núm. 58/1.982, de 27 de julio) (27).

Debe también precisarse que los E. difieren en la concreción de las competencias de ejecución de los tratados; así, el EV declara rotundamente que "el País Vasco ejecutará los tratados o convenios en todo lo que afecte a las materias atribuidas a su competencia en este Estatuto" (art. 20.3), lo que parece excluir toda intervención de órganos estatales. Análoga postura asumen EAs, art. 12.b; EMu, art. 12.2, primero (68); EC-M, art. 34; LORARFN, art. 58.2. Más cautos son otros EA (EC, art. 27.3; EA, art. 23.2; EAr, art. 40.2; ECan, art. 37.2) en ese punto cuando afirman que la CA "adoptará las medidas necesarias para la ejecución de los tratados y convenios internacionales en lo que afecten a las materias atribuidas a su competencia, según el presente Estatuto", precepto que puede interpretarse bien en el sentido de que compete a los órganos autonómicos la ejecución de los tratados o convenios, adoptando para ello "las medidas necesarias (supuesto del EV y similares), o simplemente adoptando esas medidas

para que pueda ejecutarlos el órgano competente, que no se prejuzga, y que, por tanto, podría ser el estatal. Respecto a aquellas CCAA en que los E. no les reconozcan facultades de ejecución de tratados internacionales, entendemos que en aras de la adecuada homogeneidad y eficacia funcional, muy bien podrían ser transferidas por el Estado al amparo del art. 150.2.

Finalmente, puede constatarse que los E. no han previsto formas de control o inspección por el Estado de esa ejecución, subsanando su eventual incumplimiento, como advierte J. DE ESTEBAN (69), control -a su juicio- "inexcusable en los tratados con cesión de soberanía previstos en el art. 93" (70), pues, en efecto, en ese supuesto "corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión" (art. 93). Es decir, son órganos estatales los reponsables constitucionales de la ejecución de tales tratados, por lo que su cumplimiento no puede dejarse a voluntad de las CCAA. El tema es especialmente relevante cuando se produjera la inactividad de la CA; supuesto en el cual debería ser de aplicación el art. 155 (71), a cuyos efectos el Gobierno, con el consentimiento en su caso del Senado, estaría legitimado para adoptar "las medidas necesarias", incluyendo, por supuesto, la ejecución directa por el Estado.

En todo caso, será preciso articular adecuadamente las funciones del Estado y de las CCAA en materia de ejecución de tratados y convenios internacionales, tema que ha abordado ya lúcidamente el TC en su importante sentencia 44/1.982, de 8 de julio (72), cu-

yo criterio trata de hacer compatibilizar las competencias de las CCAA derivadas del reparto de competencias, consecuencia de la descentralización territorial, y la unidad de interpretación y ejecución de los tratados internacionales, en tanto que es el Estado el único responsable internacional de su observancia y cumplimiento. Entiende así el Tribunal que "en la Constitución, las relaciones internacionales forman parte de las materias reservadas a la competencia exclusiva del Estado sin limitación alguna, por lo que la cláusula de ejecución de los tratados por la Comunidad Autónoma tal como la fija (el Estatuto) es lógica consecuencia de la organización territorial del Estado, sin que pueda poner en peligro la unidad de interpretación que incumbe al Estado, único responsable internacionalmente de la ejecución de los tratados en que es parte" (73); por eso "es al Estado quien incumbe velar en último término por la ejecución de los tratados y convenios internacionales, como único responsable en el orden internacional" (74). En suma, a la luz de la doctrina jurisprudencial, pueden extraerse las siguientes conclusiones provisionales:

- 1º.- El Estado es el único responsable internacionalmente de la ejecución de los tratados y convenios internacionales en que es parte.
- 2º.- Las CCAA pueden, si así lo establecen expresamente sus E., ejecutar en su territorio los tratados y convenios, en cuyo caso tal función no constituye una mera competencia facultativa, sino una verdadera obligación, jurídicamente exigible.

3°.- La responsabilidad del Estado conlleva:

- a) La interpretación (unitaria) de las cláusulas de los tratados y convenios, que obliga a las CCAA en sus facultades de ejecución, puesto que al reservar la Constitución al Estado toda la materia, impide que las CCAA puedan orientar su autogobierno en razón de una política propia acerca de ella (STC 35/1.982, de 14 de junio) (75).
- b) La obligación de "velar, en último término, por la ejecución de los tratados o convenios internacionales" (76), lo que supone:
 - .- Su facultad de inspección y control del cumplimiento por las CCAA de sus obligaciones.
 - .- Su facultad de adoptar las medidas previstas en el art. 155 en cuanto supuesto de "incumplimiento de las obligaciones que... otras leyes le impongan", en este caso su propio E. de A.

2. LA SOLIDARIDAD COMO COOPERACION FUNCIONAL.

Su aplicación en las potestades legislativas de las CCAA, en cuanto esencial de la autonomía política.- La solidaridad como colaboración legislativa; la distribución de competencias legislativas entre el Estado y las CCAA como técnica jurídica garantizadora del principio de solidaridad.- Importancia del tema; manifestaciones; concreción del objeto de análisis. Remisión.

Estas líneas tiene sólo la finalidad de recordar que, además de la participación de las CCAA en la formación de la voluntad estatal, la solidaridad se manifiesta también en la actuación coordinada de todos los poderes públicos; a ese fenómeno lo hemos llamado "cooperación funcional". Pues bien, esa cooperación o coordinación entre las distintas competencias de los entes públicos, se manifiesta lógicamente en todas ellas, cualquiera que sea su naturaleza jurídica. Pero si, como quedó dicho más atrás, la potestad legislativa es el tipo de competencia que delimita la verdadera autonomía política, parece indudable que esa cooperación funcional adquiere verdadera relevancia cuanto se produce entre los productos legislativos del Estado y de las CCAA, máxime cuando ello incide notablemente sobre todo el sistema general de fuentes. En suma, entendemos en este trabajo la solidaridad como colaboración legislativa; y, más específicamente, cómo esa colaboración se logra, ab initio, mediante el sistema mismo de distribución de competencias legislativas entre el Estado y las CCAA. Partiendo del esquema general de esa distribución y de la inserción en él de las potestades legislativas de las CCAA, examinaremos los distintos supuestos de colaboración legislativa posibles entre el Estado y las CCAA, y los problemas técnico-jurídicos que su articulación comporta. A este tema dedicaremos los capítulos siguientes.

NOTAS

- (1) Sobre el F.C.I. puede consultarse la bibliografía citada sobre la financiación de las CCAA (*supra*), y más específicamente J. CAZORLA, "Bases para una distribución del Fondo de Compensación Interterritorial". *Rev. Estudios Regionales*, núm 2, 1980, pp.583-598. F. FERNANDEZ RODRIGUEZ-A. LOPEZ NIETO, "El Fondo de Compensación Inteterritorial: Inquietudes sobre un proyecto de ley", *Rev. Estudios Regionales*, núm. 2, 1980, pp. 549-582. Véase también Informe de la Comisión de Expertos sobre financiación de las Comunidades Autónomas, Servicio Central de Publicaciones, Presidencia del Gobierno, Col. Informe, Madrid, 1981; y Acuerdos Autonómicos, op. cit, espec. los Acuerdos económico-financieros y anteproyecto de ley del F.C.I.
- (2) El tema de los acuerdos y convenios entre CCAA es analizado en todas las obras generales sobre el Estado autonómico. También ha sido abordado con carácter monográfico en trabajos como el de A. MENENDEZ REXACH, Los convenios entre las Comunidades Autonomas, I.E.A.L., Madrid, 1982; y A. PEREZ MORENO, P. ESCRIBANO COLLADO, J. RIVERO YSERN y J.I. LOPEZ GONZALEZ, "Los Convenios interregionales", en la ob. col. Comunidades Autónomas (Solidaridad, Estatutos...), op. cit, pp. 189-249. En la actualidad, el único convenio interterritorial ha sido el celebrado entre las CCAA de Cataluña y Murcia, habiéndose sido impugnado por el Presidente del Gobierno ante el TC. A. PEREZ MORENO, "Solidaridad y Convenios entre Comunidades Autónomas", en VARIOS, Comunidades Autónomas (Solidaridad, Estatutos.), op. cit; y D.A. núm. 181, 1979, pp. 397 ss., y "Solidaridad y Convenios interregionales", *Rev. de Estudios Regionales*, núm. 1, 1979, pp.459-474.
- (3) Puesto que se reconoce para la "gestión de sus propios intereses" (STC de 14 de julio de 1981; R. i 25/1981; B.O.E. núm 193, 13 de agosto de 1981; fund. jurídico 3).
- (4) STC de 2 de febrero de 1981; R. i 186/80; B.O.E. núm. 47. 24-febrero-1981; fund. jur;idico 3.
- (5) L. SANCHEZ AGESTA, "Comentarios al artículo 2º...", cit, p. 87.
- (6) P. SANTOLAYA MACHETTI-F. J. GARCIA ROCA, "Significado y alcance de la cláusula residual del artículo 149. 3 de la Constitución española", *Rev. Política Comparada*, núm. 7, 1981-82, pp. 167-179, concretamente p.173.
- (7) Sobre las competencias administrativas y la figura del Delegado del Gobierno y véase, *infra*, cáp. sobre la distribución de competencias. También, una síntesis valiosa en S. MUÑOZ MACHADO, Derecho Público..., op. cit, I, pp. 224-240.

El Anteproyecto de L.O.A.P.A. acordado entre el Gobierno y el P.S.O.E., y remitido por aquél a las Cortes señalaba en su art. 9º que:

"1. A fin de asegurar en todo momento la necesaria coherencia de la actuación de los poderes públicos y la imprescindible coordinación, se reunirán de forma regular y periódica, al menos dos veces al año, Conferencias sectoriales de los Consejeros de las distintas Comunidades Autónomas y del Ministro o Ministros del

ramo, bajo la presidencia de uno de éstos, con el fin de intercambiar puntos de vista y examinar en común los problemas de cada sector y las acciones proyectadas para afrontarlos y resolverlos.

2. La convocatoria de la conferencia se realizará por el Ministro competente, bien se trate de reuniones ordinarias o de las extraordinarias que se celebren para el tratamiento de asuntos que no admitan demora. En este último caso la convocatoria podrá también formularse a instancia de alguno de sus miembros.

Este texto se ha mantenido con la misma redacción, aunque pasando a ser art. 8º en la aprobación definitiva por el Senado del Proyecto de L.O.A. P.A. (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Serie A; núm. 235-III, 7 de julio de 1982).

- (8) Sobre ese importante, véase especialmente I. DE OTTO, "La cláusula de prevalencia del Derecho Autonómico español", en el vol. col. Jornadas de estudios sobre autonomía y federalismo (Aniversario de "El Colegio de México", Guadalajara), Centro de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos (CEILA), Fundación Ortega y Gasset, Madrid, 1981; y "La prevalencia del derecho estatal sobre el derecho regional", R.E.D.C., núm. 2, mayo-agosto, 1981, pp. 57-92; J. DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit, II, pp. 395-397; T. R. FERNANDEZ, Curso..., op. cit, pp. 292-294; L. PAREJO, La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional, C.E.C., Madrid, 1981; J. SALAS, "La Interpretación del artículo 149. 3 de la Constitución", cit, pp. 45-47; G. TRUJILLO, L.O.A.P.A. y Constitución, Presidencia del Gobierno Vasco, Servicio de Publicaciones, Vitoria, 1982, pp. 109-117. Véase, asimismo, Informe, pp. 46 ss; y art. 4º (en las respectivas redacciones dadas en Acuerdo Gobierno P.S.O.E. y en la definitiva del Pleno del Senado).
- (9) J. DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit, II, p. 398. Véase sobre el tema J. DE ESTEBAN- L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit, II, pp. 398-402; E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit, pp. 244-246; M. MARTINEZ SOSPEDRA-L. AGUILO LUCIA, Lecciones de Derecho Constitucional, II, Derecho Autonómico, F. Torres, Valencia, 1982, pp. 115-120; L. SANCHEZ AGESTA, "Comentarios al artículo 2º", cit, pp. 87-88; P. SANTOLAYA MACHETTI y F.J. GARCIA ROCA, "Significado y alcance de la cláusula residual...", cit, p. 173; y "Consideraciones...", cit. pp. 154 ss.
- (10) Véase, supra, Introducción.
- (11) E. AJA-X. ARBOS, "El Senado, Cámara posible de las autonomías", en R.E.P., núm. 17, 1980, p. 64.
- (12) La opinión de la Doctrina es prácticamente unánime en ese sentido. Véase E. AJA-X ARBOS, "El Senado, Cámara posible de las autonomías", cit, pp. 27-66, J. BENET, "Un Senado, ¿para qué?", EL PAIS, 1-noviembre-1978; José ELIZALDE, El Senado como Cámara de representación territorial en el Estado autonómico: una perspectiva comparada", Rev. Política Comparada, núm. 6, 1981, pp. 195-214; J. FERRANDO BADIA, "El Senado en el proyecto de Constitución", YA, 12-noviembre-1978; M. MARTINEZ SOSPEDRA-L. AGUILO LUCIA,

- Lecciones de Derecho Constitucional II, Derecho Autonómico*, op. cit, p. 117; P. SANTOLAYA MACHETTI-F.J. GARCIA ROCA, "Consideraciones...", cit, pp. 154-155.
- (13) R. PUNSET, "El concepto de representación territorial en la Constitución española de 1978", *Rev. de Derecho Político*, U.N.E.D., núm. 7, 1980, p. 116.
- (14) P. SANTOLAYA MACHETTI-F.J. GARCIA ROCA, "Consideraciones...", cit, p. 155. En igual sentido, E. AJA-X. ARBOS, "El Senado, Cámara posible de las autonomías", cit, p. 65.
- (15) Sobre el alcance de esta "designación" y sus problemas (p.e. exigencias de representación proporcional, etc.), véase la sugestiva exposición de J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, *El régimen constitucional español*, op. cit, II, pp. 64-67. También F. FERNANDEZ SEGADO, "La composición del Congreso y del Senado desde la perspectiva del Derecho Comparado", *RDPub*, núms. 76-77, 1979.
- (16) Lo que le aparta, por cierto de otros modelos, en que todas las entidades autónomas acreditan el mismo número de representantes. Es el caso, por ejemplo, de los Estados Unidos, cuyo Senado " se compondrá de dos senadores por cada Estado..." (art. 1º sección 3º, 1, Constitución de los Estados Unidos de América de 1787) Cit. por L. SANCHEZ AGESTA, *Documentos constitucionales y textos políticos*, Ed. Nacional, 1982, p. 69.
- (17) J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, *El régimen constitucional español*, op. cit, II, p. 64. Sobre el alcance de la representación territorial pueden consultarse las apreciaciones críticas de J. DE ESTEBAN, *El régimen constitucional español*, op. cit, II, pp. 66-67; R. BASTIDA-R. PUNSET e I DE OTTO, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Oviedo, 1980, p. 273; R. PUNSET, "El concepto de representación territorial en la Constitución española de 1978". cit.
- (18) "Consideraciones...". cit, p. 155.
- (19) J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, *El régimen constitucional español*, op. cit, II, p. 399
- (20) L. SANCHEZ AGESTA, "Comentarios al artículo 2º...", cit, p. 88. En parecidos términos, M. MARTINEZ SOSPEDRA-L. AGUILO LUCIA, *Lecciones de Derecho Constitucional, II, Derecho Autonómico*, op. cit, p. 116.
- (21) Sobre las funciones del Senado, véase, por todos, J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, *El régimen constitucional español*, op. cit, II, pp. 128 ss; y L. SANCHEZ AGESTA, *Sistema político...*, op. cit, p. 296 ss.

- (22) Véase supra, parte general, título tercero, capítulo tercero. Y J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit, II, p. 133
- (23) P. SANTOLAYA MACHETTI-F.J. GARCIA ROCA, "Consideraciones...", cit, p. 155.
- (24) J. DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit, II, p. 399.
- (25) Véase L. AGUILO LUCIA, "La presencia de las nacionalidades y regiones en el Tribunal Constitucional", en VARIOS, El Tribunal Constitucional, I.E.F., Madrid, 1981, I, pp. 349-367. Además de las obras generales sobre la Constitución o monografías sobre las autonomías territoriales, se analizan las relaciones entre el TC y las CCAA en diversos trabajos, como: E. ALVAREZ CONDE, "El Tribunal Constitucional y los conflictos entre las Comunidades Autónomas", Rev. Política Comparada, núm. 3, invierno 1980-81, pp. 123-136, y en VARIOS, El Tribunal Constitucional, op. cit, pp. 461-485; A. CARRETERO PEREZ, "El Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo, y los Tribunales Superiores de las Comunidades Autónomas", en VARIOS, El Tribunal Constitucional, op. cit, I, pp. 603-627; F. DIEZ MORENO, "El control constitucional de la potestad normativa de las Comunidades Autónomas", en VARIOS, El Tribunal Constitucional, op. cit, I, pp. 695-732; H. GOMEZ DE LAS ROCES, "El Tribunal Constitucional y las Comunidades Autónomas", en VARIOS, El Tribunal Constitucional, op. cit, I, pp. 297-346; P.L. SERRERA CONTRERAS, "Las Comunidades Autónomas y las impugnaciones del artículo 161.2 de nuestra Constitución", en VARIOS, El Tribunal Constitucional, op. cit, III, pp. 2519-2537.
- (26) J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit, II, pp. 143-144, y 400.
- (27) J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit, I, pp. 91 y 143, y II, p. 400. En igual sentido O. OLZAGA, La Constitución española ..., op. cit, p. 564; M. GERPE, "Las Comunidades Autónomas ...", cit. p. 167; y M. MARTINES SOSPEDRA-L. AGUILO LUCIA, Lecciones de Derecho Constitucional, II, Derecho Autonómico, op. cit, p. 118.
- (28) J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit, II, p. 143; L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit., p. 299.
- (29) Para un estudio de las proposiciones de ley de las CCAA (naturaleza jurídica, sujeto, etc.) véase J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit, II, pp. 143-144; y M. MARTINEZ SOSPEDRA-L. AGUILO LUCIA, Lecciones de Derecho Constitucional, II, Derecho Autonómico, op. cit. p. 119.
- (30) J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit, II, pp. 144 y 400. J. DE ESTEBAN dice que ante el silencio constitucional, "debe entenderse que están incluidas dentro de la iniciativa en cuestión todas aquellas materias susceptibles de regulación por la legislación estatal" (Ibidem, p. 144), interpretación avalada -a juicio de este ilustre profesor- por el hecho de que el art. 166 de la Constitución confiere a las CCAA iniciativa en la reforma constitucional, lo que supondría que también puede partir de las CCAA la iniciativa para

la reforma de la legislación ordinaria (*ibídem*, p. 144).

- (31) No obstante, J. DE ESTEBAN considera que podría interpretarse como "un complemento de la participación más activa que las Comunidades Autónomas, por medio de sus representantes, llevan a cabo en la Cámara Alta" (J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit, II, p. 400)
- (32) J. DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit, II, p. 4)).
- (33) Véase, infra, pp. 915-916 y 1039-1040.
- (34) Véase, supra, pp. 501ss.
- (35) Véase la bibliografía citada en nota 25 de este mismo capítulo, así como las indicaciones que se hacen al respecto en todos los manuales y obras generales sobre la Constitución de 1978. También M. MARTINEZ SOSPEDRA-L. AGUILO LUCIA, Lecciones de Derecho Constitucional, op. cit, II, p. 117; J. ALMAGRO NOSETE, Justicia Constitucional (Comentarios a la LOTC), Madrid, 1980; N. GONZALEZ DELEITO, Tribunales Constitucionales. Organización y funcionamiento, Ed. Tecnos, Madrid, 1980; J. GONZALEZ PEREZ, Derecho Procesal Constitucional, Ed. Civitas, Madrid, 1980; y VARIOS, El Tribunal Constitucional, op. cit.
- (36) J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit, II, pp. 401-402; M. MARTINEZ SOSPEDRA-L. AGUILO LUCIA, Lecciones de Derecho Constitucional, II, Derecho Autonómico, op. cit, pp. 119-120.
- (37) J. DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit, II, p. 401.
- (38) En igual sentido M. MARTINEZ SOSPEDRA-L. AGUILO LUCIA, Lecciones de Derecho Constitucional, II, Derecho Autonómico, op. cit, pp. 119-120.
- (39) Ibídem.
- (40) A la importancia de esta actividad se han referido J. DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit, II, p. 401; P. SANTOLAYA MACHETTI-F. J. GARCIA ROCA, "significado y alcance de la cláusula residual...". cit, p. 179; y L. VANDELLI, L'ordinamento regionale, op. cit. Por todos, el profesor DE ESTEBAN le considera el "dato básico para que entre en juego el principio de solidaridad, a efectos de paliar los desequilibrios económicos regionales" (*Ibídem*). Véase sobre el tema M. BASSOLS COMA, "La planificación económica" y "La planificación económica en la Constitución española de 1978", cit; y S. MUÑOZ MACUADO, Derecho Público..., op. cit, I, pp. 484 ss, esp. pp. 500-503.
- (41) J. DE ESTEBAN, En J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit, II, p. 401.
- (42) Véase, infra, título segundo, capítulo tercero.
- (43) La bibliografía sobre el tema es extraordinariamente abundante. Con ca -

rácter general puede consultarse, J.W. BITTER, "El Estado compuesto y la conclusión de tratados internacionales", en Rev. Facultad de Derecho, (Univ. Compl. de Madrid), núm. 4, monográfico, 1981, pp. 150-200; Ch. DURAND, "El Estado federal en el Derecho positivo", en El Federalismo, Tecnos, Madrid, 1965, pp. 188-190; H. STEINBERGUER, Constitutional subdivisions of States or Unions and their Capacity to conclude Treaties, ZaoRv, 1967, pp. 411-428; LISSITZYN, "Territorial Entities other than independent States in the Law of Treaties", Recueil des Cours de l'Académie de Droit International, III, 1968, pp. 5-91; DOEKER, "Foreign Relations and Federal States", Festschrift für K. Loewenstein, 1971, pp. 99 ss.; I. LVKASHVK, "Parties to treaties. The right of participation", Recueil des Cours de l'Académie de Droit International, I, 1982, pp. 233-328; R. GOSALBO BONO, "Personalidad y competencias internacionales de los Estados miembros de las Federaciones en el federalismo contemporáneo", Anuario de Derecho Internacional, 1975, pp. 379-400; A. REMIRO BROTONS M. RAMÍREZ, "La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas", en Estudios sobre la Constitución Española de 1978, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 1979, pp. 355-360 y la bibliografía allí citada.

Sobre las fórmulas de Derecho Comparado, véase, infra, nota 51.

Sobre la participación de las CCAA en la política exterior según la Constitución española vigente puede verse, además de la parte dedicada al tema en todos los comentarios a la Constitución y, en particular, a los Estatutos de Autonomía (esp. J.I: LOPEZ GONZALEZ, en Comentarios al Estatuto de Andalucía, op. cit, pp. 135-139), Angel Luis ALONSO DE ANTONIO, Algunos aspectos sobre la celebración de tratados internacionales en la Constitución Española de 1978, Facultad de Derecho, Madrid, 1982, pp. 30 ss. (ej. mecanografiado); J. DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit, II, pp. 226 ss.; P. ESCRIBANO COLLADO, "Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales", en el vol. col. Las Comunidades Autónomas [Solidaridad, Estatutos, ...], op. cit, pp. 253-274; A. MANGAS MARTIN, "Cuestiones de Derecho Internacional Público en la Constitución española de 1978". Rev. Facultad de Derecho (Univ. Complutense de Madrid), núm. 61, 1981, pp. 143 ss., en espec. pp. 156-160; S. MUÑOZ MACHADO, Derecho Público, op. cit, pp. 475-488; J.A. PASTOR RIDRUEJO, Lecciones de Derecho Internacional Público, I, Facultad de Derecho, Madrid, 1981, pp. 95 y 96; A. REMIRO BROTONS, "La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas", en RAMÍREZ, Estudios..., op. cit, pp. 353-377; E. RUILOBA SANTANA, "Las competencias económicas del Estado y de las Comunidades Autónomas ante el futuro ingreso de España en el Mercado Común europeo", en VARIOS, La distribución de competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1980, pp. 391-482; VARIOS, Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional, Junta de Galicia, Santiago de Compostela, 1981. Asimismo, cfr. bibliografía citada a propósito de las relaciones internacionales como límite al ejercicio de las competencias legislativas de las CCAA (infra, título segundo, capítulo tercero).

(44) M. DIEZ DE VELASCO, Instituciones de Derecho Internacional Público, I, Tecnos, Madrid, 1973, pp. 174 ss.

- (45) B.O.E. núm. 153, 28 de junio de 1982, fund. jurídico 2, p. 20.
- (46) El tema le abordé en mi trabajo Las relaciones internacionales y la relación entre el Jefe del Estado, el Gobierno y las Cortes (ej. mecanografiado), presentado en el Curso de Doctorado dirigido por el profesor don Luis SANCHEZ AGESTA en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, el curso académico 1978-79, sobre "Las relaciones entre el Jefe del Estado, el Gobierno y las Cortes". Véase la bibliografía allí citada; además A.L. ALONSO DE ANTONIO, Algunos aspectos sobre la celebración de tratados..., op. cit, pp. 8 ss.; J. DE ESTEBAN-L. LÓPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit, II; M. DIEZ DE VELASCO, Instituciones de Derecho Internacional Público, I, Tecnos, 5ªed., Madrid, 1981; J.L. FERNANDEZ FLOREZ, "La Constitución española de 1978 y los tratados internacionales", en RAMIREZ, Estudios..., op. cit; J. JUSTE RUIZ, "El Derecho Internacional público en la Constitución española de 1978", en Anuario de Derecho Internacional, Navarra, 1977-78; A. MANGAS MARTIN, "Cuestiones de Derecho Internacional Público en la Constitución española de 1978", cit; J.A. PASTOR RIDRUEJO, Lecciones de Derecho Internacional Público, I, Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid, 1981, op. cit; J. PUENTE EGIDO, "La celebración de tratados internacionales en el Derecho español y su valor normativo: derecho vigente y aspectos históricos", en Mélanges offerts a Paul Reuter, París, 1981; L. SANCHEZ AGESTA, Sistema Político..., op. cit. No mencionamos otras formas de actuación internacional del Estado como la acreditación de embajadores y representantes diplomáticos, o las declaraciones de guerra y paz, por tratarse de cuestiones de mera competencia de los órganos centrales del Estado (arts. 63.1 y 3; 97).
- (47) Como señala A.L. ALONSO DE ANTONIO, "sigue siendo el Estado central el foco unitario con capacidad bastante para celebrarlos" (Algunos aspectos sobre la celebración de tratados..., op. cit, p. 30). Esa opción constitucional por lo que la profesora MANGAS MARTIN denomina "protagonismo exclusivo del Estado en la vida exterior" ("Cuestiones de Derecho Internacional Público...", cit, p. 157) no ha sido aceptada pacíficamente por la doctrina; cfr, las críticas especialmente virulentas de A. REMIRO BROTONS, "La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas", cit, pp. 360 ss; y la más templada de A. MANGAS MARTIN, "Cuestiones de Derecho Internacional Público...", cit, p. 158-160.
- (48) D.S.C., núm. 90, 15 de junio de 1978, p.3313.
- (49) La enmienda del Grupo Vasco declaraba que la atribución de las relaciones internacionales al Estado se entenderá "sin perjuicio de que en aquellas materias comprendidas en el ámbito de la potestad normativa de los territorios autónomos, éstos puedan concertar acuerdos con el consentimiento del Gobierno" (D.S.C. núm. 90, 15-junio-1978, p. 3314-3315).

Esa posibilidad fue contemplada en el proyecto elaborado por la Comisión de Derecho Internacional en 1966, cuyo art. 5.2 establecía que "los Estados miembros de una unión federal podrán tener capacidad para celebrar tratados si esa posibilidad está admitida por la Constitución federal y dentro de los límites indicados por ésta" (Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, vol. ii, 1966, pp. 210-211). A propuesta de la delegación de Canadá, la disposición fue suprimida en el segundo

período de la Conferencia, según PASTOR RIDRUEJO "por el temor de los Estados federales de potenciar ese tipo de tratados" (Lecciones..., I, op. cit, p. 95).

(50) H. BARRERA, D.S.C. núm 81, 6-junio-1978, p.2948; 13-julio-1978, p. 4219.

(51) La propuesta fué formulada por el Grupo Vasco del Senado, D.S.S., núms. 50, 6-septiembre-1978; 53, 12-septiembre -1978; p. 2593; y 65. 3-octubre-1978, pp. 3250-3253 (Ver texto y razones en J. TOMAS VILLARROYA , "Las fuentes del Derecho en las Comunidades Autónomas", en La Constitución española y las fuentes..., op. cit, I, pp. 165-166). En la misma línea se encontraba la enmienda presentada por H. BARRERA, de E.C. al actual art. 94.1: "cuando un tratado afecte a las condiciones particulares de una Comunidad Autónoma, el órgano ejecutivo de ésta deberá ser oído previamente por el Gobierno". La enmienda fue rechazada sin turno en contra ni explicación de voto en la Comisión Constitucional del Congreso (D.S.C. núm. 81, 6-junio-1978, p. 2948). A pesar de que en el Pleno de esta Cámara se explicó que, en el sentido de la enmienda, la obligación del Gobierno era sólo de consulta, sin estar vinculado por el parecer de la CA (D.S.C. núm. 109, 13-julio-1978, p. 4220) la enmienda se rechazó definitivamente. Véase, infra, nota 53 y texto concordante).

(52) Por ejemplo, en Italia el art. 52 del Estatuto de Cerdeña establece que:

"La Regione é rappresentata nella elaborazione dei progetti dei trattati di commercio che il Governo intenda stipulato con Stati esteri, in quanto riguardino scambi di specifico interesse della Sardegna.

La Regione é sentita in materia di legislazione doganale, per quanto concerne i prodotti tipici di suo specifico interesse" (Gli Statuti Regionali. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Servizi delle Informazioni e della Proprietá Letteraria, Roma, 1977).

Es decir, se permite a la Región participación en la elaboración de los tratados comerciales.

En la República Federal Alemana, la Ley de Bonn determina, en su art. 32 las relaciones entre la Federación y los Lander a efectos de política internacional, permitiendo dos grados de participación en ésta de aquéllos:

"1. La conducción de las relaciones con los Estados extranjeros corresponde a la Federación.

2. Antes de concluirse un tratado que afecte a las condiciones particulares de un Land, éste será oído con la debida antelación.

3. En la medida en que los Lander tengan competencia para legislar, podrán, con el consentimiento del Gobierno Federal, concertar tratados con Estados extranjeros".

(Fuente: Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, Traducción publicada por el Departamento de Prensa e Información del Gobierno Federal Alemán, 1971).

Sobre el tema, puede verse W. LEISNER, "A propos de la repartition des competences en matière de conclusion des traités dans la République Fédérale d'Allemagne, en Annuaire Français de Droit International.

En los Estados Unidos, la Constitución permite a los Estados celebrar tratados, con el consentimiento del Congreso, de modo parecido a la fórmula germanooccidental o a la propuesta inicial de los parlamentarios vascos en el proceso constituyente; en efecto, su art. 1º, sección 10,3, declara que "ningún Estado podrá, sin el consentimiento del Congreso, ..., celebrar acuerdos o pactos con otro Estado o con potencias extranjeras..." (Fuente: L. SANCHEZ AGESTA, Documentos Constitucionales y Textos Políticos, Ed. Nacional, Madrid, 1982); cfr. S. HOFFMAN, "Les Etats Unis, le système fédéral et les accords internationaux", en R.D.P. S.P., 1953, pp. 121-156; y "Les Etats Unis: accords internationaux et prohibitions constitutionnelles", R.D.P.S.P., 1953, pp. 649-679.

La intervención de los Estados también aparece concebida con gran amplitud en la U.R.S.S., cuya Ley Fundamental de 1977 dispone en su art. 80 que:

"La República Federada tiene derecho a entablar relaciones con los Estados extranjeros, concertar tratados con ellos, intercambiar representantes diplomáticos y consulares y participar en la actividad de las organizaciones internacionales" (Fuente: L. SANCHEZ AGESTA, Documentos constitucionales y Textos Políticos, op. cit.). Véase E. DOLAN, "The Member Republics of the USSR as Subjects of the Nations", en International and Comparative Law Quarterly, 1965, pp. 629-636; R. YAKEMTCHOVK, L'Ukraine en Droit International, Lovaina, 1954; H.I. HIBOPUV, "International legal Personality of Union Republics of USSR", en International and Comparative Law Quarterly, 1975, pp. 811-845.

Igualmente, la Constitución suiza proclama, en su art.8:

"Sólo la Confederación tendrá derecho a declarar la guerra y concertar la paz, así como entrar en alianzas y tratados con Estados extranjeros, especialmente en materias de aduanas y de comercio".

Pero inmediatamente después en el art. 9 se determina que:

"Por excepción, los cantones conservan el derecho a concertar con Estados extranjeros tratados sobre materias relativas a la economía pública y a las relaciones de vecindad y de policía; si bien estos tratados no podrán contener nada que se oponga a la Confederación o a los derechos de otros cantones".

E incluso, se contempla otra forma de actuación exterior de los cantones, al margen de la posible celebración de tratados en los casos y con los límites a que acabamos de referirnos. Concretamente, el art.10 señala:

"1. Las relaciones oficiales entre los cantones y los gobiernos extranjeros o sus representantes se desarrollarán a través del Consejo Federal.

"2. Podrán, sin embargo, los cantones comunicarse directamente con las autoridades inferiores y los empleados de un Estado extranjero cuando se trate de materias especificadas en el artículo anterior".

(Fuente: M. DARANAS, *Las Constituciones europeas*, Ed. Nacional, Madrid, vol. 2, 1981).

Véase, al respecto, L. WILDHABER, "External Relations of the Swiss Cantons", en *Canadian Year International Law*, 1974, pp. 211-221.

Tampoco faltan fórmulas de participación exterior de las entidades autónomas en otros Estados de estructura territorial descentralizada, pero no federal. Puede citarse, además del modelo italiano antes referido, el caso de Bélgica, que dentro de su peculiar sistema de organización territorial, ha impuesto el asentimiento de los Consejos Culturales a los tratados de este carácter que celebre el Estado (Constitución belga, art. 59 bis, 2º y Ley de 20 de Enero de 1978). Sobre todos estos temas puede verse mi artículo "El sistema regional belga", en *Revista de Estudios Sociales*, núm. 23-24, 1979-80, pp. 101 ss. y la bibliografía y documentación allí citadas.

- (53) Las intervenciones en contra de esas modalidades específicas de participación de las CCAA en las relaciones internacionales corrieron a cargo, especialmente, de parlamentarios de U.C.D., concretamente M. HERRERO DE MIÑON (D.S.C. núm. 109, 13-julio-1978, p. 4221) y J.L. LOPEZ HENARES (D.S.S. núm. 65, 3-octubre-1978, p. 3252). Ambos políticos aclararon que la participación de las CCAA en las relaciones internacionales debía hacerse a través de "órganos fundamentalmente constitucionales", como el Senado, o a través de "órganos o técnicas informales" (D.S.C., cit, p. 4221). Una crítica de esta postura puede verse en la intervención en el Congreso del diputado comunista SOLE TURA (D.S.C. núm. 109, 13-julio-1978), y en A, REMIRO BROTONS, "La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas", cit, p. 366.
- (54) Así, F. MODERNE-P. BON creen ver un temor de los constituyentes a que los "activistas" de las CCAA, sobre todo del País Vasco y Cataluña, se comprometieran en operaciones internacionales aventureras (*Les autonomies régionales...*, op. cit, p. 125). También se refiere a las "motivaciones políticas" de la actitud adoptada por los constituyentes A. REMIRO BROTONS, "La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas", cit, p. 362. Ciertamente, la posición de nuestra Constitución en el tema no puede aislarse de su contexto, influido por recuerdos históricos como la experiencia del País Vasco y sus intentos de relaciones con la Santa Sede durante la II República, o los fuertes recelos que de por sí el tema autonómico ha venido suscitando en amplios e importantes sectores de la vida nacional, susceptibles sin duda de agravarse por el reconocimiento de cierta autonomía internacional de las CCAA, identificable para muchos con los atributos de la soberanía del Estado; todo ello, desde luego, al margen de consideraciones estrictamente científicas o de apelaciones a la experiencia del Derecho Comparado.

- (55) Por todos, A. MANGAS MARTIN, "Cuestiones de Derecho Internacional Público...", cit, p. 158; y A. REMIRO BROTONS, "La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas", cit, p. 361.
- (56) Para J. DE ESTEBAN, estas facultades se entienden atribuidas a las CCAA en virtud del artículo 150. 2, considerando que la transferencia o delegación se hace por el E., que es Ley Orgánica (J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit, II, p. 226).
- Debe advertirse que, en general, las soluciones estatutarias han encontrado eco favorable por parte de la doctrina internacionalista, la misma que, recuérdese, había criticado las previsiones constitucionales. Así, A. MANGAS MARTIN ha dicho que "lo que la Constitución soslayó con esmero, aunque sin prohibiciones al respecto, los Estatutos de Autonomía han encarado con justeza y sin sobrepasar el techo constitucional" ("Cuestiones de Derecho Internacional Público...", cit, p. 160).
- (57) R. i 24/1982; B.O.E. núm. 153, 28-junio-1982.
- (58) Ibidem, fund. jurídico 2, p. 20.
- (59) C.p.c. núm 38/1982; B.O.E. núm. 185, 4-agosto-1982, fund. jurídico 4, in fine, p. 9.
- (60) Por eso, las previsiones estatutarias son superfluas, salvo que se entienda que el precepto en cuestión obliga al Gobierno a negociar y concluir tales tratados. En ese sentido, J. DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit, II, p. 313, nota 589.
- (61) Véase, supra, pp. y notas 51 y 53.
- (62) L. VANDELLI, El ordenamiento español..., op. cit, p. 278.
- (63) J. TOMAS VILLARROYA se refiere en concreto al EV, pero lógicamente sus conclusiones son aplicables a los demás ("Las fuentes del Derecho...", cit, p. 166. También ha expresado sus dudas a propósito del EV A. MANGAS MARTIN, "Cuestiones de Derecho Internacional Público...", cit, p. 160).
- (64) Véase A. REMIRO BROTONS, "La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas", pp. 373 ss; J. TORNOS, "La intervención de las Comunidades Autónomas en la economía", R.E.D.A., núm. 21, 1979, p. 236; y L. VANDELLI, L'ordenamento..., op. cit, p. 310 y la bibliografía allí citada. Los problemas que este tema puede plantear en España han sido abordados entre nosotros por R. GARCIA VICENTE, La Constitution de l'Espagne et le Droit communautaire, Centre European Universitaire de Nancy, Departement de Sciences Juridiques et Politiques, Année Universitaire, 1980-81, pp. 138 ss.; S. MUÑOZ MACHADO, El ordenamiento jurídico de la comunidad europea y la Constitución española, Cuad. Civitas, Madrid, 1981, p. 132; E. RUILOBA SANTANA, "Las Competencias económicas del Estado y de las Comunidades Autónomas...", cit.
- (65) Por ejemplo, F. MODERNE-P. BON, Les autonomies régionales..., op. cit, p. 97.

- (66). Así, E. ARGULLOL, "Los límites de la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas", en La Constitución española y las fuentes..., op.cit, I, p. 238; S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas, Cuad. Civitas, Madrid, 1979, p. 76; y J. TORNOS, "Las competencias de la Generalitat en el Estatuto de Cataluña", R.E.V.L., núm. 205, enero-marzo, 1980, p. 84 (comentarios al EV y EC). Incluso algunos anticiparon a los E. como necesaria esa facultad; cfr. A. REMIRO BROTONS, "La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas", cit. p. 370.
- (67) R. i núm. 74/1982; B.O.E. núm. 197, 18-agosto-1982, fund. jurídico 4º, p. 34.
- (68) Este E. contiene una peculiaridad en este tema; en efecto, su art. 12.2, primero no sólo afirma que "corresponde... a la Región la ejecución, dentro de su territorio, de los Tratados Internacionales", sino también "de los actos normativos de las Organizaciones Internacionales, en lo que afecte a materias de su competencia". La precisión no es ociosa; antes bien, merece ser destacada de cara, sobre todo, a la hipotética incorporación de España a la C.E.E.
- (69) J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit, II, p. 226. Este autor, en coherencia con su explicación sobre la justificación de esas facultades de las CCAA en relación con los tratados internacionales considera que esas formas de control existen según el art. 150. 2 de la Constitución (Ibídem, p. 226).
- (70) Ibídem. En igual sentido F. MODERNE-P. BON, Les autonomies régionales..., op. cit, p. 125. Véase también A. REMIRO BROTONS, "La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas", cit, pp. 370-371.
- (71) En igual sentido A. REMIRO BROTONS, "La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas", cit, p. 370; y L. VANDELLI, L'ordinamento..., op. cit, p. 310.
- (72) C.p.c., núm. 38/1982; B.O.E. núm 185, 4-agosto-1982.
- (73) Ibídem, fund. jurídico 4, in fine, p. 9.
- (74) Ibídem, fund. jurídico 7, p. 10.
- (75) R.i 24/1982; B.O.E. núm. 153; 28-junio-1982, fund. jurídico 2, p. 20.
- (76) S. 44/1982, de 8 de julio; C.p.c. núm. 38/1982; B.O.E. núm. 185, 4-agosto-1982, fund. jurídico 7, p. 10.

TITULO PRIMERO
=====

LAS POTESTADES LEGISLATIVAS DE LAS CCAA EN EL MARCO DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS.

CAPITULO PRIMERO

LOS CRITERIOS DE DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS.

I.- IMPORTANCIA DEL TEMA.- TENDENCIAS ACTUALES Y SISTEMA DE DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS EN DERECHO COMPARADO.- CONCEPTO JURIDICO DE COMPETENCIA; SUS ELEMENTOS.-

1) IMPORTANCIA DEL TEMA.-

Parece evidente, y por ello no necesita ser especialmente destacado, que uno de los temas clave en la configuración territorial del Estado es el del reparto de competencias entre el Estado y las CCAA, pues, en definitiva, del volumen, intensidad y naturaleza de las mismas, dependerá el grado de autonomía de las distintas CCAA, y, por ende, los caracteres del Estado autonómico en su concepto. Por eso han podido decir J. DE ESTEBAN (1) y J. LEGUINA (2) que "el tema competencial es, sin duda, la pieza clave de todo el edificio autonómico". Y por ello mismo, como advierte VANDELLI, uno de sus "puntos más delicados" (3).

2) SISTEMA DE DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS EN DERECHO COMPARADO Y TENDENCIAS ACTUALES.-

Como es lógico, el tema de la distribución de competencias se ha planteado en todos aquellos Estados de estructura descentralizada territorialmente, habiendo sido resultado con arreglo a muy diversos criterios, aunque a efectos de investigación puedan reconducirse a unos cuantos modelos o tipos. En el presente

epígrafe se trata de exponer esas grandes líneas (4), para concluir con las tendencias que se observan en la actualidad; y todo ello de forma sucinta, puesto que el análisis que nos ocupa no tiene por objeto un estudio detenido del tema en el Derecho comparado, sino el alcance más modesto de presentar las grandes coordenadas, el contexto general en que ha de insertarse nuestro propio modelo constitucional de reparto de competencias.

Nuestra Doctrina coincide, por lo general, en su análisis de los sistemas de reparto de competencias en el Derecho comparado, influenciados por los autores italianos, especialmente VIRGA y PALAZZOLI (5). En ese sentido, puede ofrecerse la siguiente síntesis, partiendo de una inicial doble posibilidad de reparto competencial: el reparto horizontal y el reparto vertical, con múltiples variantes cada uno de ellos.

A) Reparto horizontal. Este sistema consiste en separar nítidamente las materias en que corresponde al Estado o Federación y a las Regiones o países la totalidad de la competencia, de modo que se produce lo que DURAND denomina "dualidad de órdenes o esferas de competencia" (6).

A su vez, caben dos opciones:

a) Sistema de lista única (R. ENTRENA), es decir, enumerar las materias atribuidas a la competencia de uno de los entes, correspondiendo al otro todas las demás. Como es lógico, dos son a su vez las posibilidades:

a.1.- Enumeración estatal (COSCULLUELA). La Constitución describe las materias que se atribuyen al Estado central, de modo que las no mencionadas expresamente (materias residuales) se entienden atribuidas a la competencia de las entidades autónomas (poder remanente). Es el modelo típico de los Estados federales (7), aunque con matizaciones:

- .- Se suelen atribuir a la Federación las competencias necesarias para el ejercicio de las expresamente atribuidas. Es la teoría de los poderes inherentes o implícitos ("implied powers"), presente en la Constitución de los Estados Unidos (8) y que, por cierto, ha permitido el constante proceso centralizador a que ha dado lugar su uso extensivo por el Tribunal Supremo.
- .- El aumento de poderes de la Federación también puede provenir de la aplicación de la llamada "teoría de necesidad" (9), mediante la cual, en caso de grave daño o repercusión nacional, se autoriza a la Federación para intervenir incluso en los supuestos en que, de acuerdo con la cláusula de poderes residuales o remanentes, la competencia corresponderá a los Estados miembros.
- .- Finalmente, existen excepciones en algunos sistemas federales al método de la enumeración de competencias; de modo que -similarmente a lo que sucede en los Estados regionales- la Constitución federal enumera las competencias de los Estados miembros, correspondiendo las residuales a la Federación. Es el caso de Canadá, Venezuela o la India. (10).

a.2.- Enumeración autonómica (COSCULLUELA). La Constitución enumera las materias atribuidas a la competencia de las entidades regionales o autónomas, de modo que la competencia sobre las residuales corresponde al Estado central. Es la fórmula típica de los Estados regionales, como el italiano (art. 117 Constitución italiana).

b) Sistema de doble lista (R. ENTRENA) o de enumeración bilateral (COSCULLUELA). Se trata de una fórmula más compleja basada en la enumeración en listas separadas de las materias de competencia de la Federación o Estado central, y las de la competencia de las regiones o países, pudiendo corresponder las competencias regionales a uno u otros. Este sistema se utilizó en los federalismos de raíz germánica, fundamentalmente la Constitución alemana de Weimar y la austriaca.

B) Reparto vertical. En este caso, una misma materia se atribuye a la competencia tanto del Estado central o Federación como a la de los países o entidades autónomas. Son las llamadas "materias mixtas" que suponen una coexistencia de competencias (11). En este caso, el reparto competencial puede hacerse acudiendo a distintos criterios:

a) Atribuyendo la misma competencia (por ejemplo, legislativa) a los dos entes, de forma que uno de ellos pueda ejercerla en tanto y hasta que no lo haga el otro. Son los casos de las competencias concurrentes, presentes, por ejemplo, en la Constitución de Weimar (arts. 6 a 12) y en la Ley de Bonn (arts. 70 a 75) (12).

b) Atribuyendo a cada ente facultades de distinta naturaleza. Básicamente, los supuestos de competencias compartidas son:

b.1.- Corresponde al Estado central o Federación la facultad de dictar las normas básicas o principios generales de la regulación de una materia, y a los países o regiones la facultad de su desarrollo legislativo y ejecución (Constitución italiana, art. 117; o Ley de Bonn, art. 75).

b.2.- Corresponde al Estado central o Federación la facultad de dictar la legislación y a las regiones o países su ejecución (Ley de Bonn, arts. 83 ss.). Podría considerarse como una variedad de este sistema el denominado de legislación de integración o actuación que permite a las regiones completar la legislación estatal, adaptándola a sus peculiaridades o necesidades (Constitución italiana, art. 117, último).

Todo este esquema admite múltiples combinaciones; así, por ejemplo, no son raros los supuestos en que admite la delegación de facultades de los poderes centrales en los regionales o autonómicos (véase, ad exemplum, la Constitución italiana, art. 118, segundo párrafo, o la Ley de Bonn, arts. 71 y 83 y 87 a 89). Más en general, puede decirse que bien por propia prescripción de los preceptos constitucionales o por la vía más lenta y efectiva de su evolución práctica, los sistemas de reparto horizontal y vertical se han combinado. Quizá uno de los primeros textos constitucionales en que este fenómeno es visible es la Constitución austriaca de 1.920 (arts. 10 y 15). Básicamente, su modelo responde a estas líneas:

- .- Materias en que corresponde a la Federación en exclusiva la legislación y ejecución (reparto horizontal de lista única).
- .- Materias en que corresponde a la Federación la legislación y a los Lander la ejecución (reparto vertical).

- .- Materias en que la competencia legislativa se reparte entre la Federación y los Lander, correspondiendo a aquélla la legislación básica o fundamental, y a éstos la legislación complementaria y la ejecución (reparto vertical).
- .- Materias no atribuidas expresamente ni a la legislación ni a la ejecución de la Federación, que deben entenderse atribuidas a la entera competencia de los Lander (reparto horizontal).

En este modelo se inspiró nuestra Constitución de 1.931 (arts. 14 ss.) (13), y es el hoy presente en la Ley Fundamental de Bonn (14), habiéndose formulado en nuestros debates constitucionales alguna propuesta en tal sentido, concretamente por el P.S.O.E. (15), y aunque, como veremos, no se aceptó en sus términos literales, la interpretación sistemática de los preceptos constitucionales y su desarrollo estatutario han conducido en nuestro país a un modelo similar de reparto de competencias.

Finalmente, ha de advertirse que el sistema de reparto de competencias no sólo opera como relación Estado central/entidades autónomas, sino también con profundas variantes entre éstas y su posición relativa en el conjunto del Estado. En ese sentido, siguiendo al profesor DE ESTEBAN (16), pueden señalarse tres grandes modelos constitucionales de descentralización territorial del poder:

- a) Sistemas basados en una autonomía igual para todos. Es, generalmente, el caso de los Estados federales (v.g U.S.A. o R.F.A.).
- b) Sistemas basados en una autonomía para todos, pero desigual. Es el caso del Estado regional italiano, cuya Constitución concede autonomía a todas las regiones, pero distinguiendo netamente el volumen y carácter de las competencias de las Regiones de Estatuto ordinario y las de Estatuto especial.

- c) Sistemas fundamentados en la autonomía para regiones concretas y simple descentralización administrativa para el resto. Sería el caso de Portugal, cuya Constitución de 1.976 concedió autonomía a las islas Azores y Madeira.

Pues bien, como tendremos ocasión de comprobar, nuestro texto constitucional no ha seguido exactamente ninguno de los modelos conocidos de distribución de competencias, aunque sus propios principios inspiradores (voluntariedad, flexibilidad etc.) son instrumentos que permiten modular con bastante libertad todo el sistema competencial.

Finalmente, una vez descritos en sus grandes rasgos los sistemas que el Derecho comparado ofrece para articular las competencias en los Estados territoriales descentralizados, no es ocioso apuntar cuáles son las tendencias actuales en esta materia. Y si, como dijimos, el reparto de competencias es el tema clave de la organización territorial del Estado, parece lógico pensar que las tendencias concretan las que con carácter general veíamos en el capítulo primero. Es decir:

- a) Cierta convergencia de los modelos de Estado unitario y Estado federal clásicos (17). En ese sentido, la experiencia demuestra que aquel Estado, de estructuras concentradas, ha ido evolucionando hacia formas descentralizadas, en algún caso ya relativamente cristalizadas (Estado regional italiano) y en otros en fase de realización (Bélgica o Francia); evidentemente, en ese proceso han sido visibles tanto razones de profundización democrática, basadas en el acercamiento entre gobernantes y gobernados, hoy sólo posible en el marco de comunidades políticas reducidas; y razones de eficacia funcional, en tanto que sólo ese acercamiento permite una solución más rápida y eficaz de los problemas planteados. Pero por otra parte, los viejos federalismos "dualistas", como el norteamericano, cimentados en la idea de una tajante dualidad de órganos y de esferas u órdenes competenciales, estrictamente separados, han evo

lucionado a los llamados "federalismos cooperativos" (18), contruídos alrededor de la idea de que la resolución de los problemas de la vida actual (muy especialmente, las exigencias de la técnica y de las realidades económicas), en un mundo crecientemente interrelacionado, exige la cooperación activa y la interdependencia de todos los poderes públicos nacionales, y aún supranacionales, lo que es radicalmente incompatible con la compartimentación estricta de competencias. Esta realidad se ha impuesto en todos los Estados federales, aprovechando en algunos casos mecanismos constitucionales como el de los "implied powers" de la Constitución norteamericana, o por sucesivas reformas constitucionales como ha ocurrido en Suiza o la R.F.A.

b) Además, esa "cooperación funcional" ha supuesto de hecho una relativa concentración de poderes en el Estado central. Y decimos relativa porque se ha producido un doble fenómeno.

1º.- Si es cierto que en los Estados federales, la Federación tiene sus competencias tasadas, y corresponde a los Estados miembros o países el resto de competencias, de facto la realidad ha sido muy otra, de forma que, como señala DURAND, la competencia federal como excepción pasa a ser la regla (19). Por un lado, esas competencias tasadas eran las más importantes cuantitativa y cualitativamente; en todos los Estados federales ha venido correspondiendo a la Federación la legislación sobre las materias, sancionadoras, derechos y libertades, u ordenación económica; o la entera competencia sobre los sectores vinculados a la soberanía, como el Ejército o las relaciones internacionales. Es obvio que el ejercicio de todas esas competencias tiene una innegable fuerza expansiva, que ha de repercutir necesariamente en las competencias autonómicas. En segundo lugar, las teorías de los poderes inherentes o implícitos han aumentado vigorosamente las competencias centrales; recuérdese la interpretación jurisdiccional

prudencial de la "cláusula de comercio" en los Estados Unidos y su incidencia sobre la competencia federal en materia de transporte, o los desarrollos del TC alemán. En tercer lugar, las aplicaciones de los estados de necesidad, abundantes en los federalismos germánicos, que justifican intervenciones de los poderes federales incluso en materias atribuidas en principio a la competencia de los Estados miembros (20). Finalmente, el predominio (también destacado en los federalismos germánicos) de las competencias compartidas o concurrentes, que supone que en un gran número de materias los Estados sólo pueden legislar en el marco de los principios establecidos por la Federación, como también ocurre en el Estado regional italiano. Por todas estas razones, la idea de autonomía legislativa, generalmente considerada como clave en todo sistema de autonomías políticas, ha dado paso a fórmulas de centralización legislativa, de modo que puede afirmarse que corresponde a los poderes centrales el ejercicio de la potestad legislativa en el más numeroso e importante sector de materias, mientras que la de las entidades autónomas trasciende poco más de su autoorganización o de materias escasamente relevantes.

- 2°.- Pero paralelamente, se ha mantenido, e incluso aumentado, el campo de actuación administrativa de los entes autónomos, bien con competencias administrativas propias o por delegación de los poderes centrales, acompañada, eso sí, de fuertes poderes de inspección y control por parte de las autoridades federales. Es decir, centralización legislativa y descentralización administrativa, hasta el punto de poder hoy hablarse de un cierto federalismo administrativo (21). El principio básico en este caso - ha dicho SANCHEZ AGESTA- es que las tareas legislativas deben ser objeto de una deliberación y aprobación común, pero que su aplicación o ejecución en todos los niveles,

desde la norma reglamentaria a la ejecución concreta puede ser tarea de las regiones o países" (22). "La razón -continúa el citado profesor- es muy simple. En el nivel actual de desarrollo de las comunicaciones, la aplicación de principios jurídicos diversos, no ya en el ámbito de un Estado o una nación, sino aún entre Estados diversos, se revela con frecuencia como perturbadora, y el reglamento ofrece una fórmula flexible de matizar las peculiaridades de una región cuando no hayan sido recogidas en la ley común" (23). Quizá K. HESSE era consciente de esa realidad cuando calificaba al Estado alemán, prototipo de esa evolución, o-como dice SANCHEZ AGESTA, donde "esta fórmula está manifestándose como la más fecunda" (24)-, de "Estado federal unitario" (25).

3.- CONCEPTO JURIDICO DE COMPETENCIA. SUS ELEMENTOS.

Antes de entrar a analizar el sistema de distribución de competencias en la Constitución española, procede concluir esta parte introductoria con la proposición de un concepto de competencia. Y no intentamos ofrecerlo desde la perspectiva de una profunda disquisición teórico-doctrinal, sino con el propósito más modesto de disponer de un concepto operativo con el que podamos movernos en las páginas que siguen. J. SALAS y A. BLASCO, recordando el concepto de ROVERSI MONACO, definen la competencia como la "titularidad de una potestad o función pública sobre una materia por un determinado ente público" (26), definición que acepta ALVAREZ CONDE, añadiendo dos datos importantes: esas potestades o funciones son atribuidas por el ordenamiento jurídico y la atribución puede hacerse al ente público como sujeto o a los de sus órganos (27). El concepto es, pues, claro y nos permite ponerle en paralelo con otros términos suficientemente acreditados, sobre todo en Derecho privado, como los de capacidad y de recho subjetivo.

Evidentemente, el conjunto de competencias que existen en el interior de un Estado puede ser de muy diferente naturaleza; la complejidad es aún mayor en un Estado cimentado en un reparto territorial del poder político. Pues en un Estado unitario, el poder estatal se reparte siguiendo un escalón jerárquico de competencias, subordinadas unas a otras, con alguna ligera salvedad (v.g. en materia de Administración Local); es evidente que aquí los distintos órganos del Estado y sus agentes disponen de una competencia fijada en el ordenamiento jurídico, pero subordinada siempre a una única fuente de legitimidad, cuyo depositario es el Estado central. El Parlamento, el Gobierno, un ministro, el más modesto funcionario tienen reconocida una competencia por el ordenamiento jurídico, pero la última fuente de la legitimidad de éste es la soberanía nacional, de la que todos aquellos entes, órganos y agentes participan. Las cosas son muy distintas en un Estado descentralizado, en el que junto a la noción de "soberanía" que encarna el Estado-comunidad, coexisten -aunque subordinada a ella- la idea de "autonomía", de la que participan, por mandato constitucional, las entidades territoriales que integran ese único Estado, en nuestro caso municipios, provincias y CCAA (art. 137). Pues bien, cada uno de estos entes son titulares de un conjunto de facultades sobre determinadas materias, porque así lo reconoce la Constitución; es cierto luego que cada ordenamiento jurídico particular (estatal, autonómico o local) repartirá la competencia genérica de cada ente entre sus órganos y agentes, pero no es ello tema que ahora nos afecte. Cuando nos referimos al reparto de competencias entre el Estado y las CCAA estamos hablando de la titularidad de facultades que por precepto constitucional, cada uno de esos dos entes ostenta sobre determinadas materias. A ese conjunto llamamos competencia. Y debemos insistir en ello porque a menudo se identifica al concepto de "competencia" con alguno de sus elementos integrantes. Siguiendo la doctrina tradicional de los derechos subjetivos (28), podemos señalar tres elementos que integran el concepto de competencia:

- a) Sujeto titular. Es el ente que detenta la competencia. Su necesidad es obvia, en tanto que la existencia misma de la competencia supone la de un sujeto a quien se atribuya. Como di-

ce A. BLASCO gráficamente, no hay competencia sin dueño (29).

- b) Objeto. Es la materia sobre la que recaen las facultades concretas que detenta el titular (30), entendiendo por materia "la totalidad de actividad, oficios, cosas e instituciones jurídicas referentes a un sector homogéneo, o bien un conjunto de hechos reglados en cada sector" (31), o "el conjunto de los hechos y derechos relativos a una misma competencia, es decir, toda la realidad jurídica de una competencia" (32). Como señala A. BLASCO, la materia es el sustrato de la competencia, pero no se identifica -dice- a que se está atribuyendo la materia a un determinado ente público; así, cuando la Constitución afirma que el Estado tiene competencia exclusiva sobre defensa y Fuerzas Armadas, quiere ello decir que a ese ente le corresponden todas las facultades o potestades en esta materia (33).
- c) Contenido. Son las facultades, funciones o potestades concretas que el titular detenta sobre el objeto de la competencia (materia). Esas facultades pueden ser de naturaleza muy diversa; de acuerdo con la teoría clásica de la división de poderes, serían fundamentalmente legislativas, judiciales y ejecutivas, administrativas o de gestión, incluyendo o no las reglamentarias (34).

Aplicando estos conceptos en una competencia concreta, por ejemplo cuando la Constitución concede al Estado competencia sobre la legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las CCAA (art. 149.1.7º) está atribuyendo al Estado (sujeto o titular) facultades legislativas (contenido) sobre la materia laboral (objeto), y a las CCAA (sujeto o titular) facultades ejecutivas (contenido) sobre la materia laboral (objeto).

Ahora bien, de lo hasta ahora dicho, e incluso del propio ejemplo señalado, se deducen dos matizaciones:

- a) La necesidad de distinguir netamente el concepto de competencia de su contenido y de su objeto. ¿Qué se quiere entonces decir cuando se habla de "competencia material" o de "competencia funcional"? Como aclara A. BLASCO, en el primer caso se refiere al ámbito o conjunto de materias sobre las cuales puede actuar el ente titular de la competencia; en el segundo supuesto, se trata del conjunto de las facultades o funciones de que dispone el titular de la competencia (35).
- b) Puede ser muy diversa la forma de atribuir el ordenamiento jurídico las competencias entre los diferentes entes. Es distinto atribuir al Estado competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales (art. 149.1.3°), en cuyo caso al Estado le corresponden todas las facultades sobre esa materia; o hacerlo, en el ejemplo que antes pusimos o similares, otorgando al Estado las facultades legislativas y a las CCAA las facultades ejecutivas. La distinción parece evidente entre ambos supuestos, y nos conduce directamente al difícil tema de las competencias exclusivas o compartidas. Pero el tema tiene suficiente entidad como para impedir despacharle en una líneas; volveremos a él más tarde con algún detalle.

4.- BREVE EXCURSUS SOBRE EL CONCEPTO DEL ESTADO Y SU INCIDENCIA SOBRE EL SISTEMA DE DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS.

A lo largo de las páginas que anteceden y de las que seguirán se habla de competencias del Estado y de las CCAA, pero sabemos también que las CCAA no son entidades distintas del Estado, sino sus elementos integrantes (art. 2° y 137 Constitución). ¿Quiere ello decir que siempre que se habla de competencias del Estado, participan de ellas las CA?. Lo que sucede en realidad es que el concepto de Estado requiere una correcta clarificación. En este sentido, hay que advertir que la Constitución no emplea un concepto unívoco de Estado; como dice el

el TC, en su Sentencia de 28 de julio de 1.981 sobre la Ley de transferencia de las Diputaciones catalanas a la Generalidad (36), el texto constitucional adopta una "utilización anfibiológica del término Estado". Este tiene, en efecto, dos acepciones, siguiendo una vieja distinción italiana entre Estado-comunidad y Estado-aparato o Estado-organización (37).

- a) Concepto amplio. En sentido amplio, el Estado sería la totalidad de la organización jurídico-política de la Nación española, incluyendo las organizaciones propias que la integran y la de otros entes territoriales dotados de un grado inferior de autonomía. Esto es, lo que la doctrina italiana conoce como Stato-comunitá o Stato-ordinamento. En suma, como dice R. MAIZ, Estado equivaldría aquí a un complejo organizativo de sujetos autónomos (38). Esta acepción está presente, según el TC, en el art. 1º, 56, 137 o en la rúbrica del Título VIII (39).
- b) Concepto restringido. En sentido estricto, el Estado comprendería el conjunto de instituciones centrales y sus órganos periféricos, contrapuestos a los de las CCAA y otros entes territoriales autónomos. Comprenderían el Estado, desde este punto de vista, órganos como las Cortes Generales, el Gobierno de la Nación, la Organización judicial, y los distintos Departamentos ministeriales, incluidos los órganos consultivos, autónomos y periféricos; pero quedarían fuera todos los órganos de las CCAA, provincias y municipios. Es decir, lo que los italianos han venido denominando Stato-apparato. La Constitución emplea este sentido del término en sus arts. 3º, 1º; 149 o 150. (39 bis).

Evidentemente, no se trata de una mera especulación teórica; antes, al contrario, su importancia práctica resulta obvia:

a) Cuando el Estado se concibe como el conjunto de instituciones del sistema político español (40), constituye un marco común de la vida política española; por eso tiene razón el TC cuando, en la Sentencia antes mencionada, aclara que la Constitución afecta al Estado como totalidad y sus principios obligan por igual a todas las organizaciones que forman parte de esa totalidad. Esto supone que las CCAA, en cuanto forman parte del Estado así concebido, están sujetas en su organización y actividad a los principios constitucionales del Estado; así:

.- La autonomía es compatible con la soberanía nacional, cuyo titular es el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado, incluidos los autonómicos (art. 1º.2 y 2º).

.- Los valores superiores del ordenamiento jurídico autonómico son la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político (art. 1º.1), valores que han de informar -como luego veremos- el ejercicio por las CCAA de sus competencias legislativas.

.- Por encima de toda la organización de las CCAA se encuentra el Rey, como Jefe del Estado (art. 56.1).

.- Las CCAA son un elemento organizativo del Estado, de base territorial (art. 137) y nunca una realidad jurídico-política extraestatal.

b) Cuando el Estado se concibe como el conjunto de instituciones centrales del sistema político español, nos encontramos con una organización distinta de las de las CCAA y entre las cuáles se establecen relaciones específicas:

.- El Estado central aparece como garantizador del principio de solidaridad entre las CCAA (art. 138) y salvaguarda del interés general (art. 137, a contrario), lo que le propor-

ciona una cierta posición de supremacía sobre las CCAA.

- .- El Estado central constituye la organización que da unidad política y jurídica a la Nación española (arts. 1º, 2º y 137).
- .- Las competencias atribuidas al Estado por el art. 149 o cualquier otro precepto constitucional lo son a los poderes centrales y en ningún caso a las CCAA (41).

Esta especial posición del Estado (central) en orden al conjunto de los fines del Estado (totalidad) le otorga una evidente preeminencia en el marco político general, como ha declarado ya el propio TC (42), cuyas manifestaciones son, entre otras:

- .- La aprobación por las Cortes Generales de los Estatutos de autonomía de las CCAA y su sanción y promulgación por el Rey (arts. 146 y 151).
- .- La primacía del Derecho estatal sobre el de las CCAA en todo lo que no está atribuido a la exclusiva competencia de éstas, siendo en todo caso supletorio del mismo (art. 149.3).
- .- La reserva constitucional en favor de las Cortes Generales para la regulación de materias de enorme trascendencia y capacidad de innovación de todo el ordenamiento jurídico; por ejemplo, todo el ámbito de derechos y libertades públicas (arts. 81 y 149.1.1º).
- .- La facultad de las Cortes Generales de "armonizar" las disposiciones normativas de las CCAA cuando lo exija el interés general (art. 150.3), facultad que como veremos puede suponer la transformación de las competencias exclusivas de

de las CCAA en competencias compartidas.

- .- La coordinación de la legislación en un elevado número de materias mediante la emanación de leyes marco, básicas o de principios (art. 149.1 y 150.1).
- .- La coordinación de la Administración del Estado y la autonómica a través del Delegado del Gobierno (art. 154).
- .- La posible adopción por el Gobierno, en su caso con la aprobación del Senado, de medidas extraordinarias en el su puesto de que una CA no cumpliera las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan o actuare de forma que atente gravemente contra el interés general de España, obligándole al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o protegiendo el mencionado interés general; para ello, el Gobierno puede dar instrucciones a todas las autoridades de las CCAA (art. 155).

Por su parte, leyes posteriores de desarrollo constitucional han reforzado notablemente la posición de las instituciones centrales del Estado, muy especialmente la L.O.T.C.. Sin perjuicio de volver sobre el tema, recordemos cómo esta ley ha configurado un concepto formal de las leyes orgánicas (art. 28.2); ha ampliado a las leyes estatales ordinarias el bloque de constitucionalidad (art. 28.1); ha ampliado a las disposiciones legislativas de las CCAA el veto suspensivo del Gobierno (art. 161.2 CE/30 LOTC), previsión que no afecta a la impugnación por las CCAA de las leyes estatales; igualmente, se limita la impugnación por las CCAA de las leyes del Estado cuando "puedan afectar a su propio ámbito de autonomía" (art. 32.2), limitación que no se aplica a la impugnación de las leyes autonómicas por los órganos estatales; y en los conflictos de competencia, el Gobierno puede impugnar directamente, con efectos suspensivos, la disposición de la CA (art. 62), mientras que las CA sólo podrán hacerlo respecto a disposiciones estatales previo requerimiento de incompetencias

en los términos del art. 63 LOTC.

Hechas estas consideraciones, queda claro que siempre que nos refiramos a las competencias del Estado debe entenderse las competencias de los órganos centrales. Más específicamente, cualquier mención a las leyes o la legislación de Estado aludirá a las normas legislativas aprobadas por las Cortes Generales, y sancionadas y promulgadas por el Rey, pues no cabe duda que en cuanto las CA forman parte del Estado (totalidad) sus leyes formarían parte del ordenamiento estatal en su conjunto (43).

II. LOS CRITERIOS CONSTITUCIONALES DE DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS.

1.- ELABORACION PARLAMENTARIA.- (44).

Debe comenzarse advirtiéndolo que el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA no recibió, en general, durante su tramitación parlamentaria la atención que su importancia requería, centrándose los debates en el estudio por menorizado de las materias objeto de la competencia, más que en el análisis de la estructura misma del sistema de su distribución. Como señala R. ENTRENA, "pese a la amplitud de su contenido... salvo excepciones, los debates constitucionales son escasamente ilustrativos y se desarrollaron sobre el común entendido de dar por buenas -con la salvedad de los señores Letamendía y Martín Retortillo (que defendían un sistema similar al de 1.931)- las líneas maestras en que se asientan, que fueron trazadas en el Informe de la Ponencia. Sólo prosperan las enmiendas previamente consensuadas -salvo rarísimas excepciones- que se limitaban a introducir leves retoques, normas de carácter sistemático o gramatical, y únicamente se produjeron debates de cierta relevancia en cuanto al tema de las policías autónomas y en relación con el párrafo 2º del artículo 150" (45). En suma, del debate parlamentario pueden extraerse escasos datos relevantes para la interpretación del sistema de reparto de competencias, aunque también sea de justicia señalar que algunos grupos parlamentarios presentaron propuestas que, de haberse aceptado, hubieran mejorado sensiblemente el texto constitucional en esta materia. Finalmente, no merecen tampoco ser olvidadas las preocupaciones de algunos senadores, muchos de ellos ajenos a las prácticas consuetudinarias de los grupos políticos, que acertaron a señalar deficiencias y a proponer correctas soluciones. De todo ello tendremos ocasión de hablar más adelante. (46).

A) Borrador constitucional.

La Ponencia constituida en el seno de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de Diputados elaboró un borrador constitucional, cuyo texto se filtró a la prensa, que lo publicó el 25 de noviembre de 1.977. En este borrador, el sistema que lo publicó el 25 de noviembre de 1.977. En este borrador, el sistema propuesto se acercaba al modelo federal (47), aunque con omisiones y algunos de los defectos que fueron luego arrastrándose a lo largo de la tramitación parlamentaria del proyecto de Constitución. En efecto, en el art. 143.2 se establece una lista de materias de "exclusiva competencia del Estado", lista en que ya se mezclan indistintamente materias con competencias, además de desmentir el articulado esa tajante afirmación de exclusividad en la competencia del Estado. Nada se dice de las competencias de las CCAA, que parece lógico pensar sean las residuales, esto es, las no atribuidas expresamente al Estado (sentido probablemente del entonces aún no redactado apartado 1 del propio art. 143). Además, parece que el modelo organizativo y competencial es único, con Asamblea, Consejo de Gobierno y Presidente (art. 139.3). Finalmente, se contienen ya cláusulas de modificación de las competencias estatutarias de las CCAA por actos de decisión estatal, bien ampliándolas (art. 143.3 y 4) o limitándose, mediante su armonización (art. 143.5) (48).

B) Anteproyecto constitucional elaborado por la Ponencia.

El anteproyecto elaborado por la Ponencia constituida en el seno de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso (49) mantiene el esquema del borrador, aclarando expresamente algunas de sus aparentes omisiones. Así, existe la lista de materias de "exclusiva competencia del Estado" (art. 138), estableciéndose una doble cláusula residual, mantenida

ya hasta el texto vigente. Así, las competencias no atribuidas expresamente al Estado pueden corresponder a las CCAA, pero si no las asumen en sus Estatutos, se entienden de la competencia del Estado (art. 137). Finalmente, se respeta la cláusula de ampliación de las competencias de las CCAA (art. 137 último; 139.1 y 2), y de "armonización" (art. 139.3).

En cuanto a la posición de los grupos parlamentarios, la mayoría de ellos aceptaron el sistema general defendido en el Anteproyecto; así ocurre en los casos de U.C.D., P.C.E. y Minoría Catalana, pero no en los del P.S.O.E. y A.P., que propusieron su reforma en profundidad, aunque en distintos términos (50). A.P. se decantó claramente por el modelo regional italiano, estableciendo (a semejanza del art. 117 de la Constitución italiana) una lista de materias, sobre las que, en ciertos límites que se enumeran, las regiones detentan competencias normativas (art. 13) y ejecutivas (art. 19.1). Se preveía asimismo la posible delegación por el Estado de sus funciones administrativas (art. 19.2) y la posible autorización a las regiones para dictar legislación delegada (art. 14). Como es lógico, también en consonancia con el modelo italiano, las competencias residuales corresponderían en todo caso al Estado.

Más complejo es el sistema propuesto por el P.S.O.E. (51), inspirado en el federalismo alemán y la Constitución española de 1.931. Así, adopta un sistema de tres listas:

- a) Materias en que corresponde a las Cortes la legislación exclusiva y al Gobierno y la Administración central la ejecución directa, aunque con posibilidad de transferir la gestión a los Territorios Autónomos por una ley de Cortes.
- b) Materias de competencia compartida a tres niveles:

- .- Materias en que es competencia de las Cortes la legislación exclusiva y de los órganos de la Administración o de los Territorios Autónomos, o de ambos, según disponga la ley, su ejecución.
- .- Materias en que corresponde a las Cortes la legislación exclusiva y a los órganos de los Territorios Autónomos la ejecución.
- .- Materias en que corresponde a las Cortes la legislación de bases, y el desarrollo legislativo y la ejecución a los Territorios Autónomos.

c) Materias en que corresponde a los Territorios Autónomos la legislación exclusiva y la ejecución.

C) Informe de la Ponencia al Proyecto de Constitución.

La Ponencia adopta en su Informe (52) un sistema que, recogiendo las ideas del Anteproyecto, coincide sustancialmente con el actual, con pequeñas diferencias formales. Conserva la lista de materias de competencia exclusiva del Estado (art. 141.1), pero añadiendo en su disposición adicional 2 las materias que podrán asumir todas las CCAA, ampliables transcurridos cinco años dentro de los límites del art. 141.1 (disposición adicional, 3) o directamente aquellos TA que acrediten la voluntad de asumirlas (esto es, las actuales CCAA plenas) (disposición adicional, 4 y 5). En cualquier caso, las competencias no asumidas en los Estatutos de los TA corresponden al Estado (art. 141.2). Finalmente, subsiste la cláusula de ampliación competencial (art. 142.1) y de armonización (art. 142.2).

D) Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados sobre el Anteproyecto de Constitución.

Al iniciarse en la Comisión el debate sobre el art. 141 (53), el diputado de E.E., LETAMENDIA, defendió su enmienda a la totalidad, proponiendo un sistema similar al de la Constitución de 1.931, sobre la base fundamental de distinguir entre materias cuya legislación corresponde en exclusiva al Estado y aquellas cuya legislación pertenece al Estado, pero cuya ejecución puede corresponder a las CCAA (54). Las intervenciones posteriores giraron en torno al contenido concreto de cada apartado del art. 141.1, salvo la del diputado de U.C.D. MEILAN GIL (55), quien, oponiéndose a lo manifestado por LETAMENDIA, entendía que el art. 141.1 del Informe era más amplio que el republicano, pues "no cierra ni limita cuál sea la ejecución y por quién pueda realizarse la ejecución esas competencias que son exclusivas del Estado (y) en el artículo 143 se prevé la delegación de la ejecución de las competencias que son titularidad del Estado", por lo que "no impide... una mayor -yo diría que permite- una mayor ejecución de funciones de titularidad estatal en esta Constitución de la que permitía la Constitución de 1.931" (56).

El apartado 2 del art. 141 suscitó mayor debate. El diputado catalán CANYELLAS BALCELLS (57) criticó la cláusula de residualidad del Informe por entender que "reducir la capacidad legislativa y ejecutiva de (las) Comunidades al ámbito estricto de sus Estatutos que, tras su promulgación, acotarían de forma rígida las posibilidades de actuación", proponiendo "dotar a las CCAA de una capacidad de iniciativa legislativa abierta y flexible, a la vez, en plena concordancia con la potestad de las Cortes para dictar normas de carácter general (planteamiento) recogido en varias Constituciones europeas, a través de la modalidad de la legislación concurrente...". Más radical y de sentido contrario al Informe era la enmienda de-

fendida por el diputado de E.R.C. BARRERA COSTA (58), según la cual "la regulación y administración de las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución corresponde a las CCAA, excepto cuando se disponga lo contrario en los respectivos Estatutos". Y ello porque "el poder ha de residir en las entidades naturales más cerca del individuo y que sólo en la medida que exista una 'conveniencia general de traspasar poderes a entidades superiores, el poder de las inferiores ha de quedar limitado" (59). Ello supone que "son las competencias del Estado las que conviene especificar, tal como se ha hecho en el Anteproyecto, y entonces..., todo lo que no quede especificado como competencia del Estado... debe entenderse... que pertenece... a las CCAA" (60).

Una posición más matizada fue la propuesta por el Grupo de Socialistas de Cataluña, cuyo diputado MARTIN TOVAL (61) defendió una enmienda in voce según la cuál "las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución (en el art. 141.1) podrán corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos...", texto éste que "convierte, por tanto, la lista del art. 141.1, en el límite máximo a que pueden llegar las CCAA en la asunción de competencias propias. Pero, además señala las materias no asumidas expresamente en los respectivos Estatutos por las Comunidades Autónomas, que se entenderán en todo caso como de competencia propia del Estado; pero éste podrá distribuir o transmitir estas facultades por medio de una ley orgánica, es decir, por medio de una ley con rango de estatuto... las Comunidades Autónomas pueden tener todas aquellas competencias que no están atribuidas expresa y exclusivamente al Estado en el apartado 1...; pero, además, pueden asumirlas en cualquier momento, no sólo en el momento estatuario, sino también en momentos posteriores en el tiempo. Y se completa esta regulación con la existencia... del art. 142 actual de la Ponencia, que permite la delegación legislativa a través de leyes de bases

a las Comunidades Autónomas de competencias estatales, y el 143, que permite la delegación por ley orgánica de ejecución de funciones de titularidad estatal" (62). Esta enmienda fue aprobada por 31 votos a favor y ninguno en contra, con dos abstenciones, dando luego origen al primer párrafo del actual art. 149.3.

Por lo que se refiere a la disposición adicional, 2, en que se enumeran las posibles competencias de las CCAA, U. C.D. presentó en la Comisión una enmienda in voce, proponiendo convertirla en art. 139 bis (63). Fue defendida por el diputado gallego MEILAN GIL, justificando su "carácter técnico" en cuanto "parece más correcto que en el articulado de la Constitución figure todo lo que es regulación general de las autonomías" (64). Con el mismo objeto, esa enmienda proponía que el número 3 de la disposición adicional pasara al apartado 2 del art. 139 bis, con el único contenido de exigir cinco años y la reforma del Estatuto para ampliar las competencias de las CCAA, además de completar los demás artículos en que pueden asumir competencias esas CCAA.

El grupo de A.P., por boca de su diputado FRAGA IRIGARNE (65), propuso una modificación sustancial de este artículo, ya defendida con anterioridad y en línea con la fórmula italiana. Se trataba de sustituir la posibilidad de asumir competencias de naturaleza indeterminada, tal como figuraba en el Informe, por el establecimiento preceptivo de facultades normativas en los límites que se señalaban y respecto a las materias enumeradas. El traslado de la disposición adicional 2 al art. 139 bis fue aprobado por unanimidad (35 votos) y lo mismo que la incorporación del apartado 2 (34 votos), siendo rechazado el voto particular defendido por FRAGA IRIBARNE por 16 votos en contra y 2 a favor, con 16 abstenciones.

En consecuencia, con las correspondientes modificaciones de ubicación sistemática, se mantiene el criterio de dis-

tribución de competencias diseñado en el Informe de la Ponencia: una lista de materias de competencia exclusiva del Estado (art. 143.1); otra de las competencias que pueden asumir las CCAA (art. 141.1), ampliables en cinco años en el marco de los arts. 143 ss. (art. 141.2), salvo las de autonomía plena, que pueden asumirlas inmediatamente (art. 145.1). Las competencias residuales corresponden a las CCAA (art. 143.2), pero si no las asumen en sus E. competen al Estado (art. 143.2), que puede transmitir las o distribuir las por ley (art. 143.3. último). Se conserva la posibilidad de ampliar o armonizar las competencias de las CCAA por actos de decisión estatal (arts. 141.1 y 2; y 144.3, respectivamente) (66). Para su defensa en el Pleno se mantuvo el voto a la totalidad del título sobre autonomías propuesto por A.P.

E) Texto del Proyecto de Constitución aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados.

El pleno del Congreso no debatió el art. 141 del Dictamen de la Comisión, relativo a las competencias de las CCAA, resultando aprobado éste por 264 votos a favor, dos en contra y 15 abstenciones(67). Respecto al art. 143.1, enumerador de la "competencia exclusiva" del Estado, los parlamentarios no entraron a debatir (ni a votar) el encabezamiento de precepto, centrando su atención en el contenido concreto de las competencias enumeradas en sus distintos apartados (68). A los apartados 2 y 3 del art. 143, referentes a la cláusula residual, posibilidad de distribuir o transmitir facultades estatales, y prevalencia y supletoriedad del Derecho estatal, no se defendió ninguna enmienda, procediéndose directamente a su votación. De un total de 271 votos emitidos, el apartado 2 resultó aprobado por 254 votos a favor, 2 en contra y 15 abstenciones (69). En resumen, el Pleno del Congreso mantuvo la misma estructura básica de reparto de competencias entre el Estado y las CCAA, con la misma enumeración de artículos que en

el Dictamen de la Comisión (70).

F) Dictamen de la Comisión de Constitución del Senado relativo al Proyecto de Constitución.

En el Senado se presentaron numerosas enmiendas al Proyecto del Pleno del Congreso (71). Por lo que respecta a su art. 141.1, todas las enmiendas afectaban al contenido de las competencias posibles, pero ninguna al principio de voluntariedad en su asunción. Al apartado 2 se presentaron diversas enmiendas, algunas de ellas de supresión, como la enmienda núm. 83 de P.S.I., y la 307 de Senadores Vascos (BANDRES MOLLET); o la núm. 758 de U.C.D., solicitando que la referencia al marco de ampliación de las competencias de las CCAA fuera tan sólo el art. 143, definidor de las competencias exclusivas del Estado (el hoy art. 149.1), eliminando la alusión a los artículos siguientes; finalmente, una enmienda, la núm. 812 de Entesa des Catalans, solicitaba que el referido apartado contuviera una mera referencia a la reforma de los Estatutos.

Comenzado el debate en la Comisión (72), intervino el senador de P.S.I. L.MARTIN-RETORTILLO BAQUER, que aprovechó para criticar genéricamente todo el sistema de distribución de competencias, proponiendo -en términos similares a la propuesta socialista en el Congreso- (73), un sistema de triple lista, siguiendo la fórmula de la Constitución española de 1.931 y de la Ley de Bonn, que permitiera definir las competencias desde el principio (74). Así, proponía diferenciar:

- 1) Competencias de legislación y ejecución que pueden ser asumidas por las CCAA.
- 2) Competencias exclusivas e indelegables del Estado en legislación y ejecución.

- 3) Competencias en que la legislación corresponde al Estado y puede delegarse en las regiones su ejecución.
- 4) Competencias residuales: lo no mencionado expresamente puede corresponder a las CCAA en sus E., y si no las asumen de forma expresa se trataría de materias correspondientes al Estado.

Al apartado dos del art. 141 defendió una enmienda el senador SAINZ DE BARANDA, del Grupo Socialista, en el sentido de suprimir el adverbio "sucesivamente", aplicado a la ampliación de competencias de las CCAA (75), al considerar que constituía un "grave problema para las Comunidades Autónomas afectadas el que pudiera establecerse un sistema escalonado de asunción de competencias que resultare interminable", entendiendo que "ya que se establece una gradación, ésta debe ser lo menos lenta posible, y que una vez pasado el primer plazo de cinco años, las Comunidades Autónomas afectadas por ese precepto tengan la posibilidad de asumir todas las competencias posibles".

Puesto a votación el encabezamiento del art. 141.1, se aprobó por 23 votos a favor y 2 en contra, y la enmienda socialista al apartado 2 fue aprobada, asimismo, por 18 votos a favor y 7 abstenciones.

En lo que se refiere al art. 143.1, relativo a las competencias exclusivas del Estado, todos los debates (76) giran en torno a los puntos de las materias concretas enumeradas en este artículo, aunque algunas de las propuestas tengan un valor más general. Es el caso de la enmienda defendida -para facilitar el juego con el art. 144- por el senador de designación real SANCHEZ AGESTA (77), y aceptada por P.S.I., en boca de su portavoz, VILLAR ARREGUI. Esta enmienda, calificada por su proponente de "enmienda técnica" trataba de reconducir al

Único término de "bases" los de "legislación básica", "bases", "bases generales", "normas básicas" y "condiciones básicas", utilizadas en el texto del proyecto. El término -decía entonces el senador SANCHEZ AGESTA- tiene "caché" jurídico (78), y además "permitiríamos su aplicación, porque quedaría bien claro que en todos esos casos nos referiríamos a una ley de bases que permitiría esa legislación delegada a que se refiere el art. 144" (79), porque, por ejemplo, la legislación básica no se sabe si es una ley de bases o una legislación sobre algún punto que se considera básico, pero no una legislación de bases (80).

Por su parte, el senador L. MARTIN-RETORTILLO, al defender su propuesta de articulación de competencias entre el Estado y las CCAA, criticaba el sistema adoptado en el proyecto, considerando que "no hay una fijeza y una claridad en orden a lo que sean competencias exclusivas del Estado, sino que queda abierta la puerta al juego, a la negociación, a la discusión, al tira y afloja" (81); y de ahí su propuesta de enumerar las materias que debieran considerarse de la exclusiva e indelegable competencia del Estado (82). Por eso, el senador VILLAR ARREGUI, también de P.S.I. defendió la propuesta ya hecha por el senador L. MARTIN-RETORTILLO con anterioridad, en el sentido de diferenciar tres clases de competencias: 1) Competencias en que la legislación y la ejecución corresponden con carácter exclusivo e indelegable al poder central; 2) Competencias en que la legislación corresponde al Estado, pero con posibilidad de delegación en las CCAA; 3) Competencias residuales. Finalmente, proponía sustituir en todo el capítulo el término "Estado" por el de "poder central" (83).

A los apartados 2 y 3 se defendieron algunas enmiendas de interés. Así, el senador AUDET PUNCERNAU proponía modificar la cláusula de competencias residuales, mediante una enmienda al apartado 2, del siguiente tenor: "Las materias no

atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución o por los Estatutos autonómicos se entenderán de la competencia propia de éstos". La enmienda se justificaba porque "el poder debe residir en las entidades naturales más próximas al individuo, debiéndose especificar, por tanto, las competencias de los órganos de poder a nivel superior; o sea, es necesario especificar las competencias del Estado; y, por tanto, todo aquello que, tanto en la Constitución como en los Estatutos autónomos, no conste como de competencia estatal, deberá entenderse como perteneciente a las entidades inferiores; a las Comunidades Autónomas" (84).

GONZALEZ SEARA, de U.C.D., defendió (85) una enmienda a los apartados 2 y 3, proponiendo refundirlos en un nuevo apartado 2, en que se suprime la posibilidad de distribución o transferencia de facultades del Estado por medio de una ley orgánica. Su texto, coincidente con el actual art. 149.3, decía:

"Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas".

Finalmente, intervino el senador de E.E. BANDRES MOLET (86). Respecto a la regla de prevalencia del Derecho estatal, consideró que decir "que el derecho del Estado prevalece sobre el de las Comunidades Autónomas en "todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas" es una absoluta redundancia... casi una tontería". Sobre la supletoriedad del Derecho estatal entendía que puede lesionar en algún caso el Derecho foral, como en Navarra, en que tradicionalmente es

supletorio el Derecho romano..." (87).

Puestas a votación las diferentes enmiendas, la del senador AUDET fue rechazada por 20 votos en contra y 1 a favor, con cuatro abstenciones. Por el contrario, la enmienda de U. C.D., de refundición de los apartados 2 y 3, resultó aprobada por 19 votos a favor y 3 en contra, con 3 abstenciones. Finalmente, durante el debate, este apartado 2 nuevo pasó a ser apartado 3, introduciéndose como apartado 2 una enmienda presentada por el senador de U.C.D. Ricardo DE LA CIERVA, sobre competencias culturales del Estado (el actual art. 149.2).

En conclusión, el texto aprobado por la Comisión de Constitución del Senado mantiene las líneas esenciales de la distribución de competencias efectuada por el Pleno del Congreso de los Diputados:

- .- Un art. 146, cuyo apartado 1, coincidente con el Congreso que enumera las competencias posibles de las CCAA; y el apartado 2, que permite la ampliación de esas competencias. El Senado modificó aquí la redacción del Congreso: "Transcurridos cinco años y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades podrán ampliar sus competencias más allá de lo previsto en el número anterior y dentro del marco establecido en el artículo 148 y siguientes". La ampliación puede ser inmediata para las CCAA de autonomía plena (art. 150.1).
- .- Un art. 148 que define las competencias exclusivas del Estado (apartados 1 y 2), y establece la cláusula de competencias residuales, la prevalencia y la supletoriedad del Derecho estatal (apartado 3).
- .- Un art. 149 que permite al Estado ampliar o armonizar las competencias de las CCAA, tal como habían sido definidas

en sus E.

Para su defensa en el Pleno se mantuvieron a este texto varios votos particulares. Un voto a la totalidad del senador XIRINACS DAMINAS; un voto (núm. 398) de BAJO FANLO, proponiendo la distinción entre "comunidades nacionales" y "comunidades regionales", a los efectos del reparto de competencias con el Estado. Mantiene la lista de competencias exclusivas del Estado (art. 146), de forma que todas las no incluidas son atribuibles a las Comunidades nacionales (art. 147). Las Comunidades regionales, por el contrario, sólo podrán asumir competencias en las materias que enumera el art. 148 (voto 146). El P.S.I. presentó un voto (núm. 416) al encabezamiento del art. 146, relativo a las competencias de las CCAA, proponiendo la redacción siguiente: "Las Comunidades Autónomas podrán asumir la legislación y la ejecución en las siguientes materias..."; es decir, se especificaban las facultades que el proyecto agrupaba genéricamente bajo el término de "competencias". Los demás grupos parlamentarios sólo mantuvieron votos a aspectos concretos de las materias atribuidas a la competencia de las CCAA. Mantuvieron sus votos de supresión al apartado 2 P.S.I. (núm. 425) y BANDRES MOLET (núm. 426).

Al art. 148 (competencias del Estado), P.S.I. mantuvo su voto particular (núm. 420), que proponía la división del precepto en tres. Un art. 148, enumerador de las materias que son "de la exclusiva e indelegable competencia del Estado la legislación y la ejecución directa"; un art. 148 bis con dos apartados; en el apartado 1 define las materias en que "corresponde al Estado la legislación y podrá delegarse en las Comunidades Autónomas, a solicitud de las mismas y mediante la aprobación o reforma, en su caso, del correspondiente Estatuto la ejecución"; en el apartado 2 se prevé que "en los casos en que se delegue la ejecución de las funciones de titularidad estatal, se preverá asimismo la correspondiente transfe

rencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserva el Estado". Finalmente, el art. 148 ter establecía las cláusulas de supletoriedad, subsidiaridad y prevalencia del Derecho estatal en los términos siguientes:

"1. Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. Las materias no asumidas expresamente en los respectivos Estatutos por las Comunidades Autónomas, se entenderán, en todo caso, como de la competencia propia del Estado, pero éste podrá distribuir o transmitir estas facultades por medio de leyes orgánicas.

2. El derecho del Estado prevalece sobre el de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. Será, en todo caso, supletorio del derecho propio de las Comunidades Autónomas".

Asimismo, un voto del senador AUDET PUNCERNAU (núm. 455), atribuyendo, en todo caso, las materias no atribuidas por la Constitución al Estado o por los Estatutos a las CCAA, a las CCAA como competencia propia. Por último, se presentaron numerosos votos a las materias enumeradas en el art. 148, y se mantuvieron algunos a los artículos referentes a la ampliación o armonización de las competencias estatutarias de las CCAA (88).

G) Texto del Proyecto de Constitución aprobado por el Pleno del Senado.

Durante el debate en el Pleno de la Cámara Alta (89), no se discutió el apartado 1 del art. 146 (competencias posibles de las CCAA). El senador BANDRES MOLET defendió la supresión del apartado 2 (ampliación de aquellas competencias) en el sentido de posibilitar que todas las CCAA puedan acceder al máximo de la autonomía con carácter inmediato (90). Rechazado este voto particular, el Pleno aprobó el dictamen de la Comisión por 150 votos a favor, ninguno en contra y siete abstenciones. En consecuencia, se mantiene el encabeza

miento del apartado 1 y es modificado el 2 con relación al Pleno del Congreso. (91). El ahora 148.1 comienza afirmando que "Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: ...", estableciéndose en el 148.2 que:

"Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sus competencias más allá de lo previsto en el número anterior y dentro del marco establecido en el artículo 148 y siguientes".

En el art. 148 (competencias del Estado) sólo se debatieron (92) los apartados concretos del apartado 1 y el apartado 2, propuesto por el senador centrista DE LA CIERVA; así como el voto sobre poderes residuales, defendido por el senador AUDET PUNCERNAU (93), con los mismos argumentos que ya expuso en la Comisión. Puestos a votación los distintos textos, resultó aprobado el encabezamiento del apartado 1 y apartado 3, tal como estaban redactados en el dictamen de la Comisión de Constitución del Senado, que modificaba el del Congreso en los términos que se dijo, pasando a ser luego el art. 149.

H) Texto aprobado por la Comisión Mixta Congreso-Senado.

La Comisión Mixta Congreso-Senado, reunida para resolver las divergencias entre los textos aprobados por ambas Cámaras (art. 3.3º de la Ley para la Reforma Política), numera el art. 146 como 148, manteniendo el apartado 1 y modificando el apartado 2 aprobado por el Senado, tanto suprimiendo la referencia a los artículos siguientes al que enumera la competencia exclusiva del Estado (lo que tiene su importancia, puesto que la ampliación de competencias prevista en este apartado no tiene nada que ver con la ampliación por decisión estatal que contemplan esos otros artículos), como volviendo a in

troducir el término "sucesivamente", como modo de ampliación de las competencias, adoptado en su momento por el Congreso. El art. 148 pasa a ser 149, con la misma redacción aprobada por el Senado. Finalmente, la posibilidad de ampliación o armonización de las competencias de las CA por actos de decisión estatal se mantiene, pasando de regularse en el art. 149 al 150, respetándose en líneas generales su estructura. (94).

En consecuencia, el sistema de distribución de competencias queda configurado en sus líneas generales así:

Art. 148 1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

- 1º.- Organización de sus instituciones de autogobierno.
- 2º.- Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.
- 3º.- Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
- 4º.- Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio.
- 5º.- Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.
- 6º.- Los puestos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.
- 7º.- La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.
- 8º.- Los montes y aprovechamientos forestales.
- 9º.- La gestión en materia de protección del medio ambiente.
- 10º.- Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Co-

munidad Autónoma; las aguas minerales y termales.

- 11º.- La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial.
- 12º.- Ferias interiores.
- 13º.- El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.
- 14º.- La artesanía.
- 15º.- Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma.
- 16º.- Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma.
- 17º.- El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma.
- 18º.- Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.
- 19º.- Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio.
- 20º.- Asistencia social.
- 21º.- Sanidad e higiene.
- 22º.- La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica.

2. Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149.

Art. 149. 1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

- 1º.- La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.
- 2º.- Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.

- 3º.- Relaciones internacionales.
- 4º.- Defensa y Fuerzas Armadas.
- 5º.- Administración de Justicia.
- 6º.- Legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal, sin perjuicio de las necesidades especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas.
- 7º.- Legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas.
- 8º.- Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del Derecho, con respecto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial.
- 9º.- Legislación sobre propiedad intelectual e industrial.
- 10º.- Régimen aduanero y arancelario; comercio exterior.
- 11º.- Sistema monetario; divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación del crédito, banca y seguros.
- 12º.- Legislación sobre pesas y medidas, determinación de la hora oficial.
- 13º.- Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.
- 14º.- Hacienda general y Deuda del Estado.
- 15º.- Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica.
- 16º.- Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.
- 17º.- Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.

- 18°.- Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.
- 19°.- Pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas.
- 20°.- Marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general; aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves.
- 21°.- Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación.
- 22°.- La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial.
- 23°.- Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.
- 24°.- Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma.
- 25°.- Bases del régimen minero y energético.
- 26°.- Régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos.
- 27°.- Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas.

- 28°.- Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas.
- 29°.- 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.
- 30°.- Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en ésta materia.
- 31°.- Estadística para fines estatales.
- 32°.- Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum.

2. Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas.

3. Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.

Art. 150. 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 perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas.

2. El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia 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.

3. 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 ésta, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad.

Art. 151. 1. No será preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años a que se refiere el apartado 2 del artículo 148 cuando la iniciativa del proceso autonómico sea acordada dentro del plazo del artículo 143, 2. además de por las Diputaciones o por las tres cuartas partes de los Municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica.

3. CARACTERES GENERALES DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS.

El modelo constitucional de distribución de competencias responde a unas ideas generales (95), interrelacionadas y en plena coherencia con los principios constitucionales del "derecho a la autonomía", que tuvimos ocasión de exponer en la primera parte de este trabajo (96). Veamos algunas de ellas.

A) Elasticidad o flexibilidad. (97).

El carácter elástico o flexible del sistema competencial no es sino una manifestación más (aunque relevante) del principio de voluntariedad, que informa todo el proceso autonómico. Conforme a él, la Constitución española, a diferencia por ejemplo de la italiana (art. 117) y de alguna de las propuestas presentadas durante el proceso constitucional (v. g el

voto particular del grupo de A.P.), no fija unas competencias mínimas o cerradas que deban asumir obligatoriamente las CCAA (98). Como dicen F. MODERNE-P. BON, "la Constitución española ofrece una 'carta' y no impone un 'menú'; mejor, alienta el autoservicio" (99), circunstancia que ha de predicarse tanto de las CCAA limitadas como de las plenas. Para ambas, el art. 148.1, que enumera las materias de competencia de las CCAA, indica que sobre tales materias "las Comunidades Autónomas podrán asumir competencia"; por lo tanto, se deja a los Estatutos de cada CA (que deben contener las competencias asumidas, art. 147.2.d) la concreción de las que efectivamente asumen dentro del cuadro de las permitidas por el indicado precepto constitucional, que actúa así como techo máximo de competencias (100) que pueden corresponder inicialmente a las CCAA. Dentro de ese "techo" o límite, cada CA asumirá las competencias que considere adecuadas a sus peculiaridades y necesidades. Lo que a juicio de algún autor supone un primer elemento de perplejidad (101).

También para las CCAA plenas, el sistema seguido por nuestros constituyentes es el de no garantizar una número de competencias precisas y el señalamiento de un "techo máximo" de competencias posibles, aunque aquí de mayor amplitud. Concretamente, para estas CCAA el único límite es el constituido por las competencias constitucionalmente asignadas al Estado, fundamentalmente en el art. 149.1; de forma que "las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos" (art. 149.3). Y no sólo estas materias residuales, sino también las competencias que la Constitución, al señalar las materias de la competencia exclusiva del Estado, deja a salvo para su posible atribución a las CCAA (art. 148.2/151.1). Evidentemente, la Constitución no impone ningún contenido competencial a las CCAA; simplemente les señala unos límites. En cualquier caso -y aquí la Constitución es

tajante- para que una CA ejerza las competencias (todas o alguna) que la Constitución le permite, ha de asumirlas en su respectivo Estatuto (art. 147.2.d y 149.3, primero) (102), puesto que todas las materias y competencias que puedan corresponder a las CCAA, pero no consten en sus E., corresponden al Estado (art. 149.3. segundo párrafo). Y ni siquiera este "marco de competencias posible" (103) es rígido (104), pues la lista de competencias de las CCAA y del Estado, fijada en los E. de autonomía, en el marco de los arts. 148 y 149 de la Constitución, aparentemente cerrada, queda abierta por el juego de las cláusulas del art. 150 que, como tendremos ocasión de examinar, con más detalle, permite, en unos casos, ampliar las competencias de las CCAA, a costa de las estatales (art. 150.1 y 2), y, en otros, "armonizarlas" (art. 150.3), todo ello por actos de voluntad unilateral del Estado. Como han señalado F. MODERNE y P. BON, la Constitución " se ha guardado de levantar barreras fijas... al contrario, ha dejado puertas abiertas, previsto pasarelas y posibilidades de adaptación . Más que de un Estado "regional"... se trata de un Estado "regionalizable" que ha aceptado trazar pistas para una evolución aparentemente irreversible pero no ha querido -o no ha sabido imponer" (105).

B) Diversidad o no uniformidad. (106)

La no imposición constitucional de un marco de competencias permite que las competencias asumidas estatutariamente puedan ser, con los límites constitucionales, distintas en las diferentes CCAA. Esa distinción se reconduce, en primer lugar, a cada uno de los dos tipos generales de CCAA: limitadas y plenas. En cada uno de ellos es diferente el sistema de competencias, tanto en el número de las mismas como en su naturaleza jurídica e intensidad. Pero es que, además, en cada uno de esos dos tipos genéricos, las competencias pueden variar enormemente de una a otra CA, e incluso es pensable la hipótesis de una CA plena, cuyo nivel competencial sea muy semejante al de una CA limitada, sin que el texto constitucional garantice una

mínima homogeneidad competencial. El hecho es de enorme importancia, y merece ser destacado. En virtud de la cláusula de residualidad contenida en el art. 149.3, las competencias no asumidas expresamente en los E. corresponde al Estado; de donde la desigualdad competencial de las CCAA se traduce paralelamente en la heterogeneidad territorial de las competencias estatales. Es decir, cabe la posibilidad de que el Estado ostente competencias diferentes en el territorio de cada CA, con las dificultades que ello entrañaría de cara a la correcta eficacia y funcionalidad de los servicios públicos. Ciertamente que, como está demostrando la experiencia, es previsible una homogeneización en los contenidos competenciales autonómicos a impulsos de mimetismos políticos, lógicamente "por arriba", es decir, tratando todas las CCAA de igualar los techos autonómicos de las CCAA históricas (Cataluña, País Vasco y Galicia) (107); pero desde una perspectiva de seguridad jurídica, la insuficiencia de esos mecanismos autonómicos es palpable; por eso, la única salida -en el marco de la Constitución- no puede ser otra que un pacto entre las fuerzas políticas parlamentarias para establecer en los E. que se aprueben un marco competencial común para todas las CCAA, sin perjuicio lógicamente de hacerlo con la suficiente flexibilidad para permitir su adaptación a cada una de ellas. Ese marco común parece que debería ser, en principio, el de materias enumeradas en el art. 148. 1, a las que se limitarían las CCAA limitadas. Si las CCAA plenas asumen la totalidad de competencias que les faculta la Constitución, la igualación de los techos competenciales de las limitadas no podría hacerse en sus E., inicialmente, por expresa prohibición constitucional, sino transcurridos cinco años y reformando esos E. (art. 148.2), o antes de ese plazo, por vía de atribuciones, transferencias o delegaciones de competencias estatales en virtud del art. 150.1 y 2, mecanismo en todo caso utilizable para atribuir a todas las CCAA bloques competenciales homogéneos, que permitiría una más adecuada prestación de los servicios públicos. Estas fueron, precisamente, algunas de las propuestas de la Comisión de Expertos (108), aceptadas en los

Acuerdos políticos-administrativos y recogidas en los E. aprobados desde entonces (109).

C) Gradualidad. (110).

Como una aplicación concreta del carácter gradual con que se ha intentado implantar en nuestro país el sistema de autonomías territoriales (111), los dos tipos de CCAA inicialmente posibles -y el grado de competencias que comportan- se configuran de modo dinámico, puesto que transcurridos cinco años todas las autonomías pueden ser plenas; así lo señala expresamente el art. 148.2, según el cual "transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas (las limitadas, que son a las que el art. 148.1 se refiere, según se deduce del 1.51.1) podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149", que señala el límite competencial para las CCAA plenas con carácter inicial (art. 151.1). La importancia de esta cláusula es notoria y aparta definitivamente a nuestro sistema autonómico del modelo regional italiano, construido como se sabe sobre la base de dos tipos de regiones, rígidamente distintos e incommunicables.

En cualquier caso, son necesarias algunas puntualizaciones sobre esa "cláusula de gradualidad":

- 1.- Indica que si son posibles inicialmente dos tipos de CCAA, con diferente grado de competencias, no se trata de dos categorías incommunicables, sino -en palabras de MARTINEZ SOSPEDRA- de niveles acumulables y comunicantes (112), en cuanto que cualquier CA limitada puede, transcurridos cinco años desde su implantación y con la reforma de sus E., convertirse en CA plena. Y no parecen ser de recibo las tesis de quienes consideran que el art. 148.2 permite solamente un incremento cuantitativo de competencias, pero no la variación de su naturaleza ni la transformación de

su organización institucional (113). En primer lugar, la naturaleza de las competencias de las CCAA no viene indicada expresamente en el texto constitucional ni para las CCAA plenas ni para las limitadas, por lo que -como luego veremos- en principio puede ser ya la misma en los dos tipos, sin que quepan planteamientos que, por ejemplo, defiendan la naturaleza legislativa de las competencias de las CCAA plenas y la meramente administrativa de las correspondientes a las CCAA limitadas; lo que comporta que esa transformación en la naturaleza de las competencias no siempre sería necesaria; otro tanto podría decirse de los órganos de gobierno. Además, si acaso se refiere la Constitución a algún tipo de competencias es a las de "desarrollo legislativo" de las bases o legislación básica estatal, y lo hace precisamente en el art. 149, en cuyo "marco" permite la Constitución (art. 143.1) la ampliación de las competencias de las CCAA además de que por aplicación de la cláusula de residualidad del art. 149.3 las CCAA plenas podrían asumir "ab initio" facultades de cualquier naturaleza sobre las materias no atribuidas expresamente al Estado. En suma, si supiéramos una CA limitada de naturaleza administrativa (supuesto, por lo demás, nada probable, aunque posible), la ampliación de "sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149" posibilitaría la asunción de aquellas competencias legislativas, exclusivas o de desarrollo de los principios estatales que la Constitución permite en su art. 149.1, así como competencias legislativas plenas sobre las materias residuales. Todo lo anterior es, además, coherente con el principio constitucional de igualdad (arts. 1º.1; 9.2 y 14), recordado específicamente por el art. 138.2, que prohíbe todos los privilegios económicos o sociales que pudieran derivarse de las diferencias entre los E. de las distintas CCAA.

Ahora bien, nótese que si en virtud del repetido art. 148.2, pasado un cierto período de tiempo, todas las autonomías pueden ser plenas, no quiere ello decir que, efectivamente, lo serán. El precepto constitucional es inequívoco en su carácter potestativo ("las Comunidades Autónomas podrán ampliar sus competencias..."), en lógica coherencia con el principio de voluntariedad: la ampliación de competencias puede no tener lugar según lo desee cada CA, y acepten las Cortes, puesto que en todo caso aquella operación exige la reforma del E., que requiere siempre la aprobación por las Cortes Generales mediante ley orgánica (art. 147.3). De manera que aquella igualación en los contenidos genéricos de las competencias de las CCAA se plantea como una situación constitucional posible, pero en modo alguno impuesta. Además de que el plazo de los cinco años es plazo mínimo para el ejercicio de ese derecho, sin que se fije plazo máximo, por lo que la facultad contemplada en el art. 148.2 queda permanentemente abierta; máximo cuando la Constitución no obliga a una ampliación en bloque de las competencias, en cuanto señala que esa ampliación de competencias ha de hacerse "sucesivamente" (114).

Digamos, por último, que también una CA limitada puede ampliar sus competencias iniciales, sin pasar por ello a CA plena. Una operación de tal sentido comportaría una serie de condiciones:

- 1º.- Un presupuesto: que la CA no agotará ab initio su techo de competencias constitucionales posibles, es decir, el fijado en el art. 148.1 de la Constitución.
- 2º.- Un procedimiento formal: la reforma del E., puesto que éste tiene que contener las competencias asumidas (art. 147.2,d).

- 3°.- Un límite: la CA sólo podría ampliar sus competencias en el marco del art. 148.1.
- 4°.- Un plazo. En este caso no sería preciso transcurso de plazo alguno, porque el de los cinco años establecido en el art. 148.2 lo es para la ampliación de competencias "dentro del marco establecido en el artículo 149".
- 2.- Los requisitos para la ampliación sucesiva de competencias prevista en el art. 148.2 son:
- 1°.- El transcurso de cinco años. Se plantea el tema del momento a partir del cual ese plazo ha de contarse. Ni la Constitución ni los E. dan la respuesta; en su defecto, entendemos, con ALVAREZ CONDE (115) que el plazo se inicia desde la entrada en vigor del correspondiente E.
- 2°.- La reforma del E., requisito lógico expresamente requerido por el propio art. 148.2, pero derivado también de la exigencia constitucional de que los E. "deberán contener... las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución" (art. 147.2,d); además de que, como dice ALVAREZ CONDE, implica el control por el Estado de ese proceso de asunción de competencias (116), dado que la reforma estatutaria precisa, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales mediante ley orgánica (art. 147.3).
- 3.- La ampliación de competencias por el art. 148.2 entendemos que también sería de aplicación a las CCAA plenas, (117) puesto que éstas pudieran no agotar los máximos constitucionales. Téngase en cuenta que el art. 151.1 indica que para la asunción de competencias por las CCAA en el

marco del art. 140 "no será preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años, a que se refiere el apartado 2 del artículo 148"; lo que indica claramente que la Constitución está abriendo a estas CCAA la posibilidad de asumir inmediatamente el máximo posible de competencias, pero no se lo impone. Por eso, la posibilidad de ampliación sucesiva en el marco del art. 149 entendemos debe quedar abierta a estas CCAA plenas, siendo de aplicación las normas generales, es decir, las exigencias del plazo mínimo de cinco años (113) y la reforma del Estatuto.

4.- Por último, es casi innecesario advertir que no es necesario utilizar las previsiones del art. 148.2 si el Estado decide hacer uso del art. 150, en sus apartados 1 y 2, atribuyendo, transfiriendo y/o delegando facultades estatales. Como luego se expondrá con más detalle, en ese caso la ampliación de las competencias estatutarias de las CCAA se produce por un acto de decisión estatal, unilateral, discrecional y extraestatutario, no sometido a condición temporal alguna.

Puede concluirse, pues, que las competencias de las CCAA pueden ampliarse gradualmente, sin que pueda señalarse un plazo máximo para hacerlo. Lo que evidentemente supone un mecanismo flexible que permite, sin demasiadas dificultades, una constante adaptación del sistema de distribución de competencias, aunque con el riesgo evidente de posible distorsiones en la gestión de los servicios públicos, y aun el de una permanente indefinición del Estado.

Finalmente, una breve consideración sobre el tema de los traspasos de funciones y servicios (119), pues es claro que el pleno ejercicio de las competencias asumidas por las CCAA en sus E. está, en alguna medida, condicionado por el oportuno traspaso de los servicios correspondientes a las mis

mas. Conscientes los constituyentes de la importancia práctica del tema, establecieron como uno de los contenidos preceptivos de los E. no sólo "las competencias asumidas", sino también "las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas" (art. 147.1,d). Todos los primeros E. (120) han seguido -según la tradición de la Segunda República- el sistema de las Comisiones Mixtas Estado/CA; es decir, una Comisión para cada CA, integrada por igual número de representantes del Gobierno de la CA y del Gobierno del Estado que, reunida en el plazo máximo de un mes a partir de la constitución de la CA, debe establecer las normas conforme a las que han de transferirse a la CA las competencias que le corresponden en virtud del E., y los medios personales y materiales necesarios para el pleno ejercicio de las mismas, llevando a cabo las oportunas transferencias. Los acuerdos de la Comisión Mixta adoptan la forma de propuesta al Gobierno, que las aprobará mediante decreto, figurando como anexos al mismo y serán publicados tanto en el B.O.E. como en el B. Oficial de la CA, adquiriendo vigencia a partir de esta publicación. Esta Comisión Mixta establece también los calendarios y plazos para el traspaso de cada servicio, plazos no establecidos ni en la Constitución ni en los E., pues a lo más que se llega es a fijar que la Comisión deberá determinar en un plazo de dos años desde la fecha de su constitución, el término a que habrá de completarse el traspaso de todos los servicios que corresponden a la CA, de acuerdo con su E.

Es decir, también se establece el principio de gradualidad en el traspaso de los servicios, lo que evidentemente incide en el ejercicio efectivo (por tanto, gradual) de las competencias de las CCAA. Obsérvese, además, que la rapidez de tal traspaso y el grado de homogeneidad del mismo queda a la voluntad de cada Comisión Mixta Estado/CA, y que una falta de voluntad de aquél, unida a los indudables problemas técnicos y jurídicos que la operación comporta, puede ocasionar

una considerable demora en la asunción efectiva de competencias. Por otra parte, como cada Comisión Mixta funciona de forma autónoma, el grado de eficacia y rapidez de su actuación puede variar notablemente de unas a otras CCAA, y ello no sólo por las peculiaridades de cada una, sino, por ejemplo, por las posibles tensiones entre los representantes del Estado y los de las CCAA, si corresponden a orientaciones políticas diversas. Como es fácil adivinar, todo ésto puede influir negativamente en los problemas que antes señalábamos derivados de la heterogeneidad misma de las competencias de las CCAA. La doctrina se hizo eco tempranamente de esta problemática; así, un ilustre profesor, comprometido en la constitución del Estado autonómico desde los primeros tiempos, el administrativo sevillano CLAVERO AREVALO estimaba incomprensiblemente la ausencia de una ley de transferencias de servicios del Estado de las CCAA, que "no puede quedar al subjetivismo interpretativo de cada una de las Comisiones de transferencia que al amparo de los Estatutos puedan crearse" (121). Igualmente, el problema fue abordado por la Comisión de Expertos, cuyo Informe propuso una serie de soluciones, basadas fundamentalmente en el necesidad de efectuar las transferencias no por departamentos ministeriales, sino por bloques materiales completos; operar con transferencias simultáneas y, en cuanto al contenido, homogéneas a todas las CCAA constituídas; y todo ello de acuerdo con una programación general, que concluya con el compromiso formal de poner a disposición de las CCAA todos los servicios que sus competencias reclamen en el plazo de cinco años. Finalmente, el Informe proponía la sustitución de las Comisiones Mixtas paritarias por Comisiones sectoriales, o bien que los acuerdos de transferencias se preparen por éstas y se ratifiquen por aquéllas (122). Estas ideas sirvieron de base a los Acuerdos político-administrativos, que fijaron un calendario de transferencias, recogieron los principios de "homogeneidad" y "simultaneidad", tanto para las CCAA como en tes preautonómicos (123) y, en aplicación de la propuesta del

Informe, se acordó insertar una cláusula en los E. con el siguiente tenor literal:

"Para preparar los traspasos y para verificarlos por bloques orgánicos de naturaleza homogénea, la Comisión Mixta de Transferencias estará asistida por Comisiones sectoriales de ámbito nacional, agrupadas por materias, cuyo contenido fundamental será determinar, con la representación de la Administración del Estado, los traspasos de competencias y de medios personales, financieros y materiales que deba recibir la Comunidad Autónoma.

Las Comisiones sectoriales trasladarán sus propuestas de acuerdo a la Comisión Mixta, que las habrá de ratificar". (124).

Lógicamente, se consideraba que "es necesario que en estas Comisiones sectoriales se vayan integrando, de modo automático, la representación de cada Comunidad Autónoma desde el momento de su constitución, hasta quedar integradas en estas comisiones sectoriales que desde ahora se constituyan" (125). Por último, los Acuerdos establecen que ("en el absoluto respecto a los Estatutos de autonomía en vigor, el Gobierno de la Nación y los representantes de los partidos firmantes se proponen acordar con los Consejos de Gobierno de las respectivas Comunidades Autónomas y con las fuerzas políticas con representación en las Asambleas o Parlamentos de las distintas Comunidades en las siguientes cuestiones:

3°... Debe buscarse la integración en las Comisiones Sectoriales de las representaciones de las Comunidades Autónomas de Cataluña, País Vasco y Galicia.

4°.- Es preciso establecer los criterios de "homogeneidad" y simultaneidad" en los procesos de transferencias a las Comunidades Autónomas de Cataluña, País Vasco y Galicia" (126).

Los Estatutos aprobados con posterioridad a la conclusión de los Acuerdos han recogido, de forma literal, la cláusula prevista en ellos sobre las Comisiones sectoriales, per-

maneciendo la Comisión Mixta paritaria Estado/CA (127); tan sólo un E., el EA, contempla aquella figura como una mera posibilidad, y reduce el alcance de sus funciones, concediendo el papel relevante a la Comisión Mixta paritaria Estado/CA (128) (129).

D) Imprecisión conceptual.

La Constitución adolece también en este tema de una notable falta de precisión en los conceptos técnico-jurídicos, lo que "hace necesario suplir el texto con una interpretación que no siempre tiene la misma seguridad" (130).

1º.- En la enumeración de las facultades de las CCAA falta la concreción de su naturaleza jurídica (131), limitándose a hablar el art. 148.1 en su encabezamiento de competencias "in genere", dejando, por ello, sin aclarar la decisiva cuestión de si las CCAA pueden ejercer facultades de índole legislativa, o han de limitarse a asumir meras facultades administrativas o de gestión. La omisión puede calificarse, con SANCHEZ AGESTA, de "increíble" (132).

2º.- Tampoco aclaran el texto constitucional la intensidad de las competencias de las CCAA, es decir, si son de carácter exclusivo, o de algún modo concurren o comportan con el Estado. Si precisa, en cambio, el ámbito de "competencia exclusiva" del Estado en el encabezamiento del art. 149.1, pero inmediatamente el articulado del propio precepto viene a desmentir tan categórica afirmación, en cuanto son numerosos los apartados que, al atribuir la competencia del Estado, dejan a salvo expresa o implícitamente las posibles competencias de las CCAA. El tema no es baladí, pues, como luego, se comentará, los E. de autonomía han utilizado esas ambigüedades constitucionales para profundizarlas y perpetuarlas. Y las consecuen-

cias de calificar una competencia como exclusiva o no son de indudable importancia, especialmente en caso de conflicto normativo, pues según se trate de una competencia exclusiva de la CA o no prevalecerán, respectivamente, las normas de las CCAA o las del Estado (art. 149.3).

3º.- La Constitución utiliza como criterio definidor de la competencia el de las materias. Como ha dicho el TC "la materia, como concepto jurídico relevante para definiciones competenciales, se erige en una de las líneas principales del sistema competencial" (133). Es decir, se atribuye competencia al Estado o a las CCAA sobre determinadas "materias", esto es, sectores o parcelas de la realidad física o social sobre el que han de ejercer su acción los poderes públicos. Por eso el art. 148.1 señala que "las Comunidades Autónomas podrán asumir competencia exclusiva sobre las siguientes materias: ..." (137). Ahora bien, tampoco los distintos apartados de ambos preceptos responden fielmente a ese nexo competencia/materia.

Por lo que respecta a las posibles competencias de las CCAA, en efecto el art. 148.1 se refiere a algunas "materias", tal es el caso de la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (3º); obras públicas de interés de la CA en su propio territorio (4º); los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la CA, y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable (5º); los puestos de refugio, los puestos y aeropuestos deportivos, y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales (6º); la agricultura y la ganadería (7º); los montes y aprovechamientos forestales (8º); las aguas minerales y las termas (10º); la pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial (11º); ferias interiores (12º); la artesanía (14º); museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para

la CA (15°); patrimonio monumental de interés de la CA (16°); asistencia social (20°); sanidad e higiene (21°), y vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones (22°). Sin embargo, en otros apartados la relación competencia/materia no es tan diáfana, puesto que el precepto constitucional no se refiere estrictamente a "materias" sobre las que la CA puede ejercer su competencia, sino que precisa el alcance de la competencia; así sucede con la gestión en materia de protección del medio ambiente (9°); el fomento del desarrollo económico de la CA (materia) (13°); el fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la CA (17°); promoción y ordenación del turismo (materia) en su ámbito territorial (18°); promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio (materia) (19°); la coordinación y demás facultades en relación con las policías locales (materia) (22°). Es obvio que en todos estos supuestos, la afirmación del encabezamiento de que "las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias" no responde exactamente a la realidad, puesto que en ellos tales competencias no son sobre materias, sino sobre determinadas "facultades" (término, por cierto, recogido expresamente en el apartado 22°) que pueden ejercer sobre las materias enumeradas a continuación; es claro que los conceptos de "gestión", "fomento", "promoción", "ordenación", "coordinación" y "facultades" no son "materias".

La impresión en el vínculo competencias/materias es aun más notoria (135) en el caso del Estado; también aquí el art. 149.1 cita, las menos veces, verdaderas materias sobre las que el Estado ejerce su competencia; así, la nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo (2°); relaciones internacionales (3°); Defensa y Fuerzas Armadas (3°); Administración de Justicia (5°); régimen aduanero y arancelario, y comercio exterior (10°); sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad (11°); Hacienda general y Deuda del Estado (14°); sanidad exterior (16°); el procedimiento

administrativo común (18°); pesa marítima (19°); marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos y aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves (20°); ferrocarriles y transportes terrestres que trascurran por el territorio de más de una CA; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación (21°); obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una CA (24°); museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal (28°); seguridad pública (29°) y estadística para fines estatales (31°).

En otros apartados del mismo art. 149.1 ya no se enumeran materias sino facultades de cierta naturaleza sobre determinadas materias; así, se atribuye al Estado "competencia exclusiva" sobre las siguientes materias" (que no resultan tal): la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (1°); legislación sobre propiedad intelectual e industrial (9°); legislación sobre pesas y medidas, y determinación de la hora oficial (12°); bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (13°); fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica (15°); bases y coordinación general de la sanidad; legislación sobre productos farmacéuticos (16°); legislación básica y régimen económico de la seguridad social (17°); las bases del régimen jurídico de la Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas (18°); la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una CA, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad, o el transporte de

energía salga de su ámbito territorial (22°); legislación básica sobre protección del medio ambiente y legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias (23°); bases del régimen minero y energético (25°) normas básicas del régimen de prensa, radio y TV, en general, de todos los medios de comunicación social (27°); defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación (28°); regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, y normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución (30°), y autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum (32°). Resulta evidente que en ninguno de esos supuestos, el encabezamiento del precepto constitucional responde a la realidad de su contenido, ni legislación, legislación básica, bases, normas básicas, coordinación, etc. son "materias" sino competencias o facultades de determinada (y distinta) naturaleza, que se ejercen, eso sí, sobre las correspondientes materias. Por poner un ejemplo, no es cierto que "el Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias" (art. 149.1.23°), pues la "materia" no es la legislación básica, sino los montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias. En todos estos casos se rompe, pues, la pretendida conexión genérica competencia/materia, para introducir una matización de la naturaleza en cada materia de la competencia asignada.

Por lo tanto, si aparentemente podría entenderse que nuestra Constitución seguía el sistema de distribución horizontal de competencias, es decir, de asignación de un bloque de materias a la competencia de las CCAA (art. 148.1) y otro al Estado (art. 149.1 y 2), una lectura más cuidadosa de los distintos apartados del art. 149.1, y su interpretación conjunta con el 148.1 (136), permite deducir que aquel sistema

se ha combinado con el de distribución vertical de competencias, es decir, la atribución al Estado y a las CCAA de distintas facultades sobre una misma materia. En unos casos, el reparto se efectúa otorgando al Estado la facultad de dictar la legislación básica, bases o normas básicas, permitiendo a las CCAA su desarrollo legislativo y ejecución; en otros supuestos, corresponde al Estado aprobar toda la legislación, con posibilidad de ejecución por las CCAA, y gestión de los servicios administrativos, incluyendo, según los casos, potestad reglamentaria general o de mera organización de esos servicios.

E) Inexistencia de una declaración sobre la naturaleza jurídica y el grado o intensidad de las competencias de las CCAA.

Una de las más palpables consecuencias del principio de voluntariedad, aplicado a la distribución de competencias, es la falta de toda cláusula genérica sobre la naturaleza jurídica y su alcance de las competencias de las CCAA. A diferencia de la generalidad de las Constituciones (v. g la alemana o la italiana), o de las propuestas de algunos grupos parlamentarios en el proceso constituyente, fundamentalmente los de P.S.O.E. y A.P., y en el Senado P.S.I., el texto constitucional no contiene una cláusula general sobre la naturaleza jurídica de las competencias de las CCAA y si éstas son exclusivas o han de concurrir con las estatales (137). El art. 148.1 se limita, así, a declarar que sobre las materias que a continuación enumera "las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias". Tan sólo en algunos de sus apartados aclara la cuestión, por ejemplo, atribuyéndoles la gestión en materia de protección del medio ambiente (art. 148.1.9). Respecto a las CCAA de autonomía plena, o las limitadas con el transcurso de cinco años, tampoco aparece una declaración rotunda, aunque sí en el art. 149.1, al enumerar las competencias del Estado, deja a salvo expresamente la ejecución de la legislación esta

tal por las CCAA o la gestión de servicios estatales (art. 149.1.7º; 17º; 27º; 23º); la facultad de establecer peculiaridades legislativas (art. 149.1.6º; 8º), o de normas adicionales de las estatales (art. 149.1.22º). Asimismo, se deduce implícitamente que podrán corresponder a las CCAA facultades de desarrollo legislativo en todos aquellos supuestos en que la Constitución reserva sólo al Estado la fijación de las bases, normas básicas o la legislación básica (art. 149.1.13º, 16º, 17º, 18º, 23º, 25º, 27º, 30º), todo ello en virtud de la cláusula de poderes residuales contenida en el art. 149.3 (138).

Otro tanto ocurre con el carácter exclusivo o compartido de las competencias de las CCAA; que pueden existir competencias exclusivas se deduce de la propia Constitución, en especial su art. 149.3, que se refiere explícitamente a la "exclusiva competencia de éstas" (de las CCAA). Otra cosa es delimitar el ámbito material de ese tipo de competencias. Desde luego, la Constitución no lo hace expresamente; de ahí que haya que operar sobre una interpretación conjunta y sistemática de los preceptos constitucionales de atribución de competencias a las CCAA (art. 148 y 149), y al Estado, especialmente -pero no sólo- el art. 149. (139).

En suma, dentro de los límites constitucionales, que se imponen a cada tipo de CA, ha de ser el E. de cada una de éstas el que determine la naturaleza de las competencias y su carácter exclusivo o compartido con las estatales, así como las materias sobre las que se ejercen (140). Como decíamos anteriormente, puede derivarse de ello una absoluta diferenciación en las funciones públicas, "posibilitando -señala COSCULLUELA- ... que el Estado asuma competencias distintas en relación a cada Comunidad Autónoma" (141), puesto que todas las competencias que, pudiendo ser asumidas por las CCAA en sus E., no lo sean, se entienden atribuidas a la competencia del

Estado, según establece la cláusula residual del art. 149.3: es decir, el Estado tendrá las competencias que, en todo caso, le reserva la Constitución, pero también las residuales, que serán distintas según la CA, originando una complejidad administrativa extraordinaria (142). Esto quiere decir que, teóricamente y a la vista de los principios constitucionales ya examinados (voluntariedad, gradualidad, etc.); el Estado puede llegar a ser un Estado resultante, de realización progresiva en el tiempo, asimétrico territorialmente e indefinidamente inacabado. Por eso ha podido decir VANDELLI que los preceptos constitucionales han conferido al modelo el máximo de elasticidad y adaptabilidad, pero también de diferenciación y de incertidumbre, (143), incluso con repercusión sobre la reestructuración del Estado, por la ausencia de un mínimo ámbito común de materias en todas las CCAA (144). No es de extrañar, así, que se haya dicho que, a la vista de todas esas consideraciones, "España hace una apuesta sobre su futuro y el de sus regiones, y no está segura de ganarla" (145), porque, siguen estos autores franceses, la Constitución "se ha guardado de levantar barreras rígidas... al contrario, ha dejado puertas abiertas, previsto pasarelas y posibilidades de adaptación. Más que de un Estado 'regional' ... se trata de un Estado 'regionalizable' que ha aceptado trazar pistas para una evolución aparentemente irreversible, pero no ha querido -o no ha sabido- imponerla" (146), lo que hace suponer, en su opinión, unos riesgos que nadie puede medir de antemano (147). Porque las regiones que compondrán la España de mañana no tendrán necesariamente las mismas competencias; el proceso de regionalización se realizará a dos velocidades diferentes, y esperando una uniformidad problemática, habrá que adaptar constantemente las relaciones entre el Estado y las CCAA (148).

3. AMBITO DE DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS.

Tras repasar los caracteres generales del sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA, procede ahora entrar en el análisis de ese sistema. Entendemos que, a la hora de precisar cuáles con las competencias del Estado y de las CCAA, deben distinguirse tres cuestiones; en primer lugar, las materias que pueden ser objeto de las facultades de las CCAA, en segundo término, la naturaleza jurídica de tales facultades; y, finalmente, la intensidad de las mismas. Pero debe advertirse que tal distinción se hace a efectos puramente analíticos, puesto que precisamente es el conjunto de todas ellas lo que nos permite una comprensión global de la entera competencia, concebida éste como el conjunto de facultades de que dispone un ente sobre una materia, y cuyo ejercicio puede hacerse por ese ente con carácter exclusivo o en concurrencia con otro u otros entes.

A) LAS "MATERIAS" ATRIBUIBLES A LAS COMUNIDADES AUTONOMAS Y AL ESTADO. (149).

Sabemos que en este tema es posible una distribución horizontal de competencias, estableciendo dos listas de materias, una de las cuales se atribuye a la competencia del Estado o Federación, y la otra, a la competencia de las regiones o entes autónomos; de forma que las materias residuales, es decir, las no enumeradas expresamente en ninguna de las dos listas pueden corresponder a uno u otro de los entes, según establezca cada texto constitucional. O también cabe que exista una lista única que, o enumera las materias de competencia de las regiones autónomas (lo que sucede en el Estado regional), o las atribuye a la competencia de la Federación o Estado central (típico de los Estados Federales), de forma que las materias residuales suelen atribuirse, respectivamente, al Estado central o a los Estados miembros (150). Finalmente,

puede combinarse este sistema con el de distribución vertical, lo que añade una nueva lista; tendríamos, así, tres listas; en la primera, la de las materias propias del Estado central o Federación; en la segunda, las atribuidas a las regiones, Estados miembros o países; y la tercera, de materias en que tanto la Federación o Estado central como las regiones, Estados o países concurren o comparten sus competencias, de distintas formas. Quizá el prototipo de este modelo sea, como antes se dijo, el federalismo germano-occidental.

Pues bien, la Constitución española no responde ni al modelo federal clásico ni al regional, sino que recoge elementos de ambos, de modo que como señala SANCHEZ AGESTA -"la enumeración de materias es especialmente compleja... porque se realiza en dos artículos que definen competencias de las Comunidades Autónomas y del Estado en dos relaciones paralelas que al mismo tiempo definen competencias compartidas"- (151).

Una primera aproximación al texto constitucional induciría a considerar que estamos ante una distribución horizontal de materias según el sistema de dos listas, como señala ENTRENA (152); en una de ellas, la del art. 148.1, se enumeran las materias sobre las que las CCAA pueden ejercer competencias ("las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: ..."); en la segunda lista, la del art. 149.1 y 2, se citan las materias de exclusiva competencia del Estado ("El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: ..."); todo ello junto a la doble cláusula de poderes residuales, también con combinación de elementos típicos del sistema federal y del regional contenida en el art. 149.3: "Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderán al Estado...". Pero ya la lectura de esta cláusula de residualidad y la compren-

sión de los caracteres generales del sistema de reparto de competencias, nos lleva a conclusiones diversas de las intuídas inicialmente.

En este punto, y conforme al principio de gradualidad, debemos distinguir dos fases:

1º.- Fase inicial, esto es, aquella en que se ejerce por vez primera el derecho a la autonomía. Se diferencian aquí dos niveles de competencias por razón de materia. Como señala MUÑOZ MACHADO, "la Constitución... ha establecido un principio de discriminación entre las Comunidades Autónomas en razón a las materias sobre las que éstas pueden asumir competencias" (153):

a) Comunidades de autonomía limitada. Estas Comunidades pueden asumir competencias en las materias enumeradas en el art. 148.1 de la Constitución (154), es decir, materias que, en principio, constituyen las típicas de toda competencia regional (155) (156), es decir:

- .- Organización de sus instituciones de autogobierno.
- .- Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales, y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.
- .- Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
- .- Los obras públicas de interés de la CA en su propio territorio.

- .- Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la CA y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por este medio o por cable.
- .- Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.
- .- La agricultura y ganadería.
- .- Los montes y aprovechamientos forestales.
- .- La protección del medio ambiente.
- .- Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la CA; las aguas minerales y termales.
- .- La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial.
- .- Ferias interiores.
- .- Desarrollo económico de la CA.
- .- La artesanía.
- .- Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la CA.
- .- Patrimonio monumental de interés de la CA.
- .- Cultura, investigación y, en su caso, enseñanza de

la lengua de la CA.

- .- Turismo en su ámbito territorial.
- .- Deporte y adecuada utilización del ocio.
- .- Asistencia social.
- .- Seguridad e higiene.
- .- Vigilancia y protección de sus edificios, instalaciones, y policías locales (157).

Hay que decir con respecto a esta lista de materias que, a diferencia de la determinada en la Constitución italiana (art. 117) o en algunas de las propuestas presentadas por los grupos parlamentarios en el proceso constituyente (concretamente la enmienda de A.P. al Título VIII) o defendidas por algún sector doctrinal (158), no es la relación de las competencias de que disponen todas las CCAA. En efecto:

- a.- En virtud del "principio de voluntariedad" que la Constitución aplica en este tema competencial (159), no todas las CCAA que se constituyan dispondrán necesariamente de competencias sobre todas las materias enumeradas en el art. 148.1 (160), cuyo encabezamiento reza, por eso: "Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias...", lo que quiere decir que, en alguna de las materias, podrán también no asumirlas (161). De modo que sólo pueden ejercer competencias en las materias descritas, pero no están obligadas a asumir todas. Es decir, el art. 148.1 opera como lista máxima o techo máximo de materias sobre las que las CCAA pueden ejercer competencias,

sin que la Constitución garantice (o imponga) un mínimo competencial que asegure un nivel básico de homogeneidad entre todas las CCAA.

- b.- Tampoco la lista de materias contenida en el art. 148.1 tiene carácter estático, sino dinámico, puesto que el apartado 2 del propio art. 148 permite su superación por el transcurso de un período de tiempo, concretamente de cinco años. "Transcurridos cinco años -dice el art. 148.2- y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149". Lo que supone que, desde la perspectiva de la realización definitiva de una CA, el art. 148.1 supone el mínimo competencial constitucionalmente garantizado; transcurridos cinco años, y de forma sucesiva, las CCAA podrán asumir competencias en las materias que así lo prevé el art. 149.1, y en cuantas materias no hayan sido atribuidas al Estado en ese mismo 149.1, a tenor de la cláusula residual del art. 149.3.
- c.- Finalmente, las materias contenidas en el art. 148.1 sólo limitan la competencia "ratione materiae" de forma inmediata para las CCAA limitadas, puesto que las CCAA plenas pueden asumir competencias directamente en el marco del art. 149, pues en ellas "no será preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años a que se refiere el apartado 2 del artículo 148" (art. 151.1).

En conclusión, el art. 148.1 establece una lista de materias máximas (162) en que poden asumir originalmente competencias las CCAA limitadas, siendo el E. de cada

CA el que concrete el "quantum" material efectivo, pero concebida como un límite transitorio (cinco años) (163). Por el contrario, el art. 148.1 carece de virtualidad jurídica para las CCAA plenas, salvo una función orientadora para los redactores de los E., pues es obvio que esas CCAA podrán asumir competencias sobre todas las materias mencionadas en el art. 148.1, pero no porque lo disponga este precepto, sino porque se trata de materias no reservadas a la competencia del Estado en el art. 149, artículo en cuyo marco asumen directamente sus competencias las CCAA plenas (arts. 148.2/151.1).

Por consiguiente, no se pueden señalar las materias concretas en que asumen competencias las CCAA limitadas hasta que las recogan expresamente los respectivos E. de autonomía, dentro del techo constitucional máximo definido en el art. 148.1; lo que evidentemente puede suponer que el ámbito material de competencias puede variar en todas las CCAA; este hecho es de enorme importancia, porque en virtud del art. 149.3, debe entenderse que las materias no asumidas por las CCAA en su E. respectivo corresponden al Estado; y si las asumidas difieren en cada CA, el Estado podrá tener competencia sobre unas materias u otras en el territorio de cada CA. No hay que llamar la atención sobre la incidencia de esa posible heterogeneidad competencial en la prestación de los servicios y el ejercicio de las funciones públicas; de ahí la conveniencia de asegurar -lógicamente por vía de acuerdo entre las fuerzas parlamentarias- que todas las CCAA dispongan de un conjunto homogéneo de materias atribuidas a su competencia; ese conjunto constituiría la totalidad de competencias de las CCAA limitadas y lógicamente superable en las CCAA plenas. Podría ensayarse una fór-

mula para delimitar esas posibles competencias comunes, pero la Constitución ha facilitado la tarea" las materias que debieran atribuirse a todas las CCAA en sus E. serían las enumeradas en el artículo 148.1 (164). E incluso, si, como era de prever, las CCAA plenas agotan sus posibilidades constitucionales, no sería descartable la conveniencia de igualar los ámbitos competenciales de las CCAA limitadas; prohibida tal operación directamente en los E. (art. 148.2), sólo sería posible utilizando los mecanismos de atribuciones, transferencias y/o delegaciones previstas en el art. 150.1 y 2 de la Constitución.

b) CCAA de autonomía plena.

En esta etapa inicial (es decir, en el momento mismo de aprobarse su E. de A. estas CCAA pueden asumir competencias, de diversa naturaleza jurídica e intensidad, en las siguientes materias:

- 1) Las enunciadas en el art. 148.1, a que antes nos hemos referido.
- 2) Las que permite el art. 149.1 expresamente; es decir, aquellas en principio atribuidas a la competencia del Estado, pero en que luego se salvan determinadas facultades asumibles por la CA. Serían tales materias:
 - .- Especialidades procesales derivadas del derecho sustantivo de las CCAA (art. 149.1.6°).
 - .- Materia laboral (art. 149.1.7°).
 - .- Conservación, modificación y desarrollo de los derechos civiles forales o especiales allí donde existan (art. 149.1.8°).

- v.- Seguridad Social (art. 149.1.17°).
- .- Especialidades del procedimiento administrativo derivadas de la organización propia de las CCAA (art. 149.1.18°).
- .- Pesca marítima (art. 149.1.19°).
- .- Medio ambiente (art. 149.1.23°).
- .- Prensa, radio y TV y, en general, todos los medios de comunicación social (art. 149.1.27°).
- .- Museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal (art. 149.1.28°).
- .- Creación de policías autónomas (art. 149.1.29°).

Hay que advertir, en este punto, que el art. 149.1 utiliza dos técnicas de atribución de competencias al Estado, como ha señalado el TC (S. 35/1.982, de 14 de junio) (165). Por un lado, "la reserva de toda una materia (v.g Relaciones internacionales, Defensa y Fuerzas Armadas, Administración de Justicia, Hacienda General y Deuda del Estado etc.) y la reserva de potestades concretas (sea la legislación básica o toda la legislación sobre determinadas materias). En el primer caso, la reserva estatal impide, no ya que una Comunidad Autónoma pueda asumir competencias sobre la materia reservada, sino también que pueda orientar su autogobierno en razón de una política propia acerca de ella, aunque pueda participar en la determinación de tal política en virtud de la representación específica que las distintas Comunidades tienen en el Senado. Cuando, por el contrario, la reserva estatal es

sólo de ciertas potestades, correspondiendo otras a las Comunidades Autónomas que deseen asumirlas, éstas, en el ejercicio de su autonomía, pueden orientar su acción de gobierno en función de una política propia sobre esa materia, aunque en tal acción de gobierno no pueda hacer uso sino de aquellas competencias que específicamente les están atribuidas" (166).

Además, debe observarse el hecho notable de que la Constitución utiliza distinta fórmula literaria en la asignación de sus competencias respectivas al Estado y a las CCAA. En efecto, si el art. 149.1 establece que "el Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias", el art. 148.1 declara que "las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias" (167); lo cual implica, en primer término, que el Estado dispone directamente de esas competencias por reconocimiento constitucional, sin necesidad de ningún otro título atributivo; al contrario que las CCAA, pues éstas sólo tendrán las competencias que les atribuya su E., dentro de las competencias garantizadas constitucionalmente. La razón de la atribución constitucional directa de esas competencias al Estado estriba en lo que el profesor GARCIA DE ENTERRIA ha denominado "el carácter necesario, permanente e intangible de la titularidad misma en el Estado" (168), en cuanto persigue el "aseguramiento de los elementos estructurales básicos que sostienen la construcción entera del Estado conjunto, el que engloba el poder Central y los poderes territoriales autonómicos". Y "desde esta perspectiva, puede afirmarse que las competencias que la Constitución ha calificado como necesarias del Estado en el artículo 149.1 tienen todas ellas una connotación de superiores, en el sentido.. de ser correspectivas con la so-

beranía del pueblo español conjunto e instrumentos directos de la misma y de su eficacia" (69). No obstante, el acreditado autor reconoce que el grado de vinculación con la soberanía de las competencias del Estado no es siempre idéntico. Por eso, al referirse a algunas de ellas como la nacionalidad y extranjería, relaciones internacionales, y defensa y fuerzas armadas, entiende que aquí "la nota de soberanía es directa y patente...; sin estas funciones no habría Estado, simplemente, y si las autonomías hubiesen de atribuirselas dejarían de ser tales para convertirse en soberanas ellas mismas" (170).

En un segundo grupo de materias, la soberanía "se manifiesta... en su funcionalidad como determinantes de la estructura conjunta del sistema, como factores de integración supraterritoriales capaces de articular y de mantener el conjunto" (171). GARCIA DE ENTERRIA pone como ejemplos de este tipo de competencias aquellas destinadas a lograr la unidad económica nacional (172).

Finalmente, "la nota de superioridad se expresa sin equívocos al calificarse como "básica" la competencia del Estado... siendo evidente que el término de "básico" arguye por de pronto... una estructura general que ordena el conjunto y que desde esa supraordenación encuadra globalmente el sistema autonómico" (173).

En cualquier caso, el profesor GARCIA DE ENTERRIA cree encontrar una última y profunda vinculación de la atribución de las competencias estatales con el principio de unidad nacional, que la Constitución reconoce en su art. 2º. Estas son sus palabras:

"La nota de superioridad de todas las competencias estatales enunciadas en el artículo 149.1 es, pues, manifiesta en cuanto que las tres especies fundamentales que en dicho precepto se distinguen se articulan como atributo de la soberanía nacional, tanto en aquellas facultades naturalmente vinculadas a los solos poderes soberanos, sin las cuales éstos no serían tales, como en las otras dos especies que se funcionalizan, unos como instrumentos de una integración y homogeneización social y jurídica de principio, que mantenga la unidad nacional por encima de la diversidad de áreas autonómicas, y las otras haci la formulación de unas regulaciones 'básicas' que estructuren con criterio uniforme las posibles regulaciones particularistas de las Comunidades Autónomas en materias significadas por sus mismos valores de integración necesaria y que, por ello, no pueden ser dejadas a la sola disponibilidad de dichas Comunidades.

De ese modo, el conjunto de las competencias exclusivas del Estado definidas en el artículo 149.1 de la Constitución, se nos aparece netamente ordenadas a construir, preservar y reforzar de manera permanente la unidad nacional y su cohesión última, por encima de los particularismos de las nacionalidades y regiones en que dicha unidad se descompone, particularismos que la Constitución protege también, aunque en la posición de subsistema... Este es el sentido del artículo 2º de la Constitución...

De esa función general de todas las competencias exclusivas del Estado como estructuradoras del conjunto y como factores de integración supraterritorial, capaces de articular y de sostener el sistema, deriva, justamente, el principio de prevalencia del Derecho del Estado sobre el autonómico, que formula el propio artículo 149 en su apartado 3 ... (de modo que) la prevalencia de las normas es un correlato de la superioridad de la función que en la norma se actúa.

La funcionalidad de las competencias exclusivas del Estado se hace así patente, recobrando todo su sentido como especificaciones, no obstante su posible apariencia técnica más simple, del mandato constitucional básico de "la indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles" (art. 2º). Este último concepto no es un simple reflejo en el texto constitucional de una mitología política; es un concepto precisamente funcionalizable en la propia economía de la Constitución a través de la formulación de las competencias exclusivas del Estado" (174).

El propio profesor extrae las conclusiones de su largo discurso al decir que "en el conjunto de competencias exclusivas del Estado que se determinan en el artículo 149.1 de la Constitución, ha de verse la concreción

del núcleo común de la Nación española que formula el artículo 2º como un principio constitucional básico, de los que dominan la interpretación misma de la norma suprema; la intangibilidad e inseparabilidad de esas competencias de las manos del Estado, que es toda la intención de su calificación constitucional como exclusivas, se presenta así como una derivación de la cláusula general de indisolubilidad e indivisibilidad de la Nación contenida en dicho artículo 2º (175).

3) Las que permite el art. 149.1 implícitamente; esto es, aquellas atribuidas a la competencia del Estado, pero al que la Constitución no reserva la totalidad de la competencia. En estos casos, como luego veremos, compete al Estado central dictar la legislación básica, las bases o normas básicas, permitiendo a las CCAA su desarrollo legislativo y ejecución, incluida la potestad reglamentaria (176):

- .- Ejercicio de derechos y cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1º).
- .- Materias mercantil, penal, penitenciaria y procesal (art. 149.1.6º).
- .- Propiedad intelectual e industrial (art. 149.1.7º).
- .- Ordenación de crédito, banca y seguros (art. 149.1.11º).
- .- Pesas y medidas (art. 149.1.12º).
- .- Planificación de la actividad económica (art. 149.1.13º).

- .- Productos farmacéuticos (art. 149.1.16°).
 - .- Seguridad Social (art. 149.1.17°).
 - .- Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y régimen estatutario de sus funcionarios; expropiación forzosa, contratos y concesiones administrativas (art. 149.1.18°).
 - .- Régimen minero y energético (art. 149.1.25°)
 - .- Desarrollo del art. 27 de la Constitución (art. 149.1.30°).
 - .- Realización de consultas populares por vía de referéndum (art. 149.1.32°).
- 4) Las materias no atribuidas expresamente al Estado en el art. 149.1 o en otros preceptos constitucionales (materias residuales) (art. 149.3, primer párrafo) (177). No es posible señalar aquí una enumeración "a priori", pues son posibles todas las imaginables, piénsese, por ejemplo, en los aeropuertos que no sean de interés general (art. 149.1.20° a contrario); autorización de instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento no afecte a otra Comunidad o el transporte de energía no salga del ámbito territorial de la CA (art. 149.1.22°, a contrario); obras públicas cuya realización solo afecte a la CA (art. 149.1.24° a contrario); estadística para fines de la CA (art. 149.1.31°; a contrario), o incluso otras más curiosas (y ni siquiera mencionadas en el art. 149.1), como la informática (178).

En cualquier caso, la asunción efectiva de competen-

cias sobre estas materias requiere que consten expresamente en el E. de la CA (arts. 147.2,d y 149.3, primer párrafo). Como ocurría en el caso de las CCAA limitadas, la aplicación en este tema del principio de voluntariedad ("las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos...", art. 149.3), puede llevar a una heterogeneidad competencial entre las diversas CCAA plenas, heterogeneidad, además, perdurable en el tiempo, puesto que, en virtud del principio de gradualidad antes eludido, estas CCAA pueden inicialmente disponer de un ámbito material de competencias susceptible de ampliación sucesiva en cualquier momento (arts. 148.2/151.1). Como entonces decíamos, ello es importante en la perspectiva de las competencias del Estado, puesto que éste dispone no sólo de las que la Constitución (especialmente, su art. 149.1. y 2) le reserva, sino de las que pudiendo ser recogidas en los E. de A. no lo sean efectivamente (art. 149.3). Desde la experiencia real del proceso autonómico, tales riesgos han sido atenuados en los E. por razones indudables de mimetismo político: todos los E. de A. de las CCAA plenas (Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía) han asumido prácticamente idéntico ámbito material de competencias, agotando los techos constitucionales, lo que supone cierta homogeneidad en las competencias del Estado en relación con esos territorios, aunque sean competencias muy disminuidas. En suma, la realización práctica de las previsiones constitucionales ha corregido sus excesos de elasticidad o flexibilidad.

2º.- Fase posterior.

Sabemos que las autonomías limitadas y las plenas no se conciben constitucionalmente como dos tipos de au tonomía incomunicados y de naturaleza necesariamente distinta, sino como dos formas -una más lenta y la otra más rápida- de acceso a una única autonomía. En definitiva, las llamadas CCAA plenas acceden al máxi mo grado de autogobierno permitido por la Constitu- ción en el mismo momento de su constitución; por eso en ellas no se distinguen dos fases, y las considera- ciones que hemos hecho en la primera fase son válidas aquí. Sin embargo, las CCAA limitadas sólo pueden ac- ceder a ese grado de autonomía transcurridos cinco años desde su implantación (art. 148.2); es decir, pa- ra ellas la primera fase se concibe como un período transitorio hasta alcanzar la autonomía plena, por en tenderse que se trata de CCAA que necesitan un tiempo de adaptación y de puesta en funcionamiento. Ahora bien, debe advertirse que:

- .- Se trata de una facultad y no de una norma de apli- cación automática e imperativa, por lo que unas CC AA pueden ejercerla y otras no.
- .- Si la ejercen todas las CCAA, puesto que su consti- tución como Comunidades limitadas se ha realizado en momentos necesariamente distintos, incluso el transcurso mínimo de los cinco años impediría una homogeneización temporal de las materias asumidas; la cuestión lógicamente es aun más compleja si el ejercicio de esa facultad se produce en distintos plazos por cad CA, puesto que el plazo de los cinco años contemplado en el art. 148.2 es plazo míni- mo. E incluso cabe que una misma CA haga uso de la

facultad en varias ocasiones, posibilidad que le permite sin duda el propio art. 148.2 cuando establece que tal ampliación se produce "sucesivamente". En todo caso, y finalmente, la ampliación del ámbito material de las CCAA no ha de ser necesariamente uniforme en todas ellas.

La consecuencia de todo lo anterior resulta evidente: el Estado puede organizarse territorialmente de modo asimétrico durante tiempo indefinido (179), sobre la base de la coexistencia de CCAA limitadas y plenas, potencialmente con distintos ámbitos materiales de competencias, e incluso con territorios dotados de regímenes preautonómicos y provincias o territorios de régimen común. Parece que un esquema de ese tenor sería poco fecundo desde la perspectiva de la funcionalidad del Estado; de ahí la necesidad de proceder a unos mecanismos correctores. Parece que los dos últimos supuestos son relativamente fáciles de resolver jurídicamente: en cuanto a las provincias que no hagan uso de la iniciativa autonómica, al amparo de los arts. 143 o 151, sustituyéndola las Cortes Generales por motivos de interés nacional mediante una ley orgánica (art. 144.c); la pervivencia de los regímenes preautonómicos no es fácil según las previsiones "sancionadoras" de la propia Constitución, cuya disposición transitoria séptima establece, como casos de disolución automática de los organismos provisionales autonómicos, el no prosperar la iniciativa del proceso autonómico por no cumplir los requisitos del art. 143, o si el organismo no hubiera ejercido el derecho de iniciativa autonómica que le reconoce la disposición transitoria primera en el plazo de tres años (disposición transitoria séptima, b

y c). Por lo que se refiere a la homogeneidad material de las competencias de las CCAA, parece que la fórmula a utilizar sería un acuerdo entre las fuerzas parlamentarias y de estas con las distintas CCAA para reformar los E. de las CCAA limitadas ampliando sus competencias por igual, quizá convenientemente igualando las de las autonomías plenas; o, sencillamente, ampliando el Estado unilateralmente las competencias de aquellas CCAA utilizando las leyes marco, o de transferencia y/o de legación previstas en el art. 150.1 y 2.

Pero, en suma, estas consideraciones responden a un criterio de racionalizar la estructura autonómica del Estado utilizando los mecanismos correctores de las imprecisiones constitucionales que la propia Constitución ofrece; sin que ello afecte a las potenciales interpretaciones del texto constitucionales de otro signo. Conforme a ellas, habría de reconocerse que la Constitución permite un modelo final basado en un sistema de lista única (180), la del art. 149.1, donde se enumeran las materias de competencia del Estado, aunque desde luego no en todos los casos con carácter de "exclusiva", no obstante la enfática declaración en tal sentido del encabezamiento del propio precepto constitucional, cuyo articulado se encarga inmediatamente de matizar. Luego, en ese diseño final, todas las CCAA, con independencia de su inicial carácter de limitadas o plenas, pueden asumir las materias no atribuidas al Estado, esto es, las expresamente garantizadas a las CCAA en el art. 148.1, las permitidas explícitamente a las Comunidades por el art. 149. 1; las no atribuidas expresamente al Estado en el art. 149.1 y las no enumeradas expresamente en la Constitución (art. 149.3) (181), bien entendido que todas ellas deben constar obligatoriamente en los E. de A. ; así se infiere del art. 147.2,d, que incluye entre el contenido obligato-

rio del E. ("Los Estatutos de Autonomía deberán contener...") "las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución"; y del marco establecido en la Constitución"; y del art. 149.3, cuando determina que "las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos". En su ma, las materias que puedan corresponder a las CC AA y no las asuman estatutariamente se entienden atribuidas al Estado: "la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderán al Estado...", dice el art. 149.3. Por eso Oscar ALZAGA distingue entre materias inicialmente residuales (las no atribuidas expresamente al Estado en la Constitución, que, como sabemos, pueden corresponder a las CCAA) y las materias definitivamente residuales (las que, una vez aprobados los E., las CCAA no asumen y pertenecen, por tanto, al Estado) (183). Fácilmente se advierte que también en este tema la Constitución combina los sistemas federal y regional clásicos (184). En todo caso, la cláusula de residualidad, como señala J. DE ESTEBAN, ha de reputarse "lógica (pues) la autonomía de las Comunidades Autónomas no es originaria ni ilimitada, sino que deriva de la Constitución y es reconocida por los Estatutos, que deberán adecuarse a ésta" (185); pero no debe ignorarse que esta cláusula, supone, combinada con el principio de voluntariedad en la asunción de competencias, "que unas mismas materias sean de competencia autonómica en unas zonas del territorio nacional y estén atribuidas al Estado en otra" (186). Otros autores han tratado de justificar el juego de la cláusula residual en relación con los mecanismos

de asunción de competencias. Es el caso de L. PAREJO para quien la asunción competencial por el Estado es provisional y trata de evitar espacios vacíos, por lo que esas materias (las residuales) no se consideran sustancialmente propias del Estado, por lo que pueden ser luego asignadas a la competencia regional por la vía de la reforma estatutaria (187), o, añadimos nosotros, por la de las transferencias que permite el art. 150 en sus dos primeros apartados.

Pero, insistimos, este esquema final, que identificaría la autonomía de todas las CCAA, en línea, por ejemplo, con el federalismo alemán, es sólo posible y no impuesto por la Constitución ni en su realización ni en un plazo, por lo que tampoco debe descartarse la permanencia futura de la posible distinción inicial. Y decimos posible, porque ya sabemos que tampoco el texto constitucional la impone "ab initio" (187 bis). (Sí lo hace, por ejemplo, la Constitución italiana, al diferenciar las Regiones de Estatuto ordinario y las Regiones de Estatuto especial) cabiendo que desde el principio todas las CCAA sean plenas. Evidentemente, los obstáculos que la Constitución establece para los territorios que no sean nacionalidades históricas (disposición transitoria segunda) (art. 151.1) dificultan notablemente esa potenciación igualación de todas las CCAA; más bien, el espíritu constitucional se dirige a facilitar el inmediato acceso de las nacionalidades históricas a la autonomía plena, y la consecución por las demás regiones de una autonomía limitada, aunque provisionalmente. La realidad ha confirmado ya esa hipótesis; y hoy nos encontramos con cuatro CCAA plenas (Galicia, País

Vaco, Cataluña y Andalucía), y las demás de autonomía limitada (188); siendo, pues, el punto de partida la distinción de dos niveles de autonomía, el punto final sólo admite dos variantes: el mantenimiento futuro de la distinción inicial, lo que aproximaría nuestro Estado autonómico al Estado regional italiano; o la igualación de todas las CCAA mediante la transformación de las CCAA limitadas a planas, lo que asemejaría nuestro sistema al federal alemán.

B) LA "NATURALEZA JURIDICA" DE LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS.

Examinadas ya las "materias" que pueden atribuirse a las CCAA, es preciso aclarar la naturaleza jurídica de las facultades que sobre ellas les corresponden; sólo así podremos precisar con algún rigor el alcance de las competencias autonómicas, entendidas éstas como conjunto de facultades de determinada naturaleza de que dispone su titular (las CCAA) sobre el sector de la realidad física o social que denominamos "materias". Y la imprecisión del texto constitucional vuelve aquí a ser notoria (189), lo que es especialmente preocupante dada la innegable relevancia del tema, puesto que constituye en el factor decisivo para saber el grado de autonomía real que se reconoce a las CCAA. Y es que, en efecto, a diferencia de la Constitución española de 1.931 o de las de otros países, como Alemania o Italia (190), no hay en la vigente Constitución española de 1.978 ninguna indicación general sobre la naturaleza jurídica de las competencias asumibles por las CCAA. ¿Qué clases de competencias puede pues, ejercer las CCAA sobre las "materias" recordadas con anterioridad?

En general, las competencias, poderes o facultades pueden ser legislativas, ejecutivas y judiciales (191). Descarta-

das con anterioridad las competencias judiciales stricto sensu de las CCAA (192), nos resta aclarar si gozan de potestad legislativa o tan sólo disponen de competencias administrativas. Que facultades de esta naturaleza se atribuyen a las CCAA se deduce de que constituyen el mínimo nivel posible de actuación de los poderes públicos, sin el que la existencia misma de esas CCAA carecería de todo sentido; incluso tales facultades están presentes en otras entidades a las que también la Constitución garantiza autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, pero cualitativamente inferior a la de las CCAA; nos referimos concretamente a las entidades locales (provincias y municipios). Además, la Constitución se refiere en diversos preceptos de forma expresa a ese tipo de facultades; así, al hablar de la gestión en materia de protección del medio ambiente (art. 149.1.9º) o de museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal (art. 148.1.28º); de la ejecución de la legislación laboral (art. 149.1.7º), de los servicios de la Seguridad Social (art. 149.1.17º) y de las normas básicas del régimen de prensa, radio y TV, y demás medios de comunicación social (art. 149.1.27º); o de la administración autónoma (art. 153, c) o propia de la CA (art. 154) (193).

Por eso la polémica doctrinal giró en principio en torno a la posibilidad o no de competencias legislativas. En el capítulo siguiente estudiaremos el tema con mayor atención; baste decir aquí que -si bien la cuestión puede darse por zanjada, sobre todo tras la ya relativamente abundante jurisprudencia del TC- en un principio se defendieron diferentes posturas. En primer lugar, la tesis más restrictiva, defendida especialmente por GONZALEZ NAVARRO (194), según la cual ninguna CA tiene competencia legislativa, sino meramente reglamentaria (Reglamentos autónomos); en segundo lugar, una tesis intermedia (T.R. FERNANDEZ, A. RUBIALES y G. TRUJILLO) (195) consideraba que sólo las CCAA plenas tienen reconocida potestad legislativa, mientras que a las demás sólo corresponde potestad ad-

ministrativa. Finalmente, la opinión mayoritaria -y parece que la más ajustada a los términos literales y al espíritu de la Constitución- estima que las CCAA plenas gozan constitucionalmente de potestad legislativa, y las demás pueden disponer o no de ella, puesto que -ante la ausencia de la prohibición expresa de la Constitución- corresponde a los E. asumirlas o no, e incluso cabe pensar que la regulación de algunas de las materias enumeradas en el art. 148.1 exigirá facultades de tal naturaleza (196). A favor del reconocimiento, en general, de la potestad legislativa de las CCAA se citan diversos argumentos, como la atribución a las Cortes Generales de la potestad legislativa del Estado (art. 66.2); la mención a las "disposiciones normativas con fuerza de ley" de las CCAA (art. 153.a), o a las "normas legislativas" en desarrollo de una ley marco estatal (art. 150.1). La más clara referencia a la potestad legislativa de las Comunidades de autonomía plena se encontraría en la necesidad de contar con una "Asamblea Legislativa" (art. 152.1). En último término, un sector numeroso de la doctrina y el propio TC entienden que la potestad legislativa es el núcleo esencial de la autonomía política (197).

Aceptada la posible (y preceptiva para las CCAA plenas) competencia legislativa y las necesarias competencias administrativas o ejecutivas de las CCAA, es menester preguntarse por las materias sobre las que pueden ejercer unas y otras. Sin distinguir ahora el carácter o intensidad de las competencias legislativas, y repasando las listas de materias que antes exponíamos, tendríamos que, en principio, siempre que la Constitución atribuya competencia genérica a las CCAA, pueden ejercer tanto la legislativa como la ejecutiva, al igual que en los supuestos de competencia de las CCAA sobre las materias no reservadas por la Constitución al Estado; mientras que sólo tendrán facultades ejecutivas cuando se la atribuyan expresamente la Constitución y los E., o siempre que la Constitución y los E., o siempre que la Constitución reserve al

Estado la legislación.

De esta forma, tendríamos la siguiente situación:

1º.- Fase inicial.

a) Comunidades de autonomía limitada.

Estas Comunidades pueden ejercer competencias tanto legislativas como ejecutivas en todas las materias mencionadas en el art. 148.1 (198); salvo:

- .- Casos en que la Constitución niega expresamente esa competencia, como ocurre en materias de protección del medio ambiente (art. 148.1.9º) en que las CCAA sólo pueden asumir competencias de gestión.

- .- Casos en que, de una interpretación conjunta del art. 148.1 con el 149.1, se dedujera que la legislación corresponde al Estado, o al menos la legislación básica, en cuyo supuesto sólo podría asumir la CA facultades de desarrollo legislativo. Por ejemplo, según el art. 148.1.8º las CCAA pueden asumir competencias en materia de montes y aprovechamientos forestales. De acuerdo con la regla genérica según la cuál cuando el texto constitucional reconoce a las CCAA competencias in genere, podría disponer de todas las facultades legislativas y ejecutivas, ese sería el caso del ejemplo que comentamos. Sin embargo, una mera lectura del art. 149.1. nos revela que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de "legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales..." (art. 149.1.23º). Una mínima interpretación sistemática de ambos preceptos nos llevaría a la conclusión de

que las CCAA no pueden legislar originariamente so
bre los montes y aprovechamientos forestales, sino
sólo desarrollar legislativamente y ejecutar la le
gislación básica estatal correspondiente.

b) Comunidades de autonomía plena.

Estas CCAA pueden asumir en sus E. competencias tanto
legislativas como ejecutivas igualmente en todas las
materias del art. 148.1, en los mismos términos que
las limitadas, con la salvedad de que en materia de
medio ambiente, además de la gestión (art. 148.1.9°),
pueden "establecer normas adicionales de protección"
a la legislación básica estatal (art. 149.1.23°) (199).

En segundo lugar, entrando ya en el terreno de las fa
cultades legislativas, existen otras materias que el
art. 149.1 reserva determinadas facultades expresamen
te a las CCAA. Así, podrán dictar normas legislativas
respecto a:

- .- Especialidades procesales derivadas del derecho
sustantivo de las CCAA (art. 149.1.6°).

- .- Conservación, modificación y desarrollo de los de-
rechos civiles, forales o especiales allí donde
existan; salvo la competencia del Estado para apro
bar "en todo caso, las reglas relativas a la apli-
cación y eficacia de las normas jurídicas, relacio
nes jurídico-civiles relativas a las formas de ma-
trimonio, ordenación de los registros e instrumen-
tos públicos, bases de las obligaciones contractua
les, normas para resolver los conflictos de leyes
y determinación de las fuentes del Derecho, con
respecto, en este último caso, a las normas de de-

recho civil foral o especial" (art. 149.1.8°).

- .- Especialidades del procedimiento administrativo de derivadas de la organización propia de las CCAA (art. 149.1.18°).
- .- Competencias que se atribuyan en la ordenación de la pesca marítima- (art. 149.1.19°), bien en leyes orgánicas de transferencia, en los E., o en las leyes estatales reguladoras del sector (ibídem).
- .- Protección del medio ambiente (art. 149.1.23°).
- .- Facultades de desarrollo de las normas básicas del régimen de prensa, radio y TV, y demás medios de comunicación social (art. 149.1.27°) (200).

En tercer lugar, también podrán ejercer facultades legislativas, aunque complementarias de las estatales, en todos aquellos supuestos en que la Constitución reserva sólo al Estado la competencia para establecer la legislación básica, las bases o normas básicas; lo que ocurre en cuanto al ejercicio de derechos y cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1°); ordenación del crédito, banca y seguros (art. 149, 1. 11°); planificación de la actividad de sus funcionarios; expropiación forzosa, contratos y concesiones administrativas (art. 149.1.18°); régimen minero y energético (art. 149.1.25°); educación (art. 149.1.30°); y ordenación de las consultas populares por vía de referéndum que se realicen en el ámbito de la CA (art. 149.1.32°) (202).

Finalmente, también pueden dictar normas legislativas en las materias residuales.

Por lo que atañe a las facultades ejecutivas, estas CCAA, pueden llevarlas a cabo en los siguientes supuestos:

1º) Siempre que les corresponda las facultades legislativas, según se deducirá del principio "quien puede lo más, puede lo menos".

2º) Sólo potestad ejecutiva, corresponde:

- a) Cuando así lo señale expresamente la Constitución; por ejemplo, en el art. 149.1.28º permite a las CCAA la gestión en materia de museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, o le ejecución de la legislación laboral del Estado (art. 149.1.7º) (203).

- b) Cuando la Constitución sólo reserve al Estado la "legislación"; así, en materias mercantil, penal, penitenciaria y procesal (art. 149.1.6º); propiedad intelectual e industrial (art. 149.1.9º); pesas y medidas (art. 149.1.12º); productos farmacéuticos (art. 149.1.16º); expropiación forzosa (art. 149.1.18º); recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una CA (art. 149.1.22º) (204).

Finalmente y, en principio, las CCAA no podrán ejercer ningún tipo de facultades (ni legislativas ni ejecutivas) sobre aquellas materias que la Constitución reserva en bloque al Estado (105): tal es el caso de la nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo (art. 149.1.2º); relaciones internacionales (art. 149.1.3º); defensa y Fuerzas Armadas (art. 149.1.4º); Administración de Justi-

cia (art. 149.1.5°), con la salvedad de lo que prevé el art. 152.1, segundo y tercero; comercio exterior (art. 149.1.14°); sanidad exterior (art. 149.1.16°); marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos y aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves (art. 149.1.20°); ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una CA; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación (art. 149.1.21°); obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una CA (art. 149.1.24°); defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación (art. 149.1.28°); y estadística para fines estatales (art. 149.1.32°).

2°.- Fase posterior.

Sabemos que transcurridos cinco años desde la implantación de una autonomía limitada, esta puede pasar a plena; de forma que es previsible un modelo final en que todas las CCAA asuman el máximo posible de competencias, es decir, las mismas de que ya gozaban las autonomías plenas inicialmente. Pero también es posible ("las Comunidades Autónomas podrán ampliar... sus competencias", dice el art. 148.2) que se perpetúe el modelo de dos autonomías diferenciadas, tal como se ha indicado en la primer fase.

En todo caso, debe recordarse que todas las facultades a que nos venimos refiriendo han de concretarse en cada E. de A. (206); la Constitución se limita a decir las fa-

cultades de cada naturaleza pueden ser asumidas por las CCAA según su respectiva situación constitucional. Que efectivamente lo hagan o no, depende de lo que dispongan los E. de A.; como ocurría en el caso de las materias, to das aquellas facultades que pueden ejercer las CCAA y no consten expresamente en su E., se entienden atribuidas al Estado (art. 149.3) (207).

C) LA "INTENSIDAD" DE LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS.

Examinados en los epígrafes precedentes las "materias" sobre las que las CCAA pueden ejercer sus competencias, y la "naturaleza jurídica" de éstas, resta referirnos al carácter de su ejercicio, a la luz de las relaciones con las competencias estatales. Se trata, en suma, de saber si las facultades (legislativas y/o ejecutivas) de las CCAA sobre aquellas materias lo son con carácter exclusivo, es decir, si excluyen la actuación de otro ente público, en concreto el Estado; o si, por el contrario, han de compartirlas con las estatales, de manera que sólo la concurrencia de las competencias estatales y autonómicas sobre una materia agotan la acción pública sobre ella. Y de entrada, debe advertirse que la cuestión es harto problemática; y ello por dos razones; la primera, a la que nos referiremos más adelante, por la importancia intrínseca del tema en el conjunto del sistema autonómico; la segunda, por la dificultad de su solución, motivada "ab initio" por la imprecisión del texto constitucional, que, por un lado, no atribuye expresamente a las CCAA competencias exclusivas; y, por otro, sí las atribuye al Estado (art. 149.1) aunque el propio precepto constitucional lo desmiente más tarde, permitiendo, expresa o tácitamente, determinadas facultades de las CCAA, lo que convierte de h hhc a aquellas competencias pretendidamente exclusivas del Estado en competencias concurrentes o compartidas. Parece, en consecuencia, necesario un estudio mínimo de este tema.

1. EL CONCEPTO DE COMPETENCIA EXCLUSIVA, COMPARTIDA Y CONCU-
RRENTE; POSICIONES DOCTRINALES E INTERPRETACION ESTATUTA-
RIA.

Constituye un tema clave en la ordenación del sistema autonómico la depuración doctrinal de los conceptos de competencia exclusiva y de competencia compartida o concu-
rrente. Que las CCAA pueden ostentar competencias exclusi-
vas se deduce de los propios términos constitucionales:
(209).

- .- En el art. 149.3 se afirma que las normas del Estado "prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas".
- .- El art. 150.3 habilita al Estado para dictar leyes de armonización que, como luego se dirá, tiene verdadero sentido en el caso de competencias exclusivas de las CCAAv

La importancia de catalogar una materia de "competencia exclusiva" de las CCAA es obvia, pues implicaría:

- a) Posibilidad de la CA de ejercer una legislación originaria para la regulación de esas materias. (210).
- b) Prevalencia, en caso de conflicto, de las normas de las CCAA sobre las del Estado (art. 149.3).
- c) Agotamiento de las instancias a los órganos jurisdiccionales de las CCAA (211).

Aunque la Constitución no lo dice, pudiera pensarse que esas competencias exclusivas podrían ostentarlas las CCAA

sobre las materias enumeradas en el art. 148.1., pues la otra lista de materias que la Constitución establece (art. 149.1) se atribuye por ella misma a la "competencia exclusiva" del Estado. Sin embargo, esa interpretación carece de fundamento, a poco que se indague en la propia regulación constitucional. Veamos:

- .- De acuerdo con las competencias atribuidas al Estado en el art. 149.1 muchas de las competencias permitidas a las CCAA en el art. 148.1 se verán condicionadas inevitablemente por las estatales; en algún caso lo prevé el propio art. 148.1; así, según el art. 148.1.7º puede corresponder a la CA competencias sobre la agricultura y la ganadería "de acuerdo con la ordenación general de la economía", que corresponde al Estado (art. 149.1.13 y 131.2). En otras ocasiones no se alude explícitamente a la competencia estatal, pero, por ejemplo, si las CCAA pueden ostentar competencias sobre sanidad e higiene (art. 148.1.21), habrán de tener en cuenta que corresponde al Estado competencia sobre la sanidad exterior, las bases y coordinación general de la sanidad y la legislación sobre productos farmacéuticos (art. 149.1.16º). En suma, la atención de las materias enumeradas en el art. 148.1 requiere en muchos casos la colaboración del Estado y las CCAA.

- .- Por el contrario, la calificación de "exclusivas" a las competencias que el art. 149.1 atribuye al Estado es desmentida por el propio articulado cuando tal competencia se afirma "sin perjuicio" de la que puede corresponder a las CCAA; cuando se utiliza el "interés general" que supone la habilitación competencial al Estado; cuando se reserva al Estado sólo las "bases", la "legislación básica" o las "normas básicas", permitiendo su desarrollo legislativo por las CCAA; o en la siempre re-

ferencia a la "legislación" que autoriza suponer una posible ejecución por la CA (212). Evidentemente, en todos estos casos se trata no de competencias exclusivas del Estado, sino de competencias compartidas o concurrentes que exigen la cooperación Estado/CA, a distintos niveles de actuación.

A esta indudable ambigüedad constitucional (213) ha venido a sumarse la interpretación que de la Constitución han hecho los Estatutos de autonomía, los cuáles han aprovechado aquella ambigüedad tratando de apurar al máximo las posibilidades constitucionales, para lo que han incluido largas listas de materias calificadas de "competencia exclusiva" de la CA, si bien dejando luego a salvo las competencias del Estado (214). Se ha utilizado, pues, la terminología de la Constitución para volver de revés la formulación constitucional, o como señala GARCIA DE ENTERRIA, se ha establecido la "contrafigura prácticamente exacta de la... técnica del... art. 149 evitando el concepto de competencias compartidas" (215). De este modo, a veces, lo que la Constitución considera de competencia exclusiva del Estado, sin perjuicio de la de las CCAA, los Estatutos la atribuyen a la competencia exclusiva de la CA, sin perjuicio de la que corresponda al Estado (216). A esa ambigüedad tanto de la Constitución como de los E. en la calificación de una competencia como exclusiva se ha referido ya el TC (S de 16 de noviembre de 1.981). Con lo cuál nos encontramos que, a diferencia de lo que sucede en otros sistemas autonómicos, ni la Constitución ni los Estatutos definen claramente la categoría de las competencias compartidas o concurrentes, pieza clave, como sabemos, de un Estado autonómico cooperativo. Esta omisión obliga a intentar un esfuerzo de delimitación conceptual, partiendo de la normativa vigente. De ahí que la Doctrina se ocupe del tema, habiendo ya propuesto diferen

tes soluciones.

1.a. Posiciones doctrinales.

- a) Criterio estricto. Este criterio, mantenido especialmente por GARCIA DE ENTERRIA, en otro momento considera que siempre que exista intervención del Estado y de las CCAA estamos ante una competencia compartida o concurrente, pues "parece obvio pensar que no hay exclusividad si hay participación de los dos niveles en la regulación y la gestión de una determinada materia... sean cual sean los términos utilizados por el art. 149 de la Constitución y por los Estatutos. Verba legis non sunt lex" (217).
- b) Criterio amplio. Frente a la posición anterior, este criterio trata de restringir el sentido de las competencias compartidas; está mantenido especialmente por dos administrativistas de la órbita catalana, Javier SALAS (218) y Joaquín TORNOS (219). Estos autores defienden un concepto amplio de las competencias exclusivas, calificando como tales a determinadas funciones o potestades dentro de un proceso de adopción de decisiones. Competencia exclusiva no es, así, sólo la atribuida a un ente en relación con toda una materia con exclusión de cualquier otro, sino la otorgada sobre un sector de la misma o relativa a una fase del procedimiento (220). De esta forma "el concepto de competencia exclusiva no es en modo alguno incompatible con el de competencias compartidas o concurrentes" (221), ya que una y otras se sitúan en planos diversos (222), pues lo decisivo de la competencia exclusiva no es que se proyecte sobre

toda una materia, sino que "en la medida en que se haya atribuido a un ente estén excluidos de su titularidad los demas", entendiendo a titularidad "bien a una parcela o sector de la entera materia (distribución horizontal), bien a una fase o momento del procedimiento de la actuación de los poderes públicos (distribución vertical o en clave procedimental)" (223). Con ello se amplía el campo de las competencias exclusivas de las CCAA, si bien el propio SALAS reconoce que algunas materias definidas como exclusivas por los Estatutos (concretamente, en este caso, el EC) son compartidas en conjunto con el Estado ("no separadas"), bien horizontalmente (sectores o parcelas dentro de una misma materia) (art. 9.5, 13, 14, 15, 16, 30, 32 y 33), bien verticalmente (las Cortes dictan la legislación básica y la CA la legislación de desarrollo de la misma, así como la potestad reglamentaria y la ejecución (art. 9. 7, 8 y 10; art. 12) (224). Por lo demás, serían de competencia exclusiva absoluta de la CA, en cuanto materias atribuidas a la CA que no admiten intervención del Estado, salvo por ley de armonización, las enumeradas en otros preceptos del EC (art. 9.1, 2, 3, 9, 12, 17, 18, 29 y 31) (225).

Con todo, lo más importante de esta posición es la idea de que puede haber competencias compartidas sobre el conjunto de la materia, pero sobre cada una de las parcelas o sectores en que dicha materia se divide hay competencias exclusivas (distribución horizontal) o bien la intervención de los diferentes entes se produce con carácter exclusivo en las diversas fases de un procedimiento complejo (distribución vertical). Podrían mencionars algunos ejemplos de que este planteamiento supone:

- .- Distribución horizontal. Los transportes o los aprovechamientos hidráulicos son de competencia compartida, pero las CCAA tienen competencia exclusiva sobre los transportes que transcurran por su propio territorio (art. 148.1.5°) o los aprovechamientos hidráulicos de interés de la CA (art. 148.1.10). Por el contrario, corresponde al Estado la competencia exclusiva sobre los transportes que transcurran por el territorio de más de una CA (art. 149.1.21°) o los aprovechamientos hidráulicos "cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma" (art. 149.1.22°).

- .- Distribución vertical. En la planificación económica, tanto el Estado como las CCAA disponen de competencias exclusivas: el Estado para definir el contenido de la planificación general de la actividad económica (art. 131.1 y 149.1.13°) y las CCAA para suministrar al Estado las correspondientes previsiones (art. 131.2).

Otra conclusión de J. SALAS, compartida por otros autores (226) es la posibilidad de materias de competencia exclusiva de una CA, sin que ésta disponga de la potestad legislativa; aunque esos supuestos -dice- de disociación competencia exclusiva/potestad legislativa parecen escasos.

En suma, se trata de un planteamiento tendente a justificar la constitucionalidad de los Estatutos y los efectos jurídicos derivados del concepto estatutario de "competencias exclusivas", concepto que estos autores amplían en extensión a costa de disminuir su contenido. (228).

c) Criterio intermedio. Existe, finalmente, una tercera posición entre las dos extremas anteriores, mantenido por un grupo relativamente numeroso de autores, cada uno de los cuáles aporta distintos matices.

.- Posición de MUÑOZ MACHADO (229). Para este autor pueden utilizarse dos criterios para definir una competencia como exclusiva:

a) Cuando el ente que la ostenta dispone totalmente de la materia de que se trate, pudiendo ejercer sobre ella toda suerte de potestades legislativas o ejecutivas (230).

b) Cuando el ente puede utilizar sobre una materia todas las potestades de una determinada calidad (legislativa o ejecutiva) (231).

Fuera de estos dos supuestos, concluye, las competencias son compartidas o concurrentes (232), pudiendo ordenarse tal concurrencia también de dos formas:

a) Reparto indiscriminado del tratamiento normativo de una materia entre dos entes, pero uno de ellos sólo puede legislar cuando no lo haga el otro. Es el supuesto de las competencias concurrentes previsto en la Ley de Bonn (art. 72).

b) Reparto de la competencia entre bases o principios fundamentales de la ordenación y el desarrollo legislativo (análogamente a los dispuestos en el art. 34 de la Constitución francesa), pero no es normal -advierte- ni equívoco que

ambas competencias legislativas se califiquen de exclusivas, lo que ha permitido la imprecisión del art. 149.1. (233) de la Constitución, que en tales casos (y luego los Estatutos) debería calificarlas de concurrentes (234). Pero "por encima de las calificaciones legales... es innegable... que en todos estos supuestos los poderes normativos de las CCAA han de concurrir necesariamente con los del Estado" (235); de ello han sido conscientes los propios autores de los Estatutos al incluir en ellos cláusulas de salvaguardia o de remisión a las competencias estatales (236).

En suma, para esta tesis cabría un concepto absoluto de competencia exclusiva: la totalidad de las competencias legislativas y exclusivas corresponden a un ente; y otro relativo: el ente tiene una competencia exclusiva de legislación o competencia exclusiva de ejecución. En los demás casos, las competencias son compartidas o concurrentes, bien cuando uno de los dos entes pueden indistintamente legislar (tipo de colaboración competencial al que debería reservarse la denominación de competencias concurrentes) o cuando la legislación se escinde en dos fases, cada una de las cuáles corresponde a uno de los entes (competencias compartidas en sentido estricto). En cualquier caso, habría que calificar cada competencia concreta, aun prescindiendo de la calificación legal. Aunque este autor no aplica su teoría a cada competencia, la operación resulta relativamente simple. Pongamos algún ejemplo:

- .- Sería de competencia exclusiva del Estado , en sentido absoluto, la Defensa y las Fuerzas Armadas (art. 149.1.4°).
- .- Sería de competencia exclusiva de legislación del Estado la legislación laboral, segtor en el que correspondería a las CCAA una competencia exclusiva de ejecución (art. 149.1.7°).
- .- Sería de competencia concurrente la legislación civil estatal y la conservación, modificación y desarrollo por las CCAA de los Derechos civiles forales o especiales (art. 149.1.8°).
- .- Sería de competencia compartida todos los supuestos en que el art. 149.1 atribuye al Estado la competencia para dictar la legislación básica o las normas básicas, y permite a las CCAA su desarrollo legislativo (art. 149.1.17°, 18°, 23°, 27°, etc.)m
- .- Posición de A. BLASCO (237). Este autor, tras analizar detalladamente los conceptos de materia, facultad y competencia, y describir los elementos que integran esta última (238), aplica esta doctrina general al sistema constitucional de distribución de competencias, llegando a la conclusión de que "lo único que define una competencia como compartida es la partición de facultades de un mismo nivel o calidad" (239); por eso, no todos los casos a que se refiere el art. 149.1 son de competencía exclusiva del Estado, sino, en ocasiones, de competencia compartida o concurrente. Para este au

tor existen competencias exclusivas del Estado en el marco del art. 149 (240):

- a) Cuando se atribuye la materia en bloque al Estado, sin distinguir las diversas facultades que éste puede asumir sobre aquéllas, por lo que les corresponden las de todo tipo (legislativas, reglamentarias y ejecutivas).

- b) Cuando se atribuye al Estado un determinado sector de la materia (ferrocarriles y transportes extracomunitarios, obras públicas de interés general, legislación civil no foral...). En ese sector corresponde al Estado la competencia exclusiva de legislación, reglamentación y gestión.

- c) Cuando se atribuye al Estado un determinado tipo de potestades sobre una materia, como la legislación sobre la misma (art. 149.1.6º o 9º) en cuyo caso corresponde al Estado la competencia exclusiva de legislación y la CA puede asumir la competencia exclusiva de reglamentación y la de ejecución o gestión (241).

Fuera de estos tres supuestos -señala BLASCO- las competencias son compartidas o concurrentes o complementarias, a pesar del enunciado del art. 149 (242):

- a) Cuando la materia se atribuye al Estado en el art. 149, pero también de modo concurrente a las CCAA en el art. 148 (v. g la cultura) (art. 149.2 y 148.1.17).

b) Cuando se atribuye al Estado la legislación básica, bases o principios, pudiendo corresponder a los CCAA la legislación de desarrollo.

Evidentemente, como precisa el autor, esa compartición o concurrencia competencial sólo se produce si las CCAA asumen en sus Estatutos las competencias no atribuidas expresamente al Estado (243).

En suma, para BLASCO, las competencias exclusivas "sólo existen cuando el ente que las detenta puede utilizar todas las potestades de una determinada calidad (la legislación exclusiva o la ejecución exclusiva). Fuera de esto, cuando dos entes ostentan una competencia de idéntica naturaleza sobre una misma materia (aunque los poderes de innovación del ordenamiento de que disfruta uno de ellos sean mayores que los del otro) las competencias han de calificarse de compartidas" (244). Este es el caso -añade- en que corresponde al Estado la legislación básica y a las CCAA la legislación de desarrollo (Competencia compartida), por lo que algunas materias calificadas de competencia exclusiva del Estado (art. 149 Constitución) o de las CCAA (Estatutos) no debieran serlo; en todo caso, "por encima de las calificaciones legales hay que convenir que esa "exclusividad" no es tal, al tener que concurrir necesariamente los poderes legislativos de la CA con los del Estado" (245). Por eso, "para averiguar el régimen real de una competencia en concreto no basta con atender únicamente a la calificación que de ella hagan la Constitución o los Estatutos; habrá que analizar las potestades de cada ente y sólo cuando éste puede utilizar todas las potestades de una determinada calidad

podrá calificarse la competencia de exclusiva" (246). Debe, pues, acudir a una interpretación sistemática y no literal de la(s) norma(s) (247).

- .- Posición de I. DE OTTO. (248) I. DE OTTO formula un concepto de competencia exclusiva insertado en su peculiar concepción de todo el sistema autonómico, que equipara al regional, en el que el Estado tiene competencia general sobre cualquier materia, aun atribuida a la competencia de las CCAA, de modo que en este caso la norma estatal sería válida, aunque la autonomía resultaría de aplicación preferente. En suma, "mientras que en el Estado federal la limitación del poder de la federación se hace limitando materialmente su validez en el caso del Estado regional el poder del Estado se halla sometido únicamente a límites de vigencia" (249). Para DE OTTO, así, cualquier competencia exclusiva de una CA es siempre concurrente con el Estado, puesto que aquella no excluye la facultad estatal de dictar normas "aunque sí afecte a la aplicación de estas" (250). Por eso, en "nuestro Estado regional" "el concepto de competencia exclusiva no se opone al de competencia concurrente, sino al de competencia compartida". El criterio no es el monopolio de la facultad normadora, sino el que se atribuyan o no todas las facultades sobre una misma materia, o todas las facultades de una misma calidad, por ejemplo, toda la legislación o toda la ejecución. Exclusividad equivale, así, a plenitud, de modo que hay competencia exclusiva cuando se ostentan la plenitud de facultades -legislativa y ejecutiva- sobre una materia, y hay competencia legislativa exclusiva cuando se ostentan todas las facultades legislativas, y ejecutiva exclu

siva cuando se ostentan todas las facultades de ejecución. Por el contrario, la competencia no es exclusiva cuando es compartida, cuando no abarca todas las facultades, o cuando no abarca todas las de una misma calidad, por ejemplo, cuando es sólo ejecutiva o cuando incluye tan sólo la legislación de desarrollo, pero permaneciendo en manos del Estado' en monopolio, la legislación básica" (251). En suma, aparte de su peculiar concepto de competencia concurrente, en relación con la eficacia de las normas, parece que DE OTTO acepta el criterio de A. BLASCO en cuanto al deslinde entre competencia exclusiva y compartida.

- .- Posición de G. ARIÑO. (252). ARIÑO adopta una postura divergente de la mayoritaria; tras hacer notar que el tema no es claro ni en la Constitución ni en los Estatutos, advierte que tampoco cabe su aclaración mediante Leyes Orgánicas respecto a los Estatutos ya aprobados, pues no se puede interponer entre éstos y la Constitución una ley general que los condicione; sólo podrá hacerse -concluir- por leyes de armonización de las previstas en el art. 150.3 (253). Dice ARIÑO que una adecuada interpretación doctrinal debe partir del sentido de la Constitución, -que impone:

1º.- Imposibilidad del concepto estricto de competencia exclusiva, pues ello supondría su práctica desaparición, en contra de la letra y el espíritu de la Constitución (254).

2º.- Necesidad de considerar las consecuencias de que los Estatutos califiquen como de competencia exclusivas de las CCAA aquéllas en que co

reponde al Estado la competencia legislativa principal y a las CCAA la de desarrollo, competencia que -precisa- el Informe Esterría entiende son concurrentes. ARIÑO recuerda cómo esa situación se intentó evitar en el Proyecto de EG (disposición transitoria tercera, 2º), remitiendo la delimitación de esas competencias a unas leyes competenciales del Estado, o (art. 30) calificando como "de desarrollo legislativo" las competencias que el EC había considerado como exclusivas de la CA. Sin embargo, se desarrolló una gran batalla hasta lograr una redacción del EG similar a la del EC, lo que -a juicio de este autor- prueba que las expresiones estatutarias no son indiferentes, sino que tienen un sentido político-institucional que no es fácil eliminar.

Concluye ARIÑO afirmando que la calificación estatutaria de una competencia como exclusiva de la CA supone una reserva de regulación a favor de la CA, esto es, una reserva de participación en el poder político y en la toma de decisiones en el campo de que se trate (255).

- Posición de Gumersindo TRUJILLO (256). El profesor TRUJILLO, en su Informe al Gobierno Vasco ofrece una no muy clara concepción basada en dos ideas generales:

a) Presupuestos constitucionales y estatutarios de la exclusividad. Considera este autor que para llegar a una correcta utilización de este concepto hay que operar con una interpretación

sistemática del art. 149.3 de la Constitución y los Estatutos (257).

- b) La imposible absolutización de la exclusividad (258). Tras aludir al carácter inevitablemente relativo de la exclusividad (259), critica la teoría de MUÑOZ MACHADO, pero acaba por reconocer que cuando corresponde al Estado la competencia legislativa principal (bases) y la de su desarrollo a las CCAA, no deben calificarse las competencias como exclusivas, sino concurrentes (260), afirmación que coloca finalmente esta posición en línea similar con otras anteriormente referidas.

1.b. Posición del Tribunal Constitucional.

En principio, el TC no ha abordado el tema directamente y con profundidad. No obstante, de sus afirmaciones pueden extraerse ya algunas ideas generales:

- a) Carácter equívoco de los conceptos de competencias exclusivas y competencias compartidas. En concreto, y siguiendo una línea doctrinal en tal sentido, según se dijo, el TC se ha referido al "sentido marcadamente equívoco con que el adjetivo 'exclusivo' se utiliza tanto en el texto de la Constitución como en el de los Estatutos de autonomía" (S. de 16 de noviembre de 1.981 y 5/1.982, de 8 de febrero) (261).
- b) Definición como competencias compartidas de los supuestos en que corresponde al Estado dictar las normas básicas y a las CCAA su desarrollo legislativo. El TC, en concreto, ha expuesto este criterio a propósito de la educación (S. 6/1.982, de 22 de febrero)

(261).

c) Compatibilidad de las competencias exclusivas y compartidas. El TC entiende, en efecto, que el esquema normas básicas/desarrollo legislativo entraña una competencia compartida, pero sin perjuicio de que la competencia del Estado sea exclusiva para dictar las bases o normas básicas (S. 5/1.982, de 8 de febrero, y 44/1.982 de 8 de julio) (265). Con ello, el alto Tribunal adopta por el momento la concepción amplia sostenida por un sector de la doctrina, a que antes nos referíamos, si bien no ha depurado suficientemente sus criterios ni extraídas las consecuencias oportunas.

D) RECAPITULACION SOBRE EL AMBITO DE DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS.

Como resumen final, aunque provisional, de todo cuanto se ha dicho puede afirmarse:

- 1º.- La Constitución dibuja un conjunto de materias sobre las que las CCAA pueden ejercer competencias.
- 2º.- Aunque no existe una cláusula genérica tajante, las CCAA pueden disponer sobre esas materias, en todo caso, de facultades ejecutivas, y en muchas de ellas de facultades legislativas.
- 3º.- La Constitución posibilita un ámbito de competencias exclusivas de las CCAA, aunque, a la luz de una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales, no puede menos de observarse que la mayor parte de las competencias autonómicas van a ser compartidas, lato sensu, con el Estado (256), a distintos niveles. En unos casos, correspondiendo al Estado la aprobación de la legisla-

ción básica o de principios a desarrollar por las CCAA (267); en otros, atribuyendo al Estado la legislación y a las Comunidades la posibilidad de su ejecución (268); finalmente, no faltan los supuestos que plantean la exigencia de una coordinación en la ejecución (269).

4°.- No obstante, debe depurarse más matizadamente los conceptos de competencias exclusivas, y compartidas y concurrentes.

En una primera aproximación, se señalaría un concepto amplio o absoluto de la exclusividad; en esa perspectiva, una competencia (del Estado o de la CA) sería exclusiva cuando las facultades de cualquier naturaleza sobre ellas sólo corresponden a un ente, excluyendo toda participación competencial del otro; en ese sentido, serían muy escasas las materias sobre las que no recaen competencias de alguna forma compartidas o concurrentes (270), y en cualquier caso, sólo a favor del Estado podrían señalarse algunas competencias de este tipo con alguna entidad política general. Pero, en segundo lugar, cabría hablar de una competencia exclusiva relativa o en sentido estricto: el Estado o las CCAA tendrían, así, competencias exclusivas cuando disponen sobre ella de facultades de una misma calidad, es decir, o todas las legislativas o todas las ejecutivas; ello nos llevaría a distinguir una competencia exclusiva de legislación y una competencia exclusiva de ejecución. Aplicando este concepto al campo de nuestro trabajo, centrado en las potestades legislativas, existiría un claro supuesto de "competencias legislativas compartidas": todas las materias en que al Estado corresponde el establecimiento de los principios o legislación básica, y a las CCAA su desarrollo; pues parece evidente que tanto o el Estado como las CCAA desarrollan facultades de igual calidad o naturaleza (legislativa). Perfectamente diferenciado de esa hipótesis sería otra forma de colaboración legislativa entre el Estado y las CCAA:

la de las competencias legislativas concurrentes, en que tanto el Estado como las CCAA pueden concurrir indistintamente a la regulación de una materia, dictando la correspondiente legislación ordinaria agotadora del supuesto de hecho.

Por último, una observación final; cuantas consideraciones se hacen por el momento sobre la distribución de competencias operan sobre el esquema Constitución-Estatutos de autonomía, de forma que se excluyen del análisis los posibles mecanismos de alteración competencial posteriores a los Estatutos, a los que en su momento nos referiremos.

Pues bien, aplicando las ideas precedentes, y sobre la bases del concepto de A. BLASCO, podría ensayarse un cuadro o esquema general de distribución de competencias basado en una triple lista: materias que son competencia exclusiva del Estado; materias que pueden ser competencia exclusiva de las CCAA; y materias de naturaleza compartida entre ambos (271). El esquema sería del siguiente tenor:

1. Competencias exclusivas del Estado.

- 1.a. Por atribución global de la materia al Estado (competencia exclusiva de legislación, reglamentación y gestión) (272): art. 149.1.2°, 3°, 4°, 14°, 20°, 21° -tráfico y circulación- etc.
- 1.b. Por atribución al Estado de un determinado sector de la materia (Competencia exclusiva de legislación, reglamentación y gestión): ferrocarriles y transporte extracomunitarios (art. 149.1.21°); obras públicas de interés general (art. 149.1.24°); aeropuertos de interés general (art. 149.1.24°); aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una CA (art. 149.1.22°) etc.

- 1.c. Por atribución al Estado de un determinado tipo de potestad sobre una materia. A nuestros efectos, el Estado tendría competencia exclusiva de legislación en la legislación mercantil, penal y penitenciaria (art. 149.1.6°); propiedad intelectual e industrial (art. 149.1.9°); legislación sobre productos farmacéuticos (art. 149.1.16°); legislación sobre pesas y medidas (art. 149.1.12°); legislación sobre expropiación forzosa (art. 149.1.18°) etc.
2. Competencias exclusivas posibles de las CCAA. (273). Son muy escasas, y a diferencia de las anteriores, que la Constitución garantiza al Estado, éstas han de ser asumidas en los Estatutos de autonomía, pues en otro caso corresponden también al Estado.
 - 2.a. Por atribución global de la materia, como la del art. 148.1.1°.
 - 2.b. Por atribución a la CA de un determinado sector de la materia: museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la CA (art. 149.1.15°); las obras públicas de interés de la CA en su propio territorio (art. 148.1.4°) o los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la CA (art. 148.1.5°), Derechos civiles forales o especiales (Art. 149.18°). Parece que en todos estos casos puede corresponder a la CA facultades legislativas, reglamentarias y ejecutivas.
 - 2.c. Por atribución a la CA de un determinado tipo de potestades sobre una materia, bien el desarrollo reglamentario y ejecución, en todos los supuestos en que la Constitución reserva al Estado sólo la legislación (los enumerados en el epígrafe 1.c) o sólo competencia ex-clusiva de ejecución, cuando la Constitución la contro

pone, con legislación, reservando ésta al Estado: legislación laboral (art. 149.7°), seguridad social (art. 149.1.17°); gestión de museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal (art. 149.1.28°) etc.

3. Competencias compartidas concurrentes. Todos los demás casos serían de competencias compartidas y concurrentes:

3.a. Supuestos en que el art. 149 atribuye una competencia al Estado, pero, de modo concurrente, el art. 148.1 se la otorga a las CCAA. Cabría hablar, entonces, de competencias concurrentes. Así, mientras el art. 148.1.17° declara que las CCAA pueden asumir, entre sus competencias, el fomento de la cultura, el art. 149.2 establece que "sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio a la cultura como deber y atribución esencial..."(274).

3.b. Supuestos en que corresponde al Estado la competencia para dictar las "bases", "legislación básica" o "normas básicas" y a las CCAA se les permite su desarrollo legislativo (art. 149.1.13°, 16°, 17°, 18°, 23°, 25°, 27° y 30°), bien entendido que esta facultad de desarrollo habrá de ser asumida expresamente en su respectivo Estatuto de autonomía pues en otro caso la entera normación corresponde al Estado y no habrá compartición de ningún tipo (275). Estamos aquí ante las competencias compartidas en sentido estricto.

Es importante advertir que no sólo están comprendidos en este supuesto los casos contemplados expresamente en el art. 149.1 (276), sino también los que derivan de dos circunstancias:

a) Las competencias que en principio parecen corresponder

exclusivamente a las CCAA por estar enumeradas en el art. 148.1, pero que luego resultan compartidas a la luz de una interpretación conjunta de este precepto con el art. 149., pues éste, al mismo tiempo, atribuye al Estado determinadas competencias sobre las mismas materias (277); así, en materia de sanidad (arts. 148.1.21/149.1.16°), cultura (arts. 148.1.17°/149.2), montes y aprovechamientos forestales (arts. 148.1.18°/149.1.23), o urbanismo (arts. 148.1.3°/149.1.18° sobre legislación de expropiación forzosa).

- b) Las competencias que en principio pueden ser asumidas por las CCAA, pero que al hacerlo habrán de respetar leyes estatales; así, el fomento del desarrollo económico de las CCAA (art. 148.1.13°) y, en general, todas las competencias económicas de las CCAA (art. 148.1.7°, 8°, 11°, 12°, 18°,...) deberán ejercerse "dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional" (art. 148.1.13°) o "de acuerdo con la ordenación general de la economía" (art. 148.1.7°), funciones que corresponden al Estado (art. 149.1.13 y 131).
- c) Las competencias de las CCAA que pudieran incidir en el ejercicio de los derechos y deberes, iguales para todos los españoles en cualquier parte del territorio del Estado (art. 139.1); a tal fin, la Constitución encomienda al Estado, con carácter exclusivo, "la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en cumplimiento de los deberes constitucionales" (art. 149.1.1°), exigiéndose, además, Ley Orgánica para el desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas (art. 81.1). La Doctrina (278) reitera el ejemplo del urbanismo, materia sobre la que pueden ostentar competencias las CCAA (art. 148.1.3°), incluso con carácter exclusivo, puesto que el art. 149.1 no reserva al Estado facultades en ese dominio; pero es obvio que la regulación urbanística afecta al régimen del derecho de propiedad, igual para todos los españoles (279).

A nivel positivo, el tema se ha planteado ya a propósito de otro derecho, el derecho a la educación, de modo que, v. g, la regulación de la enseñanza de la lengua de la CA (art. 148.1.17º) no puede entrañar discriminaciones entre los escolares (arts. 14; 27; 139.1; 149.1.1º 149.1.30º).

La conclusión de todo cuanto antecede parece evidente (280): la mayor parte de las competencias estatutarias de las CCAA tienen naturaleza de competencia compartidas o concurrentes con las del Estado. Pero si tales afirmaciones se predicán de las competencias que, de acuerdo con los Estatutos eran exclusivas del Estado o de las CCAA; aquel supuesto se produce en los casos de atribución de potestades legislativas a las CCAA en materia de competencia estatal (art. 150.1), o de transferencia o delegación a las CCAA de facultades correspondientes a materia de titularidad estatal (art. 150.2). El segundo caso corresponde al reparto competencial operado por las leyes de armonización (art. 150.3). Sobre estas cuestiones volveremos más adelante.

Depurados, pues, los conceptos de competencia exclusiva, concurrente y compartida, dedicaremos nuestra atención a estas dos últimas en cuanto implican una colaboración del Estado y las CCAA para la regulación total de una determinada materia. Por lo demás, como luego se expondrá con más detalle, la Doctrina no utiliza una terminología unívoca y precisa, tal vez más atenta a comprender su alcance y contenido, que a precisar su denominación y correcta articulación jurídica. En todo caso, debe quedar claro que la calificación de competencia sobre una materia exige una interpretación sistemática de la Constitución e interpretar los Estatutos conforme a ella con independencia de las expresiones literales de esas normas (281) (282).

4. LOS ESTATUTOS DE AUTONOMIA Y LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS.

A) LA FUNCION DEL ESTATUTO DE AUTONOMIA EN RELACION CON LAS COMPETENCIAS DE LAS CCAA.

De las páginas anteriores se deduce con toda evidencia el papel clave que desempeña el E. de autonomía en la delimitación de las competencias concretas de cada CA, que es tanto como -no se olvide- fijar definitivamente las competencias del Estado. Ello se debe a los caracteres generales del sistema constitucional de distribución de competencias, a que nos hemos referido ya con algún detalle. La Constitución, en efecto, establece unos techos -flexibles- de competencias: permite la atribución a las CCAA de competencias de diversa naturaleza y facilita la asunción por ellas de competencias con distinto grado de intensidad, pero no fija un régimen jurídico perfectamente delimitado y rígido; de ahí que en virtud del desisivo principio dispositivo o de voluntariedad, siguiendo el modelo republicano de 1.931 aunque con distinta técnica, debe ser cada E. de A. el que concrete el grado de autonomía para la Comunidad respectiva (238), determinando, en el marco de los límites constitucionales (distintos según se trate de autonomías limitadas o plenas), las materias concretas en que esa CA asume competencias, así como la naturaleza e intensidad de las mismas (arts. 147.1 y 2.d; 148.1; 149.3; 152.1, segundo párrafo; 152.3, etc.) (285). En suma, las competencias de cada CA sólo pueden deducirse de los E. respectivos, en cuanto son sus "normas institucionales básicas" (art. 147.1). Al mismo tiempo, de los términos establecidos en la cláusula residual del art. 149.3 ("la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado..."), se infiere que, de la totalidad de dichos E., se obtendrán las competencias residuales que corresponden definitivamente al Estado; bien entendido que el cono-

cimiento correcto de la realidad autonómica exige una interpretación de los Estatutos "conforme a la Constitución" (286). Por todo ello, no es exagerado calificar a los E. como la pieza clave del régimen autonómico.

Así pues, el E. es norma de atribución de competencias a las CA. Pero ¿es la única norma de atribución competencial? Desde luego, no en términos absolutos, pues, como hemos anticipado en más de una ocasión y tendremos tiempo de examinar con más cuidado, con posterioridad al E. el Estado puede transferir, atribuir o delegar a las CCAA competencias propias al amparo de lo dispuesto en el art. 150.1 y 2; en tal caso, las correspondientes ley de atribución de facultades legislativas (art. 150.1) o ley orgánica de transferencia y/o delegación (art. 150.2) son verdaderas normas de atribución de competencias de las CCAA. Pero el tema que aquí nos planteamos es si -no existiendo esos tipos de leyes- los E. agotan los ámbitos competenciales de las CCAA, o, por el contrario, otras normas estatales pueden incidir en ellos. El tema se planteó directamente en la conocida STC de 13 de febrero de 1.981, recaída en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la L.O.E.C.E. (287), ley que determinaba expresamente los aspectos de la misma que podían ser sustituídos por regulaciones legislativas posteriores de las CCAA; cierto que al atribuir los E. "competencia plena de la Comunidad Autónoma" para la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, dejaba a salvo las leyes orgánicas que el Estado dictara en desarrollo del art. 27 de la Constitución, (por exigencias del 81.1) y cumplimiento de las competencias que le asigna el art. 149.1.30ª. Pero es claro que si la Constitución reserva al Estado sólo las "normas básicas para el desarrollo del art. 27" (art. 149.1.30ª), su desarrollo legislativo podría corresponder a las CCAA, así lo estipulan sus E. correspondientes. Pero en tal caso, como señala MUÑOZ MACHADO, "las competencias de las

CCAA no serán todas las incluibles en el concepto de desarrollo legislativo (que es el ámbito que le conceden los Estatutos), sino sólo aquellas que la Ley Orgánica haya abierto a su disponibilidad, que, eventualmente, pueden ser mucho más restringidas" (288). Es decir, tales leyes se interpondrían entre la Constitución y los Estatutos, incidiendo en la atribución competencial operado por éste; en suma, continúa este autor, "las competencias de las CCAA no son las que establecen los Estatutos, sino las que determina el legislador estatal cada vez que regula una materia. Aquí (al aceptar la STC la interpretación de la L.O.E.C.E.) ha intuído el TC la función delimitadora de competencias que corresponde a la ley estatal, pero no ha sacado las consecuencias debidas...; llevada a sus últimas consecuencias, la doctrina de la sentencia, puesto que no se corrige los excesos del elgislador estatal, podría llevar a que éste redujera cuantas veces quisiera el ámbito competencial reservado a las CCAA en sus Estatutos" (289). En ese sentido se manifestaron en su momento incluso dos magistrados del TC, los señores RUBIO LLORENTE y AROZAMENA, en su voto particular a la sentencia citada (290), cuya argumentación critican, a nuestro juicio de forma exagerada. Entienden ambos que la referida norma de articulación de la L.O.E.C.E. aparece "dotada de eficacia suficiente para atribuir competencias al legislador de la CA" (primero), de forma "que no pueden ser objeto de la legislación autonómica las materias reguladas en los (artículos de la L.O.C.E.) que no figuran en la lista que la disposición adicional tercera contiene... Debe entenderse, pues, que en la interpretación de nuestros colegas, la mencionada disposición adicional tiene eficacia atributiva de competencias, no limitativa... La interpretación de la disposición adicional tercera de la L.O.E.C.E. como norma eficaz para atribuir a determinadas CCAA competencias en materia educativa no es, en nuestra opinión, adecuada a la Constitución, por no corresponder al sistema de delimitación competencial previsto en ésta", sistema que acto seguido

pasan a describir. "Dentro del marco trazado por el artículo 149, la competencia propia de las CCAA viene determinada por sus respectivos Estatutos (291), que sólo pueden ser modificados por el procedimiento que en ellos mismos se establezca (arts. 147.3 y 152.2 Constitución). Eventualmente esta competencia estatutaria puede ser ampliada mediante leyes "ad hoc" dictadas al amparo por las distintas Comunidades armonizado mediante una de las leyes previstas en el apartado 3 de este mismo artículo. Ninguna ley general, ni orgánica ni ordinaria (y a fortiori, ninguna ley particular) pueden modificar, sin embargo, las competencias así establecidas". La consecuencia es, para ellos, obvia: "Por eso, y respecto de las competencias relativas del Estado y las CCAA, carecen de toda eficacia las normas atributivas o limitativas que las propias leyes orgánicas incorporen en su propio seno; sea directamente mediante el procedimiento de establecer una distinción entre aquellos de sus preceptos que son propiamente orgánicos y aquellos otros que, aunque formando parte de esa misma ley, no lo son. Una norma de este género sólo es eficaz en la medida en que sus previsiones coinciden con lo ya establecido y en esta misma medida sus previsiones son superfluas". Como conclusión, se minimiza el alcance de esas normas estatales: "se trata, por tanto, de una mera declaración interpretativa, que ni vincula a los distintos poderes implicados ni, por supuesto, a este Tribunal", y cuya constitucionalidad sería incluso dudosa "en aras de la seguridad y claridad jurídicas" (292).

Se trata, pues, de dos posiciones contrarias; la sostenida mayoritariamente por el Tribunal, que "confiere a la ley estatal una virtualidad atributiva de competencias a las CCAA" (293), y la definida por dos de sus miembros, que la niegan rotundamente tal eficacia, atribuyéndosela en exclusiva al Estatuto de Autonomía. Entendemos, con MUÑOS MACHADO (294), que ambas tesis son rechazables, una por exceso y otra por de

fecto, pues si la primera en efecto, puede legitimar el recorte de las competencias estatutarias por intervenciones desmesuradas del legislador estatal, la segunda olvida que las competencias de las CCAA, aunque atribuidas genéricamente por el E., en modo alguno quedan delimitadas en él con absoluta precisión, siendo en consecuencia necesaria esa operación clarificadora mediante leyes estatales (295); ello es especialmente cierto en el caso de las competencias autonómicas de desarrollo legislativo de la legislación básica estatal; aquí aparece indudable que cuando el Estatuto apruebe esa legislación, está paralelamente delimitando el ámbito competencial de las CCAA, y su criterio se impone al de éstas, como demuestra la cláusula de supremacía del Derecho estatal (art. 149.3), salvo que las CCAA impugnen ante el TC (y éste falle a su favor) la legislación estatal si entienden que ha invadido el ámbito que constitucional y estatutariamente le era reservado. Por eso ha señalado con rigor MUÑOZ MACHADO que "la operación no es de atribución, sino más bien de deslinde, pero con eficacia definitiva por cuanto establece el alcance de la competencia regional por relación a la del Estado. No es que modifique las competencias de las CCAA, pero sí las concretan. Y frente al criterio del voto discrepante, entiendo, además, que vinculan al legislador regional en cuanto a la operación delimitadora que concluyen" (269).

Incluso esa posición podría considerarse recogida por el TC en su Sentencia 26/1.982, de 24 de enero (297), cuando comenta el art. 16 del Ec, que asume la competencia genérica para el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de radio y TV, pero limitada a "los términos y casos establecidos en la ley que regule el Estatuto Jurídico de la Radio y la TV". En tal caso entiende acertadamente el Tribunal que "es indudable que el Estatuto de la Radio y la TV, si bien contribuye a delimitar el ámbito competencial de la Comunidad, no podrá operar como una 'norma habilitante de competencia en

en sentido estricto, dado que la competencia en cuestión ha sido ya asumida por el Estatuto de Autonomía... sobre la base del artículo 149.1.27º, y, por tanto, la limitación en él impuesta ("en los términos y casos") no puede interpretarse de modo que vacíe de contenido dicha asunción..." (298).

Por lo demás esta concepción no puede calificarse de novedosa, en cuanto ha sido ya expuesta por algunos autores en relación con el Estado federal; significativo es al respecto Ch. DURAND cuando, al referirse a las competencias concurrentes o compartidas, señala que "en ambos sistemas, la autonomía real de los Estados—miembros depende del legislador federal. Pues éste puede regular todas las cuestiones y no dejar ninguna a los Estados miembros, o puede dictar normas de principio tan desarrolladas que apenas el Estado-miembro deba añadir normas complementarias"; por eso -concluye- la autonomía de los Estados-miembros es relativa, pues depende de la actitud en cada momento del legislador federal" (299).

En todo caso, no puede aceptarse el planteamiento del voto particular en los términos absolutos con que aparece concebido; dado que, según la Constitución e incluso los Estatutos de autonomía "la operación de deslinde de competencias no se agota en las determinaciones estatutarias (al margen ahora de la aplicación del art. 150)" (300), puesto que "en ocasiones la Constitución remite las delimitaciones de competencias entre el Estado y las CCAA no a los Estatutos, sino, antes que a ellos y, en primer término, a una ley estatal" (301). Sucede ello, por ejemplo, en materia de seguridad pública; el art. 149.1.29º atribuye esa materia a la competencia del Estado "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"; asimismo el art. 152.1, segundo párrafo establece que "en los Estatutos de las Comunidades Autónomas po

drán establecerse los supuestos y las formas de participación de aquéllas en la organización de las demarcaciones judiciales. Todo ello de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del poder judicial...". En estos dos supuestos, la Constitución remite la delimitación de competencias entre el Estado y las CCAA, primero a una ley orgánica estatal; segundo, al Estatuto de autonomía. Como precisa MUÑOZ MACHADO, en ese caso la función delimitadora de la ley estatal puede ser de gran amplitud, puesto que el papel de los Estatutos de autonomía. Como precisa MUÑOZ MACHADO, en ese caso la función delimitadora de la ley estatal puede ser gran amplitud, puesto que el papel de los Estatutos es residual o negativo, en cuanto condicionada por la decisión de aquélla. En otros caso, si gue diciendo, la incidencia de la ley estatal es menor, pero ostensible: por ejemplo, en materia de obras públicas las competencias de las CCAA sólo alcanzan a aquéllas que no hayan sido declaradas de interés general por una ley del Estado (arts. 10.33 EV y 9º.13 EC) (302). El último supuesto -concluye- es aquel en que la concurrencia normativa se ordena atribuyendo al Estado la competencia sobre la legislación básica y a las CCAA el desarrollo legislativo: dado que esa concurrencia se articula desarrollando las CCAA una previa legislación básica estatal, de forma que cuando el Estado se plantea la regulación de la misma materia decide no sólo los criterios que va a emplear, sino también lo que es o no básico, y al hacerlo condiciona la mayor o menor extensión de la competencia de desarrollo legislativo de las CCAA, de forma que los criterios del Estado prevalecen sobre el que puedan tener las CCAA de lo que ha de considerarse que es básico o de desarrollo legislativo. "Y la operación... deja siempre un margen de movimiento al legislador estatal que, por esta vía, delimita de hecho las competencias que pertenecen a las CCAA" (303), lo que ciertamente puede originar abusos del Estado de dudosa constitucionalidad (304).

En todo caso, hay que convenir que la delimitación de las competencias de las CCAA por ley estatal a veces no sólo es posible, sino absolutamente necesaria. Su necesidad está implícita en las cláusulas "sin perjuicio de...", "de acuerdo con...", "en el marco de...", presentes en los E., y que -apunta MUÑOZ MACHADO- "son una apelación al legislador estatal, reconociendo la necesidad de estas operaciones de deslinde competencial" (305).

En suma, puede decirse que el E. es la única norma atributiva de competencias de las CCAA (a salvo, naturalmente, los supuestos del art. 150.1 y 2), pero que en ocasiones las leyes estatales, que el profesor R. R. FERNANDEZ denomina leyes horizontales o sectoriales (306), cumplen una función delimitadora del alcance concreto de aquellas competencias. E incluso, como advierte T.R. FERNANDEZ, organizan la cooperación entre los titulares de esas competencias (307). Por poner un ejemplo, ni la Ley Orgánica reguladora de las policías autónomas ni la Ley Orgánica del Poder Judicial pueden atribuir competencias en esas materias a las CCAA; éstas sólo podrán disponer de tales competencias si aparecen expresamente recogidas en sus E. respectivos (arts. 147.2, d; 149.3; 152,1, segundo, in fine) pero los términos de su asunción y su ejercicio habrán de acomodarse a lo dispuesto en aquellas leyes orgánicas. Igualmente, una CA no tendrá competencia sobre obras públicas que no sean de interés general por el mero hecho de que una ley estatal defina éstas; deberá constar aquélla en el E., sólo que la concreción de cuáles sean esas obras corresponde al legislador estatal. Finalmente, cuando las Cortes aprueben la legislación básica de una materia, el desarrollo legislativo no corresponde automáticamente a las ccaa; es necesario que éstas tengan reconocida expresamente tal facultad en su respectivo E.: ahora bien, en su ejercicio habrán de respetar claramente la L.O.T.C., que incluso las ha elevado de rango incluyéndolas en el "bloque de constitucionalidad"

lidad" (308), del que lógicamente forma parte en primer término el propio E. de A., según ha declarado ya el TC (S.26/ /1.982, de 24 de mayo) (309). De esta forma, una ley de una CA será inconstitucional no sólo por afectar a materias no entregadas constitucional y estatutariamente a su competencia, sino incluso cuando las materias sean de su competencia, pero en su ejercicio la CA no haya respetado la delimitación concreta de sus competencias y las estatales operada por las correspondientes leyes del Estado. Por eso señala el art. 28.1 de la referida Ley que "para apreciar la conformidad o discordancia con la Constitución de una ley, disposición o acto con fuerza de ley... 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, o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas". Obviamente, las leyes estatales delimitadoras o reguladoras del ejercicio de las competencias de las CCAA han de respetar los preceptos constitucionales sobre división de competencias; exigencia que recuerda, quizá de forma innecesaria, pero en todo caso gráfica, el propio art. 28.1 L.O.T.C. cuando advierte que aquellas leyes han de producirse "dentro del marco constitucional". El conflicto de competencias a que podría dar lugar una ley estatal se tramitaría como recurso de inconstitucionalidad, según determina la L.O.T.C. en su art. 67.

Por lo demás, pudiera pensarse que las referencias del art. 28.1 podrían entenderse hechas a las leyes marco previstas en el art. 150.1; a las Leyes Orgánicas de transferencia o delegación contempladas en el art. 150.2, y a las leyes de armonización del art. 150.3. Y no cabe duda de que una interpretación de tal sentido podría venir abonada por el art. 71.1 de la propia L.O.T.C. cuando establece que:

"El Gobierno podrá... plantear conflicto de competencias negativo cuando habiendo requerido al órgano superior de una Comunidad Autónoma para que ejecute las atribuciones propias de la competencia que a la Comunidad confieran sus propios Estatutos o una ley orgánica de transferencia o delegación...

Pero la impresión es sólo aparente; antes bien, viene a confirmar nuestro criterio. En efecto, sólo el E. y excepcionalmente una Ley Orgánica de transferencia o delegación (y la L.O.T.C. olvida el art. 150.1 de la Constitución, que expresamente contempla leyes marco atributivas de competencias a las CCAA: "Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas,,,") pueden ser normas de atribución de competencias a una CA; pero ello no obsta para que una ley estatal ordinaria delimite o precise el alcance de esas competencias previamente atribuidas. Y la propia L.O.T.C. confirma ese criterio cuando en diversos preceptos se refiere a esas normas estatales en sentido más amplio y genérico. Veamos:

.- Art. 62: "Cuando el Gobierno considere que una disposición o resolución de una Comunidad Autónoma no respeta el orden de competencia establecido en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía o en las leyes orgánicas correspondientes...", leyes orgánicas que, como es notorio, no se limitan ya a las de transferencia o delegación; recuérdese aquí el caso de la L.O.E.C.E. a que nos hemos referido con anterioridad.

.- Art. 63.1.: "Cuando el órgano ejecutivo superior de una Comunidad Autónoma considerase que una disposición, resolución o acto emanado de la autoridad de otra Comunidad o del Estado no respeta el orden de competencias establecido en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía o en las leyes correspondientes...".

- .- Art. 63.3.: "En el requerimiento (de incompetencia) se especificará con claridad... las disposiciones legales o constitucionales de que el vicio resulte".
- .- Art. 67: "Si la competencia controvertida hubiera sido atribuída por una ley o norma con rango de ley..."
- .- Art. 69.2º: Si el conflicto negativo de competencias "se basa... en una diferencia de interpretación de preceptos constitucionales o de los E. de Autonomía o de leyes orgánicas u ordinarias que delimiten los ámbitos de competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas..."
- .- Art. 72.1: "... los preceptos constitucionales o legales que obliguen a las Comunidades Autónomas o ejercer sus atribuciones".

Así pues, parece claro que todos estos preceptos están apuntando a leyes orgánicas generales y leyes ordinarias, e incluso en alguno de ellos a los Decretos-Leyes; concretamente en la referencia del art. 67 a la "norma con rango de ley" (310). En cualquier caso, la interpretación amplia está, al menos, permitida por la Constitución, cuyo art. 155.1 alude a "las obligaciones que la Constitución u otras leyes... impongan" a una CA.

B) INTERPRETACION ESTATUTARIA DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS. (311).

Los E. de A. ya aprobados han interpretado de forma ca si idéntica las previones constitucionales, replanteando el sistema constitucional de distribución de competencias, ordenándole más racionalmente y agotando las posibilidades constitucionales (312). No obstante, no han resuelto las ambigüedades del texto fundamental; antes bien, las han utilizado para

crear otras de sentido contrario; fundamentalmente en orden al concepto de la "exclusividad" competencial. Vamos a exponer sucintamente el esquema general de sistema competencial establecido en los E., con referencia a las peculiaridades de los E. de autonomía plena y los E. de autonomía limitada.

I. Estatutos de autonomía plena.

A) Competencias en general.

a) Competencias exclusivas de las CCAA. En primer lugar, todos los Estatutos contienen unas largas listas de materias que atribuyen a la competencia exclusiva de la respectiva CA (313). Debe advertirse que buena parte de esas competencias se ejercen sobre materias que el art. 149.1 de la Constitución atribuye a la "competencia exclusiva del Estado", y si bien en algunas de ellas cabría cierta compartición con las CCAA, en otras la Constitución parece incluso descartar tal posibilidad. Realmente, se puede pensar que los Estatutos responden a la tesis más atrás citada a tenor de la cuál se entiende por competencia exclusiva la que con tal carácter se ejerce sobre un sector de la entera materia o en una fase del procedimiento de regulación. Así, la atribución estatutaria de competencia exclusiva a las CCAA sobre materias respecto a las cuales la Constitución encomienda con igual carácter al Estado las "bases" de la regulación (como los propios Estatutos reconocen) (responden a este supuesto casi todas las competencias económicas) querría decir que el Estado tiene competencia exclusiva para dictar las bases y las CCAA para dictar la legislación de desarrollo. E igual podría afirmarse de los casos en que la CA sólo dispone de competencias de ejecución de la legislación estatal. Incluso los Estatutos parecen asumir expresamente este planteamiento; así, el EC

afirma que "en el ejercicio de sus competencias exclusivas corresponde a la Generalidad, según proceda, la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, incluida la inspección" (art. 25). O más claramente el EG, para el que tal competencia implica la "potestad legislativa en los términos previstos en el Estatuto y en las leyes del Estado a las que el mismo se refiere", es decir, legislación originaria o de desarrollo de la estatal; potestad reglamentaria y función ejecutiva, incluida la inspección (art. 37)(314).

Pero no sólo los Estatutos acogen esta dudosa interpretación, sino que además, lo hacen de forma incoherente, pues no son pocos los supuestos similares que los Estatutos configuran, correctamente, como de competencias de "desarrollo legislativo" y no exclusivas. Sin olvidar que se incluyen como de competencia exclusiva de la CA, materias en que es dudoso que las CCAA puedan ejercer competencias en cualquier nivel normativo. Por mencionar un ejemplo, recordemos que corresponde al Estado la legislación sobre productos farmacéuticos (art. 149.1.16°), mientras que los EV (art. 10.5) y EC (art. 9.16) atribuyen a la CA competencia exclusiva sobre la ordenación farmacéutica "de acuerdo con lo dispuesto en el art. 149.1.16° de la Constitución", precepto que, ciertamente, viene a negarla. Que el tema no es claro lo prueba que el EG se limita a atribuir a Galicia en esa materia competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación del Estado (art. 28.8).

Ante lo expuesto salta la pregunta de la razón del empeño de los redactores de los Estatutos de asumir largas enumeraciones de competencias exclusivas, muchas de las cuáles no lo son en una interpretación conforme a la Constitución; en otras palabras, debemos plantearnos los efectos deseados con tal actitud:

- 1º.- Hacer patente, siquiera testimonialmente, los ámbitos en que la CA aspira a ejercer verdadero poder político. Las pretensiones maximalistas de las nacionalidades históricas han sido, luego, recogidas por las demás en un evidente afán de imitación.
- 2º.- La prevalencia de las normas de las CCAA sobre las del Estado en caso de conflictos (art. 149.3); normas que se inpondrían a las estatales con independencia de su rango; esto es, prevalencia del bloque normativo entero, o, en expresión estatutaria, del Derecho propio sobre el estatal (315).
- 3º.- Conforme a los propios Estatutos, las funciones reglamentarias y ejecutivas son distintas según se trate de competencias exclusivas o no aunque sobre este punto las fórmulas estatutarias parecen diferir:
 - .- Competencias exclusivas. Corresponde a las CCAA la potestad reglamentaria general y la ejecución (316).
 - .- Competencias de desarrollo legislativo y ejecución. Corresponde la potestad de administración y, en su caso, la de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes, debiendo ejercerse tales facultades de conformidad con las normas reglamentarias de carácter general que, en desarrollo de su legislación, dicte el Estado (317). Para otros Estatutos, en ese tipo de competencias se incluye tanto la potestad reglamentaria general como la función ejecutiva (318).
 - .- Competencias de ejecución. Corresponde la potestad de administración y, en su caso, la de dictar reglamentos internos de organización de los servicios

correspondientes (319), con sujeción a los reglamentos generales que en desarrollo de su legislación dicte el Estado (320).

4°.- Atribución de competencia a las CCAA para celebrar convenios con otras CCAA "para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a materias de su exclusiva competencia" (321), estableciendo un régimen jurídico distinto al del resto de los acuerdos de cooperación (322).

5°.- Atribución de competencia en los órganos jurisdiccionales en la CA para conocer, en el orden contencioso-administrativo, en todas las instancias y grados cuando se trate de actos dictados por los órganos administrativos de la CA en materias cuya legislación corresponda en exclusiva a la CA (323).

b) Competencias de desarrollo legislativo y ejecución. Los Estatutos enumeran otro grupo de materias en que corresponde a la CA el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica, bases o normas básicas del Estado. Además de que, como se dijo, a veces no se entiende bien la razón por la que se califican de competencia exclusiva lo que deberían ser englobadas en este segundo grupo, conviene hacer algunas precisiones:

.- No se recogen en una sola lista todas las competencias de este tipo, sino en varios artículos separados, aunque curiosamente repitiendo todos los Estatutos prácticamente la misma distribución material (324).

.- La diversidad terminológica de la Constitución no ha sido resuelta por los Estatutos, diferenciando en ocasiones "bases" y "legislación básica", sin especificar su

contenido, pero unificando sus efectos jurídicos, pues en ambos casos corresponde a las CCAA el desarrollo legislativo y la ejecución (325).

c) Competencias de ejecución de la legislación del Estado, con las facultades ya examinadas (326).

B) Competencias específicas.

Junto al cuadro general de competencias, todos los Estatutos han dedicado regulaciones separadas, sin aclarar excesivamente las competencias que les corresponde, a una serie de materias concretas, como educación, administración de justicia y policía autónoma (327) y, en alguna medida relaciones exteriores (328), temas todos ellos cuyo tratamiento específico quizá se explique por la importancia y complejidad que revisten. En todo caso, y sin perjuicio de rebasar de nuestro estudio su tratamiento pormenorizado, se trata de un conjunto de materias en que la competencia de las CCAA concurre con la competencia estatal (329).

II. Estatutos de autonomía limitada.

Los E. de las CCAA limitadas han respetado el esquema formal de reparto de competencias previsto en los de autonomía plena, aunque lógicamente adaptando su ámbito material a sus posibilidades constitucionales. En concreto, recogen en artículos diferentes las competencias que asumen inmediatamente (las comprendidas en el art. 148.1 de la Constitución) y aquellas que por exceder el marco del art. 148.1 no pueden ejercer en ese momento (330).

1. Competencias de asunción inmediata. Todos estos E. responden a la misma fórmula (331).

A) Competencias en general.

a) Competencias exclusivas de las CCAA.

Se comprenden una relativamente larga lista de materias, coincidentes en principio con las enumeradas en el art. 148.1 de la Constitución (332). Sobre esas materias, la CA ejerce potestades legislativas, reglamentarias y ejecutivas (333).

b) Competencias de desarrollo legislativo y ejecución.

Lógicamente se ejercen también sobre materias enumeradas en el art. 148.1 (334), cuando simultáneamente el art. 149.1 ha atribuido al Estado la competencia para dictar en tales materias la legislación básica, bases o normas básicas. En esta fase inicial, y a diferencia de los E. de autonomía plena, éstos si recogen unitariamente las materias sobre las que se ejercen estas competencias (335) y en todos ellos se refiere el desarrollo y la ejecución a la "legislación básica" del Estado.

c) Competencias de ejecución de la legislación del Estado.

Concretamente caben estas competencias en los casos en que el art. 148.1 de la Constitución permite facultades de esa naturaleza (336). En aquellas materias en que sólo corresponde a la CA la ejecución de la legislación del Estado, esta facultad incluye en todo caso la potestad reglamentaria para la organización de los servicios, pero con sujeción a los reglamentos generales que en desarrollo de su legislación dicte el Estado (337); además, se incluirá la administración y en su caso la inspección (338).

B) Competencias específicas.

También estos E. dedican preceptos específicos a algunas materias por estimar que su importancia exige un tratamiento diferenciado; ocurre así con la administración de justicia (339), policía autónoma (340), relaciones exteriores (341), medios de comunicación (342), y enseñanza, fundamentalmente universitaria (343). Como decíamos a propósito de los E. de autonomía plena, el análisis pormenorizado de cada uno de estos temas desborda el objeto de nuestro trabajo.

2. Competencias no asumibles en el momento de entrada en vigor del E.

Sabemos que las CCAA limitadas sólo pueden asumir ad initio competencias en materias enumeradas en el art. 148; su ampliación en el marco del art. 149 sólo es posible por dos vías:

- Mediante la reforma de sus E., transcurridos cinco años (art. 148.2).
- En cualquier momento, merced a una atribución de potestades legislativas o transferencia y/o delegación de facultades en materias de titularidad estatal, por ley de Cortes, en los términos del art. 150.1 y 2 de la Constitución.

En este tema, los Acuerdos político-administrativo, recogiendo una idea ya expresada en el Informe de la Comisión de Expertos, habían establecido lo siguiente:

"Los Estatutos elaborados por la vía del artículo 143 de la Constitución, podrán incluir, en artículos separados, las competencias que les permite asumir el artículo 148 y aquellas otras que superen el contenido de dicho precepto. Dichos Estatutos afirmarán, expresamente, que las competencias que exceden del ámbito del artículo del 148, y que se mencionan en el texto del Estatuto, podrán asumirse por la Comunidad, de acuerdo con los

siguientes procedimientos:

- 1º.- Transcurridos los cinco años previstos en el artículo 148.2 de la Constitución, previo acuerdo de la Asamblea, adoptado por mayoría absoluta, y previa Ley Orgánica aprobada por las Cortes Generales según lo establecido por el artículo 147.2 de la Constitución.
- 2º.- Mediante delegación o transferencia de un conjunto competencial homogéneo, acordada por las Cortes Generales según el procedimiento del artículo 150.2 de la Constitución. La iniciativa legislativa para la elaboración de la Ley Orgánica a que se refiere dicho artículo podrá corresponder al Gobierno, a las Cortes Generales o a la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma, si lo considera necesario y en uso de la facultad que le atribuye el artículo 87 de la Constitución.

En tal supuesto, la delegación o transferencia a que se refiere el apartado anterior podrá iniciarse en los primeros tres años, contados a partir de la entrada en vigor del Estatuto, mediante, en su caso, leyes sectoriales. Además, caso de ser necesario, se podrá utilizar la previsión contenida en el artículo 150.1 de la Constitución" (344).

Esta técnica ha sido utilizada, en efecto, en todos los E. de autonomía limitada aprobados con posterioridad a estos Acuerdos (345), con alguna especialidad en los de Valencia y Canarias. Efectivamente, tras la enumeración de competencias de asunción inmediata -a que nos hemos referido anteriormente- establecen en artículo separado las que, por superar el ámbito del art. 148 de la Constitución, sólo pueden ejercer por el transcurso de cinco años y la reforma del E., o por vía de leyes orgánicas de delegación o transferencia, siguiendo el procedimiento del art. 150.2 de la Constitución, o mediante las leyes marco del art. 150.1, habiéndose suprimido en todos el plazo para el ejercicio por el Estado de la transferencia o delegación señalado en los Acuerdos, omisión perfectamente correcta, si se tiene en cuenta que en ningún momento pueden imponerse trabas temporales al ejercicio de una facultad que la Constitución reserva a la total discrecionalidad del Estado. Respecto de Canarias, los Acuerdos habían declarado que:

"por la peculiaridad geográfica y su tradicional sistema de régimen económico y fiscal, exige el tratamiento singular de su proceso autonómico. Simultáneamente al Estatuto de autonomía de Canarias se tramitará una Ley Orgánica, conforme a lo dispuesto en el artículo 150 de la Constitución, que transferirá a la Comunidad Autónoma, en el marco de lo establecido por el artículo 149 del texto constitucional, aquellas competencias directamente relacionadas con la especificidad y las necesidades del Archipiélago" (346).

Así, el ECan, además de las competencias que asume con carácter directo e inmediato, enumera un conjunto de materias sobre las que específica competencias de desarrollo legislativo, legislativas y/o de ejecución (arts. 31 y 34), que por exceder el marco del art. 148, sólo pueden asumir transcurridos cinco años y mediante la reforma del E., o a través de los procedimientos establecidos en los núms. 1 y 2 del art. 150 de la Constitución (art. 35). De acuerdo con lo establecido en los Acuerdos, esa transferencia ha sido operada por la L.O. 11/1.982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias a Canarias (B.O.E. núm. 195, 16 de agosto de 1.982).

La CA Valenciana también presenta peculiaridades; los Acuerdos habían previsto ya que, no obstante tratarse de una Comunidad de autonomía limitada, "se procederá a la adecuación de las previsiones competenciales del Estatuto de Benicassim, según las fórmulas anteriormente señaladas (347), de manera que se respeten las competencias que dicho texto establece en el marco de la Constitución" (348). Y así, efectivamente, el EVal responde en todo al esquema de competencias propio de las Comunidades de autonomía plena, aún tratándose de una autonomía limitada; de esa forma, se distingue una larga lista de materias de "competencia exclusiva" de la CA (art. 31); de desarrollo legislativo y ejecución de normas básicas estatales (art. 32, 34, 37, 38); y ejecución de la legislación estatal (arts. 33; y 38.2, b y 3). Asimismo se contienen previsiones específicas, en línea con los E. de autonomía plena, sobre enseñanza (art. 35), Administración de Justicia (art. 23, 39 y 41), y seguridad pública (art. 36).

Evidentemente, muchas de esas competencias no pueden asumirlas de modo inmediato, por exceder el marco del art. 148 de la Constitución (34), sin que en el articulado del E. se contengan previsiones para su ejercicio parecidas a las de otros E. de autonomía limitada. Sin embargo, la disposición transitoria primera viene a cumplir esa función, de forma un tanto atípica y de dudosa constitucionalidad, al determinar que "con la aprobación del presente Estatuto, y hasta tanto se ejercite la competencia estatal contemplada en el artículo 150.2 de la Constitución, todas las competencias comprendidas en el Título III del presente Estatuto podrán ser asumidas desde su entrada en vigor, de acuerdo con los criterios que a continuación se establecen:

- a) Las facultades de ejecución de la legislación que corresponden al Estado en dichas materias, conforme al artículo 149 de la Constitución serán asumidas por la Comunidad Autónoma mediante los correspondientes Decretos de traspaso de los servicios necesarios para hacerlas efectivas, acordados por el procedimiento establecido en la Disposición transitoria segunda del presente Estatuto.
- b) La potestad legislativa sobre tales materias, en cuanto no se encuentre reservada al Estado por la Constitución, podrá ser ejercida por la Comunidad con toda la plenitud prevista en el art. 150. de aquélla".

Por tanto, no se distinguen adecuadamente las competencias de asunción inmediata y las diferidas; se entiende implícitamente la necesidad de transferencias estatales de las competencias que excedan el marco del art. 14, y no obstante, se permite mientras tanto su ejercicio provisional por la CA con ciertas condiciones, además de permitir la transferencia de funciones ejecutivas estatales a la CA por el procedimiento poco ortodoxo y dudosamente constitucional (en tanto parece burlar el mecanismo específico del art. 150.2) de los simples Decretos de traspasos de

servicios. En cualquier caso, los problemas a que pudiera haber dado origen esa peculiar fórmula quedaron obviados por la L.O. 12/1.982, de 10 de agosto, de transferencia a la Comunidad Valenciana de competencias en materia de titularidad estatal (B.O.E. núm. 195, 16 de agosto de 1.982), por la que el Estado, en los términos y con los límites y controles que ella misma señala, de acuerdo con el art. 150.2, "transfiere a la Comunidad Autónoma Valenciana todas aquellas competencias correspondientes a materias de titularidad estatal comprendidas en el Estatuto de la Comunidad Valenciana que excedan las competencias configuradas en el artículo 148 de la Constitución" (art. 1º.1).

Por último, hay que hacer una mención especial a Navarra, que se ha constituido en "Comunidad Foral con régimen, autonomía e instituciones propias", por la L.O. 13/1.982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra (B.O.E. núm. 195, 16 de agosto de 1.982). En principio la Ley sigue el esquema competencial propio de las CCAA limitadas, matizado con algunos principios de las plenas:

- a) Lista de materias en que la Comunidad Foral tiene competencia exclusiva, coincidente con las del art. 148.1 de la Constitución (art. 44), a la que se añade la lógica competencia exclusiva en materia de Derecho Civil Foral (art. 48) y una serie de materias diversas (art. 49.1; 50; 56). No obstante, hay que advertir que, al igual que en las CCAA plenas, una interpretación conjunta de la Ley y la Constitución, ha de llevar a la conclusión de que algunas de las competencias calificadas en aquella como "exclusivas" de Navarra, son en realidad claramente compartidas, como reconoce expresamente el propio articulado, que -utilizando una técnica similar a la empleada en el art. 149.1 de la Constitución-, viene a desmentir el encabezamiento del precepto (350).

En las materias de competencia exclusiva de Navarra co

responde a la comunidad Foral las siguientes potestades: legislativa; reglamentaria; administrativa, incluida la inspección; y revisora en vía administrativa (art. 40.1); y en tales materias el Derecho navarro será aplicable con preferencia a cualquier otro (art. 40.3).

- b) Lista de materias en que corresponde a la Comunidad Foral el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado (arts. 50.2; 53.1; 54.1,a; 55.1 y 2; 57), a la que habría de añadirse otras calificadas impropia- mente de competencia exclusiva de la Comunidad (v. g arts. 49. b y d; 50.1, d; y 56). En estas materias corresponde a la Comunidad Foral las siguientes potestades: de desarrollo legislativo (351); reglamentaria; de administración, incluida la inspección; y revisora en vía administrativa (art. 41.1). La L.O. aclara que la potestad de desarrollo legislativo "deberá ejercitarse, en todo caso, de conformidad con las normas básicas que dicte el Estado" (art. 41.2).
- c) Lista de materias en que corresponde a la Comunidad Foral sólo la ejecución de la legislación del Estado (art. 49.2; 53.2; 54.1, b y 2; y 58.1). En estas materias corresponde a la Comunidad Foral las siguientes potestades: reglamentaria, para la organización de sus propios servicios; de administración, incluida la inspección; y revisora en la vía administrativa (art. 42.1). Por tanto, la potestad reglamentaria general o de ejecución de la legislación estatal corresponde al Estado mismo; la L.O. lo señala expresamente cuando determina que la comunidad Foral "ejercerá las potestades (anteriores) de conformidad con las disposiciones de carácter general que, en desarrollo de su legislación, dicte el Estado" (art. 42.2).
- d) Materias que, por su importancia y peculiaridad, son objeto de tratamiento específico en forma prácticamente idéntica a todos los E. de autonomía plena: enseñanza (art. 47); poli-

cía foral (art. 51); administración de justicia (arts. 60 y 63); f^e pública, corredores y agentes de cambio y bolsa (art. 52); y relaciones internacionales (arts. 58.2 y 68).

El esquema competencial seguido por los E., de autonomía limitada requiere, finalmente, algún comentario:

1º.- Desde el punto de vista del respeto estricto al texto constitucional, parece que hubiera sido lo correcto determinar en el E. de A. sólo las competencias que en ese momento pueden corresponder a las CCAA en virtud del art. 148.1 de la Constitución.

2º.- La técnica seguida, de diferenciar dos bloques de competencias, según que puedan o no ser asumidas inmediatamente por las CCAA, no parece tener demasiada consistencia:

a) Porque mediante la reforma del E., transcurridos cinco años, la CA podría asumir no sólo esas competencias (o no todas), ya "anticipadas" por el E., sino todas las que sean posibles "dentro del marco establecido en el artículo 149" (art. 148.2).

b) Porque la transferencia de esas competencias por vía de ley orgánica estatal es posible aunque no lo diga el E. de A., y evidentemente pueden transferirse esas competencias u otras distintas.

En suma, los E. no añaden nada nuevo a lo que ya establecía, con mayor valor y rango, la Constitución misma, limitándose a recordar las posibilidades constitucionales de ampliación de las competencias de las CCAA limitadas. Y prueba de que, en algún caso, los propios redactores de los E. han sido conscientes de que la lista de materias de asunción aplazada es meramente indicativa, lo tenemos por ejemplo en el ERI cuando determina

que "la Comunidad Autónoma de La Rioja ejercerá también competencias en los términos que a continuación se señalan (es decir, por reforma del Estatuto, o utilización del art. 150 de la Constitución) en las siguientes materias u otras que excedan de lo previsto en el artículo 148.1 de la Constitución" (art. 11.1). El carácter de enumeración ad exemplum de las materias descritas a continuación, salta, pues, a la vista.

Evidentemente tampoco supone ninguna "garantía" de ampliación competencial el hecho de enumerar esas competencias futuras en el E. mismo, pues en el caso de las transferencias será la mayoría parlamentaria en cada momento quien decida; y a través de la reforma, ni el Estado ni la CA se vinculan hacia el futuro. Pudiese pensarse que la inclusión en el E. de una lista de materias de asunción posterior, puesto que el E. es aprobado por las Cortes Generales, obliga al Estado a respetarla en virtud de un principio de lealtad hacia la CA, similar a la Bundes-treue del Derecho alemán, a la que más adelante nos referiremos (352). No parece, sin embargo, que tal criterio sea aceptable, pues esa idea del comportamiento leal o favorable, como principio constitucional no escrito de relación entre el Estado y las CCAA, no puede ser contrario a los preceptos constitucionales escritos. Y entendemos que la letra y el espíritu de la Constitución han de interpretarse como que se concede al Estado una facultad unilateral y discrecional para ampliar las Competencias de las CCAA, de forma que ni el propio Estado podría renunciar a esa facultad constitucional.

Además, la cláusula estatutaria que estamos comentando introduce un factor no desdeñable de inseguridad jurídica; pues en el caso de que el Estado haga uso, del art. 150 de la Constitución y transfiera, efectivamente, a las CCAA las competencias estatales prefijadas en el E., éstas han de entenderse ya comprendidas en el E. y, por lo tanto, sujetas (por ejemplo a efectos de reforma) a la rigidez del contenido estatutario, o, por

el contrario, han de estimarse comprendidas en la ley estatal que las transfiere, aunque formalmente estén incluidas en el articulado del E.?. Entendemos que la fidelidad al espíritu constitucional aconseja la segunda de las alternativas; otra cosa sería privar al Estado de la facultad discrecional de ampliar (y, por tanto, revocar) las competencias de las CCAA que el art. 150 le otorga. No obstante, no creemos sea ésta la interpretación deseada; antes bien, no es aventurado pensar que el deseo de los firmantes de los Acuerdos y de los redactores de los E. era el de petrificar esas competencias, incorporándolas al E., de tal forma que producida la hipótesis de la transferencia, se integraran plenamente en el cuerpo del Estatuto, igualándose así con los E. de autonomía plena. Lógicamente el problema no se plantea si la ampliación competencial se produce por vía de reforma estatutaria, hipótesis en la cual las nuevas competencias se incluyen en el texto del E. a todos los efectos.

3º.- Asimismo, aunque no incorrecta, es ociosa la mención estatutaria de los sujetos legitimados para adoptar la iniciativa de la transferencia o delegación de competencias estatales, pues ésta se ha de realizar mediante una ley estatal (art. 150.1 y 2), por lo que aquella iniciativa es la genérica de la iniciativa legislativa en los términos del art. 87 de la Constitución, cuyos sujetos legitimados coinciden lógicamente con los descritos en los E., por lo que la mención estatutaria tiene sólo el valor de recordatorio del precepto constitucional.

4º.- En todo caso, el E. ha de interpretarse conforme a la Constitución, tanto en lo que se refiere a la exclusividad o no de las competencias, en principio más correctamente tratada que en los E. de autonomía plena, como a las competencias concretas que la CA puede o no asumir en el E.; (353) es obvio que una CA limitada no podrá ejercer competencias que excedan del art. 148 de la Constitución, por más que su E.,

no las incluya en las de asunción posible y retardada; de la misma forma que no dispondrá de las competencias que, dentro de ese marco, no hayan sido asumidas expresamente en el E.. Por tanto, a la hora de valorar el ejercicio de una competencia por la CA no sólo ha de tenerse en cuenta el E., sino el E. conjuntamente con la Constitución: una competencia que exceda de su art. 148 no puede ser ejercida ab initio por una CA limitada, por mucho que su E. se lo permita. Conscientes de esa posibilidad, los redactores de algunos E. han dejado a salvo su responsabilidad cuando matizan que la reforma del E. o la transferencia por ley estatal es necesaria no sólo en las materias que se señalan expresamente, sino también en "otras que excedan de lo previsto en el artículo 148.1 de la Constitución" (art. 11.1 ERI) y más explícitamente, al determinar que esos procedimientos no sólo son necesarios para "la asunción de las competencias previstas en el apartado anterior...", sino también para "aquellas otras que, reguladas en este Estatuto, estén incluidas en el ámbito del artículo 149.1 de la Constitución" (art. 37.2 EAR).

5. LA POSIBILIDAD DE "MODIFICACION" DE LAS COMPETENCIAS ESTATUTARIAS POR ACTOS DE VOLUNTAD ESTATAL. EL ARTICULO 150 DE LA CONSTITUCION; SUPUESTOS QUE CONTEMPLA.

Sin perjuicio de que más adelante analizemos con mayor atención este tema, basta aquí con recordar que no sólo los E. pueden asumir competencias, de modo flexible, en el marco de la Constitución, y que tales competencias han de quedar recogidas en cada E., por imperativo constitucional, sino que delimitadas así ya las competencias del Estado y de las CCAA, el Estado puede producir una "alteración limitada de la distribución estatutaria de competencias" (354), utilizando los mecanismos previstos en el decisivo artículo 150 de la Constitución, en un doble sentido:

- 1º.- Limitando o restringiendo el ejercicio de las facultades autonómicas por razones de interés general (art. 150.3).
- 2º.- Ampliando dichas facultades, mediante la atribución a las CCAA de la potestad para dictar normas legislativas en materias de competencia estatal (art. 150.1), o la transferencia o delegación, mediante ley orgánica, de facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que, por su propia naturaleza, sean susceptibles de transferencia o delegación (art. 150.2).

Ambas posibilidades, aunque de sentido contrario, responden a un planteamiento común: la habilitación constitucional al Estado para que, por un acto de su voluntad (por tanto, no estatutario), modifique limitadamente las competencias de las Comunidades, fijadas estatutariamente (355). El ejercicio de las previsiones contenidas en el art. 150.1 y 2 incide en los tipos de CCAA, dando origen a lo que el profesor SANCHEZ AGESTA ha denominado "Comunidades Autónomas ampliadas" (356). La trascendencia de esta cláusula (357) merece ser destacada; se trata de un poderoso instrumento puesto en manos del Estado para modular decisivamente el proceso autonómico en su conjunto.

Con esa pieza se cierra el sistema constitucional de distribución de competencias, sistema que, salvo alguna excepción (358), ha sido en general criticado por la doctrina. Precisamente, la inmensa mayoría de los autores han coincidido con rara unanimidad en señalar las deficiencias del sistema, recordando las características de ambigüedad e imprecisión que, a su juicio, le presiden, a algunas de las cuales también hemos tenido ocasión de referirnos en las páginas que anteceden (359).

NOTAS

- (1) J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit, II, pp. 378-379.
- (2) J. LEGUINA VILLA, "Las Comunidades Autónomas", cit, p. 774.
- (3) L. VANDELLI, L'ordinamento..., op. cit, p. 247. Sobre el carácter básico y difícil del tema, también S. MUÑOZ MACHADO, "El Gobierno y la Administración Regional", cit, p. 380; M. MARTINEZ SOSPEDRA, L. AGUILLO LUCIA, Lecciones de Derecho Constitucional, I, Derecho Autonómico, p. 91. Desde una perspectiva más amplia ha dicho también LOEWENSTEIN que "no hay nada más delicado en la técnica constitucional que la asignación originaria de las tareas estatales a los dos campos de competencias constituídos por el Estado central y los Estados miembros. En la distribución de las competencias yace la clave de la estructura del poder federal" (Teoría de la Constitución, op. cit, p. 356).
- (4) Sobre el tema, en general, puede consultarse: E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit, pp. 153-154; A. COLOMER-M. MARTINEZ SOSPEDRA, "Competencias regionales y su distribución en el marco constitucional", en Estudios sobre el proyecto..., op. cit, pp. 539-543; L. COSCULLUEIA, "La Región", en la ob. col. Descentralización administrativa y organización política, Alfaguara, Madrid, 1973, pp. 360 ss.; y "Las vertientes del regionalismo", en la ob. col. Las autonomías regionales. I Aspectos políticos y jurídicos, op. cit, pp. 230 ss; Ch. DURAND, "El Estado federal en el Derecho positivo", en BERGER y otros, El federalismo, Tecnos, Madrid, 1965, pp. 183 ss; R. ENTRENA, Comentarios..., op. cit, p. 1613; M. GARCIA PELAYO, Derecho Constitucional Comparado, Manuales de la Revista de Occidente, Madrid, 1959; P. LUCAS VERDU, "Federalismo y Estado federal", en Curso de Derecho Político, II Tecnos, Madrid, 1981, y voz "Estado federal", en Nueva Enciclopedia Jurídica, tomo IX, Seix, 1975; C.J. FRIEDRICH, Gobierno Constitucional y democracia, I.E.P., Madrid, 1975; y Tendances du fédéralisme en Theorie et en pratique, Institut Belge de Science Politique, Bruxelles, 1971; C. MARTINEZ ESTERUELAS, F. DIEZ MORENO y J. SERNA MASIA, Estudios Jurídicos sobre el Estatuto Vasco, Madrid, 1980, pp. 45-46; S. MUÑOZ MACHADO, "El Gobierno y la Administración Regional", cit, pp. 380 ss. y Derecho Público, op. cit, pp. 317-328; C. PALAZZOLI, Les régions italiennes, L.G.D.J., París, 1966, pp. 89 ss; L. PAREJO, La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional, C.E.C, Madrid, 1981, pp. 15 ss; J. RAMALLO, "Incidencia de la Constitución española de 1978 en materia de fuentes normativas de las Comunidades Autónomas", en el vol. col. Hacienda y Constitución, I.E.E, Madrid, 1979, pp. 91 ss; L. SANCHEZ AGESTA, Principios de teoría política, op. cit, pp. 461-468; y Sistema Político, op. cit, pp. 373 a 376; L. VANDELLI, L'ordinamento..., op. cit, pp. 247-249; P. VIRGA, La Regione, Milán, 1949, pp. 41 ss., y Diritto Costituzionale, pp. 437 ss; K. LOEWENSTEIN, Teoría de la Constitución, op. cit, pp. 354 ss.
- (5) C. PALAZZOLI, Les régions italiennes, op. cit, pp. 9 ss; P. VIRGA, op. cit.

- (6) Ch. DURAND, "El Estado federal en el Derecho Positivo", cit, p.183.
- (7) V. Constitución de los Estados Unidos, art.1.8; Suiza, arts. 3º/9º y 85; y U.R.S.S., arts. 14 y 15.
- (8) En efecto, tras señalar la Constitución de los E.E.U.U. que "el Congreso tendrá facultad" (art. 1º sección 8,1) sobre las materias que enumera seguidamente (1 a 17) termina afirmando: "para dictar todas las leyes que fueren necesarias y convenientes para poner en práctica las antedichas facultades..." (texto citado por la versión de L. SANCHEZ AGESTA, en Documentos Constitucionales y Textos Políticos, Ed Nacional, Madrid, 1982, p. 74). Un comentario sobre esta cláusula y su importancia en la evolución del federalismo norteamericano puede verse en L. SANCHEZ AGESTA, Curso de Derecho Constitucional Comparado, op. cit., pp. 185-188.
- (9) L. COSCULLUEIA, "Las vertientes del regionalismo", cit, p. 230. Esta concepción está muy presente en los federalismos germánicos; véase L. PAREJO, "Las competencias constitucionales económicas en Alemania Federal", en La distribución de las competencias económicas..., op. cit, pp. 165 ss; y sobre todo, "Las competencias constitucionales económicas en Austria", en La distribución de las competencias económicas..., op. cit, pp. 230 ss.
- (10) Ch. DURAND, "El Estado federal en el Derecho positivo", cit. p. 134.
- (11) Ibidem, pp. 185 ss.
- (12) Sobre las competencias legislativas concurrentes, véase infra, parte especial, título segundo, capítulo primero, III.
- (13) Véase, supra, parte general, título segundo, capítulo tercero.
- (14) Véase, infra, pp. 807ss.
- (15) Véase, infra, pp. 558ss.
- (16) "Constitución española y Constituciones europeas", en Documentación Administrativa, núm. 186, 1.981, pp. 272-274.
- (17) Véase, supra, pp. 46ss.
- (18) Véase, supra, pp. 807ss.
- (19) Ch. DURAND, "El Estado federal en el Derecho positivo", cit. p. 183.
- (20) Véase, infra, pp. 423 y los trabajos de L. PAREJO citados en nota 9.
- (21) Por eso, debe señalarse el acierto de SANCHEZ AGESTA cuando, al estudiar la distribución de competencias en el Derecho Comparado, distingue nítidamente entre la competencia legislativa o normativa y las competencias administrativas (Sistema político..., op. cit., p. 373-376).
- (22) L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit., p. 375.

- (23) Ibidem.
- (24) Ibidem.
- (25) K. HESSE, Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe, 1962.
- (26) J. SALAS, "El tema de las competencias: instrumentación de las relaciones entre la Administración Local y la del Estado", en Descentralización administrativa y organización política, op. cit, II, p. 304.
- (27) A. BLASCO, "Sobre el concepto de competencias exclusivas", R.E.D.A. núm. 29, abril-junio, 1981, p. 315.
- (27) E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit, p. 93. ALVAREZ CONDE identifica a la competencia con la "titularidad de una potestad o función pública" o "el conjunto de potestades o funciones atribuidas por el ordenamiento jurídico a un ente público o a alguno de sus órganos" (cit, p. 146).
- (28) A. BLASCO, "Sobre el concepto de competencias exclusivas", cit, pp. 311-312.
- (29) Ibidem, p. 311.
- (30) Ibidem, p. 312.
- (31) T. R. FERNANDEZ, "El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas", R.E.V.L., núm.201, 1979, p. 26.
- (32) R. GARCIA VICENTE, La Constitution de l'Espagne et le droit communautaire, Centre Européen Universitaire de Nancy, Département de Sciences Juridiques et Politiques, Année Universitaire, 1980-81, p. 53.
- (33) A. BLASCO, "Sobre el concepto de competencias exclusivas", cit. p. 312.
- (34) La inserción de las facultades reglamentarias en las ejecutivas o en las legislativas se discute a propósito del reparto de competencias entre el Estado y las CCAA. Una reciente, aunque ya constante, jurisprudencia del TC, que tendremos ocasión más adelante de volver a recordar, viene entendiendo, en relación con la materia laboral, que la legislación incluye los reglamentos ejecutivos generales o de desarrollo, mientras que la ejecución lleva aparejada los reglamentos internos de organización de los servicios.
- (35) A. BLASCO, "Sobre el concepto de competencias exclusivas", cit, p. 312.
- (36) R.i núm. 40/1981 (B.O.E. núm. 193, 13-agosto-1981).
- (37) Véase CRISAFULLI, op. cit, p. 142, y sobre todo P. BARILE, Istituzioni di Diritto Pubblico, Padova, 1978, y su distinción entre "Stato-apparato" y "Stato-comunità" (p.9), que tiene su origen en la doctrina alemana (HAENEL, AFFOLTER, etc.). Esta distinción ha sido recogida por el TC (S. 28-Julio-1981, cit.) y la Doctrina; así GERPE LANDIN, op. cit, en nota 40, pp. 323-324.

(38) R. MATZ SUAREZ, "La regulación constitucional del poder legislativo de las Comunidades Autónomas", RDPub, núm. 7, 1980, p. 50.

(39) El art. 1º señala: "1. España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

2. La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado

3. La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria".

El art. 56 determina, en su apartado 1, que "el Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado Español en las relaciones internacionales..."

El art. 137 establece que "el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan.

Finalmente, el título VIII lleva por rúbrica "De la Organización Territorial del Estado."

(39 bis) El art. 3º.1 dispone que "el castellano es la lengua oficial del Estado".

El art. 149 establece:

"1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: ..".

2. Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio a la cultura...

3. Las materias no atribuidas expresamente por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas".

Por su parte el art. 150 determina:

"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..."

2. El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia 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.

3. El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas...".

- (40) M. GERPE LANDIN, "Las Comunidades Autónomas en la Constitución española de 1978", Revista Jurídica de Cataluña, núm. 2, 1979. p. 324. (Este trabajo es la versión castellana sobre el texto constitucional del anterior "Les autonomies a l'Anteprojete de Constitució", en Rev. Administració Pública, núm. 1, junio, 1978).
- (41) Como dice la STC de 28 de julio de 1981, cit, y O. ALZAGA, La Constitución española..., op. cit, p. 868. La ambigüedad terminológica se trató de evitar por un voto particular socialista, presentado al Informe de la Ponencia del Congreso, distinguiendo las competencias de los órganos centrales del Estado y las de los órganos de los territorios autónomos (véase, infra, p. 558; y G. PECES-BARBA, La Constitución española..., op. cit, p. 193).
- (42) Véase, supra, pp. 302 a 304.
- (43) Véase nota 41
- (44) Puede verse una breve referencia en E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit, pp. 146 ss.; y F. MODERNE-P. BON, Les autonomies regionales..., op. cit, pp. 106-108. Con anterioridad al inicio de los debates parlamentarios, se formularon algunas propuestas doctrinales; p.e. A. COLOMER-M. MARTINEZ SOSPEDRA, "Competencias regionales y su distribución en el marco constitucional", cit, pp. 567-570.
- (45) R. ENTRENA, Comentarios..., op. cit, p. 1612.
- (46) Puede verse una útil recopilación de los distintos proyectos constitucionales, enmiendas y votos particulares en "La Constitución española de 1978", en Documentación Administrativa, núm. 180, extraordinario, octubre-diciembre, 1978. Los debates parlamentarios están recogidos en Constitución española. Trabajos parlamentarios, ed. a cargo de F. SAINZ MORENO, Cortes Generales, Madrid, 1980.
- (47) Se ha utilizado la versión recogida en Documentación Administrativa, núm. 180, cit.
- (48) Tanto en esta fase como en las posteriores del iter constituyente, no nos detendremos en el análisis de las modificaciones por las que atravesase esta cláusula de modificación de las competencias estatutarias, puesto que será objeto de atención específica en otros capítulos del presente trabajo. En éste sólo nos interesa llamar la atención sobre la existencia de un mecanismo que permite alterar, de un modo u otro, el sistema de competencias inicialmente fijado en los E. Igualmente, tampoco entramos en el estudio de las materias concretas objeto de competen-

cias del Estado o de las CCAA, por entender que rebasan el objeto del presente trabajo.

- (49) Publicado, junto con los votos particulares presentados por los grupos parlamentarios, en el Boletín Oficial de las Cortes (B.O.C.) núm. 44 , de 5 de enero de 1978.
- (50) Lo que quizá explique el parecer de J.A. GONZALEZ CASANOVA de que sólo A.P. y P.S.O.E. tenían un modelo definido de organización territorial ("Los Estatutos de las Comunidades Autónomas y el principio de autogobierno", cit, pp. 121 ss).
- (51) Un resumen y comentario en G. PECES-BARBA, La Constitución española..., op. cit, p. 193.
- (52) B.O.C., núm. 82, de 17 de Abril de 1978.
- (53) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (D.S.C.), (Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas), núm. 90, 15 de junio de 1978.
- (54) D.S.C., cit, p. 3312.
- (55) D.S.C., cit, p. 3313.
- (56) Ibidem.
- (57) Ibidem, p. 3363.
- (58) Ibidem, pp. 3363-3364.
- (59) Ibidem, p. 3364.
- (60) Ibidem.
- (61) Ibidem, pp. 3364-3365.
- (62) Ibidem.
- (63) D.S.C., núm. 88, 14-junio-1978, pp. 3287 ss.
- (64) Ibidem, p. 3287
- (65) Ibidem.
- (66) B.O.C., núm. 121, de 1 de julio de 1978.
- (67) D.S.C., núm. 113, 19 de julio de 1978, p. 4416.
- (68) D.S.C., núm. 113, 19 de julio de 1978, pp. 4416 ss. y núm. 114 de 20 de julio de 1978.
- (69) D.S.C., núm. 115, de 20 de julio de 1978.

- (70) B.O.C., núm. 135, 24 de julio de 1978.
- (71) Véase Constitución Española. Trabajos Parlamentarios, op. cit, III, pp. 2613 ss.
- (72) D.S.Senado (D.S.S.), (Comisión de Constitución), núm. 53, 12 de septiembre de 1978, pp. 2573 ss.
- (73) Ibídem, p. 2573.
- (74) Ibídem, pp. 2573-2574.
- (75) Ibídem, pp. 2585-2586.
- (76) D.S.S., núm. 53, 12 de septiembre de 1978.
- (77) Ibídem, pp. 2602-2603.
- (78) Ibídem, p. 2602.
- (79) Ibídem, p. 2603.
- (80) Ibídem.
- (81) Ibídem, p. 2573.
- (82) Ibídem, p. 2633.
- (83) Ibídem, p. 2628.
- (84) Ibídem, p. 2598.
- (85) Ibídem, pp.2616-2617.
- (86) Ibídem, pp.2625-2626.
- (87) Ibídem, p. 2628.
- (88) Véase, infra, pp.
- (89) D.S.S., núm. 65, 3 de octubre de 1978.
- (90) Ibídem, p. 3245.
- (91) B.O.C., núm. 161, 13 de octubre de 1978.
- (92) D.S.S., núm. 65, 3 de octubre de 1978.
- (93) Ibídem, pp. 3255-3256.
- (94) B.O.C., 28 de octubre de 1978.
- (95) Por todos, véase J.A. ALONSO DE ANTONIO, "Las leyes marco como fórmula constitucional de ampliación no estatutaria de las competencias de las CCAA: el art. 150. 1

de la Constitución", *Rev. Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid*, monogr. núm. 4, 1.981, pp. 105-106. J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, *El régimen constitucional español*, op. cit. II, p. 381; y L. VANDELLI, *L'ordinamento...*, op. cit. pp. 291 ss. M. MARTINES SOSPEDRA-L. AGUILO LUCIA, *Lecciones de Derecho Constitucional, I, Derecho Autonómico*, op. cit. pp. 94-100.

- (96) En igual sentido, L. VANDELLI, *L'ordinamento...*, op. cit. p. 291. Véase, *supra*, parte general, tit. tercero, capítulo primero.
- (97) J.A. ALFONSO DE ANTONIO, "Las leyes marco como fórmula constitucional de ampliación no estatutaria de las competencias de las CA: el art. 150.1 de la Constitución", *Rev. Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid*, monogr., núm. 4, 1.981, pp. 105-106.
- (98) Véase bibliografía citada en nota anterior. Como dice VANDELLI, la Constitución no contiene ninguna lista de competencias garantizadas a las CCAA (*L'ordinamento...*, op. cit., p. 277).
- (99) F. MODERNE-P. BON, *Les autonomies régionales...*, op. cit. p. 109.
- (100) E. GARCIA DE ENTERRIA, "El techo constitucional de las autonomías territoriales: un problema básico", en *EL PAIS*, 7 de marzo de 1.979.
- (101) F. MODERNE-P. BON, *Les autonomies régionales...*, op. cit., p. 109.
- (102) Esta exigencia ha sido recordada expresamente por el TC, por ejemplo, en su S.39/1.982, de 30 de junio; O.p.c. 36/1.982 (B.O.E. núm. 169, 16 de julio de 1.982, fund. jurídico 8º, p. 14).
- (103) U. SANCHEZ AGESTA, *Sistema político...*, op. cit.
- (104) En igual sentido, L. VANDELLI, *L'ordinamento...*, op. cit., p. 278.
- (105) F. MODERNE-P. BON, *Les autonomies régionales...*, op. cit. p. 109.
- (106) J.A. ALONSO DE ANTONIO, "las leyes marco como fórmula constitucional de ampliación no estatutaria de las competencias de las CA: el art. 150.1 de la Constitución", *Rev. Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid*, monogr., núm. 4, 1.981, pp. 105-106. L. COSCUILLELA, "La de terminación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas", *R.A.P.* núm. 89, mayo-agosto, p. 31; también publicado en *La Constitución española y las fuentes...*, op. cit., pp. 539 ss (en adelante se cita por la primera versión) J. DE ESTEBAN, EN J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, *El régimen constitucional español*, op. cit., II, pp. 381; F. MODERNE-P. BON, *Les autonomies régionales...*, op. cit., p. 109; L. PAREJO, *La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional*, op. cit., p. 81; L. VANDELLI, *L'ordinamento...*, op. cit., pp. 276 y 292-293.
- (107) Esa es, también, la opinión de autores como J. DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, *El régimen constitucional español*, op. cit., II, p. 381; F. MODERNE-P. BON, *Les autonomies régionales...*, op. cit., p. 109; L. PAREJO, *La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional*,

op. cit, p. 81.

(108) El Informe subraya, en efecto, que:

"...debe subrayarse que son exigibles... unas cotas mínimas de homogeneidad que hagan practicable la transformación del Estado centralizado. Y ello en el sentido siguiente: todas las Comunidades Autónomas que se constituyan deben disfrutar de un patrón mínimo competencial idéntico.

La decisiva influencia del principio dispositivo en la determinación de las competencias a asumir por cada Comunidad Autónoma, podría llevar a resultados diferentes, de manera que existiera una gran diversidad competencial entre unas y otras Comunidades Autónomas. Ello podría llegar a impedir la reforma de la Administración del Estado, exigiendo el mantenimiento de servicios en algunos territorios que habrían sido asumidos en otros por las Comunidades Autónomas, y obligando además a sostener por más tiempo del necesario la estructura propia del período de centralización en las dependencias ministeriales.

Por estas principales razones es necesario generalizar en este momento fundacional un patrón o bloque competencial único, con el carácter de mínimo y no excluyente de las especialidades regionales. La operación no es compleja porque se cuenta con la lista de materias que contiene el apartado 1º del artículo 148. Se trata, pues, de aplicar una vez más la Constitución en sus estrictos términos. Dado, sin embargo, que la lista referida es, como denunció en su momento la doctrina italiana, para el artículo 117 de su Constitución, asistemática (en cuanto que no comprende "bloques orgánicos de materias", esto es, conjuntos materiales que permitan una eficaz organización de los servicios comprensiva de todos los asuntos que están inmediatamente conectados con la competencia principal), es recomendable proceder a su interpretación con la flexibilidad precisa para que las Comunidades Autónomas puedan ejercer eficazmente las competencias que reciben. Es precisamente para conseguir este fundamental efecto, como luego se dirá, para lo que han de utilizarse prioritariamente las transferencias y delegaciones a que se refiere el artículo 150.2 de la Constitución, aunque con los límites antes expresados.

Es conveniente insistir, finalmente, en la idea de que todo lo dicho no va en perjuicio del mantenimiento de la variedad organizativa, que no produce los efectos referidos en relación con la excesiva heterogeneidad competencial, y que no es, por tanto, desaconsejable". (Informe..., cit. pp. 22-23, II.3. Los subrayados son nuestros).

Como consecuencia de lo anterior, el Informe propone incluir en los Acuerdos políticos:

"7. Todas las Comunidades Autónomas que se constituyan en lo sucesivo deben asumir un cuadro, relación o bloque de competencias común de manera que permita a las Comunidades Autónomas

asumir bloques orgánicos de materias, que posibilite una racional y homogénea atención de los servicios públicos" (p. 101).

- (109) Véase Acuerdos..., 3, p. 10, y los E. aprobados con posterioridad a los mismos: EAs, art. 10; ECant, art. 22; ERI, art. 8º; EMu, art. 10; EVal, art. 31; EAr, art. 35; EC-M, art. 31; ECan, art. 29; LORARFN, art. 44.
- (110) J.A. ALONSO DE ANTONIO, "Las leyes marco como fórmula constitucional...", cit, p. 106; J. DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit, II, p. 381; L. VANDELLI, L'ordinamento..., op. cit, p. 292.
- (111) Lo que -a juicio de ALZAGA- supone la cautela del legislador para evitar el traumatismo de la transformación inmediata del Estado de unitario en regional (La Constitución española..., op. cit, p. 863); y, según CLAVERO, además, la garantía de la gestión y prestación de los servicios públicos (La España de las autonomías, op. cit, p. 25).
- (112) L. MARTINEZ SOSPEDRA, Aproximación al Derecho Constitucional español..., op. cit, p. 111.
- (113) T.R. FERNANDEZ, "El problema de los límites de la potestad legislativa regional", D.A., núm. 132, 1979, y "La organización territorial del Estado...", cit.; A. GUAITA, "Las regiones antes y despues...", cit, p. 608; F. MODERNE-P. BON, Les autonomies régionales..., op. cit, p. 113. GUAITA sostiene que la constitución de una autonomía limitada supone la congelación del status regional (p. 608).
- (114) Precisamente, E. ALVAREZ CONDE sostiene que, dados los términos constitucionales, no es posible una ampliación global de las competencias (Las Comunidades Autónomas, op. cit, p. 160).
- (115) Ibidem, p. 161.
- (116) Ibidem.
- (117) Defiende este criterio J. DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, II, op. cit, p. 381. En contra E. ALVAREZ CONDE, para quien el art. 148.2 sólo afecta a las CA que han accedido por la vía de los arts. 143.2/146, pero no para las de primer grado y las privilegiadas (Las Comunidades Autónomas, op. cit, p. 162).
- (118) Podría, quizá, también, sostenerse la tesis contraria, esto es, entender que no es necesario el transcurso de los cinco años, limitando esta exigencia a las CCAA limitadas, en tanto que el art. 151.1 ("no será preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años..."), pudiera interpretarse en el sentido de eliminar, en todo caso, la necesidad de su observancia para estas CCAA, con independencia de que agoten o no inicialmente su techo constitucional de competencias.
- (119) Sobre el tema de las transferencias y trasposos de servicios pueden consultarse L. COSCULLUEIA, "En torno a las transferencias de funciones a las Comunidades Autónomas", R.E.D.A., núm 13, julio-septiembre, 1978; y

"La determinación constitucional...", cit, pp. 39 ss.; J.L. FUERTES SUAREZ, "Las transferencias de competencias a las Comunidades Autónomas", *Rev. Derecho Político*, U.N.E.D., núm. 10, 1980, pp. 145-159; J. VALLES FERRER y A. GUTIERREZ FERNANDEZ, "Las transferencias de competencias del Estado a la Junta de Andalucía. Análisis comparativo de las recibidas en Cataluña y el País Vasco", *Rev. de Estudios Regionales*, núm. 2, 1980, pp. 241-258.

- (120) EC, disposición transitoria sexta; EV, disposición transitoria segunda; EG, disposición transitoria cuarta; y EA, disposición transitoria segunda.
- (121) M. CLAVERO AREVALO, *La España de las autonomías*, op. cit, p. 17.
- (122) El Informe comienza afirmando que:

"Pretender la transformación de un Estado fuertemente centralizado en otro basado en poderosas autonomías territoriales sin que exista una efectiva dirección del proceso, sino a puro golpe de pacto y negociación en los que se actúa sin una visión precisa del conjunto y sin una previsión exacta de las metas, es, sin duda, una ilusión de la que, resulta aventurado esperar el éxito.

Con un procedimiento de este tipo las transferencias de servicios dependen más de la habilidad de los negociadores que de la aplicación estricta de las reglas de distribución de competencias; los Ministerios retienen más de lo que deben; los recursos (personales, patrimoniales y financieros) se distribuyen inequitativamente; algunos cuerpos funcionariales que dominan parcelas enteras de la organización se resisten a la operación y lo gran evitarla; los ritmos y prioridades de las transferencias son distintos; la Administración estatal no acierta a hacer un diseño previo de sus propias necesidades; la articulación de las competencias estatales y las de las Comunidades Autónomas no llega a hacerse efectiva; la reforma administrativa se aplaza continuamente; la inseguridad jurídica es notoria etc.

Las transferencias de servicios es favor de las Comunidades Autónomas, que son la piedra de toque tanto de la construcción de la autonomía como de la reforma de la Administración del Estado, deben programarse y dirigirse con todo rigor. Por otra parte, los ciudadanos, como destinatarios de los servicios, tienen derecho a que el proceso se culmine sin que se interrumpa ni degrade la prestación de los mismos.

Un falso prurito autonomista ha hecho de la actuación de las Comisiones Mixtas Administración del Estado-Comunidades Autónomas, con competencias universales en materia de transferencias, una exigencia clave para la defensa de la idea autonómica, sin observar que, en verdad, termina por dificultarla seriamente, además de ser un procedimiento falaz en la práctica: la negociación no es real, pues las soluciones se reproducen en cada Comisión mixta sin matices notables, por lo que la potestad de dirección

de que se priva al Estado se entrega a la Comisión mixta que más ha progresado en sus trabajos.

Este sistema de Comisiones mixtas particulares por Comunidad Autónoma, que podría ser buena fórmula si las Comunidades Autónomas a establecer fuesen dos o tres (precisamente de esta idea, según la versión de la Constitución de 1931, traen su razón de ser), no lo es... para un sistema de autonomías generalizadas, a no ser que la programación de la actividad de las Comisiones mixtas sea tan intensa que su papel negociador quede vaciado de toda sustancia". (Informe, II, 5, pp. 29-31).

Después de la postura crítica de la Comisión, pasa a formular sus propuestas, entendiendo que "en relación con las transferencias de servicios a las Comunidades Autónomas que en el futuro se constituyan debe operarse un giro copernicano en el procedimiento y en la programación" (p.31).

Los objetivos a conseguir serían, para la Comisión, los siguientes:

"Se trata de evitar que las Comisiones Autónomas tengan que soportar el lastre, las distorsiones y la carga de irracionalidad de la actual organización de los servicios en la Administración del Estado, evitando que las transferencias se refieran a competencias específicas de un Ministerio concreto y procurando, por el contrario, que comprendan bloques materiales completos, que tengan sustantividad y organicidad suficiente como para permitir una organización y gestión eficaz de los servicios correspondientes. Partiendo de este principio como guía respecto del contenido de las transferencias, las operaciones de traspaso deben ser luego simultáneas en relación con todas las Comunidades Autónomas constituidas y homogéneas en cuanto a su contenido. Las transferencias, en fin, deben ser objeto de una programación general y al ejecutarse deben quedar meridianamente claros los papeles relativos del Estado y de las Comunidades Autónomas respecto del sector material de la acción administrativa traspasado, y especificados los procedimientos a seguir para articular las relaciones entre los entes públicos responsables concurrentemente de la atención del sector transferido....

Las comentadas alteraciones procedimentales han de acompañarse del compromiso formal de poner a disposición de las Comunidades Autónomas todos los servicios que sus competencias reclaman en el transcurso del período transitorio de cinco años que la Constitución impone con carácter general" (Informe, pp. 31-33. Los subrayados son nuestros). Finalmente, se proponen soluciones adecuadas para la función pública (Informe,)

Dejando a un lado este último tema, que excede de nuestro trabajo, y al que el Informe dedica un minucioso análisis (pp. 78-87) la Comisión articula sus propuestas sobre las transferencias de

servicios en el capítulo IV.5 (pp. 72-77). Tras considerar que para llevarlas a cabo son precisas determinadas correcciones legales, completadas con acuerdos políticos, por incidir en el contenido reservado constitucionalmente a los E. (art. 147.2,d), entiende que la regulación legal de la cuestión de las transferencias debe extenderse a los siguientes extremos:

1°. Asegurar que en cada acuerdo de transferencias se contengan específicas menciones a las funciones que sobre la materia se reserva el Estado, si es que se reserva alguna, estableciendo también las bases o fórmulas generales a emplear para asegurar la concurrencia de los entes responsables en la asunción de los asuntos públicos a que el acuerdo se refiere.

2°. En todo proceso de transferencias debe distinguirse entre la validez jurídica de la transferencia operada, su entrada en vigor y su eficacia ad extra. De hecho esta distinción viene siendo usual en la actualidad, pero en el período que suele mediar entre la entrada en vigor del correspondiente Decreto y la fecha de su efectividad no tiene otra finalidad que la de completar el traspaso de los medios reales, personales y financieros que la transferencia comporta. La distinción que ahora se propone va más lejos, puesto que la diferencia entre la entrada en vigor de la transferencia y su efectividad debe servir además para intercalar un período transitorio cuyo término determinaran de común acuerdo la Comunidad Autónoma interesada y el Gobierno; y que dependería de la capacidad real de asumir bajo su entera responsabilidad la transferencia acordada. Esta cautela resulta especialmente importante como correctivo al principio de generalidad y simultaneidad de las transferencias que la Comisión va a proponer inmediatamente.

3°. Las transferencias no pueden producirse con una desigual cadencia temporal en relación a una misma materia para las distintas Comunidades Autónomas que se constituyan... El proceso de transferencias tiene dos vertientes íntimamente relacionadas: por una parte, se opera una asunción de competencias y servicios por la Comunidad Autónoma, y, por otra, se debe producir una correlativa reforma de la Administración del Estado en el sector afectado por la transferencia. Pues bien, esta segunda vertiente del proceso no puede realizarse correctamente, o al menos presenta grandes dificultades realizarla, si las transferencias a las Comunidades Autónomas no se desarrollan en relación a un mismo sector administrativo en un período de tiempo similar o idéntico.

Para lograr este efecto parece conveniente adoptar la solución de negociar en Comisiones sectoriales, únicas para todas las Comunidades Autónomas, la transferencia de una misma materia. La ley orgánica de ordenación del proceso autonómico no puede imponer, sustituyendo las previsiones de los Estatutos, la sustitución de las Comisiones mixtas por Comisiones sectoriales; por ello se aconseja en los pactos políticos que los Estatutos queden

redactados de manera que se permita la adopción de medidas de este signo. En último caso, no existiría inconveniente para que la negociación desarrollada en el seno de Comisiones sectoriales fuera luego aprobada por las Comisiones mixtas. En todo caso, la ley se limitará a recoger los principios de simultaneidad y generalidad de las transferencias.

4°. Las transferencias deben comprender bloques materiales completos (en el sentido antes señalado). Además, la totalidad de competencias, servicios y medios que deban corresponder a tenor de su Estatuto a una Comunidad Autónoma deberá transferirse en un sólo bloque y no en diversas fases o etapas sucesivas. Sólo así puede racionalizarse el traspaso y pueden verificarse adecuadamente los correspondientes reajustes organizativos en una y otra de las administraciones afectadas.

5°. Es necesario establecer criterios claros para determinar una evaluación uniforme de los servicios a transferir. Particularmente, importa contemplar la repercusión de los servicios transferidos en relación a los órganos centrales en los que descansa en buena parte su gestión. En las transferencias operadas hasta ahora se han tenido en cuenta casi exclusivamente los órganos de gestión periférica en los servicios traspasados, no considerando los órganos centrales en los que aquellas se apoyan y por los que son dirigidos. En relación al mantenimiento del nivel de eficacia de estos servicios, estos órganos centrales son de capital importancia y deben ser analizados en cada transferencia sectorial.

Por otra parte, si... las Diputaciones Provinciales se constituyen en órganos de gestión territorial ordinaria de los servicios transferidos, es preciso contemplar esta incardinación, permitiendo que aquellos puedan integrarse directamente en las Diputaciones Provinciales, aunque la efectividad de una decisión de este tipo depende, desde luego, de los acuerdos que las Comunidades Autónomas tomen al respecto.

6°. Es absolutamente imprescindible determinar los efectos jurídicos de determinados aspectos del proceso de transferencias con carácter general. Así, por ejemplo, las subrogaciones en titularidades de relaciones jurídicas concretas (contratos de obras, de suministro, concesiones, arrendamientos de inmuebles etc.); traspasos de archivos y expedientes pendientes de resolución; inscripciones en el Registro de la Propiedad y creación de registros administrativos sectoriales; titularidad del dominio público afectado por las transferencias y carácter de las cesiones; traspasos de participaciones societarias; articulación de los sistemas estadísticos etc.

A estos efectos es preciso tener en cuenta que algunas de estas cuestiones ya han sido objeto de regulación en los Estatutos aprobados, que también han sido recogidos en muchos proyectos de futuros Estatutos, y que igualmente han sido objeto de regulación parcial en normas que afectan a las transferencias a regímenes preautonómicos. Pero de cara al futuro convendría revisar y completar estas regulaciones estableciendo criterio uniformes en cada materia.

7°. La programación de las transferencias respecto de las Comunidades autónomas que en lo sucesivo se constituyan (además de aplicarse con el carácter simultáneo y general ya expresado) se hará preferentemente siguiendo el orden ya iniciado por las Comunidades Autónomas constituidas, sin perjuicio de que puedan establecerse otras prioridades cuya valoración corresponde a las Comisiones sectoriales o, en su caso, a las Comisiones mixtas.

8°. Cuando en el momento de transferir los servicios se observe que la distribución de competencias en cada materia no permita una eficaz organización de la Administración autonómica y la más adecuada y aconsejable reforma de la Administración del Estado, se promoverá la redacción de los proyectos precisos para que se operen transferencias o delegaciones destinadas a complementar las competencias de las Comunidades Autónomas" (Informe, pp. 72-77. Los subrayados son nuestros).

Como consecuencia de estos criterios, la Comisión incluye, entre los "acuerdos políticos inicialmente no legalizados para la elaboración, aprobación y aplicación de los Estatutos de autonomía (V), los siguientes:

"5. Determinación de un calendario homogéneo de transferencias a todas las Comunidades Autónomas de los servicios correspondientes a las competencias enunciadas en el artículo 148.1 de la Constitución. En todo caso, debe respetarse el calendario que se haya establecido respecto de las Comunidades ya constituidas.

6. Las transferencias a las Comunidades que se constituyan deben seguir preferentemente, en la medida en que hayan asumido competencias efectivas, el orden adoptado respecto de las Comunidades ya constituidas.

.....
21. Los Estatutos deben permitir la sustitución del sistema de Comisiones mixtas por el de Comisiones sectoriales, o, cuando menos, que los acuerdos de transferencia se preparen por éstas y se reatifiquen por aquellas.

22. Las transferencias han de ser objeto de una programación común para todas las Comunidades que en lo sucesivo se constituyan, aplicándose con contenido homogéneo para todas ellas y de forma simultánea. La programación debe efectuarse recogiendo la experiencia inmediata de las Comunidades ya constituidas" (Informe, pp. 101 y 104. El subrayado es nuestro).

(123) En efecto, sobre la base de las propuestas contenidas en el Informe, los Acuerdos político-administrativos dedican todo el epígrafe 6 al tema de

las transferencias (pp. 29-32).

En primer lugar se exponen los criterios básicos:

"Los criterios de "homogeneidad" y "simultaneidad" deben aplicarse a las Comunidades Autónomas y a los Entes preautonómicos. Se formulan dos salvedades al contenido de esta recomendación:

1°. Ambos criterios deben aplicarse no sólo a las Comunidades Autónomas, sino también a los Entes preautonómicos, aunque sea distinto el ejercicio de competencias por dichos Entes.

2°. La simultaneidad de las transferencias no debe ni puede producirse de modo automático para todas las Comunidades y Entes preautonómicos, ni imponerse porque, en todo caso, deberá atemperarse al grado de organización de la Comunidad o Ente para asumirlas y ejercitarlas responsable y efizcamente" (Acuerdos, 6.1, p. 29).

Tras proponer un cambio en el sistema de las Comisiones de transferencias (6.2) (Véase nota siguiente), los Acuerdos formulan un calendario de transferencias, algunas de cuyas previsiones se encuentran ya superadas en el momento de redactarse estas líneas, no obstante lo cual, dado su interés se recogen a continuación:

"Para las transferencias de la Administración del Estado a los Entes preautonómicos y a las Comunidades Autónomas se procederá de la manera siguiente:

1°. En lo relativo a las transferencias a los Entes preautonómicos se seguirán los siguientes calendarios y criterios:

a) En el mes de julio de 1981 se iniciará la homogeneización (mediante las Comisiones sectoriales) de las transferencias realizadas por los Ministerios de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social, y de Agricultura y Pesca, de modo que cada territorio preautonómico reciba, aceptada y garantizada su gestión, tantas transferencias como el territorio preautonómico que mayor volumen de ellas haya recibido de estos Ministerios.

b) Antes del 1 de noviembre de 1981 debe estar elaborado el calendario global de las transferencias a realizar por cada Departamento ministerial, por áreas homogéneas, con el criterio señalado en el inciso final del apartado anterior.

c) En las transferencias a los Entes preautonómicos se procurará, siempre que sea posible, alcanzar el techo previsto en el artículo 148.1 de la Constitución.

2°. En lo relativo a las transferencias a las Comunidades Autónomas que se constituyan, se atenderá especialmente a los

siguientes criterios:

a) Se debe seguir preferentemente, en las Comunidades Autónomas que se constituyan y en la medida que hayan asumido competencias efectivas, el orden adoptado respecto de las Comunidades ya constituidas.

b) Se debe asumir un cuadro, relación o bloque de competencias común, que permita a las Comunidades Autónomas asumir bloques orgánicos de materias que posibilite una racional y homogénea atención de los servicios públicos.

c) En todo caso se redactará, antes del 1 de octubre de 1981, un calendario completo de las transferencias a realizar antes del 31 de diciembre de 1981. Los calendarios de las posteriores transferencias serán conocidos, al menos, con un semestre de antelación. A estos efectos, se procurarán los oportunos acuerdos con los Consejos de Gobierno o de las Comunidades ya constituidas" (Acuerdos, 6.3, pp. 30-32).

Todas estas ideas se articularon en el Título IV (arts. 22 a 28) del Anteproyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico.

Al objeto de dar una visión completa del tema, hay que advertir que la redacción del Anteproyecto sufrió algunas modificaciones en el texto definitivo (B.O.C., núm. 235, III, 7 de julio de 1982, serie A).

En el artículo 23 se suprimieron el segundo párrafo del apartado 1 y el apartado 2. En el art. 24 se eliminó la referencia en el apartado 1 a la posibilidad de diferir la plena efectividad de los Decretos de traspasos de servicios a la justificación de la capacidad real de la CA para gestionar bajo su responsabilidad la transferencia acordada. Finalmente, se introduce una modificación técnica en el apartado 1 del art. 27. He aquí, en consecuencia, el texto definitivo del proyecto de L.O.A.P.A. en materias de transferencias:

TITULO IV

Transferencias de servicios

Artículo 22

La Administración del Estado, en orden a los traspasos de servicios a las Comunidades Autónomas, se acomodará a los siguientes criterios:

a) El conjunto de traspasos de servicios referidos a una misma materia deberá pre-

ver fechas de entrada en vigor homogéneas, con anterioridad a las cuales la Administración del Estado deberá disponer la oportuna reforma de su propia estructura administrativa.

b) El traspaso de servicios se programará preferentemente teniendo en cuenta los ya operados en relación con las Comunidades Autónomas constituidas.

c) Los niveles o módulos de prestación de los servicios transferidos en ningún caso podrán ser inferiores a los existentes con anterioridad al traspaso, sin perjuicio de las facultades de organización y dirección del conjunto de los servicios que correspondan a la Comunidad Autónoma.

Artículo 23

Los Reales Decretos de transferencias de servicios que aprueben las propuestas de los bloques materiales y orgánicos completos y deberán prever los medios personales, financieros y materiales necesarios para su normal funcionamiento.

Artículo 24

1. Los Reales Decretos de traspasos de servicios establecerán la fecha de su entrada en vigor.

2. En todo caso, la efectividad de las transferencias se producirá el 1 de enero o el 1 de julio de cada ejercicio económico.

Artículo 25

1. Los Reales Decretos de transferencias en materia de competencias compartidas establecerán de forma expresa las funciones que quedan reservadas a la titularidad del Estado, así como las fórmulas de relación y coordinación entre ambas instancias.

2. Los Reales Decretos de traspaso de servicios deberán contener:

a) Referencia a las normas constitucionales y estatutarias que justifiquen cada traspaso.

b) Designación de los órganos y, en su caso, entidades que se traspasan.

c) Relaciones nominales del personal transferido con expresión de su número de Registro de Personal y además, en el caso de los funcionarios, de su puesto de trabajo, situación administrativa y régimen de retribuciones; en el del personal contratado, de las condiciones del contrato y régimen de retribuciones, y en el del personal laboral, de su categoría, puesto de trabajo y régimen de retribuciones.

En ningún caso podrán transferirse plazas vacantes no dotadas presupuestariamente.

d) La valoración definitiva o provisional del coste efectivo de los servicios transferidos, así como las modificaciones que, en su caso, deban operarse en los Presupuestos del Estado o de los organismos autónomos correspondientes, conforme a lo establecido en el artículo siguiente.

e) Inventario detallado de los bienes, derechos y obligaciones de la Administración del Estado que se transfieren, con especificación de los datos que permitan la correcta identificación de los bienes inmuebles.

f) Inventario de la documentación administrativa relativa al servicio o competencias transferidas.

Artículo 26

1. El coste efectivo de los servicios transferidos estará formado para cada servicio y Comunidad Autónoma por la suma de los correspondientes costes directos, indirectos y gastos de inversión que correspondan.

2. La valoración de los servicios transferidos se realizará de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición transitoria primera, número 2, de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, según el coste efectivo de la prestación de los servicios referidos, dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma receptora durante el ejercicio presupuestario inmediata-

mente anterior al de efectividad de la transferencia. Dicho coste efectivo se determinará de acuerdo con la metodología común, aplicable a todas las Comunidades Autónomas, que aprobará el Gobierno previa elaboración por el Consejo de Política Fiscal y Financiera constituido por la referida Ley Orgánica.

3. En el supuesto de que se careciese de los datos definitivos para realizar la valoración a que se refiere el número anterior, se procederá a transferir provisionalmente a la Comunidad Autónoma los créditos disponibles en el Presupuesto del Estado, correspondientes a los servicios que se transfieren. La Comunidad Autónoma estará obligada en este supuesto a destinar tales créditos a las finalidades previstas en el Presupuesto para su ejecución por el Estado.

4. Cuando se transfieran servicios, sean de la Administración Central o de la Administración Institucional, cuya prestación esté gravada con tasas o reporte ingresos de Derecho privado, el importe de la recaudación líquida obtenida por aquellas y éstos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma aminorará la valoración del coste efectivo del servicio transferido.

El Ministerio de Hacienda dictará las normas presupuestarias y contables precisas para asegurar que las Comunidades Autónomas dispongan de los fondos inherentes al traspaso de servicios en la fecha de su efectividad.

Artículo 27

1. Los expedientes en tramitación correspondientes a los servicios o competencias que estén pendientes de resolución definitiva, antes de la fecha de efectividad de la transferencia, se entregarán a la Comunidad Autónoma para su decisión. No obstante, los recursos administrativos contra resoluciones de la Administración del Estado se tramitarán y resolverán por los órganos de ésta. Las consecuencias económicas que, en su caso, resulten, serán de cuenta de quien hubiere adoptado la resolución definitiva.

2. La entrega de bienes, derechos y obligaciones y documentación deberá formalizarse mediante la correspondiente acta de entrega y recepción conforme a la normativa estatal correspondiente.

Artículo 28

1. Los Reales Decretos de transferencia determinarán las concesiones y los contratos administrativos afectados por el traspaso, produciéndose la subrogación en los derechos y deberes de la Administración estatal en relación con los mismos por la Administración de la Comunidad Autónoma correspondiente.

2. Será título suficiente para la inscripción en el Registro de la Propiedad del traspaso de bienes inmuebles de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma la certificación expedida por la Comisión Mixta de los acuerdos de traspaso debidamente promulgados. Esta certificación deberá contener los requisitos exigidos por la legislación hipotecaria.

Hay que advertir, finalmente, que las propuestas de los Acuerdos y la L.O.A.P.A. no han sido aceptados pacíficamente por la totalidad de la doctrina. Puede aquí citarse, por ejemplo, la crítica efectuada por Gumersindo TRUJILLO al art. 25.1 del proyecto de L.O.A.P.A. (LOAPA y Constitución, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Col. Informe, Vitoria, 1982, pp. 87-88).

- (124) Acuerdos, 6.2, pp. 29-30.
- (125) Ibidem, p. 30.
- (126) Ibidem, 8, pp. 34-35.
- (127) EAs, disp. transitoria 4º, espec. núm. 5; ECant, disp. transitoria 7º, espec. núm. 3; ERI, disp. transitoria 8º, espec. quinta base; EMu, disp. transitoria 5º, espec. 4; EVal, disp. transitoria 4º, espec. 3; EAr, disp. transitoria 6º, espec. 3; EC-M, disp. transitoria 5º, espec. 2; ECan, disp. transitoria 2º, espec. 1, segundo párrafo. Muchos de estos E., concretamente los de Asturias, Cantabria, Murcia Valencia, Aragón, Castilla-Mancha y Canarias, han introducido una ligera modificación de la cláusula pactada; cuando en ésta se concretaban las funciones de las Comisiones sectoriales en "determinar... los trasposos de competencias y de medios personales, financieros, y materiales ...", los E. han prescindido de toda referencia a los "trasposos de competencias".
- (128) El EA atribuye a la Comisión mixta paritaria la regulación del "proceso, el tiempo y las condiciones del traspaso de las competencias propias de la Comunidad, conforme al presente Estatuto. Asimismo determinará el traspaso de los medios personales y materiales necesarios para el ejercicio de tales competencias", añadiendo que "para la elaboración de las propuestas de trasposos a la Comisión Mixta, podrán constituirse, como órganos de trabajo, Comisiones Sectoriales de transferencias" (disp. transitoria 2º, 1). Se trata, en el fondo, de un intento de equilibrio entre las fórmulas ya vigentes en los E. de las Comunidades históricas y las propuestas en los Acuerdos, a los que -como se ha visto- se ajustan más otros E.
- (129) Para las transferencias a la Comunidad Foral Navarra se ha seguido otro sistema distinto; en concreto, el acuerdo entre el Gobierno de la Nación y la Diputación Foral, y posterior transferencia por el Gobierno mediante R.D. (disp. transitoria 4º LOPAREN).
- (130) L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit, p. 377.
- (131) Ibidem.
- (132) Ibidem.
- (133) STC 39/1982, de 30 de junio; C.p.c. 36/1982; B.O.E. núm. 169, de 16-julio-1982, fundamento jurídico 6º, in fine, p. 14.
- (134) Obsérvese que la redacción preposicional del vínculo competencias/materias difiere según se trate de las CCAA y del Estado; respecto a aquéllas se habla de competencias en las materias, y en éste, de competencias sobre las materias. No creemos, sin embargo, que el matiz semántico tenga un especial significado jurídico.

- (135) En el mismo sentido, J. LEGUINA VILLA, "Las Comunidades Autónomas", cit. p. 775; y M. MARTINEZ SOSPEDRA, Aproximación al Derecho Constitucional español..., op. cit, p. 104.
- (136) Como advierten F. MODERNE-P. BON, Les autonomies régionales..., op. cit, p. 114; y J.M. QUINTANA, Las autonomías y el título VIII de la Constitución, op. cit, p. 73.
- (137) Véase E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit, pp. 150-151.
- (138) En principio, parece que debe acogerse con alguna reserva la afirmación de J. DE ESTEBAN de que el término constitucional de competencias se refiere a los tres poderes clásicos: legislativo, ejecutivo y judicial (J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit, II, p. 378). Y ello, entre otras cosas, porque es obvio y lo reconoce el TC- que no existe un poder judicial de las CCAA. En principio, ya el art. 149.1 5º otorga al Estado competencia exclusiva sobre la Administración de Justicia, y si bien en el art. 152.1, al establecer la organización institucional de las CCAA plenas (no prohibida a las limitadas, pero tampoco impuesta), se habla de un Tribunal Superior de Justicia, se precisa que éste es el órgano que "culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma"; lo que evidentemente supone que tal Tribunal Superior no es un órgano de la CA, sino la culminación orgánica o institucional de la organización judicial (única en el Estado) en el territorio de esa CA, sometido en su organización, funcionamiento y competencias a la legislación estatal. (En este sentido, la STC 38/1982, de 22 de junio; C.p.c. 394/1981; B.O.E. núm. 169, 16-julio-1982, fundamento jurídico 4, p. 9).

Es cierto que el propio art. 152.1, segundo otorga a esas CCAA la facultad de establecer en sus E. "los supuestos y las formas de participación de aquellas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio", competencia lógica, aunque mínima, y que en ningún caso permite afirmar, sin más, que supone un "poder judicial" de la CA. Precisamente ese "poder judicial" es el único de los tres poderes clásicos del Estado mencionados con tal nombre en la rúbrica del título VI de la Constitución, poder unitario e independiente de las demás instancias de poder estatal (art. 117). A esa circunstancia, junto a la competencia estatal en materia de administración de justicia, se refiere explícitamente el art. 152.1, segundo, in fine, cuando precisa que aquella competencia organizativa de la CA se ejerce "de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del poder judicial y dentro de la unidad e independencia de éste". Así pues, no hay un "poder judicial" de las CCAA, sino un único poder judicial del Estado, aunque pueda organizarse territorialmente en función de las diversas CCAA, con participación posible de éstas, y de forma que "las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en que esté el órgano competente en primera instancia" (art. 152. 1, tercero), sin perjuicio de la superior jurisdicción en toda España y en todos los órdenes del Tribunal Supremo (art. 123.1).

Sobre el tema de la organización judicial y las CCAA, cuyo alcance desborda los límites del presente trabajo, pueden consultarse, entre

otras obras, J. ALMAGRO NOSETE, "La justicia en los Estatutos de autonomía", Rev. Departamento Derecho Político, UNED, núm. 5, 1979-1980, pp. 21-35; y "El Derecho Procesal en los Estatutos de autonomía", Rev. de Derecho Procesal Iberoamericano, núm. 1, 1980; A. CARRETERO PEREZ, "El Tribunal Supremo, el Tribunal Constitucional y los Tribunales Superiores de las Comunidades Autónomas", en VARIOS, El Tribunal Constitucional, I.E.F., Madrid, 1981, I, pp. 603-627; S. MARTÍNEZ-VARES, "El poder judicial en las Comunidades Autónomas", Rev. de Estudios Regionales, núm. 2, 1980, pp. 143-164; A. MILLAN MASSANA, "Extensión de la competencia material de los órganos judiciales radicados en Cataluña en el orden contencioso-administrativo", R.E.D.A., núm. 27, octubre-diciembre, 1980, pp. 605 ss; L. SANCHEZ ACESTA, Sistema político..., op. cit., pp. 387-388; J. SALAS, "Los poderes normativos de la Generalitat de Catalunya", R.E.V.L., núm. 205, enero-marzo, 1980, p. 24; J. TORNOS MAS, "Las competencias de la Generalitat en el Estatuto de Cataluña", R.E.V.L., núm. 205, enero-marzo, 1980, pp. 82-83.

- (139) Puesto que hay otros fuera del título VIII que atribuye sin duda competencias al Estado. Por citar dos solos, aunque significativos, ejemplos, recuérdese que la Constitución atribuye expresamente al Estado la facultad de planificar, mediante ley, la actividad económica general (art. 131.1), o el desarrollo mediante leyes orgánicas de los derechos fundamentales y de las libertades públicas (art. 81).
- (140) En igual sentido, L. COSCULLUELA, "La determinación constitucional...", cit., pp. 30-31; y L. VANDELLI, L'ordinamento..., op. cit., pp. 276-277 y 291-292.
- (141) L. COSCULLUELA, "La determinación constitucional...", cit., p. 31.
- (142) Ibídem.
- (143) L. VANDELLI, L'ordinamento..., op. cit., p. 292.
- (144) Ibídem.
- (145) F. MODERNE-P. BON, Les autonomies régionales..., op. cit., p. 109.
- (146) Ibídem.
- (147) Ibídem.
- (148) Ibídem.
- (149) Entre otros, véase, L. PAREJO, La prevalencia del Derecho estatal sobre el Regional, op. cit., pp. 82 ss.
- (150) Quizá los modelos típicos sean, respectivamente, el sistema regional italiano y el federalismo norteamericano. Y decimos que suele producirse así porque, en efecto, se cumple en el Estado regional italiano, pero pueden citarse casos de Federaciones (Venezuela, India, Canadá) en que las materias residuales se atribuyen a la Federación (véase Ch. DUPAND, "El Estado Federal en el Derecho positivo", cit., p. 184).

- (151) L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit, p. 377.
- (152) R. ENTRENA, Comentarios..., op. cit, p. 1612.
- (153) S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit, p. 24.
- (154) Recuerda COSCULLUELA que este texto fue elaborado por una comisión especial, integrada por los Secretarios Generales Técnicos de todos los Ministerios, coordinada por el Ministerio para las Regiones. Véanse las vicisitudes de su elaboración en su trabajo "La determinación constitucional...", cit, pp. 9-12.
- (155) En el mismo sentido, L. COSCULLUELA, "La determinación constitucional...", cit, p. 12; y L. PAREJO, La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional, op. cit, pp. 83-84.
- (156) Por eso, la lista no deja de presentar ciertas afinidades con la del art. 117 de la Constitución italiana, aunque como advierte O. ALZAGA (La Constitución española, op. cit, p. 863) o L. VANDELLI (L'ordinamento..., op. cit, pp. 286-287), salvando las distancias del tiempo, por ejemplo en materias como el ocio o el medio ambiente.
- (157) Un análisis concreto de cada una de las materias en E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit, pp. 162 a 170; S. MUÑOZ MACHADO, Derecho Público..., op. cit, I, pp.473 ss; J.M. QUINTANA, Las autonomías y el título VIII de la Constitución, op. cit, pp. 77-87, o L. VANDELLI, L'ordinamento..., op. cit, pp. 288-291. Son también destacables los trabajos relativos a materias concretas, especialmente las económicas: cfr. M. BASSOLS COMA, "Las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas en materia económica y el derecho a la libertad de empresa", (Comentario a la STC de 16 de noviembre de 1981), R.E.D.C., núm. 5, 1982, pp. 149-180; E. GARCIA DE ENTERRIA, "Reserva de competencias de las Comunidades Autónomas en política económica", en EL PAÍS, 15 de julio de 1979; S. MUÑOZ MACHADO, "Las competencias en materia económica del Estado y de las Comunidades Autónomas", en La distribución de las competencias económicas..., op. cit, pp. 309-387; E. RUILOBA SANTANA, "Las competencias económicas del Estado y de las comunidades autónomas ante el futuro ingreso de España en el Mercado Común europeo", en La distribución de las competencias económicas..., op. cit, pp. 391-482; J. GARCIA JAVALOYS, "Las autonomías regionales y la política económica", D.A., núm. 181, 1979, pp. 299 ss; J. TORNOS, "El proceso de distribución de las competencias económicas y la necesaria unidad de la política económica", R.E.D.A., núm. 29, abril-junio, 1981, pp. 319-328, D.A., núm. 189, pp. 295-306, y "La intervención de las Comunidades Autónomas en la economía", R.E.D.A., núm. 21, 1979, pp. 221-239; S. FONCILLAS, "El Estado de las autonomías y la unidad del sistema económico", Cuenta y Razón, invierno, 1981, núm. 1; C. MARTINEZ ESTERUELAS y otros, Estudios Jurídicos sobre el Estatuto Vasco, op. cit.; E. TORRES BERNIER, "Relaciones entre política económica estatal y regional", Rev. de Estudios Regionales, núm. 2, 1980, pp. 371-386; F. MODERNE-P. BON, Les autonomies régionales..., op. cit, pp. 108-125.

Asimismo, es bastante numerosa la bibliografía sobre las competencias financieras de las CCAA' cfr. J. DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBAN-

L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit., II, pp. 393-394; Ernesto ESEVEFRI, "Competencias legislativas en materia tributaria. Una posible causa de conflictos de competencia", en El Tribunal Constitucional, op. cit., I, pp. 927-957; A. FERNANDEZ CUEVAS, "El sistema normativo de las Comunidades Autónomas. Referencia particular a los aspectos financieros", en La Constitución española y las fuentes..., op. cit., II, pp. 805 ss; J. LASARTE ALVAREZ, "El principio de legalidad tributaria en el proyecto de Constitución", Rev. española de Derecho financiero, núm. 22, 1978; y "Potestad legislativa y poder tributario de las Comunidades Autónomas", en La Constitución española y las fuentes..., op. cit., II, pp. 1257 y Rev. Española de Derecho financiero, núm. 2, 1979; J. MARTIN QUERALT, "Potestades normativas de las Comunidades Autónomas en materia tributaria", en La Constitución española y las fuentes..., op. cit., II, pp. 1311 ss y "Fiscalidad y conflictos constitucionales positivos de competencias entre C.A.", en El Tribunal Constitucional, op. cit., II, pp. 1641-1666; J. PAMALLO, "Incidencia de la Constitución española...", cit; J. RINCON OLIVARES, "La Constitución y la legislación financiera territorial", en el vol. col. Hacienda y Constitución, op. cit; L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit, pp. 388-389; R. ACOSTA, "Las potestades de las entidades autónomas en materia financiera", Rev. de Estudios Regionales, núm. 2, 1980, pp. 301-338; C. ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA, "La armonización de las potestades tributarias regionales en España", D.A., núm. 189, enero-marzo, 1981, pp. 161-184; "La financiación de las Comunidades Autónomas vasca y catalana", Rev. Departamento de Derecho Político, U.N.E.D., núm. 5, 1979 - 1980, pp. 37-59; "Las Haciendas Regionales: condiciones y objetivos", Rev. de Estudios Regionales, núm. 4, julio-diciembre, 1979, pp. 141-160; L.M. CAZORIA PRIETO, "Incidencia de la nueva Constitución en la legislación territorial tributaria", en el vol. col. Hacienda y Constitución, op. cit, pp. 739 ss; y "Los principios constitucionales-financieros en el nuevo orden jurídico", en el vol. col. La Constitución española y las fuentes..., op. cit, I, pp. 497 ss.; J.J. Ferreiro LAPATZA, "La financiación de las autonomías", en La España de las Autonomías, op. cit, pp. 155-186; J. GARCIA AÑOVEROS, La Constitución española y las fuentes..., op. cit, pp. 2117 ss; C. GASOLIBA, "La financiación de las Autonomías en el marco de la Constitución", Libre Empresa, núm. 8, 1979; J.M. HUGUET y J. VILLALTA, "La financiación de las autonomías en el marco de la Constitución española", Rev. de Economía y Hacienda Local, núm. 25, enero-abril, 1979, pp. 41-69 (en catalán: Rev. Administració Pública, núm.2, diciembre, 1978); Informe de la Comisión de Expertos sobre financiación de las Comunidades Autónomas, Servicio Central de Publicaciones, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1981; I Jornadas de estudios socio-económicos de las Comunidades Autónomas, tomo I, Hacienda de las Comunidades, Granada, 1981; La financiación de las Comunidades Autónomas, D.A., núm. 181, monográfico, enero-marzo, 1979; J. LASARTE ALVAREZ, "La financiación de las Comunidades Autónomas", en D.A., núm 181, 1979, y Rev. de Estudios Regionales, núm. 1, 1979, pp. 475-470; J. LASARTE ALVAREZ y E. ESEVEFRI MARTÍNEZ, "Las Haciendas locales ante las autonomías", D.A., núm. 187, 1980, pp. 95-124; y Rev. de Estudios Regionales, núm. 2, 1980, pp. 629-650; J. LINARES MARTIN DE ROSALES, El régimen financiero de las Comunidades Autónomas, Diputación General de Aragón, Zaragoza, 1981; A. MARTIN ACERES, "La financiación de las Comunidades Autónomas", en VARIOS, Jornadas de estudios sobre autonomía y federalismo, op. cit; J. MARTIN QUERALT, "La institucionalización de la Hacienda en los futuros Estatutos de autonomía", Hacienda Pública Española, núm. 59, 1979;

A. MARTINEZ GENIQUE, "Financiación de los entes territoriales autónomos", en Estudios sobre el proyecto de Constitución, op. cit, pp. 619 ss; B. MEDEL CAMARA, "El sistema de ingresos tributarios de las Comunidades Autónomas: el proyecto de LOFCA y los Estatutos de Autonomía", Rev. de Estudios Regionales, núm. 2, 1980, pp. 515-548; E. MOLDES TEO, "Autonomía financiera de las regiones y solidaridad: perspectiva constitucional", Rev. de Derecho Financiero, núm. 144, 1979; J.L. MUÑOZ DEL CASTILLO, "Il finanziamento delle regioni in Spagna", Mezzogiorno d'Europa, núm. 4, octubre-diciembre, 1981, pp. 385-410; W.E. OATES, D.F. BRADFORD y G.F. BREAK, Financiación de las autonomías, H. Blume Ed., Madrid, 1979; A. ORTUÑO SALAZAR, "La autonomía financiera en el Estatuo de Autonomía de Cataluña", en VARIOS, El Estado y el sector público, Fundación del Hogar del Empleado, Madrid, 1981, pp. 59-64; C. PALAO TABOADA, La Hacienda Regional y el proyecto de Constitución, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Zaragoza, 1978; A. PEDROSA BELLO, "Principios de la Hacienda Regional", en Estudios sobre el proyecto de Constitución, op. cit, pp. 571 ss; J. RINCON OLIVARES, "La Constitución y la legislación financiera territorial", en el vol. col. Hacienda y Constitución, op. cit, pp. 697 ss; L. SANCHEZ SERRANO, "El poder tributario de las Comunidades Autónomas", Rev. Española de Derecho Financiero, núm. 29, enero-marzo, 1981; A. SERRANO DE TRIANA, "Sobre la financiación de las Comunidades Autónomas", R.E.D.A., núm. 29, abril-junio, 1981, pp. 329-355; J.V. SEVILLA SEGURA-F.M. FERNANDEZ MARUGAN, "La financiación de las autonomías en España: situación y perspectiva", en El Estado de las autonomías..., op. cit, CITEP, IV, p.1; E. SIMON ACOSTA, "La financiación de las regiones en función de los bienes y servicios de provisión regional", D.A., núm. 181, 1979, pp. 225-298; y "La proyectada autonomía financiera regional", en Estudios sobre el proyecto de Constitución, op. cit, pp. 589 ss.

Sobre materia laboral y seguridad social, puede verse M. ALONSO OLEA, Las fuentes del Derecho, en especial del Derecho del Trabajo según la Constitución, Civitas, Madrid, 1982; CASAS BAAMONDE, "Sistema de fuentes jurídico-laborales y Comunidades Autónomas", Civitas Rev. Española de Derecho del Trabajo, núm. 1, abril-junio, 1980; L.E. DE LA VILLA y A. DESDENTADO, "Delimitación de competencias Estado-Comunidades Autónomas en la Constitución española de 1978 (las relaciones laborales y la Seguridad Social)", en VARIOS, Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Constitución, C.E.C., Madrid, 1980; E. BORRAJO, "Distribución de las competencias entre el poder central y los poderes territoriales en materia de sanidad y seguridad social", RDPub, núms. 80-81, julio-diciembre, 1980, pp. 453 ss.

También la doctrina ha abordado diversos aspectos de las competencias autonómicas en materias de Derecho Privado; p. e., J. DELGADO ECHEVARRIA, "Los derechos civiles forales en la Constitución" en RAMIREZ y otros, Estudios..., op. cit, pp. 321-352; L. DIEZ PICAZO, "Constitución y fuentes del Derecho", en la Constitución española y las fuentes..., op. cit, I, pp. 653 ss., en especial pp. 657-658; P. DE ELIZALDE Y AYEERICH, "Prelación de normas civiles en el sistema de fuentes de las Comunidades Autónomas", en La Constitución española y las fuentes..., op. cit, II, pp. 727 ss; C. LASARTE, Autonomías y Derecho Privado en la Constitución española, Cuadernos Civitas, Madrid, 1980.

Sobre educación, entre otros, M.A. ARROYO GOMEZ, "La educación y la investigación: Comunidades Autónomas y Estado", en El Estado de las autonomías..., CITEP, op. cit, cap. II, p. 1; J.A. CONZALEZ CASANOVA, "Plurilingüismo y derecho a la educación en las Comunidades Autónomas en el marco de la Constitución española", en VARIOS, Jornadas de Estudios sobre autonomía y federalismo; A. NIETO, "Autonomía política y autonomía universitaria", Rev. Departamento de Derecho Político, U.N.E.D., núm. 5, 1979-1980, pp. 77-90; L. SANCHEZ AGESTA, "El Tribunal Constitucional y la libertad de enseñanza", A.B.C., 21-febrero-1981, p. 3 y "Las primeras sentencias del Tribunal Constitucional", cit; J.L. SIMON TOBALINA, El Estado autonómico y sus matices federales, op. cit, pp. 175-178; J. TORNOS MAS, "Las competencias de la Generalitat en el Estatuto de Cataluña", R. E. V.L., núm. 205, enero-marzo, 1980, pp. 23 ss.

Pueden también consultarse algunos trabajos en materia de policía y orden público; así, J.M. GIL ROBLES, La aventura de las autonomías, op. cit; F. MODERNE-P. BON, Les autonomies régionales..., op. cit, pp. 108-125; J. TORNOS MAS, "Las competencias de la Generalitat", op. cit, p. 78.

Sobre las competencias internacionales existe también una interesante bibliografía, a la que se hizo referencia en su momento (Véase, supra, parte especial, introducción, capítulo segundo, nota 43).

Finalmente, puede encontrarse trabajos que abordan aspectos muy concretos. Así, J. TORNOS MAS, "Las competencias de la Generalitat...", cit, pp. 73-75, sobre las competencias de las CCAA en materia de radio, televisión y prensa; S. MUÑOZ MACHADO, "La distribución de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales en materia de medio ambiente", D.A., núm. 190, extr., abril-junio, 1981, pp. 351-382; J.M. CHICO ORTIZ, "Competencias y atribuciones en materia de propiedad intelectual", en El Tribunal Constitucional, op. cit, I, pp. 671-694; y J. PAFOLS-R. ROMERO, "¿Hacia una política autonómica de la vivienda?", Información Comercial Española, núm. 548, abril, 1979, pp. 61-71.

- (158) En efecto, no han faltado tampoco los autores que han defendido fórmulas similares; así, E. ALVAREZ CONDE entiende que el art. 148.1 debiera haber dispuesto que "las Comunidades Autónomas asumirán competencias legislativas o reglamentarias, con carácter exclusivo o no en las siguientes materias:..." (Las Comunidades Autónomas..., op. cit, p. 160).
- (159) Véase L. PAREJO, La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional, op. cit, p. 64; y J. RAMALLO, "La incidencia de la Constitución española...", cit, p. 96.
- (160) Ni, por supuesto, toda la competencia sobre la materia. En el mismo sentido, R. ENTRENA, Comentarios..., op. cit, p. 1616; F. MODERNE-P. BON, Les autonomies régionales..., op. cit, p. 109.
- (161) J. DE ESTERAN, en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit, II, p. 386.

- (162) y no mínimas, como dicen algunos autores; v.g. F. MODERNE-P. BON, Les autonomías regionales..., op. cit, p. 109. En nuestro mismo sentido, por ejemplo, R. ENTRENA, Comentarios..., op. cit, pp. 1612 y 1616; M. MARTINEZ SOSPEDRA, Aproximación al Derecho Constitucional español..., op. cit, p. 106; L. PAREJO, La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional, op. cit, p. 84; J.M. QUINTANA, Las autonomías y el título VIII de la Constitución, op. cit, pp. 73 y 77-78.
- (163) Recuérdesse, que incluso, la lista del art. 148.1 figuraba como disposición adicional en el texto del proyecto constitucional aprobado por la Ponencia constituida en el Congreso. Sobre este carácter transitorio véase J.M. QUINTANA, Las autonomías y el título VIII de la Constitución, op. cit, pp. 73 y 77-78; L. PAREJO, La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional, op. cit, pp. 76-77; o L. VANDELLI, L'ordinamento..., op. cit, pp. 286. Por ejemplo, para QUINTANA, el art. 148.1 tiene "un mero valor transitorio, consistente en fijar el techo máximo inicial a alcanzar por las Comunidades Autónomas de régimen ordinario" (op. cit, p. 73). En igual sentido, Informe, p. 21
- (164) Y esa ha sido, en efecto, la propuesta de la Comisión de Expertos recogida en los Acuerdos político-administrativos y en los E. aprobados con posterioridad (véase, supra, notas, 108 y 109 del presente capítulo).
- (165) R.i 24/1982; B.O.E. núm. 153, 28-junio-1982.
- (166) STC 35/1982, de 14 de junio, cit, fund. jurídico 2, p.20. En el mismo sentido se manifiesta la mayoría de la Doctrina. Por ejemplo, J.M. QUINTANA, cuando cita las materias que en el art. 149.1 se atribuyen a la competencia exclusiva del Estado, (tanto legislación como ejecución); aquellas sobre las que se ejercen competencias concurrentes o compartidas entre el Estado y las CCAA; y las que corresponden a competencias residuales, a tenor del art. 149.3 (Las autonomías y el título VIII de la Constitución, op. cit, pp. 88 ss).

GARCIA DE ENTERRIA, por su parte, distingue cuatro categorías o grados de "exclusividad" ("La significación de las competencias exclusivas....", cit, pp. 83 ss).

1°. Competencias exclusivas absolutas, "que excluyen tanto la participación de las Comunidades Autónomas en su ordenación y en su gestión, como cualquier forma de transferencia o delegación en su favor que pudiese decidir unilateralmente el propio Estado, como alude el propio artículo 150.2, por no ser "por su propia naturaleza susceptibles de transferencia o delegación" (Ibidem, p. 83).

2°. Competencias exclusivas, "pero algunas de cuyas facultades pueden ser objeto de transferencia o delegación a las Comunidades Autónomas, en los términos del artículo 150.2" (Ibidem, p. 85).

3°. Competencias exclusivas que "según la previsión del propio artículo 149.1, admiten en su desarrollo y ejecución una parti-

cipación de las Comunidades Autónomas" (Ibídem, p. 86).

4°. Competencias exclusivas, que permiten competencias exclusivas autonómicas en un sector material concreto (como sucede respecto de la legislación civil, art. 149.1. 8º) o cuando los servicios no excedan del propio territorio de la CA (art. 149.1. 20º, 21º, 22º y 24º). (Ibídem, pp. 88 a 90).

En línea más tradicional se manifiestan M. MARTINEZ SOSPEDRA y L. AGUILO LUCIA (Lecciones de Derecho Constitucional, I, Derecho Autonómico, op. cit, pp. 100-101), cuando ofrecen la siguiente clasificación de las competencias contempladas en el art. 149:

a) Materias exclusivas del Estado, esto es, aquellas en que se atribuye la integridad de las competencias al Estado (Ibídem, p. 100).

b) Materias compartidas o susceptibles de ser compartidas, en diverso grado:

- competencia del Estado para fijar los principios y direcciones, y de las CA para establecer su desarrollo.

- competencia del Estado sobre la legislación y de la ejecución a las CA, incluyendo la "potestad reglamentaria", que habría de excluirse cuando la competencia asignada es sólo de "gestión".

- competencias concurrentes, en que pueden producirse indistintamente la presencia del poder central y de las CA (por ejemplo, la cultura) (Ibídem, p. 101).

(167) E. GARCIA DE ENTERRIA, "La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico", R.E.D.C., núm. 5, 1982, p. 64; S. MUÑOZ MACHADO, "La interpretación estatutaria del sistema constitucional de distribución de competencias", en Rev. Departamento de Derecho Político, U.N.E.D., núm. 5, 1979-1980, pp. 66 ss; y L. PAREJO, La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional, op. cit, pp. 77 ss.

(168) E. GARCIA DE ENTERRIA, "La significación de las competencias exclusivas...", cit, p. 71.

(169) Ibídem, p. 73.

(170) Ibídem.

(171) Ibídem, p. 74.

(172) Ibídem.

(173) Ibídem.

(174) Ibídem, p. 75.

- (175) Ibíd., pp. 76-77.
- (176) No se incluyen aquí las "materias" en que podría deducirse la competencia de la CA a partir del art. 149.1, a sensu contrario, cuando están expresamente recogidas en el art. 148.1. Es el caso de la investigación (arts. 148.1.17°/149.1.15°); sanidad interior (arts. 148.1.21°/149.1.16°); puertos de interés de la CA (arts. 148.1.6°/149.1.20°); ferrocarriles y carreteras que no sobrepasen el ámbito territorial de una CA (arts. 148.1.5°/149.1.21°); aprovechamientos hidráulicos (arts. 148.1.10°/149.1.22°); u obras públicas de interés de la CA (arts. 148.1.4°/149.1.24°).
- (177) G. PECES-BARBA considera que estas materias también pudieran ser asumidas desde el principio por las CCAA limitadas, pero concluye reconociendo que esa interpretación extensiva "es ciertamente forzada" (La Constitución española..., op. cit, p. 194).
- (178) L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit, p. 372. Este autor recuerda que "materias tan relevantes como el control del espacio aéreo o la regulación de los títulos profesionales se incluyeron (en la Constitución) a última hora en la discusión del Senado" (op. cit, p. 372).
- (179) Guy CARCASSONNE habla de "regionalización de geometría variable en el espacio" ("Les 'nationalites' dans la Constitution", en Pouvoirs, núm. 8, 1979, p. 13).
- (180) Como señalan acertadamente E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit, p. 177; R. ENTRENA, Comentarios..., op. cit, p. 1614; L. COSCULLUELA, "La determinación constitucional...", cit, p. 7; J. M. QUINTANA, Las autonomías y el título VIII de la Constitución, op. cit, p. 73; L. VANDELLI, L'ordinamento..., op. cit, p. 278; L. PAREJO, La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional, op. cit, p. 75. La misma opinión fue expuesta ya en los debates constitucionales por el entonces diputado de U.C.D. y catedrático de Derecho Administrativo MEILAN GIL (D.S.C., núm. 91, 16-junio-1978).
- (181) Como advierte J. DE ESTEBAN, puede haber materias que teniendo naturaleza estatal no han sido incluidas en la lista de materias exclusivas del Estado y por tanto pueden ser incluidas en los E., como está ya ocurriendo con las empresas públicas dependientes del I.N.I. (J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit, II, p. 386).
- (182) Sobre la cláusula residual puede verse E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit, pp. 154 y 176 ss; O. ALZAGA, La Constitución española..., op. cit, p. 871; J. DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit, II, pp. 385 y 386; T.R. FERNANDEZ, Curso..., op. cit, p. 260; P. SANTOLAYA MACHETTI-J. GARCIA ROCA, "Significado y alcance de la cláusula residual del art.149.3 de la Constitución española", Rev. Política Comparada, núm. 7, 1981 - 1982, pp. 167-179; C. MARTINEZ ESTERUELAS y otros, Estudios jurídicos sobre el Estatuto Vasco, op. cit, pp. 153 ss; J. RAMALLO, "Incidencia de la Constitución española...", cit, pp. 96 ss.

- (183) La Constitución española..., op. cit, p. 871.
- (184) T.R. FERNANDEZ, Curso..., op. cit, p. 260.
- (185) J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit, II, pp. 385-386.
- (186) C. MARTINEZ ESTERUELAS y otros, Estudios jurídicos sobre el Estatuto Vasco, op. cit, p. 153.
- (187) La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional, op. cit, p. 89.
- (187)^{bis} Véase R. MARTIN VILLA, "La democracia y el estado de las autonomías...", cit, p. 14.
- (188) Aunque aplicado ya el art. 150 a Valencia y Canarias.
- (189) En el mismo sentido, L. FAREJO, La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional, op. cit, pp. 84-85.
- (190) Por ejemplo, la Constitución española de 1931 comienza declarando que "son de la exclusiva competencia del Estado español la legislación y la ejecución directa" (art. 14) en las materias que se señalan a continuación. En el art. 15 se fijan las materias en que "corresponde al Estado español la legislación y podrá corresponder a las regiones autónomas la ejecución, en la medida de su capacidad política, a juicio de las Cortes". Finalmente, el art. 16 determina que "en las materias no comprendidas en los dos artículos anteriores podrán corresponder a la competencia de las regiones autónomas la legislación exclusiva y la ejecución directa, conforme a lo que dispongan los respectivos Estatutos aprobados por las Cortes". Por su parte, el art. 19 establece que "el Estado podrá fijar, por medio de una ley, aquellas bases a que habrán de ajustarse las disposiciones legislativas de las regiones autónomas ... En las materias reguladas por una ley de Bases de la República las regiones podrán estatuir lo pertinente, por ley o por ordenanza.

La Ley Fundamental de Bonn también nos ofrece referencias claras a la potestad legislativa de los Lander. Así, su art. 70 comienza declarando que "los Lander tienen la facultad legislativa en cuanto la presente Ley Fundamental no la confiera a la Federación". El art. 71 determina que "en el plano de la legislación exclusiva de la Federación, los Lander tienen la facultad de legislar únicamente en el caso y en la medida en que una ley federal los autorice expresamente para ello". Tratándose de legislación concurrente, precisa el art. 72.1 "los Lander tienen la facultad de legislar en tanto y en cuanto la Federación no haga uso de su facultad legislativa". No faltan tampoco referencias a leyes concretas de los Lander; así cuando se establece que "el régimen legal de los jueces de los Lander será regulado por leyes especiales de los Lander..." (art. 98.3), o que "mediante ley de un Land podrá conferirse a la Corte Constitucional Federal la decisión de litigios..." (art. 99) (Se utiliza la edición publicada por el Departamento de Prensa e Información del Gobierno Federal Alemán, 1971. Los subrayados son nuestros).

Por su parte, la Constitución italiana, al referirse a las regiones de Estatuto ordinario, es decir, las que disponen de un menor grado de autonomía, señala claramente que "la Región emanará normas legislativas" con los límites y en las materias que se señalan (art. 117). Más tarde, el texto constitucional contempla la organización institucional de las Regiones, estableciendo que "el Consejo Regional ejercerá las potestades legislativas... atribuidas a la Región..." (art. 121 segundo) y "el Presidente de la Junta... promulgará las leyes... regionales" (art. 121, último). Finalmente, al art. 127 está dedicado íntegramente al procedimiento de elaboración y aprobación de las leyes regionales. (Se utiliza la edición publicada por los Servicios de Informaciones y de la Propiedad Literaria de la Presidencia del Consejo de Ministros, Roma, 1976. Los subrayados son nuestros).

- (191) Y no faltan autores que aluden a esta tripartición de competencias para referirse a las competencias de las CCAA; así, J. DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit, II, p. 378.
- (192) Véase, supra, nota 138.
- (193) Sobre las competencias administrativas y reglamentarias pueden consultarse E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas op. cit, pp. 199-203; T. R. FERNANDEZ, Curso..., op. cit, I, pp. 287-292; M. BASSOLS COMA, "Las diversas manifestaciones de la potestad reglamentaria en la Constitución", en La Constitución española y las fuentes..., op. cit, I, espec, pp. 349-358, y "Las relaciones entre la Administración periférica del Estado y las Comunidades Autónomas en la Constitución", R.A.P., núm. 89, 1979; L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit, pp. 386-387; L. VANDELLI, L'ordinamento..., op. cit, pp. 357-358.
- (194) "Potestad legislativa del Estado y potestad reglamentaria autónoma de nacionalidades y regiones", en La Constitución española y las fuentes..., op. cit, II, pp. 1061 ss.
- (195) A. RUBIALES, "Las comunidades Autónomas: tipología y mapa territorial", cit, p. 135; T. R. FERNANDEZ, "La organización territorial del Estado...", cit, p. 351 (En este trabajo llega incluso a afirmar que los dos tipos de CCAA son niveles comunicados entre sí, no pudiendo pasarse del administrativo al político; cit, p. 352); G. TRUJILLO, "Federalismo y regionalismo...", cit, p. 23.
- (196) Pueden citarse, entre los autores que defienden este planteamiento, E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit, pp. 151-153; E. ARGULLOL, "Los límites de la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas", en La Constitución española y las fuentes, op. cit, I, pp. 230 ss.; J.L. CASTRO SOMOZA, "Las leyes de las Comunidades Autónomas en las Constituciones españolas de 1931 y 1978", en La Constitución española y las fuentes..., op. cit, I, pp. 464 ss; R. ENTRENA CUESTA, "La potestad legislativa de las Comunidades Autónomas", en La Constitución española y las fuentes..., op. cit, I, pp. 672-674; J. DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit, II, pp. 378-379; A. FERNANDEZ CUEVAS, "El sistema normativo de las Comunidades Autónomas. Referencia particular a los asuntos financieros, en La Constitución española y las fuentes..., op. cit, II, pp. 807-811; T. R. FERNANDEZ, Curso..., op. cit, pp. 266-267; A. GUAITA, "Las regiones españolas antes y después...", cit, p. 608; J. LASARTE ALVAREZ, "Potestad

legislativa y poder tributario de las Comunidades Autónomas", en La Constitución española y las fuentes..., cit, II, pp. 1258-1259; L. LOPEZ RODO, Las autonomías, encrucijada..., op. cit, pp. 88 ss; R. MAIZ SUAREZ, "La regulación constitucional del poder legislativo de las Comunidades Autónomas", RDPub, núm. 78, 1980, pp. 41 ss; G. PECES-BARBA, La Constitución española..., op. cit, pp. 193-201; L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit, pp. 377 ss; J. SERNA MASIA, "La potestad legislativa en la Constitución española", en La Constitución española y las fuentes..., op. cit, III, pp. 1948-1950; L. VANDELLI, L'ordinamento..., op. cit, pp. 304-306; F. MODERNE-P. BON, Les autonomies régionales..., op. cit, pp. 85-99.

- (197) As; i. E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit, p. 145; M. GERPE, "Las Comunidades Autónomas...", cit, p. 316; T. R. FERNANDEZ, Curso..., op. cit, p. 250; J. MARTIN QUERALT, "Potestades normativas de las Comunidades Autónomas en materia tributaria", en La Constitución española y las fuentes..., cit, ii, pp. 31 ss; L. SANCHEZ AGESTA, Comentario al artículo 2º de la Constitución (ej. mecanografiado); J.J. TORNE JUMENEZ, "Evolución normativa de la organización administrativa española (descentralización y autonomía) 1945-1978", en Anuario de Estudios Sociales y Jurídicos, VIII-IX, Escuela Social de Granada, 1979 - 1980, p. 440. El TC ha expuesto el mismo criterio en sus Sentencias de 2 de febrero y 14 de julio de 1981; véase, al respecto, infra, capítulo sobre potestades legislativas.
- (198) ALVAREZ CONDE dice que cabe competencia legislativa en la mayor parte de esas materias (Las Comunidades Autónomas, op. cit, p. 170).
- (199) Sobre este tema, véase S. MUÑOZ MACHADO, "La distribución de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales en materia de medio ambiente", cit.
- (200) Debe entenderse, en efecto, que tales facultades de desarrollo tienen naturaleza legislativa, puesto que la Constitución las distingue expresamente de las de ejecución, que también pertenecen a las CCAA. Dice, por eso, el art. 149.1.27º que corresponde al Estado la competencia para dictar las "normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión, y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución corresponden a las Comunidades Autónomas".
- (201) La Seguridad Social plantea un problema derivado de que la Constitución reserva al Estado la legislación básica y permite a las CCAA "la ejecución de sus servicios", lo que ha llevado a algunos autores a pensar que el desarrollo de aquella legislación básica corresponde únicamente al Estado. No obstante, la aplicación del principio "pro autonomía", que parece deducirse de la cláusula residual del art. 149.3, llevaría a la interpretación contraria: todo lo que la Constitución no reserva al Estado (y aquí sólo reserva la legislación básica) puede ser asumido por las CCAA en sus E. Sobre el tema pueden verse las referencias bibliográficas sobre competencias en materia de seguridad social contenidas en la nota 157 del presente capítulo.

- (202) En algunas materias habrá que estar a lo que dispongan las normas estatales; así, cuando se atribuye al Estado competencia para fijar el régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos (art. 149.1.26º) será la ordenación estatal la que asume todo ese "régimen" o posibilite algún tipo de intervención de las CCAA, lo que ciertamente no parece muy probable dada la indudable conexión del tema con la seguridad pública y la defensa del Estado, competencia de sus órganos centrales (arts. 97; 149.1.4º, 22º y 29º). Otro tanto cabe decir en materia aduanera y arancelaria; la Constitución reserva al Estado el "régimen aduanero y arancelario" (art. 149.1.10º) o de las comunicaciones, cuyo, "régimen general" corresponde al Estado (art. 149.1.21º).
- (203) Sobre el reparto concreto de competencias en materia laboral ha surgido ya una abundante JTC, destinada sobre todo a aclarar si la potestad reglamentaria se incluye en la legislación (es decir, corresponde a la competencia estatal) o en la ejecución (lo que supone atribuírsela a la competencia de las CCAA); es doctrina consolidada por el Tribunal que la "legislación" incluye la potestad reglamentaria general o de ejecución o desarrollo de la legislación; y en la "ejecución" se comprende la potestad reglamentaria de autoorganización o de organización de sus propios servicios. Abordan este tema, con esa solución, las Sentencias 18/1982, de 4 de mayo (C.p.c. núms. 220 y 230 de 1981, acumuladas, B.O.E. núm. 118, 18 de mayo de 1982); 35/1982, de 14 de junio (R.i. 24/1982; B.O.E. núm. 153, 28-junio-1982); 39/1982, de 30 de junio (C.p.c. núm. 36/1982; B.O.E. núm. 169, 16-julio-1982); S. 57/1982, de 27 de julio (C.p.c. núm. 392/1981; B.O.E. núm. 197, 18-agosto-1982). Para este tema puede verse, además de trabajos más generales sobre el sistema competencial, como las obras de MARTINEZ ESTERUELAS y otros, Estudios jurídicos sobre el Estatuto Vasco, op. o J.M. QUINTANA, Las autonomías y el título VIII de la Constitución, op. cit., la bibliografía específica señalada en la nota 157 del presente capítulo. La obra de M. ALONSO OLEA allí citada contiene jugosos comentarios de la jurisprudencia constitucional antes referida.
- (204) En este tema la Constitución atribuye al Estado "la legislación, ordenación y concesión" (art. 149.1.22º). Si las facultades de legislación y concesión parecen claras, no así ocurre con la de "ordenación", que abre al Estado la posibilidad de agotar todo el tratamiento del sector, o bien permitir a las CCAA ejercer algún tipo de facultades administrativas.
- (205) Véase STC 35/1.982, de 14 de junio (R.i. 24/1.982; B.O.E. núm. 154, 28 de junio de 1.982), fundamento jurídico 2, p. 20.
- (206) En el mismo sentido E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit., p. 170; y L. VANDELLI, L'Ordinamento..., op. cit., p. 86.
- (207) Sobre la cláusula residual véase, supra, nota 182 de este capítulo y su texto correspondiente.
- (208) En el mismo sentido J. LEGUINA VILLA, "Las Comunidades Autónomas", op. cit., p. 775; L. LOPEZ RODO, Las autonomías, enricijada..., op.cit.,

p. 86; R. ENTRENA, *Comentarios...*, op. cit., p. 1.615; S. MUÑOZ MACHADO, "la interpretación estatutaria del sistema constitucional de distribución de competencias", *Rev. Departamento de Derecho Político*, v. N.E.D., núm. 5, 1.979-1.980; p. 65; G. PÉCOSA-BARBA, *La Constitución española...*, op. cit., p. 194; L. SANCHEZ AGESTA, *Sistema político...*, op. cit., p. 370; L. VANDELLI, *L'ordinamento...*, op. cit., pp. 279 ss.; C. MARTINEZ ESTERUELAS y otros, *Estudios jurídicos sobre el Estatuto Vasco*, op. cit., p. 94.

La concurrencia competencial vendrá, en algunos casos, de lo que R. ENTRENA ha denominado "fuerza expansiva" de algunos de los apartados del art. 149.1, como 1º, 3º y 13º que -en su opinión- suponen un "apoderamiento global que, por una parte, permitirá al Estado legislar sobre materias que, en principio, estén atribuidas a la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas, y, por otra, precisamente por ello, será muy previsiblemente fuente de futuros conflictos" (*Comentarios...*, op. cit. 1.615).

- (209) L. SANCHEZ AGESTA, *Sistema político...*, op. cit., p. 378.
- (210) L. SANCHEZ AGESTA, *Sistema político...*, op. cit., p. 378.
- (211) Arts. 20.1.c EC; 14.1.c EV; 22.1.c EG.
- (212) L. SANCHEZ AGESTA, "El régimen autonómico como régimen de cooperación" cit. p.7.
- (213) Tal vez evitada si se hubiera adoptado la propuesta socialista de articulación de competencias; véase, *supra*, p.

Al carácter equívoco del concepto de competencia exclusiva y compartida se han referido ya el TC (S. 5/1.982, de 8 de febrero; R.i. núm. 234/1.981; BOE núm. 49, 26 febrero de 1.982) y los autores; v. g F. MODERNE-P. BON, para quienes puede haber compartición de materias (*Les autonomies regionales...*, op. cit., p. 110) o los comentarios de G. TRUJILLO, *L.U.A.P.A. y Constitución*, op. cit., pp. 105 ss.

- (214) Arts. 10 EV; 9 EC; 27 EG; 13 EA; 10 EAs; 22 ECant.
- (215) "Estudio preliminar", cit., p. 22.
- (216) T.R. FERNANDEZ critica duramente esta postura, resumiéndola en una frase: "lo blanco será negro, sin perjuicio de que sea blanco" (*Las leyes y el bloque de la constitucionalidad*, op. cit., p. 115. Véase también la exposición crítica del sistema estatutario en G. ARINO, "las autonomías: tres cuestiones cardinales", pp. 49 ss; y "El Estado de las autonomías: realidad política, interpretación jurídica...", cit. pp. 46 a 54. E. GARCIA DE ENTERRIA, "Estudio preliminar", cit. p. 28; J. I. LOPEZ GONZALEZ, en el vol. col. *Comentarios al Estatuto de Andalucía*, op. cit., p. 77 (este autor llega a calificar las fórmulas estatutarias de "falacia inútil" e "interpretación constitucional equívoca e injustificada"); S. MUÑOZ MACHADO, "Las competencias en materia económica...", cit., p. 341, y "la interpretación estatutaria...", cit., pp. 72-76;

- L. SANCHEZ AGESTA, "El régimen autonómico como régimen de cooperación", cit, p. 7; Informe..., p. 36.
- (217) "Estudio preliminar", cit, p. 28. Véase, infra, nota 228.
- (218) "El tema de las competencias", en la ob. col. Descentralización administrativa y organización política, op. cit., II, pp. 310 ss; "La interpretación del artículo 149.3 de la Constitución", en el vol. col. El Estado y el sector público en España, Fundación Hogar del Empleado, Madrid, 1.980; y "los poderes normativos de la Generalitat de Catalunya", en R.E.V.I., n°205, enero-marzo, 1.980, pp. 17 ss.
- (219) "Las competencias de la Generalitat en el Estatuto de Catalunya", en R.E.V.I., n°205, enero-marzo, 1.980, p. 71. Defienden la misma tesis C. CAMILLERY-C. GALIAY, "Le Statut d'Autonomie de la Catalogne", cit., pp. 1.036-1.037; y A. MILLAN, "Extensión de la competencia material de los órganos jurisdiccionales radicales en Cataluña en el orden contencioso-administrativo", R.E.D.A., n°27, octubre-diciembre, 1.980, pp. 65 ss.
- (220) J. SALAS, "Los poderes normativos...", cit. p. 17.
- (221) J. SALAS, "Los poderes normativos...", cit. p. 17.
- (222) J. SALAS, "La interpretación del art. 149.3 de la Constitución", cit. p. 47.
- (223) J. SALAS, "Los poderes normativos...", cit., p. 17.
- (224) J. SALAS, "Los poderes normativos...", cit, pp. 18-19.
- (225) La misma postura es defendida por J. TORNOS, A. MILLAN y G. CAMILLERY. GL GALIAY en las obras citadas en nota 26. Así, J. TORNOS, analizando el EC, distingue: a) Competencias exclusivas en sentido estricto (art. 9); b) Competencias concurrentes, cuando sobre una misma materia el Estado y la CA disponen de competencias distintas y con procedimientos independientes entre sí (art. 9.5); c) Competencias compartidas (art. 12 y los casos del art. 9 que se remiten a las bases estatales: 7, 8, 10, 16 y 19). Estas dos últimas no son incompatibles -dice- con su calificación estatutaria de "exclusivas", pues en aquéllas, tanto el Estado como las CCAA tienen competencia exclusiva sobre una parte de la materia, y en éstas el Estado la tiene exclusiva para dictar las "bases" y la CA para llevar a cabo la fase del entero procedimiento legislativo, consistente en su "desarrollo legislativo" ("las competencias de la Generalitat...", cit., p. 71).
- (226) Por ejemplo, S. MUÑOZ MACHADO, "Las competencias en materia económica...", cit., p. 339.
- (227) En concreto, se citan la seguridad social (art. 17.2, a y b); radio y televisión (art. 16.3 y disp. transitoria octava); y ordenación farmacéutica, posiblemente (art. 9.19) (J. SALAS, "Los poderes normativos...", cit. p. 22).
- (228) Una postura similar es defendida en el momento presente por GARCIA DE

ENTERRIA ("Las competencias exclusivas del Estado...", cit, pp. 86 ss), autor que, como sabemos, mantuvo inicialmente un criterio mucho más estricto (véase, supra, p.). En efecto, no sólo considera el ilustre administrativista que es legítimo hablar de competencia exclusiva del Estado cuando la Constitución admite expresamente una participación de las CCAA en el desarrollo y ejecución de la legislación estatal (ibídem, p. 86), sino que incluso admite la posibilidad de calificar de "exclusivas" tanto la competencia del Estado como de las CCAA, en los supuestos en que la Constitución atribuye a aquél la competencia para dictar las "bases", "legislación básica" o "normas básicas", permitiendo su desarrollo legislativo a las CCAA, es decir, lo que nosotros consideramos un caso típico de competencias compartidas, pues, a juicio de GARCIA DE ENTERRIA, "la calificación de exclusiva de la competencia estatal, que hace directamente la Constitución y que, en consecuencia, ninguna otra del ordenamiento puede contradecir, debe mantenerse referida al objeto que el texto constitucional precisa sin equívoco: "base", "legislación básica", "normas básicas" (Ibídem, p. 87). Por eso, sigue diciendo, es el objeto de la competencia "que normalmente no supone un agotamiento de la "materia", sino sólo de sus contenidos básicos, el que remite a una participación de la instancia autonómica para que toda su extensión pueda ser desarrollada. Esa participación da lugar a que pueda también hablarse de competencia compartida o participada, lo cual se entiende sin mengua de que en esa actuación conjunta el Estado mantenga la exclusividad en el grado de su participación, que es, además, el grado superior, respecto al cual la participación autonómica es necesariamente subordinada y derivativa" (Ibídem, p. 87).

Partiendo de esa consideración, intenta luego matizar aún más el tema, con el objeto visible de hacer compatibles las calificaciones constitucionales y estatutarias, y lo hace por el curioso expediente de atribuir distinto significado a las mismas palabras, según aparezcan en la Constitución o en los Estatutos. En efecto, el conocido autor afirma que "la calificación por los Estatutos como exclusivas de las respectivas Comunidades Autónomas de competencias que en el artículo 149.1 de la Constitución están calificadas como exclusivas del Estado; 1º la calificación estatutaria tiene, en rigor, una significación diferente que la que resulta de la calificación constitucional, aun utilizando ambos textos el mismo término, "exclusiva"; en la Constitución, como ya hemos notado, el término se utiliza en el sentido de competencias necesarias e inseparables del Estado, como una especificación de la cláusula de indivisibilidad de la nación española del artículo 2º, en tanto que en los Estatutos "exclusiva" quiere decir sólo "competencia propia", en el sentido del artículo 4º de la Ley de Procedimiento Administrativo; esa diferencia de significado... es lo único que permite hacer compatibles ambas calificaciones y, con ello, la constitucionalidad misma de los respectivos preceptos estatutarios, que en otro caso serían claramente nulos y sin efecto. 2º. Lo que en rigor quieren decir los Estatutos al atribuirse como propias esas competencias "sin perjuicio del artículo 149.1 de la Constitución" o fórmulas análogas, es una cosa sumamente simple: que asumen la totalidad del ámbito competencial que resta tras el respeto íntegro de las competencias exclusivas... que el texto constitucional reserva al Estado sobre la misma materia; se trata, pues, de una absorción íntegra de restos y nada más.

(En tal caso) la copartición de competencias en la gestión de una misma materia es... un hecho, ..., pero que no destruye... la calificación constitucional de la competencia propia del Estado como exclusiva y su significado profundo" (Ibídem, pp. 87-88; nota 33. Los subrayados son del propio autor citado). Por lo tanto, concluye el prestigioso profesor, es posible hablar "de las competencias autonómicas que se configuran como competencias de participación en aspectos de las competencias exclusivas... propias del Estado... No hay, por ello, frente a la afirmación frecuente, (por ejemplo, la de quien tal afirma) la menor contradicción entre esos dos términos, competencia exclusiva del Estado y participación autonómica en la gestión de algún aspecto de la misma" (Ibídem, p. 92. Los subrayados y la frase entre paréntesis son nuestras).

Como puede apreciarse se trata de una imaginativa propuesta que, a nuestro entender, desborda los propios términos del Derecho positivo, además de que, en última instancia, vacía de contenido los mismos conceptos constitucionales. Afirmar que una CA tiene competencia exclusiva sobre los aspectos de una materia no reservados al Estado es, sencillamente, no decir nada; de igual forma que en los supuestos en que la competencia total se reparte entre dos fases, legislación básica/desarrollo legislativo, atribuyendo cada una de ellas, respectivamente, al Estado y a las CCAA, si se considera que cada uno de estos entes tiene la competencia "exclusiva" sobre la correspondiente fase de la regulación, la apreciación resulta ociosa por lo evidente. En cualquier caso, el planteamiento supone minusvalorar el concepto de "competencia exclusiva", además de apartarse de la interpretación frecuente en el Derecho Comparado, a la que en ocasiones conviene acercarse, como, sin duda acertadamente, propuso el propio GARCIA DE ENTERRIA ("Estudio preliminar...", cit., p. 16).

- (229) "Las competencias en materia económica...", cit., p. 340. También en Derecho Público..., op. cit., I pp. 357-369.
- (230) En el sentido, dice, del art. 25.2. EC.
- (231) El ejemplo típico es el art. 73 de la Ley de Bonn.
- (232) Esta es, con matices la postura de los profesores GARCIA DE ENTERRIA y SANCHEZ AGESTA. Este admite que, en algún caso, las competencias pudieran considerarse, en parte como exclusivas de la Comunidad, y en parte, también, como exclusivas del Estado, "pero en casi todos los supuestos de cláusula de "sin perjuicio", como la del interés de la Comunidad o el "interés" del Estado, y... cuando el Estado se reserva las normas básicas, nos encontramos ante competencias concurrentes" ("El régimen autonómico como régimen de cooperación", cit., p. 7). Para GARCIA DE ENTERRIA "parece obvio precisar que no hay exclusividad si hay participación de los dos niveles en la regulación y en la gestión de una determinada materia... sean cual sean los términos utilizados por el art. 149 de la Constitución y por los Estatutos. Verba legis non sunt lex" (Estudio preliminar", p. 28). Estas tesis han tenido su reflejo en el Informe y en el proyecto de L.O.A.P.A. de forma radical, al disponerse que todas las materias enumeradas en el art. 149 son exclusivas del Es

tado o concurrentes, pero nunca exclusivas de las CCAA en el plano legislativo, aunque lo digan así los Estatutos (Informe, p. 47 y art. 4º proyecto L.O.A.P.A.); la misma idea en U. PAREJO, La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional, C.E.C., Madrid, 1.981, p. 91.

- (233) En igual sentido, E. GARCIA DE ENTERRIA, "Estudio preliminar", cit, p. 28; L. LOPEZ RODO, Las autonomías, encrucijada... op. cit., p. 86; C. MARTINEZ ESTERUELAS, F. DIEZ MORENO y J. SERNA MASIA, Estudios Jurídicos sobre el Estatuto Vasco, Madrid, 1.980, pp. 93 y 94; L. SANCHEZ AGESTA, "El régimen autonómico como régimen de cooperación", cit, p. 7.
- (234) Análogamente L. LOPEZ RODO, Las autonomías, encrucijada..., op. cit., p. 86.
- (235) S. MUÑOZ MACHADO, "Las competencias en materia económica...", cit., p. 341; y "La interpretación estatutaria...", cit, pp. 72-74.
- (236) V. g en el art. 9 EC. S. MUÑOZ MACHADO, "La competencia en materia económica...", cit, p. 341; y "La interpretación estatutaria...", cit, p. 72.
- (237) Avelino BLASCO, "Sobre el concepto de competencias exclusivas", R.E.D. A., nº29, abril-junio, 1.981, pp. 307-317. Esta tesis la aceptan autores como P. SANTOLAYA MACHETI y J. GARCIA ROCA, "Significado y alcance de la cláusula residual...", cit.
- (238) "Sobre el concepto de competencias exclusivas", cit., pp. 311 ss.
- (239) Ibidem, p. 314.
- (240) Ibidem, pp. 314-315.
- (241) Salvo que el precepto contraponga legislación y gestión (v. g art. 149.1.17º), en cuyo caso a la CA sólo puede corresponderle la competencia exclusiva de gestión o ejecución y al Estado le corresponden la competencia exclusiva de legislación y la de reglamentación (Ibidem, pp. 314-315).
- (242) Ibidem. p. 315.
- (243) Ibidem, p. 315.
- (244) Ibidem, p. 316.
- (245) Ibidem, p. 317.
- (246) Ibidem.
- (247) Ibidem y S. MUÑOZ MACHADO, "La interpretación estatutaria...", cit., p. 74. G. TRUJILLO, L.O.A.P.A. y Constitución, op. cit.
- (248) I. DE OTTO, "Prevalencia del Derecho estatal sobre el regional", R.E.D. C., nº2, 1.981, pp. 57-92.

- (249) Ibídem, p. 71.
- (250) Ibídem, p. 80
- (251) Ibídem,
- (252) G. ARIÑO, "Las autonomías; tres cuestiones cardinales", cit., pp. 52 ss.
- (253) Ibídem, p. 52
- (254) Ibídem, p. 54.
- (255) Ibídem, p. 56
- (256) L.O.A.P.A. y Constitución, op. cit., pp.101-108.
- (257) Ibídem, p. 104
- (258) Ibídem, pp. 105 a 109
- (259) Ibídem, p. 105
- (260) Ibídem, p. 108.
- (261) R.i 184/1.981; B.O.E. 28-noviembre-1.981, p. 2; R.i 234/1.981, B.O.E. núm. 49, 26-febrero- 1.982, p. 18, respectivamente.
- (262) C.p.c. 211 y 214/1.981; B.O.E. núm 69; 22-marzo-1.981, fundam. jurídico 3, p.4.
- (263) S. MUÑOZ MACHADO, "La jurisprudencia del TC sobre las potestades Legislativas de las CCAA", R.E.D.A., núm. 30, 1.981, p. 561.
- (264) C.p.c. 38/1.982; B.O.E. núm. 185, 4-agosto-1.982, fund. jurídico 2, p. 9.
- (265) R.i 234/1.981; B.O.E. núm. 49, 26-febrero-1.982, fund. jurídico 1º, p. 4; y C.p.c 38/1.982; B.O.E. núm. 185, 4-agosto-1.982, fund. jurícos 1 y 2, pp 8 y 9, respectivamente.
- (266) Véase T.R. FERNANDEZ, Curso..., op. cit., p. 267; E. GARCIA DE ENTERRIA, "Estudio preliminar" a La distribución de las competencias económicas..., op. cit., pp. 24-32; S. MUÑOZ MACHADO, "La interpretación estatutaria...", cit. pp. 61-76; L. SANCHEZ AGESTA, "El régimen autonómico como régimen de cooperación", YA, 21-diciembre- 1.979, p. 7. En igual sentido, el Informe..., pp. 34-38 y 45 ss.
- (267) Arts. 149.1.11º, 13º, 15º, 16º, 17º, 18º, 23º, 25º, 27º...; 150.1.
- (268) Art. 149.1.7º, 17º, 27º, 28º, 29º... Posiblemente también el 150.2.
- (269) Esta coordinación sería necesaria en la mayor parte de las materias

enumeradas en los art. 148.1 y 149.1, institucionalizándose en la figura de los delegados del Gobierno en las CCAA (art. 154). Véase el R.D. 2238/1.980, de 10 de octubre, por el que se regulan los Delegados del Gobierno en las CCAA (B.O.E. núm. 254, de 22-octubre-1.980), modificado por R.D. 739/1.981, de 24 de abril (B.O.E. núm. 99, de 25-abril-1.981). Sobre el tema ha surgido ya una abundante bibliografía monográfica; véase, por ejemplo, M. BASSOLS COMA, "Las relaciones entre la Administración periférica del Estado y las Comunidades Autónomas en la Constitución", R.A.P., núm. 89. 1.979; María Antonia CALVO GONZALEZ, "El Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas", Rev. Departamento de Derecho Político, UNED, 1.979-80, pp. 121-127; Diego CAMARA DEL PORTILLO, "La figura del delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas", R.E.V. L., núm. 210, abril-junio, 1.981, pp. 247-264; Fernando DIAZ DE LIAÑO y Antonio VALLES COPEIRO DEL VILLAR, "Notas para un estatuto del delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas", D.A., núm. 187, 1.980, pp. 45-94; Aquilino GONZALEZ HERNANDO, El delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas, Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, Col. Panorama 80, Madrid, 1.980; E. LINDE PANIAGUA, "El Delegado del Gobierno", D.A. núm. 182, 1.979, pp. 255-286; y La coordinación de las Administraciones Públicas en la Constitución española de 1.978, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Justicia, Madrid, 1.981; J. M. QUINTANA, Las autonomías y el título VIII de la Constitución, op. cit., pp. 135-138. J. SALAS, "Hacia una reestructuración de la Administración periférica del Estado", D.A. núm. 182, 1.979, pp. 221-254; E. SANTIN, "El delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas", El País, 28-marzo-1.980, p. 19; J.L. SIMON TOBALINA, El Estado autonómico y sus matices federales, op. cit. pp. 157-159 (importancia e imprecisa regulación).

- (270) En el mismo sentido F. MODERNE-P. BON, Les autonomies régionales..., op. cit., p. 116; J. M. QUINTANA, Las autonomías y el título VIII de la Constitución, op. cit., p. 77; o L. SANCHEZ AGESTA, Sistema Político..., op. cit., p. 380.
- (271) Véase J. DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit., II, p. 380.
- (272) A estas competencias reduce J. LEGUINA las exclusivas, entendiendo que todas las demás son compartidas a distinto nivel ("Las Comunidades Autónomas", cit. p. 777).
- (273) Algunos autores no las señalan; así, J. LEGUINA, "Las Comunidades Autónomas", cit. p. 778 mientras otros se limitan a afirmar que son escasas (F. MODERNE-P. BON, "Les autonomies régionales" op. cit., p. 116. Aunque su posibilidad constitucional es clara, según se dijo, el único autor que ha ensayado un cuadro general de esas competencias es, quizá, el profesor J. DE ESTEBAN, cfr. I. DE ESTEBAN y L. LOPEZ GUERRA, "El régimen constitucional español", 2, op. cit. pp. 386-387.
- (274) A. BLASCO, "Sobre el concepto de competencias exclusivas", cit., p. 315; M. MARTINEZ SOSPEDRA, Aproximación al Derecho Constitucional español..., op. cit., p. 105.

- (275) Como hacen notar acertadamente A. BLASCAO ("Sobre el concepto de competencias exclusivas", cit. p. 315.
- (276) Lo que T.R. FERNANDEZ llama "ámbitos materiales que la propia Constitución configura directamente como concurrentes o compartidos, aunque no emplee en ningún momento esas expresiones para calificarlos" (*Cursos...*, p. 268), pero que "implican, organizan o suponen una coincidencia de los dos órdenes de poderes sobre la misma materia" (*Curso...*, op. cit. p. 269.). Los limita a ese artículo R. ENTRENA (*Comentarios...*, op. cit., pp. 1616-16-20), S. MUÑOZ MACHADO (*Las potestades legislativas...*, op. cit., p. 93) y G. CAMILLER-G. GALIAY ("Le Statut d'Autonomie de la Catalogne", cit. p. 1037).
- (277) T.R. FERNANDEZ, *Curso...*, op. cit., p. 269.
- (278) L. PRIETO, en G. PECES-BARBA, con la colaboración de, *La Constitución española de 1.978...*, p. 126; T. R. FERNANDEZ, *Las leyes orgánicas y el bloque de la constitucionalidad*, op. cit., p. 118 y *Curso...*, op. cit., p. 269.
- (279) Más discutible es que el desarrollo de tal derecho exiga una ley orgánica, como dice T. R. FERNANDEZ (*Curso...*, p. 269), pues tal exigencia parece constitucionalmente reservada a los derechos y libertades regulados en los arts. 15 a 29, bajo el epígrafe común de "derechos fundamentales y libertades públicas", a que se refiere el art. 81.1.
- (280) Por todos, T. R. FERNANDEZ, *Curso...*, op., cit, p. 269.
- (281) Criterio defendido ya por un amplio sector doctrinal. Véase nota 236.
- (282) La doctrina ha ensayado ya múltiples fórmulas para sistematizar las competencias del Estado y de las CCAA. A continuación vamos a presentar algunas de las que estimamos más sugestivas; pero quede claro que se hace con un alcance modesto, poco más del meramente informativo. Ya se indicó al comienzo de este capítulo que nuestro objeto aquí no es el análisis exhaustivo del sistema de distribución de competencias, si no partir de él para abordar tareas más específicas. Eso justifica que las distintas concepciones apenas aparezcan esbozadas, sin valorar mínimamente su contenido.
- L. COSCULLUELA ("La determinación constitucional...", cit. pp. 9 ss) distingue dos niveles de competencias:
- a) Lista de materias del art. 148: competencias de las CA.
 - b) Lista de materias del art. 149: (pp. 25-29).
 - 1.- Competencias exclusivas del Estado.
 - A) Las relativas a materias vinculadas a la soberanía del Estado y, por tanto, intransferibles: 2º; 3º; 4º; 5º; 10º; 11º; 14º.

B) Competencias instrumentales (interés general o fines estatales), conexas con las relaciones internacionales, o por motivos políticos: 16°; 20°; 21°; 24°; 26°; 31°; y 32°.

2.- Competencias concurrentes o compartidas: 6°; 7°; 8°; 9°; 12°; 13°; 15°; 16°; 17°; 18°; 19°; 22°; 23°; 25°; 27°; 28°; 29°; 30°; y 149.2. A su vez, se distinguen varios subgrupos de materias (ibídem, pp. 29-30):

- 1) Corresponde al Estado competencias legislativas: ley marco o de principios.
- 2) Corresponde al Estado la competencia legislativa general y se atribuyen sectores específicos a la legislación de determinadas CCAA.
- 3) Corresponde al Estado la competencia legislativa exclusiva.
- 4) Corresponde al Estado las competencias de planificación o determinación de las bases de la política administrativa en el sector.
- 5) Corresponde al Estado la competencia de coordinación de las facultades que pueden corresponder a las CCAA.
- 6) Corresponde al Estado determinar el régimen económico de la gestión del servicio.
- 7) El Estado se reserva determinadas atribuciones de gestión, permitiendo que el resto pueda corresponder a las CCAA.
- 8) El Estado se reserva la titularidad del servicio para su gestión.

-- E. ALVAREZ CONDE (Las Comunidades Autónomas, op. cit, pp. 159-186) distingue:

1.- Competencias mínimas de las CCAA: art. 148.

2.- Competencias derivadas del art. 149.1:

- a) Materias en que corresponde la legislación y ejecución al Estado, sin ningún tipo de competencias de las CCAA (véase su lista en pp. 172).
- b) Materias en que se reconoce expresamente algún tipo de competencias de las CCAA, en ocasiones relacionadas con las competencias mínimas del 148.1: 149.1.6°, 7°, 17°, 18°, 19°, 23°, 27°, 28°, 29°; y 149.2.

c) Materias en que se reserva el Estado algún aspecto, pudiendo corresponder las demás competencias a las CCAA: ejercicio de derechos y cumplimiento de deberes constitucionales (1°); legislación mercantil, penal y penitenciaria (6°); propiedad intelectual e industrial (9°); ordenación de crédito, banca y seguros (11°); pesas y medidas (12°); planificación de la actividad económica (13°); sanidad y productos farmacéuticos (16°); administraciones públicas, contratos y concesiones administrativas (18°); expropiación forzosa (18°); régimen minero y energético (25°); y educación (30°). Para un estudio detallado de estas competencias a la luz de la Constitución y los E., ibídem, pp. 175-176).

3.- Competencias remanentes o residuales: art. 149.3 (Ibídem. pp. 177-178).

4.- Facultades atribuidas por los Cortes Generales: art. 150.1 (Ibídem, pp. 181-196).

- J. DE ESTEBAN, (en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit., II, pp. 381 ss) ofrece un cuadro completo de las competencias del Estado y de las CCAA que por su importancia merece ser destacado especialmente:

1.- Materias propias del Estado en cuanto conjunto de las instituciones generales o centrales:

1.1.- Materias de competencia exclusiva del Estado. Se trataría de materias derivadas del "ejercicio irrenunciable de la unidad de la soberanía" (p. 382). Son, pues, "materias... consustanciales al Estado y no es posible delegar ninguna competencia en su ejercicio" (p. 382): 149.1.2? 3° (con matices); 4°; 10°; 11°; 13°; 31°; y 32° (p. 382).

1.2.- Materias de competencia exclusiva del Estado, pero susceptibles de ser concurrentes. Son estas materias la Administración y organización de justicia; Hacienda General y Deuda Pública; Seguridad Pública; y relaciones internacionales, materias que "deberían entrar en el grupo anterior de materias indisociables de la soberanía estatal" (p. 382), pero que en nuestra Constitución "tienen una naturaleza especial que permite en algunos casos su ejercicio concurrente entre el Estado y las Comunidades Autónomas" (pp. 383-384).

1.3.- Materias de competencia exclusiva del Estado, pero delegables, en su caso a las CA, cuando así lo consideren las Cortes Generales por las técnicas del art. 150. y 2. La naturaleza de esas materias permite su delegación porque no quebrantaría la soberanía nacional, pero no pueden figurar en ningún caso en los E. de las CCAA (p. 385). A continuación, el profesor ESTEBAN enumera esas materias (p. 385).

- 1.4.- Materias no atribuidas ni al Estado por la Constitución, ni a las CCAA en sus E.. Según el art. 149.3, tales materias pasan a ser competencia del Estado (p. 305).
- 2.- Materias que pueden ser competencia exclusiva de las CCAA. En principio serían las materias enumeradas en el art. 148.1. Tras hacer algunas precisiones (pp. 386-387) se ofrece la lista de materias concretas (p. 387).
- 3.- Materias que pueden ser compartidas entre el Estado y las CCAA. (pp. 387-390). Estas materias -dice el profesor DE ESTEBAN- no las menciona la Constitución directamente, pero se deducen de los art. 148 y 149, y puede referirse al ámbito ejecutivo o reglamentario; al legislativo, o a ambos a la vez, distinguiéndose según el tipo de CA (p. 387).
 - 3.1.- Materias concurrentes para todas las CCAA, en que se comparte las competencias legislativas y ejecutivas. Son las contenidas en la lista de la p. 388.
 - 3.2.- Materias concurrentes para las CCAA que hayan accedido a la autonomía por la vía rápida o para todas las demás transcurridos cinco años. Se distinguen, a su vez, dos supuestos:
 - 3.2.1.- Materias cuya legislación compete al Estado y la ejecución puede ser competencia de las CCAA. Véase la lista de la p. 389.
 - 3.2.2.- Materias en que el Estado se reserva las bases y las CCAA pueden desarrollar legislativamente y ejecutar por sí mismas. Véase la lista en pp. 389-390.

Finalmente, se refiere a la "modificación de las competencias estatales por actos de voluntad estatal", al amparo del art. 150 de la Constitución (pp. 390-392), distinguiendo los siguientes supuestos:

- 1.- Ampliación de las competencias estatutarias:
 - 1.1.- La ampliación de competencias mediante leyes marco: art. 150.1 (pp. 390-391).
 - 1.2.- La ampliación de competencias mediante leyes orgánicas: art. 150.2 (pp. 391-392).
- 2.- Limitación o restricción de las competencias estatutarias: art. 150.3 (pp. 392-393).

- .- L. SANCHEZ AGESTA. (*Sistema político...*, op. cit., pp. 377-389). El profesor SANCHEZ AGESTA ofrece una síntesis sugestiva sobre la distribución de competencias en la Constitución, según el esquema siguiente:
- 1.- Las competencias normativas, con especial referencia a las competencias legislativas (pp. 377-380) y a las competencias normativas como competencias compartidas (pp. 380-384).
 - 2.- Las competencias extraordinarias: art. 150 (pp. 384-386).
 - 3.- Las competencias ejecutivas o administrativas (pp. 386-387).
 - 4.- Las competencias judiciales (pp. 387-388).
 - 5.- Competencias financieras (pp. 388-389).
- .- L. VANDELLI (*L'ordinamento...*, op. cit., pp. 279 a 285). El profesor italiano distingue:
- a) Las materias reservadas al Estado: art. 149:
 - .- Materias totalmente reservadas al Estado, como 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 10º, 11º y 14º.
 - .- Materias en que corresponde al Estado los principios fundamentales y puede corresponder una potestad legislativa regional de desarrollo (17º, 23º, 11º, 8º, 13º, 16º, 18º, 25º, 27º o 30º), como ocurre siempre que la Constitución se refiere a legislación básica, bases o normas básicas.
 - .- Materias en que corresponde la legislación al Estado y la ejecución puede corresponder a las CCAA: 7º o 9º.
 - .- Materias atribuidas en líneas generales al Estado, pero se prevé singulares reservas, excepciones o peculiares situaciones jurídicas: 8º; 19º (pesca marítima); 6º y 8º (especialidades derivadas del ordenamiento de las CCAA); o 29º (policía).
 - .- Materias peculiares, como la cultura (art. 149.2), como materia abierta a la iniciativa estatal y a la regional, dado su carácter de indivisible entre las instancias centrales y regionales (p. 285).
 - b) Las materias atribuibles a la competencia de las CCAA de segundo grado: art. 148.
- .- O. ALZAGA (*La Constitución española...*, op. cit., pp. 858-859) sintetiza así el sistema de distribución de competencias:
- 1) Competencias exclusivas del Estado, que a su vez pueden distinguirse entre transferibles e intransferibles; delegables e indelegables.

- 2) Competencias que en principio corresponden al Estado, pero que pueden ser objeto de delegación o transferencia: art. 149.1/150.2.
- 3) Competencias mínimas que pueden asumir las CCAA: art. 148.1.
- 4) Nivel medio de competencias en el que pueden moverse las CCAA: competencias del art. 148.1 + ampliación de las mismas (arts. 148.2 y 151.1) + competencias no atribuidas al Estado en el art. 149.1. (art. 143.3) + competencias atribuidas por el art. 150.1.
- 5) Nivel máximo de competencias alcanzable por las CCAA (art. 151): las competencias jurisdiccionales implícitas en la redacción de los párrafos 2º y 3º del art. 152 + todas las competencias del art. 148 + todas las competencias remanentes del art. 149.3 + competencias legislativas en el marco del art. 150.1 + competencias de titularidad estatal delegables o transferibles, no en el E., sino en Ley Orgánica específica (art. 150.2).

- M. BASSOLS COMA Y J. M. SERRANO ALBERCA ("El artículo 149 de la Constitución en relación con el artículo 150.2: ..." cit, pp. 38-40) clasifican así las competencias contenidas en el art. 149 de la Constitución:

- 1) Competencias exclusivas por razón de soberanía: nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo; relaciones internacionales; defensa y fuerzas armadas; administración de Justicia; régimen aduanero y arancelario; sistema monetario, divisas, cambio y convertibilidad, Hacienda General y Deuda del Estado.
- 2) Competencias exclusivas derivadas de las anteriores o en razón del interés general: Que a su vez pueden dividirse en varios grupos:
 - 1.- Supuestos en que la competencia estatal viene determinada en virtud del interés nacional: 20 y 21 (marina mercante y abanderamiento de buques, iluminación de costas y señales marítimas, puestos de interés general, control del espacio aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves; ferrocarriles y transportes terrestres que transcurren por el territorio de más de una CA, régimen general de comunidades, tráfico y circulación de vehículos de motor, correos y telecomunicaciones, cables aéreos, submarinos y radiocomunicación).
 - 2.- Supuestos en que la atribución al Estado se justifica por razones de índole internacional, de seguridad del Estado y de unidad jurídica y política del propio Estado: 16 (Sanidad exterior) 26 (Régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos); y 32 (autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum).
 - 3.- Competencias instrumentales definidas por la noción de interés general o internacional de la materia: 24 y 31.

3) Competencias concurrentes o compartidas.

- 1.- Concurrencia entre legislación marco del Estado, bases o principios y legislación y ejecución por la CA: 13, 15, 16, 17, 18, 23, 25, 27, 29, 30.
- 2.- Concurrencia entre legislación general y reserva de ciertos sectores específicos a la legislación de determinadas CCAA: 6, 8, 18.
- 3.- Concurrencia entre legislación exclusiva estatal y ejecución por las CCAA: 7, 9, 12, 17, 19, 28.

El interés de esta clasificación reside, especialmente, en delimitar las competencias del Estado que son intransferibles o indelegables, y las que son susceptibles de transferencia o delegación a las CCAA en virtud del art. 150.2, como señalaremos en su momento.

- (283) Por todos, L. COSCULLUELA, "La determinación constitucional...", cit. p. 30; M. GERBE, "Las Comunidades Autónomas...", cit., p. 318; J. LEGUINA VILLA, "Las Comunidades Autónomas", cit., p. 776; L. VANDELLI, L'ordinamento..., op. cit., p. 277. En general, sobre la instrumentación normativa del reparto de competencias, S. MUÑOZ MACHADO, Derecho Público..., op. cit., I, pp. 345-357.
- (284) En el mismo sentido, E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit., p. 170; F. MODERNE-P. BON, Les autonomies regionales..., op. cit., y L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit., p. 378.
- (285) La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional, op. cit., p. 81.
- (286) Por ejemplo, STC de 16 de noviembre de 1.981; R.i. núm. 814/1.981 (B.O. E. núm. 285, 28 de noviembre de 1.981) p. 9.
- (287) R.i núm. 189/80; B.O.E. núm. 47, 24 de febrero de 1.981, motivos cuarto y quinto pp. 21-24.
- (288) "La JTC sobre las potestades legislativas de las CCAA", cit., p. 555.
- (289) Ibídem.
- (290) B.O.E. núm. 47, de 24 de febrero de 1.981. Fundamento primero, p. 29.
- (291) Parece ser de la misma opinión G. ARIÑO, "El Estado de las autonomías realidad política...", cit., p. 112.
- (292) Todos los subrayados de las frases entrecomilladas son nuestros.
- (293) S. MUÑOZ MACHADO, "La JTC sobre las potestades legislativas de las CCAA", cit. p. 556.
- (294) Ibídem.

- (295) Como señala MUÑOZ MACHADO, no es cierto que "las competencias de las CCAA queden fijadas completamente en los Estatutos y no permitan una ulterior delimitación por leyes estatales" (Ibídem).
- (296) Ibídem.
- (297) C.p.c. núm. 181/1.981; B.O.E. núm. 137, 9 de junio 1.982.
- (298) Fundamento jurídico 3, p. 15. Los subrayados son nuestros.
- (299) "El Estado federal en el Derecho positivo", cit. p. 185.
- (300) A la insuficiencia de la Constitución, E. y L.O. de transferencia o de legación para delimitar enteramente las competencias, y la consiguiente necesidad de hacerlo por leyes ordinarias estatales se ha referido también T. R. FERNANDEZ, Las leyes orgánicas y el bloque de la constitucionalidad, Cuad. Civitas, Madrid, 1.981, pp. 105, y 119-120. En contra G. ARIÑO, para quien no se puede incluir, junto a la Constitución y los E., en el proceso de distribución de competencias todo tipo de normas con rango de ley ("El Estado de las autonomías: realidad política...", cit. p. 112).
- (301) S. MUÑOZ MACHADO, "La JTC sobre las potestades legislativas de las CCAA", cit., p. 557.
- (302) Arts. 10.32 EV y 9.13 EC: "La (CA) tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: ... Obras públicas que no tengan la calificación legal de interés general del Estado". Es, pues, evidente que será la ley estatal quien delimite definitivamente el ámbito de las obras públicas atribuidas a la competencia de las CCAA. Ibídem.
- (303) Ibídem. p. 557.
- (304) A esa función delimitadora de la ley estatal también se han referido las STC, citadas, de 14 de julio de 1.981 y 28 de julio de 1.981.
- (305) S. MUÑOZ MACHADO, "La JTC sobre las potestades legislativas de las CCAA", cit., p. 558. Para L. PAREJO la remisión a las leyes estatales del deslinde competencial del Estado y de las CCAA sitúa a tales leyes entre el Estatuto y la Constitución (La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional, op. cit., p. 79).
- (306) Las leyes orgánicas y el bloque de constitucionalidad, op. cit., p. 119.
- (307) Ibídem.
- (308) Inclusión que T.R. FERNANDEZ considera correcta (Las leyes orgánicas y el bloque de constitucionalidad. op. cit., pp. 119-120) y que rechaza G. ARIÑO ("La España de las autonomías: realidad política...", cit., p. 112).

- (309) C.p.c. 181/1.981; B.O.E. núm.137, 9 de junio de 1.982, fund. jurídico 2, p. 14.
- (310) En igual sentido T.R. FERNANDEZ, Las leyes orgánicas y el bloque de constitucionalidad, op. cit., p. 106.
- (311) Sobre este tema pueden verse G. ARIÑO, "El Estado de las autonomías realidad política...", cit. pp. 30-54, espec. pp. 46-54; y "Las autonomías: tres cuestiones cardinales", cit.; G. CAMILLERY-G. GALIAY, "Le Statut d'autonomie de Catalogne", cit.; J. HORTALA ARAU, "El Estatuto de Cataluña de 1.979: ámbito competencial" en La España de las autonomías, op. cit., pp. 409-480; J. I. LOPEZ GONZALEZ, en Comentarios al Estatuto de Andalucía, op. cit., pp. 73-139; L. LOPEZ RODO, Las autonomías, encrucijada..., op. cit., pp. 93 ss; C. MARTINEZ ESTERUELAS y otros Estudios Jurídicos sobre el Estatuto Vasco, op. cit., pp. 53-60; M. MARTINEZ SOSPEDRA-L. AGUILO LUCIA, Lecciones de Derecho Constitucional español. II. Derecho Autonómico, op. cit. pp. 149 ss; J. L. MEILAN GIL, El Estatuto Gallego, Ediciones Latinas, Madrid, 1.980; y "El Estatuto de autonomía para Galicia", en el vol. col. La España de las autonomías, op. cit., pp. 545-55; S. MUÑOZ MACHADO, "La interpretación estatutaria...", cit., pp. 62-76; E. ORDUÑA REBOLLO, Estudio preliminar y notas de Estatuto de Autonomía de Cataluña, Estatuto de Autonomía de Galicia, Estatuto de Autonomía para el País Vasco, Estatuto de Autonomía de Andalucía, Estatuto de Autonomía de Asturias, I.E.A.L., Madrid, desde 1.979; J. SALAS, "Los normativos de la Generalitat de Catalunya", cit.; E. SANCHEZ GOYANES, El sistema constitucional español, op., cit., pp. 266-287 (sólo sobre EV y EC); J. TORNOS MAS, "Las competencias de la Generalitat en el Estatuto de Cataluña", cit.; L. VANDELLI, L'ordinamento..., op. cit., pp. 293 ss. (sólo EV y EC, ampliado a otros en el apéndice a su traducción castellana El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas, I.E.A.L., Madrid, 1.982); C. VIVERPI SUNYER, Constitución, Conocimiento del ordenamiento constitucional, op., cit., pp. 100-102. (síntesis de las competencias en los EV y EC, sin comentarios).
- (312) El "maximalismo autonómico" de que habla LOPEZ RODO (Las autonomías, encrucijada..., op., cit., pp. 101 ss). En parecidos términos C. MARTINEZ ESTERUELAS y otros, Estudios Jurídicos sobre el Estatuto Vasco, op. cit., p. 58; y S. MUÑOZ MACHADO, "La interpretación estatutaria...", cit. pp. 65-66.
- (313) Arts. 10 EV; 9 y 12 EC; 27 y 30 EG; 13 y 18 EA; 10 EAs; 22 ECant.
- (314) Las mismas facultades se establecen en otros Estatutos; v. g en el EA. (art. 41.2); EAs (art. 10. Dos)
- (315) Arts. 26.1 EC; 21 EV; 38.1 EG; 10 EA.

Sobre este tema, puede verse I. DE OTTO, "La cláusula de prevalencia del Derecho Autonómico español", en vol. col. Jornadas de estudio sobre autonomía y federalismo (Aniversario de "El Colegio de México", Guadalajara), Centro de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos (CEILA). Fundación Ortega y Gasset, Madrid, 1.981; y "La prevalencia del derecho estatal sobre el derecho regional", cit., pp. 57-92; J. DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit., 2, pp. 395-397; L. PAREJO, La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional, op. cit., J. SALAS, "La interpretación del artículo 149.3 de la Constitución", cit., pp. 45-47. G. TRUJILLO, L.O.A.P.

A. y Constitución, op. cit., pp. 109-117. Véase, asimismo, Informe, pp. 46 ss.; y art. 4º proyecto L.O.A.P.A.

- (316) Arts. 25.2 EC; 20.4 EV; 37.2 EG; 10. Dos EAs; El ECant. parece restringir las competencias de ejecución a la potestad reglamentaria para la organización interna de los servicios, la administración y en su caso la inspección (art. 32.3).
- (317) Arts. 20.4 EV y 37.4 EG.
- (318) Arts. 25.2 EC y 41.3 EA.
- (319) Arts. 20.4 EV y 37.3 EG.
- (320) Arts. 25.2 EC; 37.3 EG; 41.4 Ea.
- (321) Arts. 27.1 EC; 22.1 EV; 35.1 EG; 21.1 EAs. El ECant. parece remitir el tema a la apreciación de las Cortes Generales (art. 30) y el EA le remite a "los supuestos, condiciones y requisitos que determine el Parlamento" (de Andalucía) (art. 72).
- (322) Art. 145.2 Const. y Estatutos (arts. cit. en nota 105).
- (323) Arts. 14.1.c EV; 20.1.c EC; 22.1.c EG. No lo señalan el EA (art. 49.1.c), EAs (art. 37.1.c) y ECant. (art. 42.1.b).
- (324) Arts. 11, 18.1 y 2.a, 19 EV; 10, 16, 17.1 y 2.a EC; 28, 33.1 y 2, 34 EG 15, 16, 18, 20.1 y 2.a EA.
- (325) Ejecución a cuyo contenido ya nos hemos referido.
- (326) Arts. 12.2.b y 3 EV; 11, 17.1.b y 3 EC; 29, 33.2 y 3 EG; 17, 20.2.b y 3 EA; 12 EA; 24 ECant.
- (327) Arts. 13, 14, 16, 17 y 34º, 36 EV; 13 y 14, 15 y 18 a 24 EC; 20 a 27 y 31 EG; 14, 19 y 47 a 53 EA.
- (328) Arts. 27,3 a 5 EC; 20.3 y 5 EV; 35.3 EG; 23 EA.
- (329) Esa es, en efecto, la posición doctrinal mayoritaria, aceptada en el tema educativo por el TC (v. g S. 6/1.982, de 22 de febrero, B.O.E. nº 69, 22 de marzo de 1.982).
- (330) Véase Acuerdos..., 3, pp. 19-20.
- (331) Algunos E., por cierto, establecen las diferentes clases de competencias muy nítidamente, en la propia denominación de los capítulos. Es el caso, por ejemplo, del ERI.
- (332) EAs, art. 10.1; ECant, art. 22; ERI, art. 8.1; EMU, art. 10.1; EAR, arts. 35.1 y 39; EC-M, art. 31.1; ECan, art. 29.

- (333) EAs, art. 10.2; ERi, art. 8º.2; EMu, art. 10.2; EAR, art. 35.2 y 39; EC-M, art. 31,2; ECan, arts. 29, in fine, y 39.2, que añade que cada una de esas facultades lo son "según proceda". El ECant y EVal no contienen previsiones específicas.
- (334) Por eso estos E. aclaran que esas facultades lo son "para el ejercicio de las competencias establecidas en el artículo 148 de la Constitución".
- (335) EAs, art. 11; ECant, art. 23; ERi, art.9; EMu, art. 11; EAR, art. 36.1; EC-M, art. 32; ECan, art. 32.
- (336) EAs, art. 12; ECant, art. 24; ERi, art. 10; EMu, art. 12.1; EAR, art. 36.2 y 4; EC-M, art. 33; ECan, art. 33.
- (337) EAs, art. 23.1/12; ECant, art. 24/32; ERi, art. 10; EMu, art. 12.1; EC-M, art. 33; ECan, art. 33.
- (338) ECant, art. 32.2.
- (339) EAs, arts. 39 y 41; ECant, art. 43; EMu, arts. 37 y 39; EAR, arts. 31.2 y 32; EC-M, arts. 25 a 27; ECan, arts. 27 y 28.
- (340) ECan, art. 30.
- (341) EAs, art. 8, segundo párrafo; ECant, art. 6, segundo; EMu, art. 12.1; EAR, art. 40; EC-M, arts. 7, segundo ; y 40.3; ECan, art. 37.
- (342) EAs, art. 17; ECant, art. 27; ERi, art. 13; EMu, art. 14; EC-M, art. 38.
- (343) EAs, art. 18; ECant, art. 26; ERi, art. 12; EMu, art. 16; EAR, art. 41; EC-M, art. 37.
- (344) Acuerdos..., 3, 3º, pp. 20-21.
- (345) Es decir, mediante los procedimientos previstos en el art. 150.1 y 2.
- (346) Acuerdos..., 3, 3º, pp. 20-21.
- (347) Es decir, mediante los procedimientos previstos en el art. 150.1 y 2.
- (348) En un curioso afán maximalista, el EVal llega a señalar que "la Generalidad Valenciana asume, además de las facultades y competencias comprendidas en el presente Estatuto, las que se hallen implícitamente comprendidas en aquéllas" (art. 28).
- (349) Acuerdos..., 3, 4º, p. 21.
- (350) Así ocurre cuando se atribuye a Navarra la "competencia exclusiva" sobre el "régimen estatutario de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral, respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos" (art. 49.1.b) o sobre "contratos y concesiones administrativas, respe

tando los principios esenciales de la legislación básica del Estado en la materia" (art. 49.1, d); "espacios naturales protegidos y tratamiento especial de zonas de montaña, de acuerdo con la legislación básica del Estado" (art. 50.1.d). Lo mismo ocurre en las materias económicas enunciadas en el art. 56.1, sobre las que se atribuye a la Comunidad Foral "competencia exclusiva" "de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y de la política monetaria, crediticia, bancaria y de seguros".

(351) Véase nota anterior.

(352) Véase, infra, título segundo, capítulo tercero.

(353) Esa interpretación de los E. conforme a la Constitución es consecuencia obvia de su supremacía jerárquica sobre el resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1 y 3), del que los E. de A forman parte (art. 147.1), como ha recordado el TC en S. núm. 18/1.982, de 4 de mayo (C.p.c. núms. 220 y 230, de 1.981; B.O.E. núm. 137, 7 de junio de 1.982, fund. jurídico 1, p. 23), que añade que "ello supone, entre otras posibles consecuencias, que el Estatuto de Autonomía, al igual que el resto del ordenamiento jurídico, debe ser interpretado siempre de conformidad con la Constitución, y que por ello los marcos competenciales que la Constitución establece no agotan su virtualidad en el momento de aprobación del Estatuto de autonomía, sino que continuarán siendo preceptos operativos en el momento de realizar la interpretación de los preceptos de éste a través de los cuales se realiza la asunción de competencias por la Comunidad Autónoma" (Ibídem). En igual sentido, E. GARCIA DE ENTERRIA, La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional, Madrid 1.981, pp. 95 ss; y "Las competencias exclusivas del Estado...", cit., p. 65. En general, sobre el tema de la articulación Constitución-Estatutos, su artículo "La primacía normativa del título VIII de la Constitución. Introducción al estudio del artículo 149 de la Constitución", en R.E.D.A. núm. 33, 1.982, pp. 277 y ss. Véase también en este capítulo lo nota 281 y texto y nota concordantes.

(354) F. DE ELIZALDE y AYMERICH, "Prelación de normas civiles en el sistema de fuentes de las Comunidades Autónomas", en La Constitución Española y las fuentes..., op. cit., II, p. 773. En parecido sentido se expresan otros autores, como M. MARTINEZ SOSPEDRA-L. AGUILO LUCIA, Lecciones de Derecho Constitucional español, II, Derecho Autonómico, op. cit., p. 102, al referirse a la "modificación parcial del sistema de competencias estatutarias"; o F. MODERNE-P. BON, cuando hablan de las "alteraciones eventuales del sistema de reparto de competencias" (Las autonomías regionales..., op. cit., p. 127).

(355) L. COSCULLUELA, "La determinación constitucional...", cit. p. 8.

(356) Sistema político..., op. cit., pp. 373-374.

(357) Para ALVAREZ CONDE, el art. 150 abre la posibilidad de una tercera lista de materias concurrentes entre el Estado y las CCAA, desvirtuando el aparente sistema de doble lista o enumeración bilateral, pudiendo el art. 150, a su juicio, "ser considerado como una técnica sustituto-

ria al sistema de triple lista, propugnado por algunas fuerzas políticas" (*Las Comunidades Autónomas*, op. cit., p. 156).

Otros autores ponen el acento en la trascendencia jurídico-política efectiva del art. 150. Así, para M. MARTINEZ SOSPEDRA Y L. AGUILO LUCIA su uso permitiría una "homogeneización del cuadro general de distribución de competencias, corrigiéndose de esta manera las posibles disfuncionalidades que puede producir el sistema de aprobación separada y sucesiva de Estatutos, unido al peculiar régimen de competencias estatutarias previsto en la Ley Fundamental" (*Lecciones de Derecho Constitucional, II, Derecho Autonómico*, op. cit., p. 102).

(358) Por ejemplo, M. GERPE, para quien el sistema es "bastante sistemático" ("*Las Comunidades Autónomas...*", cit, p. 317).

(359) A continuación señalamos, sin ánimo de exhaustividad, las opiniones vertidas por algunos autores sobre el sistema constitucional de reparto de competencias entre el Estado y las CCAA.

.- E. ALVAREZ CONDE resumía su posición en unos cuantos trazos:

- 1.- Sistema defectuoso, que no aclara si todas las CCAA poseen competencias legislativas propias, aunque se inclina por una respuesta afirmativa.
- 2.- No expresa las clases de potestad legislativa de las CCAA, ni la naturaleza (exclusiva o no) de las competencias de las CCAA, remitiendo ambas cuestiones a los E. de A.
- 3.- Conveniencia de que la Constitución hubiera aclarado las materias en que corresponda a las CCAA la legislación y ejecución exclusiva; ejecución; o desarrollo de la legislación estatal, expresando su esperanza de que lo resuelvan los E. de A.
- 4.- Asunción de competencias legislativas de forma escalonada: 1º) art. 148.1; 2º) arts. 149.3/148.2; 3º) Marco del art. 149.1; 4º) art. 150. 1 y 2. (*Las Comunidades Autónomas*, op. cit., p. 185).

.- L. COSCULLUELA, por su parte, considera el sistema como "deficiente en el orden técnico y poco claro en las intencionalidades políticas que persigue" ("La determinación constitucional..."? cit., p. 9) y en el recogido en *La Constitución española y las fuentes...*, op. cit., p. 540).

Una posición crítica es también la de T.R. FERNANDEZ cuando afirma: "el consenso logrado inicialmente en el seno de la Ponencia constitucional ha conseguido convertir en norma constitucional vigente un sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que no satisface a nadie, ni a políticos ni a expertos, que no responde a ningún modelo conocido, que no se ajusta al esquema técnico del Estado federal ni al del Estado regional, que carece de la imprescindible claridad y que ya desde ahora se revela

claramente insuficiente para garantizar unas relaciones razonables entre los sujetos en presencia" ("El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas", cit. p. 10).

- J. M. GIL ROBLES propone como sistema adecuado un sistema de amplia descentralización administrativa (La aventura de las autonomías, op. cit., p. 159; también, p. 233) que establezca la lista de competencias a que podrían acceder las regiones, atribuyendo todas las demás al Estado, con primacía de la competencia estatal sobre la de las regiones en caso de duda. En ese sentido, propone un sistema de reparto en tres listas.

- Competencias esenciales a los poderes centrales por estar vinculados con la soberanía.
- Competencias de los poderes públicos, pero que razones de eficacia aconsejan atribuir a las regiones.
- Competencias que suelen depender de los órganos supremos, pero que pueden ser también ejercidos por las entidades infrasoberanas en virtud de un derecho opcional; esto es, materias compartidas en base a los criterios de flexibilidad y prioridad de la competencia estatal en caso de conflicto.

Tras alabar el art. 72 de la Ley de Bonn (ibídem, p. 237) el ilustre constitucionalista y político hace la crítica del sistema constitucional (ibídem, p. 159), sobre la base de:

- Atribución a los entes autonómicos de amplísimas atribuciones en materias que, de hecho, se interfieren con los intereses generales.
- "El artículo 149 de la Constitución es uno de los que encierra más numerosos y graves equívocos" (ibídem, p. 97).
- Posibilidad de ampliación competencial transcurridos cinco años, lo que supone "el olvido o el desconocimiento absoluto de que la marcha de la vida moderna aumenta, de un modo necesario, el ámbito de las competencias estatales", como indican los "implied powers" de la jurisprudencia de los E.E.U.U., Estado inequívocamente federal (ibídem, p. 159).
- Los problemas derivados de esas ampliaciones no fueron resueltos por los constituyentes, que les remitieron a comisiones paritarias o nuevas leyes elaboradas en el Parlamento (ibídem, p. 160).

Para J. LEGUINA, se trata de un "sistema de distribución de competencias deliberadamente ambiguo y, en buena medida, confuso e impreciso, lo que probablemente denota la escasa confianza depositada en el propio modelo de Estado regional como solución estable al problema de la distribución territorial del poder político" ("Las Comunidades Autónomas", cit. p. 774), paralelo a la "voluntad política de no dejar 'atado' el tema competencial, de apostar por la in

inconcreción y la ausencia de rigidez, con el fin de permitir un uso flexible de la autonomía política por cada comunidad regional o nacional, más en función de su propia voluntad autonómica que una partición rígida de competencias entre el Estado y aquéllas a través de un sistema de listas" (*Ibíd.*, p. 775) R. MARTIN considera que el título VIII "adolece, por una parte, de una complejidad innecesaria, y, por otra, de una defectuosa delimitación de las competencias Estado-CA" ("La democracia y el Estado de las autonomías..." cit., p. 121).

En parecidos términos, F. MODERNE-P. BON caracteriza el sistema al Sistema constitucional de reparto de competencias de ambiguo y flexible, indeterminado en sus fórmulas (*Les autonomies regionales...*, op. cit. p. 108) y difuso (*Ibíd.*, p. 114. Todos los subrayados son nuestros); "la ambigüedad -señalan- aparece ya con la libertad de maniobra de que disponen las Comunidades Autónomas en la selección de sus propias competencias; el sistema está caracterizado por una muy grande flexibilidad" (*Ibíd.*, p. 108; también p. 118); lo que, a su juicio, supone riesgos que nadie puede medir de antemano (*Ibíd.*, p. 109). Su conclusión tiene ciertos ribetes de dramatismo: "España hace una apuesta sobre su futuro y el de sus regiones, y no está segura de ganarla" (*Ibíd.*, p. 109).

Siguiendo en la misma línea, L. PAREJO considera que se trata de un sistema "técnicamente deficiente, frecuentemente contradictorio y claramente ambiguo", en el que "no se ofrece un cuadro sistemático y acabado de la distribución de competencias, sino todo lo más, los criterios y principios (a menudo incoherentes entre sí) para la determinación del reparto competencial" (*La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional*, op. cit., p. 75).

Más breve es A. RUBIALES cuando entiende que la distribución de competencias es uno de los temas "más complicados y menos conseguidos del texto" constitucional ("Las Comunidades Autónomas: tipología y mapa territorial", cit. p., 184).

Finalmente, L. VANDELLI, por su parte, entiende que el sistema, en general, constituye una vía intrincada y se basa en el reenvío en la medida más amplia posible de la definición del sistema a las opciones futuras (Estatutos, Leyes orgánicas, Leyes ordinarias), confiriendo al modelo el máximo grado de elasticidad y adaptabilidad, pero también de diferenciación e incertidumbre (*L'ordinamento...*, op. cit., p. 292. Los subrayados son nuestros), incluso con repercusiones sobre la reestructuración del Estado por la ausencia de un mínimo ámbito común de materias en todas las CCAA (*Ibíd.*, p. 293).



TP
1985
059-II

José Antonio Alonso de Antonio



* 5 3 0 9 8 6 8 1 7 4 *
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE

x-53-361047-7

LA ORGANIZACION TERRITORIAL DEL ESTADO
EN LA CONSTITUCION ESPAÑOLA DE 1978
(El sistema de distribución de competencias legislativas
entre el Estado y las Comunidades Autónomas
como técnica jurídica garantizadora del principio de solidaridad)
TOMO II

Departamento de Derecho Político
Facultad de Derecho
Universidad Complutense de Madrid
1985



BIBLIOTECA

Colección Tesis Doctorales. Nº

59/85

© José Antonio Alonso de Antonio
Edita e imprime la Editorial de la Universidad
Complutense de Madrid. Servicio de Reprografía
Noviciado, 3 28015 Madrid
Madrid, 1985
Xerox 9400 X 721
Depósito Legal: M-10939-1985

JOSE ANTONIO ALONSO DE ANTONIO

LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1.978. (EL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS LEGISLATIVAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS COMO TÉCNICA JURÍDICA GARANTIZADORA DEL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD).

II

FACULTAD DE DERECHO.-
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
DEPARTAMENTO DE DERECHO POLITICO.
Madrid, Mayo de 1.983

TESIS DIRIGIDA POR EL EXCMO. Sr. Don
Luis Sánchez Agesta,
Catedrático de Derecho Político.

CAPITULO SEGUNDO

LAS COMPETENCIAS LEGISLATIVAS DE LAS CCAA.

I. LA EXISTENCIA CONSTITUCIONAL DE COMPETENCIAS LEGISLATIVAS DE LAS CCAA. RAZONES.- LOS TIPOS DE CCAA Y LA POTESTAD LEGISLATIVA.

Como es evidente, la primera pregunta que debe responderse a la hora de analizar el tema de las competencias legislativas de las CCAA es la de su misma posibilidad constitucional. La respuesta no es baladí. Al contrario; como ya se ha dicho reiteradamente, es opinión unánime de la Doctrina (1) -por cierto- compartida por algunos TC extranjeros, como la Corte constitucional italiana (2), y el nuestro mismo (3) -que la potestad legislativa es el instrumento o contenido esencial de la autonomía política, diferenciándola netamente de la mera descentralización administrativa. Por eso todas las Constituciones de los Estados territorialmente descentralizados la establecen expresamente, en mayor o menor grado según el tipo o intensidad de la descentralización; así ocurrió en la Constitución española de 1931 (art. 16) (4), y sucede hoy en Constituciones como la italiana de 1947 (art. 117) (5) o la alemana federal (arts. 70 ss.) (6), por citar unos ejemplos. No ocurre así en la Constitución española vigente, pues, a diferencia de las fórmulas previstas en algunos de sus proyectos (7), no hay en ella ninguna declaración expresa e inequívoca de la potestad legislativa de las CCAA circunstancia notable sobre la que han llamado la atención todos los autores (8). Ante tal omisión del texto fundamental, se produjo una viva polémica doctrinal sobre la cuestión, polémica que tuvo especial intensidad entre los primeros comentaristas constitucionales, pues en la actualidad la corriente doctrinal mayoritaria se ha inclinado sin reservas en favor de la posibilidad constitucional de la potestad legislativa de las CCAA, criterio asentado en las normas de desarrollo de la Constitución, especialmente de los Estatutos de autonomía y la L.O.T.C., y defendido abiertamente por el TC. En todo caso conviene profundizar algo más en el tema.

1.- Las posiciones doctrinales sobre la posibilidad constitucional de las competencias legislativas de las CCAA.

Ante la falta en la Constitución de una declaración terminante de reconocimiento a las CCAA de potestades legislativas, existen diferentes postulados en la doctrina.

En primer lugar, la tesis más restrictiva, defendida especialmente por GONZALEZ NAVARRO (9); según la cual ninguna CA tiene competencia legislativa, sino meramente reglamentaria (Reglamentos Autónomos). Sin llegar a esta fórmula extrema, no faltan los autores que defienden con muchas reticencias la existencia constitucional de potestad legislativa de las CCAA; es el caso, por ejemplo, de F. DIEZ MORENO(10), quien tras hacerse eco de la vieja tesis de la contradicción entre la ley estatal como expresión de la soberanía y la ley regional como expresión de la autonomía, afirma que no hay en la Constitución un precepto expreso que atribuya poder legislativo a las CCAA, rechazando algunas interpretaciones en tal sentido (11). Y si bien considera que esa omisión puede salvarse por interpretación sistemática de los preceptos constitucionales, por vía indirecta de alusiones o referencias contenidas en otros preceptos cuyo objeto no es precisamente atribuir tales facultades, reconociendo que el reconocimiento de esa potestad legislativa está avalado por razones doctrinales y la atribución expresa que realizan los E. de autonomía, termina insistiendo en su reserva inicial; al sostener que el TC podría declarar la inconstitucionalidad de un E. por establecer la potestad legislativa de la CA, o al menos pronunciarse sobre el tema, al abordar el primer recurso o la primera cuestión contra una ley de una CA (12).

En segundo término, una tesis intermedia (T.R. FERNANDEZ, A. RUBIALES, G. TRUJILLO) (13) considera que sólo las CCAA plenas tienen reconocidas potestad legislativa, mientras que a las demás sólo corresponde potestad administrativa.

Finalmente, la opinión abrumadoramente mayoritaria -y

parece que la más ajustada a los términos literales y al espíritu de la Constitución- estima que determinados indicios o presunciones permiten llegar a la conclusión de que las CCAA plenas gozan constitucionalmente de potestad legislativa, y las demás pueden o no disponer de ella, pues, ante la ausencia de prohibición expresa de la Constitución, corresponde a los Estatutos asumirla o no, no faltando incluso las razones para pensar que la regulación de algunas de las materias atribuidas en el art. 148.1 a esas Comunidades, exigirá facultades de naturaleza legislativa (14). Vamos a analizar, pues, los argumentos constitucionales que pueden esgrimirse en favor de este planteamiento.

En primer lugar, no cabe duda de que la Constitución prevé la potestad legislativa de las CA, en términos generales:

- El art. 66.2 establece que las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, expresión ésta que, sin la claridad de la utilizada en el Anteproyecto, puede interpretarse en el sentido de permitir la potestad legislativa, bien porque se de al término "Estado" su significado estricto (poder central), o bien porque aun concibiéndole como la totalidad de poderes públicos (poder central, entidades autónomas...), no identifica la producción legislativa con el monopolio estatal. En suma, cabría potestad legislativa fuera del Estado o ejercida por las entidades territoriales que le componen (15).

- El art. 150.1 prevé expresamente que las Cortes Generales, en materia de competencia estatal, puedan atribuir a todas o alguna de las CCAA la facultad de dictar normas legislativas, en el marco fijado por la ley estatal. Es claro, pues, que la Constitución permite expresamente una potestad legislativa autonómica, aunque ciertamente en este caso lo sea como complementaria de la estatal.

- El art. 149.3 se refiere explícitamente a las normas de las CCAA y a su Derecho, términos que si bien no aclaran rotundamente la naturaleza jurídica del ordenamiento autonómico, sí son lo suficientemente amplios como para incluir las normas legislativas.

- El art. 150.3 contempla las leyes de armonización como instrumento del Estado para "establecer los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la exclusiva competencia de éstas". Si, como decíamos en el apartado anterior el término utilizado no es en absoluto preciso, parece que el exigir una ley estatal para armonizar "disposiciones normativas" de las CCAA obedece a que éstas puedan tener también rango legislativo. Y que incluso podría tratarse de competencias legislativas exclusivas, puesto que tratándose de competencias compartidas, no sería necesario una ley de armonización, toda vez que su objetivo se lograría con la ley marco o básica estatal ordinaria.

- El importante art. 153.a) no deja dudas sobre que los órganos de las CA pueden dictar "disposiciones normativas con fuerza de ley", cuyo control encomienda, en concordancia con las leyes del Estado, al TC (16).

- El art. 156.1 reconoce el principio de la autonomía financiera de las CCAA que, entre otras facultades, supone la creación de impuestos propios (art. 157.1.b), que deberá hacerse, por aplicación analógica del art. 133.1, mediante una ley (17) (18).

A la vista de las consideraciones que anteceden puede, pues, concluirse que el texto constitucional no impone, en términos generales, a las CCAA el ejercicio de potestades legislativas,

por lo demás, en congruencia con el principio de voluntariedad , que -como hemos dicho repetidas veces- informa toda la organización territorial del Estado. Pero permite que, en uso de ese principio, la ejerzan, estableciendo incluso determinadas previsiones para tal hipótesis; por ejemplo, en materia de control de constitucionalidad (art. 153.a). De todas formas, si lo anterior parece válido en general para todas las CCAA, debe matizarse el supuesto de las Comunidades de autonomía plena y el de las Comunidades de autonomía limitada:

a) Comunidades de autonomía plena.

La Constitución añade algunas consideraciones adicionales con respecto a las CCAA plenas de notable trascendencia.

- La organización institucional de esas CCAA ha de contar necesariamente con una Asamblea Legislativa (art. 142.1) (Se basará en... ", señala imperativamente el precepto constitucional). Ciertamente que la Constitución no establece las funciones de esa Asamblea, al contrario de los demás órganos (Consejo de Gobierno y Presidente), salvo la del control del órgano ejecutivo, referencia significativa, pues es legítimo entender que los constituyentes no han considerado necesario aludir a la función legislativa, incorporada a su propia denominación. Función legislativa y función de control son, además, las funciones típicas de las Asambleas parlamentarias en todo Estado y el esquema organizativo de las CCAA plenas guarda indudables analogías con la organización estatal.

- El art. 149.1, que enumera las competencias del Estado, deja a salvo en muchas de las materias que contempla, bien directamente o indirectamente por aplicación de la cláusula de residualidad del art. 149.3, la facultad de estas CCAA de asumir inmediatamente en sus E. la facultad del desarrollo legislativo de la legislación básica del Estado (v.g. en los apartados 6a, 17a, 18a, 23a, 25a, 27a...).

- Si decimos que, en general, la Constitución prevee la posible existencia de potestad legislativa de las CCAA, parece obvio que ésta debe corresponder ante todo a las CCAA de autonomía plena, que agotan el máximo grado de autogobierno permitido constitucionalmente.

b) Comunidades de autonomía limitada.

Por lo que respecta a las CCAA limitadas la situación es menos clara, pues el silencio constitucional es aquí total, especialmente la falta de pautas sobre el esquema institucional. No hay, en efecto, ninguna declaración sobre la existencia de un órgano legislativo paralelo a la contenida en el antes citado art. 152.1. Evidentemente esa razón llevó a algunos autores a negar a estas CCAA la potestad legislativa, atribuyéndolas el carácter de una simple descentralización administrativa; por esa vía, se llegó a afirmar en un primer momento que era precisamente la titularidad o no de potestad legislativa la nota distintiva de las CCAA de autonomía limitada y plena (20), e incluso que se trataba de dos niveles de autonomía radicalmente separados, de forma que no era posible el paso de la autonomía limitada a la autonomía plena (21). Creemos, no obstante, que tales planteamientos no se ajustan ni a la letra ni al espíritu de la Constitución (22).

- No existe en el texto constitucional ninguna prohibición expresa y formal para que las CCAA de autonomía limitada dispongan de potestades legislativas, por lo que en principio todas las consideraciones genéricas que anteriormente hacíamos son perfectamente aplicables a este tipo de CA, máximo cuando la propia Constitución consagra los principios de igualdad (art. 1º) (23) y la prohibición de discriminaciones (art. 138.2). Por lo demás, la posible desigualdad entre los tipos de CCAA no se configura constitucionalmente como desigualdades permanentes, sino tan sólo como la posibilidad de distinta rapidez en el acceso a los máximos niveles de autonomía (24), lo que indica que no existe una radical distinción entre esos tipos autonómicos, ni pueden éstos conside-

rarse compartimentos estancos e incommunicables. La mejor prueba de ello es el art. 148.2 de la Constitución, que posibilita a las CCAA limitadas, transcurridos cinco años y previa reforma de los Estatutos, ampliar sus competencias "dentro del marco establecido en el artículo 149", referencia esta última que, entre otras cosas, permitiría a las CCAA limitadas, en ese segundo momento de su autonomía, asumir las competencias de desarrollo legislativo que ese art. 149 atribuye desde el primer momento a las Comunidades de autonomía plena (25).

- Algunas de las materias atribuibles a la competencia de las CCAA, según el art. 148.1, parecen aconsejar la disponibilidad de facultades legislativas; por ejemplo, la organización de las instituciones de autogobierno (art. 148.1.1a); o la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (art. 148.1.3a).

- Si según el art. 150.1, como luego se precisará, todas las CCAA pueden ejercer competencias legislativas en materias de competencia estatal, en los términos que este precepto establece, parece que con mayor razón podrán ostentarlas sobre materias propias o reservadas a su exclusiva competencia (26).

- La potestad legislativa es un instrumento de autogobierno que permite a los entes que la poseen establecer una orientación política distinta de la del Estado, en su esfera de competencias, lo que implica la necesidad de su ejercicio, al menos a título de legislación complementaria o integrativa de la estatal. La potestad legislativa vendría, así, a distinguir estas CCAA de las entidades locales (municipios y provincias), que también "gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses" (art. 137 Constitución) (27). El TC lo ha recordado nitidamente; en efecto, tras declarar ya en la Sentencia de 2 de febrero de 1981 (28) que las CCAA gozan de una autonomía cualitativamente superior a la administrativa que corresponde a los Entes locales, aclara en su Sentencia de 14 de julio de 1981 (29), que esa superioridad se debe a que "se añaden potestades legislativas y guber-

namentales que la configuran como autonomía de naturaleza política, cualquiera que sea el ámbito autonómico..".

En suma, parece que la situación responde a estas líneas:

- 1º .- La Constitución no contiene ninguna declaración expresa de atribución de potestades legislativas a las CCAA.
- 2º .- No obstante, de una interpretación sistemática y teleológica de los preceptos constitucionales, pueden deducirse indicios racionales suficientes para creer fundadamente que la Constitución permite esa potestad, adoptando algunas previsiones importantes para cuando así suceda, especialmente en materia de control.
- 3º .- Los preceptos constitucionales reguladores de las CCAA plenas demuestran que éstas tienen reconocida y garantizada tal potestad, e incluso se les impone preceptivamente, si bien en ningún caso encontramos referencias concretas a términos como "leyes" o "potestad legislativa", que reserva exclusivamente para producciones normativas del Estado (entre otros, arts. 66.2; 81 a 92; y 133 y siguientes), utilizando por el contrario los más discretos y ambiguos de "normas legislativas" (art. 150.1); "disposiciones normativas con fuerza de ley" (art. 153.a); o Asamblea Legislativa (art. 152.1). Esta circunstancia bien pudiera deberse a un cierto pudor de los constituyentes a designar como "ley" a productos normativos de órgano distinto del Parlamento nacional, reminiscencia de la concepción rusioniana de la ley como expresión de la voluntad general de la Nación; o a un más comprensible deseo de marcar fronteras entre las disposiciones del Estado y las de las CCAA; o a un discutible recelo a llamar las cosas por su nombre; o incluso a un deliberado propósito de utilizar conceptos lo suficientemente amplios para albergar en su seno realidades normativas diversas.

49 .- Las CCAA de autonomía limitada no tienen, por el contrario, garantizadas constitucionalmente su potestad legislativa, pero tampoco prohibida expresamente, por lo que en virtud del principio de voluntariedad pueden asumirla o no en sus E. respectivos (30) (arts. 147.2.d y 148.1), siendo en todo caso conveniente para el mejor ejercicio de las competencias que les permite la Constitución. Por eso, los autores que han analizado el tema coinciden en defender la generalización del sistema de potestades legislativas (31), criterio que ha sido asumido expresamente en el Informe de la Comisión de Expertos y en los Acuerdos autonómicos (32), todo ello sin perjuicio de que un inevitable mimetismo llevará a las CCAA de autonomía limitada que se constituyan a seguir los modelos institucionales y competenciales de las de autonomía plena ya constituídas, como la experiencia está poniendo sobradamente de manifiesto (33).

2.- La interpretación en la legislación de desarrollo constitucional.

Los planteamientos defendidos en las líneas que anteceden han sido confirmados plenamente en las normas de desarrollo constitucional, especialmente en los E. de autonomía y en la L.O. T.C.:

a) Estatutos de autonomía. (34)

Todos los E. de autonomía vigentes responden a la interpretación que antes hacíamos de los preceptos constitucionales, cuyo contenido clarifican en base a estas ideas:

19.- Todas las CCAA tanto las de autonomía plena como las de autonomía limitada, y dentro de éstas las pluriprovinciales y las uniprovinciales, disponen según los E. de potestades legislativas (35).

- 29.- Eliminación de la ambigüedad terminológica de la Constitución, hablando claramente de "leyes", de "potestad legislativa" y de "legislación" (36).
- 39.- Interpretación del concepto constitucional de "disposiciones normativas con fuerza de ley", en sentido de comprender tanto las leyes en sentido estricto como la legislación delegada, concebida como instrumento de la colaboración normativa en el seno de la CA entre Parlamento y Gobierno autonómicos (37). Por el contrario, los E. no han incluido en aquel concepto los decretos-leyes.
- 49.- Definición de ámbitos materiales reservados a la ley autonómica (regulación de órganos de la CA, designación de sus sedes, etc.) (38).

b) L.O.T.C.

La misma clasificación conceptual está presente en la L.O. T.C., al establecer que son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad entre otras, las "leyes, actos y disposiciones normativas con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas" (art. 27.2.d). La referencia a esas "disposiciones normativas con fuerza de ley" debe entenderse hecha a los decretos legislativos y decretos-leyes que los E. pueden prever en el ámbito de la CA respectiva; a aquellos decretos legislativos alude expresamente el propio art.27.2.d para equiparar su control jurisdiccional al régimen que la Constitución establece para idéntica figura en el ámbito estatal (39). A mayor abundamiento, las mismas expresiones son utilizadas por la L.O.T.C. en diversos preceptos, como los arts. 28.1; 32.1; y 34.1.

3.- La interpretación del TC.

De acuerdo con la posición doctrinal mayoritaria y su propia

L.O. reguladora (40), ha dejado zanjada la cuestión al referirse expresamente en diversas sentencias a la potestad legislativa de las CCAA. La aun no muy extensa, pero importante, JTC sobre el tema (41) gira en torno a algunas ideas:

- a) La posibilidad constitucional de que las CCAA dispongan de potestades legislativas. El TC se ha referido expresamente a las "leyes de las Comunidades Autónomas" (S. de 13 de febrero de 1.981 (42); 28 de julio de 1.981 (43)) y a la "ley territorial" (S. 10/1.982, de 23 de marzo) (44). Asimismo ha declarado que los órganos legislativos de las CCAA "pueden legislar" (S. de 13 de febrero de 1.981, cit.) (45). Finalmente ha aludido a la "potestad legislativa" de las CCAA (S. de 28 de julio de 1.981)(46), S. de 16 de noviembre de 1.981 (47)) y a su "competencia legislativa" (S. de 28 de julio de 1.981) (47).

- b) La potestad legislativa como elemento esencial de la autonomía política. Pero el TC ha ido más lejos de esa simple admisión de la potestad legislativa de las CA. Para el Alto Tribunal la titularidad de potestades de esta naturaleza es un elemento decisivo de la autonomía política de las CCAA, que las diferencia de la autonomía meramente administrativa que la Constitución garantiza a las Entidades Locales. En efecto, tempranamente advirtió el Tribunal que las CCAA son "entes dotados de autonomía cualitativamente superior a la administrativa" (S. de 2 de febrero de 1.981) (48), para más tarde concretar esa superioridad cualitativa en que "se añaden potestades legislativas y gubernamentales que la configuren como autonomía de naturaleza política (S. de 14 de julio de 1.981)(49). Obsérvese las potencialidades que encierra esta declaración, pues si generaliza la autonomía política a todas las CCAA, sin distinción, está de algún modo interpretando la Constitución en el sentido de que obliga a que todas ellas, incluidas las de autonomía limitada, dispongan de potestades legislati-

vas.

- c) Remisión al Estatuto del reconocimiento de la potestad legislativa y de los términos de su ejercicio. En lógica coherencia con el principio constitucional de la voluntariedad, el TC remite a cada E. de autonomía el reconocimiento y forma de ejercicio de esas posibles facultades legislativas. Por eso ha afirmado que las CCAA gozan potencialmente de potestad legislativa (S. de 16 de noviembre de 1.981)(50) y en S. de 28 de julio de 1.981 se refiere a las "competencias legislativas que sus Estatutos les confieran" (51). La necesidad de asumir expresamente en el E. las competencias de "desarrollo legislativo" ha sido recordada también por el TC en diversas ocasiones (v. g S. 1/1.982, de 28 de enero) (52).
- d) Estudio en concreto de la legislación compartida. El TC ha prestado su atención especialmente a la legislación compartida entre el Estado y las CCAA no sólo reconociendo su existencia, sino aportando ideas importantes para su articulación. Nos referiremos más adelante a esa jurisprudencia con algún detalle (53).

4. La denominación de las normas legislativas de las CCAA.

Admitida la posibilidad de competencias legislativas de las CCAA, debe aludirse a una cuestión en cierto modo incidental, pero no carente de interés. Nos referimos a la denominación que ha de darse a los productos normativos de las CCAA en ejercicio de esas competencias. La doctrina no es en este punto, unánime, hablando de "leyes territoriales" (54), "leyes autonómicas" (55), "leyes de las Comunidades Autónomas" (56), "leyes regionales" (57), "disposiciones normativas con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas" (58) y "leyes comunitarias" (59), no faltando quienes utilizan indistintamente alguna de esas denomina-

ciones (60). Por su parte, el TC también se ha referido a las leyes territoriales y leyes de las CCAA (61), así como al concepto novedoso de "ley particular" como contrapunto a la "ley general" del Estado (S. de 13 de febrero de 1.981)(62).

Realmente, un respeto escrupuloso a los términos literales de la Constitución aconsejaría la denominación de "disposiciones normativas con fuerza de ley" (art. 153, a) y, cuando correspondiera, la de "normas legislativas" (art. 150.1). Sin embargo, aquella primera expresión es demasiado amplia, puesto que englobaría las normas emanadas de los Parlamentos autonómicos, la legislación delegada y, en su caso, los decretos leyes, producidos en el ámbito de cada CA, además de que por su complejidad literaria resultaría escasamente operativo. El término "ley territorial" creemos es una reminiscencia del anteproyecto de Constitución, que denominaba a las actuales CCAA "Territorios Autónomos". Tampoco puede utilizarse con carácter genérico la expresión "leyes regionales", que algunos comentaristas trasladan desde el sistema italiano, pues es sabido que en el nuestro, además de regiones, existen "nacionalidades", en las que el término no sería de recibo (63). El término "ley autonómica" se acerca más a la realidad normativa descrita, pero pudiera inducir a la confusión entre la ley del Parlamento autonómico y el propio E. de autonomía (64). Finalmente, "norma legislativa", aun siendo correcto, parece introducir un cierto minusvalor respecto a la ley estatal, adolece de escasa precisión y está reservado por la Constitución para las normas que las CA dicten "en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal" (art. 150.1). Finalmente, el término jurisprudencial de "ley particular" si bien tiene el acierto de referirse al ámbito de aplicación, también podría prestarse a equívocos con el carácter de generalidad que toda ley debe tener. En suma, consideramos que debe utilizarse la denominación de "leyes de las Comunidades Autónomas", y ello no sólo por vía de excepción de aquellas otras propuestas, sino sobre la base de una

serie de consideraciones:

1º.- Si bien la Constitución emplea el término de "ley" sólo para las normas de naturaleza legislativa de las Cortes Generales, nada impide su extensión a las de los Parlamentos autonómicos, si tenemos en cuenta que ambas participan de unas mismas características generales (generalidad, abstracción, racionalidad, etc) y que se ciertamente todas las referencias constitucionales a la "ley" sin más, apuntan a la ley estatal (v.g. arts. 81 ss)ello es debido a que la Constitución, como norma organizativa del Estado, no contempla en detalle la organización institucional y funcional de las CCAA, remitida a los E. respectivos. Congruentemente con el tantas veces mencionado principio de voluntariedad, la Constitución se limita a adoptar determinadas previsiones respecto a la "fuerza de ley" de determinadas "disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas", o al carácter legislativo de alguna de sus "normas", pero sin concretar su denominación, señalar sus tipos y los órganos y el procedimiento competente para emanarlas, cuestiones todas ellas que corresponde señalar a cada E.de autonomía . Lógicamente, no puede olvidarse que este planteamiento supone desvincular los conceptos de ley y de soberanía nacional, que aparecían indisolublemente unidos en una larga tradición jurídico-política; de tal forma que la soberanía nacional no se expresa ya en la ley, sino en la Constitución, de la que derivan tanto la ley estatal como la de la CA (65).

2º:- Aceptado así el término "ley", común al Estado y a las CCAA, con las connotaciones señaladas, debe precisarse, para evitar su confusión, el sujeto del que emanan. Esta es, por lo demás, la interpretación que, como se ha visto, han aceptado tanto los E. como la L.O.T.C.

II. LAS CLASES DE COMPETENCIAS LEGISLATIVAS DE LAS CCAA.

Tras responder al interrogante inicial de la existencia de potestades legislativas de las CCAA, es preciso ahora precisar si podrían agruparse en una única categoría o tipo legislativo, o por el contrario, cabría señalar una pluralidad de formas en que la potestad legislativa de las CCAA se manifiesta. Para ello, repasaremos brevemente algunas de las categorías acuñadas en el Derecho comparado más consolidado, al objeto de situar adecuadamente nuestro propio sistema.

1. Las competencias legislativas en el Derecho Comparado.

El tema de las clases de competencias legislativas regionales ha sido analizado minuciosamente por la Doctrina italiana y alemana. Así, en aquella P. VIRGA, cuyo criterio ha hecho fortuna, distingue entre legislación exclusiva, legislación complementaria y legislación de integración o actuación (66), clasificación a la que podría añadirse una categoría tradicional en el Derecho germánico-occidental, la legislación concurrente (67). Examinemos sumariamente estos tipos normativos.

Por lo que se refiere a la doctrina italiana, es el propio VIRGA quien concreta las características de las distintas clases de leyes regionales que analiza. "Existe -dice- ... competencia (exclusiva) cuando, sobre una determinada materia, la competencia legislativa regional es plena como la estatal, de tal manera que la región puede ya modificar o derogar las leyes que el Estado haya promulgado sobre la misma materia, ya reglamentar ex novo las materias mismas; competencia complementaria: no es una competencia plena como la precedente, sino una competencia limitada por el hecho de que corresponde al Estado la simétrica competencia de principios, es decir, la competencia de fijar los principios materiales fundamentales, que deberán informar la legislación regional sobre la materia. En el cuadro de tales principios materiales fundamentales la región ejerce una verdadera y propia potestad legis-

lativa, y no una simple potestad reglamentaria; competencia integrativa: ésta no sólo debe mantenerse en el ámbito de los principios fundamentales, sino que no puede abrogar o derogar las normas estatales sobre la misma materia; se reduce, pues, a la promulgación de normas integrativas y de actuación" (68). Obsérvese que la diferencia entre la legislación complementaria y la integrativa puede ser sutil; como afirma FERRANDO BADIA, se diferencian en grado "con relación a la medida en que los principios legislativos estatales circunscriben la potestad legislativa de las entidades autónomas. Para la competencia complementaria, los principios establecidos por las leyes estatales forman solamente un cuadro general, dentro del cual los órganos legislativos de las Comunidades Autónomas pueden libremente determinarse. Para la competencia integrativa, en cambio, los principios materiales contenidos en las leyes estatales condicionan más estrechamente la actividad legislativa de las entidades autónomas, de tal forma que sólo consienten la promulgación de normas subsidiarias de actuación" (69); cuyo objetivo es adecuar o integrar la legislación del Estado a las condiciones locales (70). Ahora bien, en Italia se discute sobre el carácter legislativo o reglamentario de esa potestad (71), aunque la opinión mayoritaria parece inclinarse en el primer sentido. Así, haciéndose eco de ella FERRANDO BADIA dice que "las normas promulgadas en el ejercicio de la competencia integrativa se diferencian de las reglamentarias por su eficacia derogatoria propia de la ley en sentido formal. El Estado está obligado a abstenerse de una reglamentación completa en las materias en que existe una competencia regional integrativa, a fin de dejar a la región margen suficiente para la promulgación de normas legislativas integrativas" (72). Finalmente, dentro de esta clase de potestad legislativa, FERRANDO BADIA, siguiendo a VIRGA, distingue dos tipos de normas: a) Normas de actuación, es decir, normas secundarias respecto a las normas primarias estatales. Las normas de actuación traducen en reglas detalladas las normas contenidas en la ley estatal y establecen los procedimientos para su aplicación; b) Normas de integración, que encuentran su presupuesto lógico en una norma de la ley estatal, pero regulan las materias que aquélla no haya expresamente reglamentado" (73). Por eso,

esas normas regionales guardan evidente parecido con las normas reglamentarias estatales, de las que se diferencian " por su eficacia de ley formal (de forma que) prevalecen sobre los reglamentos estatales y sobre los de las Comunidades Autónomas; pero no sobre las leyes estatales anteriores "(74).

Finalmente, la categoría de la legislación concurrente, en sentido propio, sobre la que habremos de volver más adelante, supone una forma de colaboración legislativa entre el Estado y las Entidades Autónomas sobre presupuestos distintos a los de la legislación compartida o complementaria. Siguiendo el modelo de la R.F.A., aquí esa colaboración no se plantea según el esquema principios estatales básicos/desarrollo legislativo regional, sino mediante la posibilidad que tienen las regiones o países de legislar (con legislación ordinaria de detalle) mientras que no lo haga el Estado, en cuyo caso sus normas se imponen sobre aquéllas.

2. Las clases de competencias legislativas de las CCAA en la Constitución española.

En general, los comentaristas españoles han aplicado a nuestro modelo autonómico la doctrina italiana en materia de clases de competencias legislativas de las CCAA, aunque con mayor o menor fidelidad a las fuentes italianas, y eso sí, sin ponerse demasiado de acuerdo en las materias sobre las que se ejercerían cada una de esas clases.

Dentro de los autores que reproducen exactamente el modelo italiano pueden citarse, entre otros, a FERRANDO BADIA, M. GERPE, J.L. CASTRO SOMOZA y R. MAIZ SUAREZ. Todos ellos aceptan, en primer lugar, la posibilidad de que las CCAA dicten legislación exclusiva, coincidiendo en general en que el ámbito material propio de su ejercicio sería el delimitado por los arts. 148.1 y 149.3 (materias residuales) (75). No reina el mismo acuerdo sobre las materias propias de la legislación compartida (o, según alguno de estos autores, concurrente (76)), pues si FERRANDO, correctamente,

las sitúa en el art. 149.1, en relación con el 148.1 (77), CASTRO SOMOZA se refiere al supuesto del art. 150.1 (78) y MAIZ SUAREZ, al art. 150.1 y 3 (79). En cuanto a la legislación integrativa o de actuación todos coinciden en señalar que la Constitución española no tiene un precepto similar al art. 117, ult. de la italiana, en que tal legislación encuentra su apoyo constitucional; si para CASTRO SOMOZA puede fundamentarse en el art. 148 (80), MAIZ SUAREZ y GERPE creen encontrarlo en las facultades transferidas por el Estado al amparo del art. 150.2 (81), no faltando quienes, como RAMALLO (82), le sitúan en el art. 150.1.

Otro sector doctrinal respeta la clasificación tripartita, pero en otros términos, olvidando la legislación integrativa e introduciendo la categoría de lo que llaman "legislación delegada". Es el caso de ARGULLOL (83) y FERNANDEZ CUEVAS (84), que distinguen entre legislación exclusiva, concurrente o compartida (85) y delegada, situando la primera en el marco del art. 148, la compartida en el 149.1 y la delegada en el art. 150.

No faltan, sin embargo autores que dudan sobre la validez de esas clasificaciones en el sistema español, defendiendo la necesidad de buscar nuevas categorías legislativas (86). En efecto, el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA diseñado en nuestra Constitución ofrece perfiles que le diferencian de otros análogos; en ese sentido, es de destacar que las CCAA pueden recibir sus competencias por vía de diversas fuentes normativas, esencialmente sus propios Estatutos, pero también leyes estatales posteriores. Y ese hecho debiera advertirse en cualquier clasificación de las potestades legislativas autonómicas (87). En suma, estimamos conveniente una clasificación que combine la forma de ejercicio de la potestad legislativa de las CCAA en relación con el Estado y la norma de atribución inmediata de esa potestad (88). Ese es el sentido de la siguiente clasificación:

- a) Potestad legislativa atribuible por los Estatutos.

El E. de autonomía de una CA puede atribuirle, en el marco de la Constitución, potestades legislativas, de forma que desde ese momento pueda asumirlas como competencia propia. Esas potestades pueden ser, a su vez, de diferente tipo:

a. 1) Potestad legislativa exclusiva(89).

Se trataría de la potestad legislativa que permite regular toda la materia sobre la que recae, sin más límite que la sujeción a la Constitución y el Estatuto de autonomía . En principio, parece que el ámbito ordinario de materias afectadas serían alguno de los supuestos del art. 148.1 pero debe advertirse que estaremos en presencia de potestades de este tipo cuando así se deduzca de la realidad de cada supuesto, en una interpretación conjunta del E. y de la Constitución, al margen de las denominaciones constitucionales o estatutarias.

a. 2) Potestad legislativa compartida o complementaria (90).

Sería aquella en cuya virtud las CCAA podrían dictar leyes que desarrollaran (complementaran) los principios generales básicos fijados por una ley estatal, con sujeción a estos. La mayor parte de las potestades legislativas de las CCAA serían de este tipo, estando presentes inicialmente para todas las CCAA en gran parte de las competencias que les otorga el art. 148.1 (puesto en relación con las competencias estatales que establece el art. 149), y para las CCAA plenas en los supuestos previstos por el art. 149.1 y 3.

a. 3) ¿Potestad legislativa integrativa?

Ni la Constitución ni los E. se refieren en ningún momento a figuras semejantes a la potestad legislativa integrativa o de actuación prevista en el ordenamiento italiano. A pesar de esa omisión diversos autores estiman que es posible(91), aunque no está claro las materias sobre las que podría ejercerse (92). Quizá un supuesto enmarcable en

en esta categoría fuera el del medio ambiente, en que la Const. (art. 149.1.23º), tras atribuir al Estado competencia para establecer la legislación básica. deja a salvo " las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección".

a.4) ¿Potestad legislativa concurrente?

Debe aclararse, recordando lo que antes se dijo, lo que haya de entenderse por legislación concurrente, concepto sobre el que reina cierta confusión doctrinal, no deslindándole adecuadamente del de legislación compartida (93). Sin perjuicio de profundizar más tarde en esta forma de colaboración legislativa, tradicional en los federalismos germánicos, es suficiente con repetir aquí que por legislación concurrente ha de entenderse aquel supuesto en que un ente territorial puede legislar en tanto no lo haga el otro. Tampoco el texto constitucional ni los E. califican en esa categoría ninguno de los supuestos competenciales que distinguen; no obstante lo cual podrían encontrarse algunos, fundamentalmente la cultura, atribuida " in genere " tanto a las CA (art. 148.1.17a) como al Estado (art. 149.2).

Tema distinto de la clase de potestad legislativa atribuida a las CA en su E. es el del tipo de norma adecuado para actuarla. Ante todo es claro que el instrumento normativo ordinario es la ley, pero la expresión de " disposiciones normativas con fuerza de ley "; utilizada tanto por la Constitución como por la L.O. T.C., lleva a preguntarnos si, además de la ley, las CCAA pueden producir otras disposiciones con fuerza de ley; y, aplicando el modelo normativo del Estado, esas hipotéticas disposiciones no podrían ser otras que la legislación delegada y los decretos-leyes.

1.- La legislación delegada. La primera cuestión es, pues, la de la posible delegación legislativa en el seno de la CA; es decir, si cabe que la Asamblea Legislativa de una CA delegue

en el Consejo ejecutivo la facultad de dictar normas con fuerza de ley en materias sobre las que el E. otorga a la CA competencias legislativas. La Constitución guarda silencio sobre el tema, aunque desde luego no prohíbe una operación de ese tipo; es más, pudiera pensarse incluso que la facilita al utilizar, con considerable ambigüedad, la expresión "disposiciones normativas con fuerza de ley" (art. 153.a) y configurar un modelo institucional en que el Consejo de gobierno ocupa en el seno de la CA una posición muy similar a la del Gobierno central en el marco del Estado. Por lo demás, como señala ENTRENA, puede ocurrir que "por la complejidad de una materia o su escasa importancia no sea aconsejable regularla íntegramente a través de una ley autonómica y se delegue en los órganos ejecutivos" (94). Por otra parte, parece referirse a ese supuesto la L.O.T.C. cuando su art. 27.2.e alude a la "delegación legislativa". En todo caso, parece que para que su ejercicio efectivo sea posible, es opinión de la doctrina -inclinada, en general, a aceptar la posibilidad de la institución- (95) se requiere que esté contemplada expresamente en el correspondiente E. de autonomía. Lo que sucede efectivamente en los EC (art. 33.1), EG (arts. 10.1.a), ECant (art. 9.1.a), ERI (art. 17.3), EC-M (art. 9.1.a) y EAr (arts. 15.2/16.m).

En todos ellos la institución aparece recogida en términos casi idénticos, limitándose a afirmar que la potestad legislativa del correspondiente Parlamento autonómico podrá ser delegado en el órgano ejecutivo en los términos previstos en los arts. 82, 83 y 84 para los casos de delegación entre las Cortes Generales y el Gobierno del Estado. Sin embargo, algunos de estos E. establecen algún matiz; así los EG, ECant y EC-M añaden que esa delegación se ejerce "en el marco del presente Estatuto"; otros, como el ERI, permiten expresamente la delegación no sólo de la po-

testad legislativa exclusiva, sino también la de "desarrollo legislativo". Finalmente, el EAr, dejando a salvo la competencia de los Tribunales, atribuye a las Cortes de Aragón controlar el uso de la delegación legislativa (art. 16.m). Por lo demás, el resto de los E. ignoran esta figura jurídica.

- 2.- Los decretos-leyes (96). El tema de los decretos-leyes en el ámbito autonómico presenta perfiles distintos que la legislación delegada, pues, como advierte DIEZ MORENO , " no caben (aquí) las consideraciones... sobre la fuerza expansiva de la competencia de las Cámaras representativas porque precisamente el Decreto-Ley significa una alteración excepcional de esa competencia; de manera que no es ya el Gobierno quien recibe un encargo de la Asamblea, sino que es el mismo Gobierno quien a la vista de las circunstancias excepcionales decide asumir y regular materias de la competencia de aquélla "(97). El tema suscitó ya una encendida polémica doctrinal en Italia (98), por otra parte difícilmente trasladable al Derecho español, pues, como recuerda Javier SALAS, la posición de las regiones italianas de Estatuto ordinario es inferior a las CCAA de autonomía plena y las normas reguladoras del tema en los Estatutos especiales no parecen referirse necesariamente a medidas con valor y fuerza de ley (99).

Olvidándose, pues, de situaciones foráneas, hay que decir, en primer término, que la Constitución española ni establece ni prohíbe facultades de este tipo; simplemente, ignora el tema. A la vista de su silencio, algunos autores son partidarios de su exclusión; es el caso de ENTRENA , para quien difícilmente podrán darse en el seno de una CA situaciones de extraordinaria y urgente necesidad que justifiquen los decretos-leyes (100).

No obstante, consideramos -con Javier SALAS (101)- que

no faltan argumentos constitucionales en favor de la posibilidad de los decretos-leyes en las CCAA; así, de nuevo, la amplitud del término "disposiciones normativas con fuerza de ley" (arts. 153.a y 161.1.a), que -recordemos- aplicado a las normas del Estado ha servido para que la L.O.T.C. incluya entre las normas sujetas al control de constitucionalidad los decretos legislativos y los decretos-leyes (art. 27.2.b) y especialmente que la Constitución no ha atribuido en exclusiva y en todo caso el ejercicio de la potestad legislativa autonómica a la Asamblea Legislativa de las CCAA (art. 152.1) y si es cierto que este precepto otorga al Consejo de Gobierno sólo funciones ejecutivas y administrativas, igual declaración se hace respecto al Gobierno del Estado en el art. 97 (102). Por otra parte, la utilización por la L.O.T.C. de términos como "disposiciones normativas con fuerza de ley" (art. 27.2.c y 28.1) o de "normas legislativas" (art. 28.2) de las CCAA deja abierta también la posibilidad de la existencia en su ámbito de los decretos-leyes, puesto que se mencionan expresamente las "leyes" en sentido estricto y los "decretos legislativos" o "delegación legislativa" (art. 27.2.e). Parece, pues, por exclusión que el término "disposiciones normativas con fuerza de ley" se reservaría justamente para los decretos-leyes.

Pero, ciertamente, en una CA determinada sólo podrá hacerse uso de la técnica del decreto-ley si la asume expresamente en su E. de autonomía (103), "debiendo negársele en otro caso, de igual modo que se le negaría al Gobierno del Estado, pues el Estatuto es la "norma institucional básica" de la Comunidad Autónoma (art. 147.1) (104). E incluso, la previsión estatutaria en tal sentido habría de regular expresamente el procedimiento y requisitos de los decretos-leyes en su CA, adaptando a ella la regulación constitucional (art. 86), pero sin remitirse simplemente a ella o transcribirla literalmente, pues, por ejem-

plo, la relación de materias excluidas del decreto-ley en el ámbito estatal (art. 86.1) no tendría sentido con referencia a las CCAA; es obvio que materias como las instituciones básicas del Estado; los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos; y el régimen electoral no sólo estarían vedados a un hipotético decreto-ley de un Gobierno autónomo, sino a la competencia misma de la CA. En conclusión, puede afirmarse -siguiendo a Javier SALAS- que existe la posibilidad constitucional del decreto-ley, en el respectivo ámbito territorial y competencial de una CA, siempre que se contemple en su E. la habilitación correspondiente expresa, que ha de regular (siguiendo y adaptando el art. 86 de la Constitución) los términos y procedimientos en que ha de ejercerse, sin remitir esa regulación a una ley posterior de la propia CA (105), pues de otra forma la paridad jerárquica entre ambas normas legislativas permitiría que cada decreto-ley pudiera modificar esas exigencias de la ley autonómica (106).

De todas formas, el tema lleva camino de convertirse en una posibilidad permanente, pues si bien el proyecto de EC (art. 32.2º) recogía la figura del decreto-ley (107), ninguno de los E. aprobados hasta la fecha contiene declaraciones similares, lo que en principio excluye su utilización.

b) Potestad legislativa atribuible por ley estatal distinta y posterior al Estatuto

Como se dijo con anterioridad, la Constitución española permite la ampliación de las competencias de las CCAA que éstas disponen en virtud de sus E. de autonomía. Y ello en virtud de actos legislativos del Estado, que atribuyen, transfieren o delegan competencias propias a las CCAA (art. 150.1 y 2). El tema es claro en relación con el art. 150.1, en cuya virtud las Cortes están facultadas para, en materias de com-

petencia estatal, atribuir a las CCAA la facultad de dictar normas legislativas "en el marco de los principios, bases y directrices fijadas por una ley estatal". Evidentemente, se desprende del propio precepto constitucional que la legislación que las CCAA dicten en virtud de esa autorización ha de ser necesariamente complementaria o compartida con la estatal, diferenciable de la anteriormente examinada en que si aquella constaba en los E. mismas, ésta sólo es posible en una ley estatal expresa posterior al E. Más complejo es el supuesto del art. 150.2 que autoriza al Estado para "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". En efecto, un importante sector doctrinal entiende que este precepto sólo ampara transferencia o delegación de facultades administrativas; no obstante, lo cual también hay poderosas razones para defender que es posible, a su amparo, transferir facultades legislativas; claro es que una interpretación sistemática de la Constitución (sobre todo de los dos primeros apartados del art. 150) aconsejaría considerar que esas facultades legislativas transferibles podrían ser muy semejantes a las integrativas o de actuación que contempla el Derecho italiano (108).

III. NATURALEZA DE LAS LEYES DE LAS CCAA. EL VALOR DE LAS LEYES ESTATALES Y LAS LEYES DE LAS CCAA

1.- Introducción

Constatada la posibilidad constitucional de la potestad legislativa de las CCAA (e, incluso, su conveniencia) y descrito sus tipos, es hora de preguntarnos por la naturaleza de las normas emanadas en ejercicio de esa potestad y su valor en relación con las normas estatales análogas. La respuesta a esa pregunta supone, digámoslo ya, entender adecuadamente las claves del sistema

jurídico global, y exigirá probablemente replantearnos enfoques metodológicos y planteamientos doctrinales nacidos al calor de situaciones jurídico-políticas ajenas a las nuevas realidades derivadas de la Constitución de 1.978. A menudo, el jurista, confortablemente instalado en saberes y técnicas conocidas, depuradas y ensayadas con seguridad, debe abandonar su vieja carga conceptual si quiere adentrarse con algún éxito en realidades nuevas. Evidentemente, ello comporta un riesgo, el riesgo propio de toda aventura, que entraña un futuro incierto. Se quiere decir con ésto que el paso de un sistema consolidado a otro "in fieri" impide llegar rápidamente a conclusiones definitivas, que sólo el paso del tiempo irá permitiendo; todo lo que hoy puede decirse está afectado de una inevitable provisionalidad. Y si ello es cierto en relación con cualquier parcela del Estado autonómico, adquiere verdadera magnitud en un tema como el de la potestad legislativa de las CCAA. Porque bajo la apariencia de una aséptica polémica técnica, late un problema político e ideológico profundo. Discutir si, además de la ley del Estado, son o no posibles leyes de entidades infraestatales con idéntica naturaleza y valor, es conmover los fundamentos mismos del Estado tradicional.

Recordemos, en efecto, que el Estado nacional moderno había nacido a impulsos de la idea rusioniana de la "soberanía nacional", que -como dice MAIZ SUAREZ- niega toda organización intermedia y sólo concibe a los individuos aislados frente al Estado (109). De acuerdo con esta tesis, unida a la concepción de SIEGES del Estado representativo, la ley, emanada del órgano que representa la soberanía nacional, es expresión de la voluntad general de la nación, y por ende, símbolo mismo de su soberanía. Al mismo tiempo, esa ley supone un poderoso instrumento de unificación jurídica al servicio de la igualdad, radicalmente incompatible con una pluralidad de centros de decisión política y normativa en el seno del Estado. Así concebida la ley (ZANOBINI, COSCULLUELA) (110) es claro que no podrá sostenerse que normas legislativas puedan emanar de entes infraestatales, pues, por definición, ello equivaldría a investirles de soberanía. En suma, se advierte,

una radical contradicción entre la existencia de un único Estado en que la soberanía corresponde a la nación, y su expresión jurídica básica es la ley, con el reconocimiento de entidades integrantes de ese Estado, dotadas de potestades legislativas y, por ello, soberanas.

Realmente los modelos constitucionales de nuestro tiempo no responden a semejantes esquemas. Como dice MAIZ SUAREZ, frente a la "soberanía nacional" se alza la "soberanía popular" (111), que concibe a la voluntad del pueblo como la sustancia del poder del Estado, y por tanto, es la fuente del texto constitucional y del conjunto del ordenamiento jurídico de él derivado (112). Por otro lado, el "pueblo" se encuentra "organizado en formaciones particulares, incluso independientemente y fuera del cuerpo electoral... no podemos olvidar los múltiples organismos político-territoriales y administrativos, constituidos o reconocidos y regulados por el ordenamiento estatal (desde los municipios a las provincias, a las regiones) que representan del mismo modo otras tantas formas de organización del pueblo..."(113). La consecuencia es evidente: "la soberanía del pueblo, políticamente estructurado en nacionalidades y regiones, jurídicamente articulado en autonomías, es ejercida a través de los organismos representativos central y de las CCAA a través de sus potestades legislativas, ambas del mismo rango"(114).

Evidentemente, estas consideraciones han pesado notablemente en la polémica doctrinal surgida en otros países sobre el tema de la naturaleza y valor de la legislación regional, y lógicamente no puede haber dejado de tener influencia en el nuestro propio. Veamos ambos supuestos por separado.

2.- La naturaleza y valor de las leyes autonómicas en el Derecho Comparado.

El tema de la naturaleza y valor de las leyes regionales se planteó agudamente en Italia, surgiendo como resultado de la

polémica dos corrientes doctrinales bien definidas: (115)

A) Doctrinas que niegan la equiparación de la naturaleza de las leyes regionales y estatales

Para algunos autores, fundamentalmente administrativistas (ZANOBINI, CERETI, CALAMANDREI, LEVI) existe una diferencia fundamental entre la ley estatal y la regional, pues mientras aquella es expresión de soberanía, ésta lo es de autonomía, de donde se deduciría la primacía jerárquica de la ley estatal (116). Ahora bien, esta línea doctrinal tiene, a su vez, dos manifestaciones (117):

- a) Negación a la ley regional de carácter de ley en sentido técnico. El sector más radical de esta postura sostiene, en efecto, que las leyes regionales no son verdaderas leyes, de tal modo que la expresión "ley regional" sólo sirve para "diferenciar las normas más elevadas de la Región en contraste con las de rango inferior o reglamentario", esto es, "la manifestación más elevada de la autonomía" de la misma manera que en el orden estatal la ley es la manifestación más elevada de la soberanía" (118). Afirmar lo contrario supondría, a juicio de estos autores, consolidar una pluralidad de ordenamientos jurídicos independientes del estatal, en clara contradicción con el marco descentralizador constitucionalmente previsto.

Encontramos una rotunda manifestación de este criterio en la obra de ZANOBINI cuando defiende el carácter subordinado de las leyes regionales, porque en otro caso "debería decirse que tales actos son expresión de soberanía y, por tanto, que las regiones son ordenamientos originarios e independientes del ordenamiento estatal, es decir, que son Estados-miembros" (119), mientras que las regiones son ordenamientos derivados del Estado,

bajo la disciplina de sus leyes y el control de sus órganos. De esa forma la expresión "leyes regionales" , según esta tesis, apunta a la definición de los actos normativos de mayor rango de la región, pero no son leyes formales(120).

- b) Afirmación del carácter de la ley regional, pero subordinada a la estatal. Otro grupo de autores adopta una postura más flexible según la cuál las leyes regionales tienen verdadera naturaleza legislativa, pero de menor valor que las estatales. De esa forma, las leyes regionales se conciben como normas "subprimarias", subordinadas a las normas "primarias" estatales (121).

Puede citarse entre estos autores a CERETI (122). De él son estas palabras: "la ley regional no puede ser equiparada con la ley formal, sino que se encuentra en una posición de subordinación con relación a ella y que, en el amplio cuadro de la pluralidad y de la jerarquía de las fuentes jurídicas constituye un tercer tipo de ley después de la ley constitucional y de la ley formal"(123). Esa subordinación, concluye, es exigida por la unidad del sistema legislativo estatal, frente a lo que sucede en el Estado federal (124).

Una posición similar a la anterior es la defendida por SANTONI RUGIU (125). Para este autor las leyes regionales no son leyes formales, lo que transformaría al Estado regional en Estado federal, pero tampoco son reglamentos, puesto que, entre otras razones, la competencia para delimitar los litigios surgidos con ocasión de su ejercicio corresponde al TC; se trataría, pues, de un "tertium genus" entre la ley formal y el reglamento.

B) Doctrinas que defienden la equiparación de la naturaleza de las leyes regionales y las estatales.

Estas tesis fueron defendidas inicialmente por los constitucionalistas, pero con el tiempo, como señala PADILLA SERRA (126), se ha convertido en la corriente mayoritaria, de la que participan incluso buen número de administrativistas. Pueden incluirse aquí nombres tan conocidos como VIRGA, BALLADORE PALLIERI, BISCARETTI DI RUFIA, T. MARTINES o D'ATE-NA, y algunos de los comentaristas españoles de la Constitución italiana, como FERRANDO BADIA (127). Y similares planteamientos defienden otros autores, fundamentalmente franceses, partiendo de una concepción formal de la ley. Véamos los argumentos más utilizados por estos autores (128), comenzando por los autores italianos.

1°.- Sólo la Constitución es ordenamiento jurídico originario, dejando el Estado de ser el único y originario productor de la norma, para entrar "en un sistema unitario y coordinado de sujetos de la producción normativa, todos ellos derivados" (129). La consecuencia de este planteamiento es evidente: ni la ley estatal tiene carácter originario ni la ley regional carácter derivado, pues ambas tienen naturaleza derivada, en cuanto sólo la Constitución es norma originaria.

2°.- La unidad política y legislativa del Estado se garantiza reservando al Estado el poder constituyente, (esto es, la "conformación de la norma originaria"), de tal modo que corresponde sólo a las entidades autónomas el ejercicio de la potestad legislativa en el ámbito de competencias que le reconoce la Constitución, producto de un único poder constituyente (130).

3º.- El reconocimiento de las autonomías regionales en los Estados unitarios transforma la actividad legislativa, desapareciendo el monopolio de la producción normativa estatal, y surgiendo normas que son "expresión de nuevas voluntades políticas, antes inexistentes (formalmente) por no estar reconocidas constitucionalmente" (131). Como señala TUCCARI "la relación sin intermediarios entre los individuos y la organización estatal, regulada por el sencillo esquema de la ley parlamentaria, es el recuerdo de un lejano pasado: el monopolio de la producción jurídica estatal ha terminado" (132). Como consecuencia, se producen dos hechos notables: de un lado, el pluralismo de centros legislativos; de otro, la nueva relación entre las emanaciones legislativas de los mismos (133).

En cuanto a los autores que mantienen una concepción formalista de la ley, vinculan ésta no a una pretendida idea de soberanía, sino a la emanación por un órgano y con un procedimiento que la Constitución determina como competente en materia legislativa (134), sin que el número de tales órganos condicione la naturaleza de la ley (135). Defienden esta tesis autores como VEDEL y JESCH, y entre nosotros ARGULLOL MURGADAS y FERRANDO BADIA (136).

Se puede, pues, concluir, con VIRGA, que la eficacia de la ley regional es igual que la de la ley estatal (137), difiriendo en los límites de la potestad legislativa regional, que afectan sólo a la competencia del órgano legislativo regional y a la validez del acto, pero no a su naturaleza, formal y materialmente legislativa (138).

3.- La cuestión en la Constitución española.

Llega la hora de plantearse si las consideraciones generales hasta aquí expuestas son válidas en nuestro propio sistema autónomico. Con carácter previo consideramos conveniente formu-

lar dos precisiones.

En primer lugar, aplicando los criterios antes establecidos con relación al concepto constitucional de "Estado" (139), recordemos que cuando en las páginas que siguen nos refiramos a "Leyes del Estado", se trata de las normas legislativas aprobadas por las Cortes Generales, y sancionadas y promulgadas por el Rey; mientras que con la expresión "leyes de las CCAA" estamos aludiendo a las normas legislativas dictadas por las Asambleas de las CCAA. La aclaración, por obvia, no deja de tener interés, pues es claro que en cuanto las CCAA, son integrantes del Estado como totalidad de poderes públicos, del Estado-comunidad, sus leyes también forman parte del ordenamiento estatal.

En segundo término, parece oportuno tratar el tema distinguiendo dos cuestiones que la doctrina no deslinda con la necesaria nitidez: la naturaleza y el valor de las leyes de las CCAA. Se trata, pues, de preguntarnos, primero, si las leyes de las CCAA participan de la misma naturaleza (legislativa) de las estatales; segundo, si tienen idéntico valor jurídico que éstas, esto es, si ocupan la misma posición en la jerarquía de fuentes normativas.

A) Naturaleza de las leyes de las CCAA.

Es opinión prácticamente unánime de la doctrina que las leyes de las CCAA tienen igual naturaleza que las del Estado (140), o, en palabras de GARRURENA y J. TOMAS VILLARROYA, una "identidad sustancial" (141). Curiosamente, todos los autores hablan de "valor" de la ley de la CA; creemos, no obstante, preferible referirnos a "naturaleza", "rango" o "fuerza" de este tipo normativo, reservando el término "valor" para indicar cuál es la posición relativa de esas leyes respecto a las estatales, lo que nos llevaría a plantear el tema de su eficacia. Desde luego, debe estimarse co-

rrrecta esa posición doctrinal en favor de la " identidad sustancial " de naturaleza de las leyes estatales y autonómicas; sin que, por lo demás, sea segura la posibilidad de trasladar los planteamientos italianos al sistema español, pues las regiones italianas de Estatuto ordinario disponen sólo de competencias legislativas de desarrollo de la legislación estatal e integrativas, de donde nace la polémica a que nos hemos referido más atrás, en ningún caso aplicable a las potestades legislativas de las CCAA cuando éstas son de carácter exclusivo. Así, pues, los argumentos de los autores italianos sólo tendrán verdadero interés en el caso de las competencias legislativas compartidas (142). Véamos ya los criterios que abonan la interpretación propuesta:

19.- El carácter legislativo de las leyes de las CCAA no quiebra la unidad político-jurídica del Estado, pues ésta se fundamenta en la Constitución, única norma originaria en cuanto emana del poder constituyente del pueblo español, único titular de la soberanía nacional (art. 19.2 y 29). La expresión jurídica de la soberanía no es, así, la ley, sino la Constitución de la que derivan tanto la ley estatal como las CCAA, normas ambas que tienen, pues, carácter derivado y en ningún caso originario. Por eso no parece enteramente exacta, al menos en su formulación literal, la afirmación de LOPEZ RODO de que la potestad legislativa autonómica es una potestad originaria que deriva inmediatamente de la Constitución, al contrario que en Italia, donde existe una situación de dependencia de una ley estatal (art. 117) (143). Creemos, no obstante, que lo anterior debe entenderse en el sentido de que la legitimidad de la ley de las CCAA no procede de la ley estatal, sino de la Constitución (siempre, por supuesto, que se trate de competencias propias atribuidas en el E.), lo que evidentemente, aunque con diferencia terminológica, coincide con el planteamiento que venimos defendiendo (144).

22.- Las leyes de las CCAA tienen los caracteres de toda ley:

- Norma general y abstracta, elaborada por un órgano legislativo competente y en virtud de un procedimiento legislativo, dotado de carácter deliberante y racional legalmente prefijado (145). La Constitución guarda silencio sobre la forma de sanción y promulgación de las leyes de las CCAA. Para algunos autores no está claro si ambas funciones corresponden al Rey, como en el supuesto de las leyes estatales (art. 91) (146). El tema ha sido resuelto por los E. atribuyendo esas funciones al Presidente de la CA o del Gobierno autonómico "en nombre del Rey" (147).

- Efectos típicos de las disposiciones legislativas: capacidad de innovación normativa idéntica, en principio, a las propias de las leyes estatales, aunque limitada al ámbito material de su competencia y espacial del territorio de la CA (148), por lo que en materia de competencia exclusiva de la CA desplazan las estatales preexistentes, siendo ilegítimas las estatales que pretendan derogarlas (149). La Constitución aclara, en ese sentido, que en tal ámbito de materias, en caso de conflicto, prevalecen las normas de las CCAA sobre las estatales (art. 149.3) y la resolución de los conflictos en torno al ejercicio de competencias legislativas del Estado y de las CCAA corresponde al TC (150).

Finalmente, las leyes de las CCAA adquieren su vigencia desde la fecha de publicación en el Boletín Oficial de la CA (151), y desde entonces se aplican con carácter obligatorio a los ciudadanos, autoridades judiciales y órganos administrativos (152), puesto que en materias de su competencia exclusiva, la ley de la CA "opera de forma directamente subordinada a la Constitución" (153).

3a.- El sistema de control de las leyes de las CCAA y las leyes estatales es el mismo. A diferencia del modelo italiano, la Constitución española no prevé con carácter general un control político (de oportunidad) sobre las leyes de las CCAA. Tanto éstas como las estatales están sujetas únicamente a un control jurisdiccional, concretamente el control de constitucionalidad por el TC (arts. 153.a y 161.1.a) (154), excluyéndose cualquier forma de control por los Tribunales ordinarios.

B) Valor de las leyes de las CCAA

Si la práctica totalidad de la doctrina acepta el carácter legislativo (y no reglamentario) de las leyes de las CA, también son numerosos los autores para los que existe una cierta primacía de las leyes estatales (156). El estudio en profundidad de esta cuestión exigiría un cuidadoso análisis de las relaciones entre leyes estatales y autonómicas en su aplicación, es decir, su eficacia y los conflictos posibles, tema en principio ajeno al objetivo de este trabajo. Con carácter general, estimamos que si en teoría ambos tipos de leyes tienen igual valor (y por eso las leyes de las CCAA en la esfera de su competencia, desplazan la aplicación de las estatales), no puede desconocerse la existencia de un cierto "plusvalor" de la ley estatal, no porque esencialmente sean productos distintos en una pura perspectiva de axiología jurídica, sino por prescripción de la Constitución misma, de la que obtienen su legitimidad tanto las leyes estatales como las de las CCAA. En el texto constitucional encontramos, en efecto, indicios de que ha querido colocar en una posición relativamente preferente a la ley estatal (157):

19.- Mayor capacidad de innovación del ordenamiento jurídico por las leyes estatales, dado que a ellas se reserva el ámbito material de mayor influencia en el

conjunto del ordenamiento. Así, la reserva material en favor de la Ley Orgánica (ley imputable únicamente a las Cortes Generales, art. 81.2) de temas tan importantes como el régimen electoral, y sobre todo, los derechos y libertades públicas, reserva esta última que, como tendremos ocasión de comentar, condiciona buena parte de las competencias de las CCAA, incluso las de carácter exclusivo. Pero incluso a nivel de ley ordinaria, las del Estado pueden ser de relevancia notable para las CCAA; por citar un ejemplo, señalamos la planificación de la actividad económica general (art. 131).

- 29.- Las Cortes, mediante ley, pueden "armonizar" las disposiciones legislativas de las CA, por exigencias del interés general (art. 150.3), libremente apreciado por ellas, lo que implica facultar al legislador estatal para convertir en competencias compartidas competencias en principio exclusivas de las CCAA, con lo que ello comporta en orden a la resolución de los conflictos que pudieran plantearse.
- 39.- El incumplimiento por una CA de las obligaciones que las "leyes" le impongan puede habilitar al Gobierno central para "adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones" (art. 155), debiendo tenerse en cuenta que la L.O.T.C. utiliza el término "leyes" en sentido que supera el de las meras "leyes de armonización" (158).
- 49.- Intervención de las Cortes en la aprobación y reforma de los E. de autonomía, que formalmente son una Ley Orgánica de las Cortes Generales (arts. 146; 147.3; 151), jerárquicamente superior a las leyes de las CCAA.

- 59.- En caso de conflicto, prevalencia de las normas del Estado sobre las de las CCAA en todo lo que no está atribuido a la exclusiva competencia de éstas (art. 149.3).
- 69.- Calificación constitucional de Derecho estatal como supletorio "en todo caso" del Derecho de las CCAA (art. 149.3, in fine).
- 79.- El carácter subordinado de la ley de la CA respecto a la estatal resulta evidente en el caso de la legislación compartida, pues es claro que las disposiciones legislativas de las CCAA habrían de tener en cuenta como límite los principios y directrices de una ley estatal, aun cuando tal sujeción pudiera no incidir en la esencia de una ley autonómica, si se aceptara como propone GARROREÑA, que esa situación jerarquizada obedece a razones técnicas y no sustantivas (159).
- 89.- Diferencia a los efectos de su impugnación ante el TC. Mientras que los órganos estatales legitimados pueden impugnar todas las leyes de las CCAA, los correspondientes órganos de las CCAA sólo podrán impugnar las leyes estatales "que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía" (art. 32.2, L.O.T.C.) Además, el veto suspensivo que puede ejercer el Gobierno del Estado sobre las leyes de las CCAA, interponiendo el correspondiente recurso de inconstitucionalidad, no cabe aplicarlo por las CCAA respecto a las leyes estatales (art. 30 L.O.T.C.).

C) ¿Reserva de ley de CA? (160).

El tema surge porque, al reservar la Constitución determinadas materias a su regulación por una ley, se plantea un interrogante inmediato: ¿ha de tratarse de una ley esta-

tal necesariamente o el mandato constitucional puede cumplirse eficazmente mediante una ley de una CA?. Una primera interpretación literal y sistemática aconsejaría inclinarse por la exigencia de ley estatal (161), pues si la Constitución sólo denomina " ley " al producto legislativo de las Cortes Generales, cuantas remisiones se hagan en ella a la ley deberían entenderse hechas a las ley de las Cortes Generales; la interpretación vendría avalada asimismo por razones innegables de seguridad jurídica, pues todo intento de extender el término a cualquier norma con rango de ley (v.g. decretos-leyes o decretos legislativos) constituiría un evidente fraude al espíritu del texto constitucional, que precisamente ha querido reservar a las Cortes Generales la regulación de determinadas materias. No obstante, el problema se revela más complejo y requiere ser matizado:

- a) Dado que la Constitución permite una división territorial de las competencias legislativas, en principio las referencias a la " ley ", sin más, deberán entenderse hechas a la ley del Estado o a la ley de la CA, según que la materia corresponda constitucional y/o estatutariamente a la competencia del Estado o de la CA, respectivamente (162). Se trataría en suma de interpretar el principio de reserva material de ley en función de los criterios de distribución de competencias, de lo que se deduce -señala MUÑOZ MACHADO- que cabe reserva material de ley de CA en las materias de competencia exclusiva de las CCAA, pero no cuando sean competencias compartidas o se atribuya a la ley estatal las " bases " o " principios generales " de la regulación de una materia (163). En este supuesto, en opinión de este administrativista, " ... si una materia determinada está reservada a la ley, por una parte, y, por otra, el Estado sólo es competente para fijar los principios o bases de regulación de la misma, la ley estatal cumpliría su función con esto último, pudiendo completarse la regulación por ley de CA, sin ne-

cesidad de que la ley estatal previa contenga habilitaciones específicas o se remita concretamente a la ley regional para su desarrollo" (164).

Las anteriores consideraciones serían válidas cuando la remisión de la Constitución no es a la ley, sino a los poderes públicos. Tratándose de materias reservadas in genere a los poderes públicos, si la regulación de la materia requiere una norma con rango legislativo, las previsiones constitucionales se satisfarán mediante leyes estatales o de CA, según a quien corresponda la competencia sobre la materia de que se trate, todo ello sin perjuicio de lo que a continuación se dirá (165).

- b) Existe un determinado(e importante, cuantitativa y cualitativamente) número de materias cuya regulación reserva la Constitución a ley orgánica (art. 81.1 y concordantes). Esta reserva constitucional ha de entenderse hecha, en todo caso, en favor de la ley estatal, al margen del sistema general de distribución de competencias, pues es obvio que sólo las Cortes Generales pueden dictar leyes orgánicas, en cuanto que el art. 81.2 exige para su aprobación, modificación o derogación mayoría absoluta del Congreso en una votación final sobre el conjunto del proyecto; a mayor abundamiento, la prohibición al Pleno de delegar su competencia en favor de las Comisiones Legislativas permanentes (art. 75.3); la prohibición de delegación legislativa (art. 82.2) y del decreto-ley (art. 86.1); la exclusión de la iniciativa popular (art. 87.3).

En conclusión, siempre que una materia esté reservada a ley orgánica, queda excluida de la regulación por ley de las CCAA; lo que obviamente condiciona enormemente las competencias de las CCAA sobre todo habida cuenta de la trascendencia de las materias reservadas a la ley or-

gánica, principalmente los derechos fundamentales y las libertades públicas (166). Este último punto requiere, sin embargo, alguna precisión, sin perjuicio de volver más adelante sobre el tema. En efecto, de una consideración sistemática de los preceptos constitucionales se deduce que si bien el art. 81.1 reserva a la ley orgánica (es decir, al Estado) "el desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas", la ley estatal no puede agotar su regulación, puesto que el art. 149.1.1º atribuye a la competencia exclusiva del Estado "la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales". A esa función habrá de limitarse, pues, la ley orgánica de desarrollo de los derechos y libertades, sin excluir la posible potestad legislativa de las CCAA que afecte a los mismos, respetando siempre, claro, está, "las condiciones básicas que garanticen" la igualdad de su ejercicio (167). Por eso tiene razón RAMLLO cuando, interpretando el art. 27 de la Constitución, relativo al derecho a la educación considera que las referencias que en él se hacen a los poderes públicos deben entenderse hechas tanto al Estado como a las CCAA (168).

- c) Finalmente, no faltan supuestos en que la Constitución remite expresamente a una ley estatal; así, la planificación de la actividad económica (art. 131.1) (169).

IV. INCIDENCIA DE LA POTESTAD LEGISLATIVA DE LAS CCAA EN EL SISTEMA GENERAL DE FUENTES. LAS RELACIONES ENTRE LA LEY ESTATAL Y LA LEY DE LA CA.

A) Introducción

El reconocimiento de una potestad legislativa propia de las CCAA en el ámbito de su competencia, al lado de la potestad legislativa del Estado, ejercida por las Cortes Generales, supone "una novedad de bulto en nuestra historia constitucional" (170). Por eso todo estudio de la potestad legislativa de las CCAA no puede contemplarse en cuanto constituye el instrumento jurídico básico de la autonomía política que la Constitución reconoce a nacionalidades y regiones (art. 2º), sino también desde la perspectiva de su incidencia en la configuración del ordenamiento jurídico general del Estado.

Y desde este punto de vista, lo primero que ha de constatarse es la nueva vertebración del sistema legislativo. En un Estado unitario centralizado, el Estado ejerce con carácter de monopolio la producción legislativa; de forma que la ley (la ley estatal única existente) es expresión de la voluntad soberana de la nación, emanada del órgano que la representa. Hoy este planteamiento no es de recibo. La unidad política y jurídica del Estado, que corresponde a su soberanía, se ejerce mediante el poder constitucional del pueblo, plasmado jurídicamente en la Constitución estatal, fuente del resto del ordenamiento jurídico. De esa forma, la Constitución permite al Estado en su conjunto de órganos centrales (si es un Estado unitario) o a éstos y a los entes territoriales que le integran (Estado descentralizado) llevar a cabo una tarea de dirección o de orientación política (el indirizzo político, de que habla la doctrina italiana), a través de la facultad de emanar normas legislativas. La ley no es ya expresión de la soberanía, sino instrumento jurídico de un proyecto político diferenciado, emanado de los órganos a quien la Constitución reconoce la correspondiente competencia

y con el sólo límite de los propios preceptos constitucionales. Cuando el Estado se asienta sobre bases de descentralización política, sobreviene la ruptura del monopolio legislativo del Estado, sustituido por una pluralidad de centros de producción legislativa. Y ésta es la meta prevista por la Constitución de 1978, como reconoce casi unánimemente la doctrina (171), planteando diversas cuestiones de alcance, a las que nos referiremos de inmediato.

B) ¿Pluralidad de ordenamientos jurídicos u ordenamiento jurídico pluralista?

La existencia de leyes de las CCAA junto a las leyes estatales plantea el tema de si ello implica la coexistencia de diversos ordenamientos jurídicos (el estatal y el autonómico), por el contrario, tan sólo diversas manifestaciones de un único ordenamiento jurídico. Los autores que se han preocupado por esta cuestión están, en general, a favor de la segunda tesis (172). De acuerdo con tales planteamientos, la Constitución sería el vértice de todo el sistema normativo y el Derecho estatal y el de las CCAA constituirían el "resto del ordenamiento jurídico" a que se refiere el art. 9.1 del propio texto constitucional. Como señala RAMALLO, "se trata de un solo ordenamiento jurídico con una sola cabeza de la que penden dos cuerpos con ámbitos distintos y en ocasiones superpuestos (casos de supletoriedad del Derecho estatal): uno general, el del Estado; otro particular, el de las Comunidades Autónomas. Particularidad que le viene dada por los límites de todo orden -y entre ellos los territoriales- que la misma Constitución impone y cuyo ejercicio entrega fundamentalmente al Estado" (173). Referencias a la unidad del ordenamiento encontramos en diversos preceptos constitucionales; así, además del ya citado art. 9.1, el art. 1º.1 enumera los valores superiores del ordenamiento jurídico del Estado; el art. 96.1 se refiere al ordenamiento interno español; y el art. 147.1 alude expresamente al ordenamiento jurídico del Estado. En suma, sólo existe un

Único sistema legislativo, a cuya formación concurren tanto los órganos legislativos estatales como los de las CCAA, cada uno en la esfera de su propia competencia (174). Así pues, los ámbitos legislativos del Estado y de las CCAA no son sistemas en sí mismos con validez territorial exclusiva, sino que ambos forman parte de un sistema, de un todo normativo, cuyo vértice o presupuesto ha de ser una norma fundamental con vigencia en todo el territorio, que podría hallarse en la "norma hipotética fundamental" de KELSEN, o más sencillamente, como apunta RAMALLO, en la Constitución (175).

Así concebido el sistema en su conjunto, parece claro que sólo la Constitución, en cuanto emana de un poder constituyente originario (176) tendrá carácter de norma originaria: todo el "resto del ordenamiento jurídico" (leyes estatales, de las CCAA, y normas de inferior rango) son normas derivadas (177), directa e inmediatamente, o indirectamente, vinculadas a la Constitución (178). Esas normas constituyen ordenes jurídicos dentro del sistema total, de forma que el orden estatal es general respecto al de las CCAA, y éste es particular en relación tanto al Estado como al de otras CCAA (179); pero ambos están sometidos a una norma general y común -la Constitución- de la que obtiene su fundamento, legitimidad y régimen jurídico básico (derechos, deberes, limitaciones, relaciones etc)(180).

C) El grado de derivación de los órdenes estatal y autonómico

Si tanto las leyes estatales como las de las CCAA son normas derivadas de la Constitución, el grado de proximidad a ésta no es idéntica en todos los casos. Para el profesor RAMALLO serían normas de primer grado todas aquellas que emanan del Parlamento estatal y sólo están vinculadas por la Constitución, y no por otra norma no constitucional; normas de segundo grado serían las que emanan de un órgano estatal distinto del Parlamento central o de un Parlamento -del Estado o de una CA- condicionada por otra norma no constitucional, además de por la Constitución.

En virtud de esta tesis (181) sólo serán normas de primer grado las del Parlamento estatal, pero no todas; mientras que las leyes de las CCAA serán siempre normas de segundo grado, por estar vinculadas a la Constitución y también, por lo menos, a la Ley Orgánica que apruebe el correspondiente E. de autonomía, en que se recoge la competencia de dicho Parlamento regional para regular la materia de que se trata mediante norma con valor de ley (182). No es pues enteramente cierta la afirmación de que las leyes de las CCAA se encuentran directa e inmediatamente vinculadas a la Constitución (183); antes bien, debe predicarse sólo tal carácter de las leyes del Estado, emanadas del Parlamento central, cuya existencia, legitimidad y régimen jurídico se encuentran directamente en el texto constitucional. Por el contrario, las leyes de las CCAA serán siempre normas de segundo grado (184), si tenemos en cuenta que su existencia concreta y su régimen jurídico se contemplan en el E. de autonomía, concebida formalmente como ley orgánica dictada por el propio Parlamento estatal, y a la que la Constitución remite la atribución específica de potestad legislativa. Ello sin perjuicio, incluso, de otras leyes (no estatutarias) de atribución de competencia (185).

Pero, además, no siempre es idéntico el condicionamiento de las leyes de las CCAA por las leyes del Estado no constitucionales. Podrían, en ese sentido, distinguirse diversos supuestos, de menor a mayor vinculación:

- 1º.- Leyes de las CCAA en materias de su competencia exclusiva. Estas leyes sólo se vinculan a la ley orgánica aprobatoria del E. de autonomía respectivo.
- 2º.- Leyes de las CCAA en materias de su competencia exclusiva, vinculadas al E. de autonomía, pero afectadas por leyes estatales de principios de armonización (art. 150.3).
- 3º.- Leyes de las CCAA en materias de competencia compartida con el Estado, constitucionalmente previstas. Esas disposiciones

están condicionadas por la L.O. del E. de autonomía y por la ley marco estatal, que fija los principios o bases a desarrollar legislativamente por la CA.

4°.- Leyes de las CCAA en materias de competencia estatal, previa habilitación por el Estado al amparo del art. 150.1 o 2. Esas normas autonómicas no se vinculan al E. de autonomía, sino directamente a la ley estatal que les ha atribuído la facultad legislativa, reservándose incluso las Cortes Generales la modalidad de control sobre su ejercicio que estimen pertinente.

D) Los principios generales reguladores de la relación entre las leyes del Estado y las leyes de las CCAA.

Apreciada la existencia de un orden jurídico estatal y de las CCAA, integrantes ambos de un único -aunque pluralista en sus fuentes y manifestaciones- ordenamiento jurídico, se hace preciso aclarar los principios que han de regir sus relaciones, especialmente entre las normas que ocupan la cúspide normativa de ambos, es decir, las leyes del Estado y las leyes de las CCAA. La cuestión, debe advertirse, dista mucho de haberse resuelto pacíficamente por la doctrina; las conclusiones a que se han llegado están, por ello, afectadas de una evidente provisionalidad, que presume correcciones futuras. Desde los primeros momentos, un amplio sector doctrinal -integrado principalmente por administrativistas- propusieron unos criterios (186) quizá sin total conciencia de sus efectos últimos, pero que una vez advertidos volvieron de alguna forma sobre sus pasos para, sin desmentir radicalmente afirmaciones anteriores, atemporar sus consecuencias. Una de las exposiciones más nítidas de esta tesis fue hecha por T.R. FERNANDEZ (187). Para este autor, en un Estado centralizado todos los problemas de relaciones internormativas se resuelven de acuerdo con los principios de jerarquía normativa (KELSEN) y de prioridad de la ley

posterior (188), quedando algunos "flecos" que no acertaban a resolver, fundamentalmente en el ámbito de la Administración Local, a cuyas entidades se reconocía potestad reglamentaria en "la esfera de su competencia", ámbito en que la Administración del Estado no podía entrar sin una habilitación legal específica (arts. 108 L.R.L. y R.S.C.L.) (189). El mismo principio parecía preverse incluso en el propio ordenamiento estatal; y así, se cita una Orden de 12 de diciembre de 1960, en cuya virtud cuando un Ministro advierte que una Orden Ministerial emanada de diferente Departamento ministerial es nula de pleno derecho no puede por sí mismo declarar dicha nulidad mediante una Orden de sentido opuesto, sino tramitar un expediente cuya resolución corresponde en última instancia al Consejo de Ministros. Ello se explicaría -según T.R. FERNANDEZ- porque tratándose de normas del mismo rango y siendo múltiples los órganos que pueden producirlas "en la esfera de sus respectivas competencias" el principio jerárquico "nada puede resolver" (190). La situación, continúa, cambia radicalmente a raíz de la promulgación de la Constitución:

1º.- La Constitución ocupa la cúspide de todo el sistema normativo y "en cuanto tal, goza de una auténtica y efectiva superioridad jerárquica sobre todas las demás normas jurídicas que integran dicho ordenamiento", efectividad cuya garantía compete al TC (art. 161.1.a) (191).

2º.- Las Leyes del Estado y de las CCAA tienen idéntico valor y, por ello, sus relaciones no pueden explicarse según el criterio de la jerarquía. La solución de T.R. FERNANDEZ es inmediata: "la relación es de separación pura y simple, porque están separadas formalmente las competencias en que unas (las leyes de las Cortes) y otras (las leyes de las CA) pueden operar de acuerdo con la atribución de competencias que llevan a cabo los artículos 148 y 149 del texto constitucional" (192). El mismo criterio se aplicaría a los niveles normativos inferiores, es decir, reglamentarios (193).

Según esta posición, no serían posibles los conflictos entre leyes estatales y autonómicas, puesto que cada una de ellas opera en el ámbito de materias diferenciado que le asigna la Constitución; esto es, el ámbito material en que cada Ente tiene reconocida competencia. El principio de jerarquía serviría así sólo para explicar "las relaciones de cada ley, estatal o autonómica, con las normas inferiores a ella, en el seno, por lo tanto, del mismo ordenamiento, estatal o autonómico, en el que la ley y sus reglamentos se muevan (194). Fuera de ese ámbito concreto, la relación entre dos normas reglamentarias pertenecientes a distintos ordenamientos es de separación pura y simple" (195). En síntesis, la postura examinada postula:

- 1°.- "La Constitución, en cuanto norma suprema, se impone jerárquicamente a todas las fuentes primarias, es decir, a todas las normas que por estar directamente ordenadas a ella tienen valor y fuerza de leyes" (196).
- 2°.- "Las fuentes primarias, a su vez, dan vida a tantos micro-sistemas... o, si se quiere, a tantos ordenamientos menores cuantas separaciones competenciales opera la Constitución. Dentro de cada microsistema u ordenamiento menor las relaciones entre normas siguen siendo de carácter jerárquico" (197).
- 3°.- "En el ordenamiento general, en cambio, las relaciones entre normas pertenecientes a microsistemas distintos son de carácter competencial, es decir, de neta separación" (198).

El principio de competencia, frente al de jerarquía, como criterio regulador de las relaciones ley estatal/ley de las CC AA ha sido mantenido por la inmensa mayoría de la doctrina (199). A pesar de lo cual, parece que, si bien ese principio no carece de relevancia, mantenido en sus términos más absolutos no acierta a explicar satisfactoriamente todos los supuestos ni, en el fondo, responde enteramente al espíritu constitucional:

En primer lugar, no es tan clara esa delimitación de esferas de actuación, rígidamente concebida, entre el Estado y las CCAA. Como veremos más adelante -y curiosamente vienen defendiendo los propios proponentes de esa doctrina- la mayor parte de las tareas a realizar exigen el esfuerzo común y coordinado del Estado y las CCAA. Sólo un pequeño número de materias pueden considerarse atribuidas a la competencia exclusiva de las CA. En el resto (las más importantes) no existe ese pretendido ámbito de "separación pura y simple" si se entiende por ello un ámbito material, sino a lo sumo una relativa separación de facultades de regulación sobre una misma materia; y decimos relativa porque en esas materias de competencia compartida, al Estado y a las CCAA les corresponde facultades diferentes, pero las de las CCAA están subordinadas a las estatales; aunque para algunos autores tal superioridad de la ley estatal sea "consecuencia obligada del propio principio de competencia que las bases prevalezcan sobre su desarrollo y que éste haya de ajustarse a lo establecido en aquéllas" (200). En suma, no puede hablarse de principio de competencia "si con ello se quiere decir que el ámbito de regulación atribuido a las leyes de las CA y a las leyes de las Cortes Generales es distinto" (201), pues ese fenómeno -como ha advertido certeramente el profesor SANCHEZ AGESTA- sólo se produce en los escasos supuestos de competencia exclusivas del Estado o de las CA (202). Pero incluso en ellas es posible la contradicción normativa "ya que ésta puede producirse aun cuando las normas sean intachables desde el punto de vista de la distribución de competencias realizada por la Constitución y los Estatutos", pues "las materias sólo son delimitables en las palabras de la ley, pero no en el tráfico jurídico" (203). Además, no dejan de existir argumentos constitucionales que permiten dudar de la posibilidad real de ámbitos de actuación exclusiva de las CCAA!

1º.- Las lagunas de las leyes de las CCAA se cubren con la legislación del Estado, en virtud de su carácter de Derecho

supletorio "en todo caso" (art. 149.3). Lo que supone que el sistema normativo autonómico no es completo ni autosuficiente.

2º.- Las competencias en principio exclusivas de las CCAA pueden ser convertidas en competencias compartidas con el Estado por obra del legislador estatal, dictando una ley de principios armonizadores de las disposiciones legislativas de las CCAA (art. 150.3), ley que se impone jerárquicamente a las de las CCAA (201).

Así pues, el principio de competencia sólo puede ser entendido como competencia material en los supuestos de competencias exclusivas del Estado y/o las CCAA, y ello con las reservas apuntadas; en los supuestos de competencias compartidas tan sólo puede hablarse de competencia funcional, en tanto que la Constitución atribuye al Estado y a las CCAA competencia para ejercer diversas funciones en orden a la regulación de una misma materia, pero sin que sea posible sostener que entre ambas facultades existe una "clara y neta separación". Las dificultades apuntadas han llevado a algunos autores a estimar necesario acudir a una combinación de los principios de competencia y jerarquía. Es el caso de GARRIDO FALLA y SANCHEZ AGESTA (205), quienes distinguen dos supuestos:

a) Regla general para resolver los conflictos de aplicación de normas estatales y autonómicas en materias de competencias exclusiva de las CCAA: principio de competencia (206). Esta norma dice GARRIDO- afecta no sólo a normas de igual rango, sino que puede incluso determinar la aplicación preferente de una norma reglamentaria del órgano ejecutivo de la CA frente a una ley estatal, si la materia está atribuida globalmente a la competencia exclusiva de la CA por su E. de autonomía y éste respeta el techo de la Constitución (207).

b) Excepciones. La aplicación tajante del principio de competencia se exceptuaría, según GARRIDO FALLA, en los supuestos de desarrollo legislativo, legislación delegada y leyes de armonización, que regulan materias de competencia normativa compartida. En estos casos sería aplicable el principio de jerarquía (208); en ellos "se supone la superioridad jerárquica de la norma estatal sobre la autonómica, que, en caso de conflicto, puede determinar la declaración de inconstitucionalidad de esta última. Y se supone, asimismo, una limitación competencial para el Estado, que deriva del hecho de que a él se le atribuye el establecimiento de las bases y a la CA su desarrollo" (209).

El caso de las competencias legislativas compartidas intenta resolverlo VILLAR EZCURRA acudiendo a otro criterio; en su opinión la ley marco estatal tiene un mayor valor real que las normas legislativas de desarrollo no por su mayor rango jerárquico, sino pOR propia declaración constitucional (210), por lo que los conflictos entre ambas normas implican, de hecho, la colisión de la norma autonómica no con la ley marco estatal, sino con la Constitución, que sí tiene mayor rango formal (211). Evidentemente, la ley marco y la autonómica de desarrollo forman un "grupo normativo" en que la autonómica (de igual rango formal) se subordina a la ley marco en cuanto ésta establece los criterios de eficacia de ella (212).

Realmente, el problema puede ser más terminológico que de fondo. Si^{no} es posible sostener en su totalidad el principio de jerarquía, incompatible con el reconocimiento constitucional de la autonomía de las nacionalidades y regiones (art. 2º), tampoco es posible defender como único criterio válido el principio de competencia, dadas las circunstancias a que nos hemos venido refiriendo y que demuestran la existencia de una cierta supremacía del poder central del Estado sobre los poderes de las CCAA. Por eso, si se quisiera encontrar

una fórmula que sintetice en nuestro ordenamiento constitucional las relaciones entre la legislación del Estado y la autonómica podría encontrarse en lo que el profesor Jorge DE ESTEBAN ha llamado principio de "competencia matizada" (213), con los siguientes rasgos:

- a) En cuanto a las materias de competencia exclusiva puede ser válido en su integridad el principio de competencia, entendido en el sentido de que en aquellas materias que sean de la respectiva competencia exclusiva del Estado y de las CC AA, las leyes que las regulen tienen igual valor (214).

A este supuesto debe limitarse el citado principio de competencia, debiendo calificarse, con el profesor SANCHEZ AGESTA, de "muy peligrosa", el intento de extenderle a otros ámbitos en que opera una compartición de competencias" (215).

- b) En las materias de competencia legislativa compartida que, no se olvide, son la inmensa mayoría (arts. 148.1/149.1 y 2 y 150), las leyes del Estado se imponen a las leyes de las CCAA. Pudiera afirmarse que la razón de esa superioridad es la "jerarquía normativa", principio garantizado por la Constitución en su art. 9.3 (216), aunque a igual consecuencia práctica se llegaría defendiendo razones de competencia con plusvalor por declaración constitucional o la poco comprometida fórmula de "razones técnicas" (217). En realidad todas esas razones se producen conjuntamente: las leyes del Estado, en materias de competencias legislativas compartidas con las CA, son jerárquicamente superiores a las autonómicas porque la Constitución ha concedido al Estado la competencia de dictar tales leyes, debiendo reconocer ella misma su superioridad por razones de la propia eficacia funcional de la estructura normativa que constituyen leyes estatales/ /leyes autonómicas de desarrollo.

NOTAS

- (1) Puede verse, en ese sentido, E. ALVAREZ CONDE, "Las Comunidades Autónomas", op. cit., p. 145; T.R. FERNANDEZ, Curso..., op. cit., p. 250; J. FERRANDO BADIA, "La potestad legislativa de las Comunidades Autónomas", en Revista de Estudios Regionales, núm. 7, enero-junio, 1.981; p. 133; J. MARTIN QUERALT, "Potestades normativas de las Comunidades Autónomas en materia tributaria", en "La Constitución española y las fuentes...", op. cit., II, pp. 31 ss; L. SANCHEZ AGESTA, Comentario al artículo 2º de la Constitución (ej. mecn.), cit; J.J. TORNE JIMENEZ, "Evolución normativa de la organización administrativa española...", cit, p. 440; C. VIVER-PI SUNYER, Constitución. Conocimiento del ordenamiento constitucional, op. cit., 90.
- (2) SCC núm. 13, 7 de marzo de 1.964: "La potestad legislativa es la más importante y característica manifestación de la autonomía regional".
- (3) Por ejemplo la Sentencia de 14 de julio de 1.981, recaída en el recurso de inconstitucionalidad núm. 25/1.981.
- (4) Disponía este artículo que "en las materias no comprendidas en los dos artículos anteriores podrán corresponder a la competencia de las regiones autónomas la legislación exclusiva y la ejecución directa, conforme a lo que dispongan los respectivos Estatutos aprobados por las Cortes"
- (5) A tenor de este precepto, "la Región emanará normas legislativas...". A mayor abundamiento el art. 121 aclara que "El Consejo regional ejercerá las potestades legislativas... atribuídas a la Región"; y el 127 se refiere al control de "toda ley aprobada por el Consejo regional".
- (6) El art. 70 comienza declarando que "Los Lander tienen la facultad legislativa..."; aclarando más tarde los casos y términos que, respecto a la legislación exclusiva de la Federación y la concurrente, "los Lander tienen la facultad de legislar" (arts. 71 y 72); incluyéndose entre la competencia de la Corte Constitucional Federal la de conocer de la constitucionalidad de la legislación de los Länder (art. 93.1,2). Finalmente, se alude a un tipo específico de "leyes de los Länder" (art. 93, 4b).
- (7) Efectivamente, el iter constitucional revela también en este punto la típica ambigüedad que rodeó la elaboración de todo el título VIII de la Constitución y la no disimulada tensión entre planteamientos muy diversos en la configuración de las autonomías territoriales.

En el primer borrador del texto constitucional que se filtró a la prensa (se cita por el texto publicado en D.A. núm. 180, cit.), parece que los constituyentes se decantaron por el reconocimiento de la potestad legislativa de las CCAA. Pues si falta una expresa declaración en tal sentido, y el documento se refiere ambiguamente a la "potestad normativa" que ejerce la Asamblea (art. 140.1) y a las "normas" por ella aprobadas (art. 140.3 y 4), parece luego deducirse su naturaleza legislativa cuando otorga al Consejo de Gobierno "las funciones eje-

cutiva y administrativa derivadas de las competencias del Territorio Autónomo, así como la potestad reglamentaria en relación con las funciones propias de las delegadas" (art. 141.1). Por vía de exclusión resultaría, así, que sólo pueden corresponder a la Asamblea facultades legislativas; no obstante, el mismo precepto introduce una notable confusión cuando declara que "en el ejercicio de sus competencias, los órganos de los Territorios Autónomos gozarán de las potestades y privilegios propios de la Administración Pública en general" (art. 141.2). ¿Quiere ello decir que se equipara a un órgano legislativo con la "Administración Pública en general"? Debe entenderse que se trata sólo de una inmaditadreferencia, porque otros preceptos posteriores vienen a corroborar con relativa claridad la existencia de potestad legislativa de los Territorios; y así, el art. 147.1 alude a "todos los textos legislativos aprobados por la Asamblea de la región..." y más claramente en el art. 147.3 al hablar de "la ley aprobada por las instancias autónomas...". Por eso, el entonces Tribunal de Garantías Constitucionales es competente para la "declaración de inconstitucionalidad de leyes y normas con fuerza de ley del Estado y de las unidades territoriales de autogobierno" (art. 132, a).

En el Anteproyecto del texto constitucional redactado por la correspondiente Ponencia en el seno de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados, se sigue manteniendo el anterior criterio. En una primera formulación general se declara que "Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa sin perjuicio de lo previsto en el título VIII...", lo que supone de entrada reconocer que otros órganos (los autonómicos) distintos de las Cortes son también titulares de la potestad legislativa, aunque todo el cap. II del tit.IIV, donde ese precepto se inserta se dedica sólo a la regulación de la elaboración de las leyes del Estado (arts. 72 a 85). La remisión al título VIII tiene una primera concrección en el art. 133 cuando afirma que a la Asamblea (que el párrafo 4 califica de Legislativa) "corresponde la potestad normativa... Las normas emanadas de la Asamblea se denominarán leyes territoriales" (art. 133.1), expresión que el texto volverá a utilizar en su art. 143.2. Finalmente, se mantiene la misma estructura del control, encomendado al TC el conocimiento del "recurso de inconstitucionalidad de leyes y normas con fuerza de ley del Estado y de los Territorios Autónomos" (art. 152.1).

Este texto fue aceptado por los Grupos Comunista y Centrista y el de Minoría Catalana; tan sólo se presentaron dos votos particulares, de distinto sentido, por los Grupos Socialista y de A.P. El de A.P. intentaba restringir el alcance del Anteproyecto; su art. 14 proponía que "Las Asambleas regionales tendrán facultades normativas en los términos de la Ley Orgánica de Autonomías Regionales y los respectivos Estatutos, dentro de los límites constitucionales y de los principios básicos de la legislación del Estado, así como el respeto a los intereses nacionales y de las demás regiones...", volviendo a hablarse de "toda norma aprobada por la Asamblea Regional" (art. 15). El criterio de este grupo se aclara definitivamente cuando pide que cuando el anteproyecto se refiere a las leyes de las CCAA, la expresión se sustituya por la de "normas" (por ejemplo, en el art. 133.4). No obstante parece que una interpretación sistemática del voto particular conduci-

ría a entender que sería posible la potestad legislativa regional, pues to que la potestad reglamentaria en la Región se atribuye a órgano distinto de la Asamblea, concretamente al Consejo Administrativo Regional (art. 20.1).

Por el contrario, la propuesta socialista tendrá a clarificar el tema en sentido favorable a la autonomía legislativa autonómica. Y en su planteamiento sobre el reparto de competencias (art. 138) prevé un grupo de materias en que "corresponde a los órganos de los T.A. el desarrollo legislativo y la ejecución, en el marco de la legislación de bases aprobada por las Cortes" (art. 138.2.C) y otro en que "es competencia exclusiva de los órganos de los T.C. la legislación exclusiva y la ejecución" (art. 138.3).

Como es sabido, no prosperaron ninguna de estas iniciativas y el Informe de Ponencia elaborado sobre las enmiendas presentadas al Anteproyecto empieza a complicar el tema. "Las Cortes Generales -dice su art. 61.2- ejercen la potestad legislativa del Estado", lo que puede hacer presumir que existe una potestad legislativa que no es del Estado y que será ejercida por órgano distinto de las Cortes, pero se omite la anterior remisión al título VIII, y a continuación regula únicamente la elaboración de las leyes estatales (cap. II, tit. III; arts. 74-85). El nuevo texto suprime toda referencia específica a la naturaleza y denominación de las competencias de las CCAA, limitándose a enumerar las que asumir in genere (disp. adic. 2). En favor de la posible competencia legislativa autonómica encontramos la calificación de Asamblea Legislativa a la de las CCAA plenas (disp. adic. 7), atribuyendo al Consejo de Gobierno las funciones ejecutivas y administrativas (disp. adic. 7), y el otorgamiento al TC de competencia para conocer del "recurso de inconstitucionalidad contra leyes y normas con fuerza de ley del Estado y de las Comunidades Autónomas" (art. 154.1.a). Desde este momento se perfila ya la situación actual: ausencia de toda declaración expresa de potestad legislativa de las CA, pero no prohibición de la misma; indicios de aceptación indirecta, como la previsión de sus formas de control; tímida garantía de la potestad legislativa en las CA de autonomía plena.

Tras el debate de la Comisión, el Dictamen de ésta mantiene, con alguna variante más de sistemática que de contenido, el Informe de la Ponencia. Así, la misma atribución de la potestad legislativa de las Cortes (art. 61.2), la regulación de la elaboración de las leyes del Estado (cap. II, tit. III; arts. 75 a 86), la atribución genérica de competencias posibles de las CCAA (art. 141.1), el mantenimiento de la Asamblea Legislativa de las CCAA plenas y la indicación de las funciones ejecutivas, y administrativas del Consejo de Gobierno (art. 146.1). Se mantiene la competencia del TC en los mismos términos (art. 155.1.a) y la única ligera novedad es la aclaración, en el artículo dedicado al control sobre la actividad de los órganos de las CCAA, de que corresponde al TC el control sobre sus "disposiciones normativas con fuerza de ley" (art. 147.a).

A este texto, se mantuvo el voto particular a la totalidad del título A.P., retirando el suyo el Grupo Socialista; el resto de grupos de la Cámara aceptaron el dictamen.

Por último, con esta fase de tramitación parlamentaria, se aprobó el texto del Pleno del Congreso de los Diputados. El Pleno respetó íntegramente el contenido del Dictamen de la Comisión, con su misma sistemática y numeración del articulado, salvo el paso del anterior art. 154.1.a a 155.1.a.

Tampoco el paso por el Senado supuso una alteración sustancial del proyecto constitucional aprobado por el Congreso. En el Dictamen de la Comisión de Constitución de la alta Cámara, se conservó el texto del Congreso en sus líneas básicas. Así, la competencia de las Cortes (art. 65.2), las reglas sobre elaboración de las leyes estatales (cap. II, tit. III; arts. 80-91; la atribución de competencias in genere a las CCAA sin especificar su naturaleza y denominación (art. 146.1) y el mantenimiento de la Asamblea Legislativa y el Consejo de Gobierno, con funciones ejecutivas y administrativas en las CCAA de autonomía plena (art. 151.1). Se modifica la redacción en el tema del control, mejorando la del Congreso; en concreto se conserva la atribución del control de constitucionalidad de las "disposiciones normativas con fuerza de ley" de las CCAA en el precepto dedicado monográficamente al control de la actividad autonómica (art. 152.a) y en el consagrado a las competencias generales del TC, concreta la de conocer el recurso de inconstitucionalidad en las "leyes" y "disposiciones normativas con fuerza de ley", suprimmiéndose toda referencia al Estado y/o las CCAA (art. 160.1.a).

Respecto a los votos particulares de los Grupos parlamentarios sólo cabe destacar (además de las enmiendas a la totalidad del proyecto constitucional, como la del senador XIRINACS DAMIAN) dos. El voto núm. 416 (enmienda núm. 83) del Grupo P.S.I. destinado a concretar las materias del art. 146.1 en que "Las Comunidades Autónomas podrán asumir la legislación y la ejecución...". En segundo término, el voto núm. 619 (enmienda in voce) propuesto por el Grupo Socialista del Senado, en el sentido de volver a la redacción dada en el Informe de la Ponencia del Congreso en el tema de las competencias del TC; es decir, añadir a las leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley susceptibles de control de constitucionalidad las referencias al Estado y a las CCAA (art. 160.1.a).

Los votos no fueron aceptados en el Pleno del Senado, que mantuvo el texto del dictamen de la Comisión, con la misma numeración. El mismo contenido fue aprobado por la Comisión Mixta Congreso-Senado, aunque con una nueva numeración. El art. 66.2 regula las funciones de las Cortes; los arts. 81 a 92 (cap. II del tit. II) se dedican a la elaboración de las leyes estatales; el art. 148.1 establece las materias en que las CCAA pueden asumir "competencias"; la Asamblea Legislativa y el Consejo de Gobierno de las CCAA plenas están contempladas en el art. 152.1; al control de la actividad de los órganos de las CCAA se consagra el art. 153, cuyo apartado a) se refiere expresamente a sus "disposiciones normativas con fuerza de ley"; y finalmente, las competencias del TC sobre la constitucionalidad de las leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley se recoge en el art. 161.1.a.

(8) Véase, por ejemplo, R. ENTRENA, "La potestad legislativa...", cit. p.

672; F. DIEZ MORENO, "El control constitucional de la potestad normativa de las Comunidades Autónomas", en la ob. col. El Tribunal Constitucional, op. cit., I, pp. 700-702; y en C. MARTINES ESTERUELAS, F. DIEZ MORENO y J. SERNA MASIA, La empresa privada en la Constitución española. Estudios jurídicos, Asoc. Círculo de Empresarios, 1.979, pp. 201-215; J. M. QUINTANA, Las autonomías y el título VIII de la Constitución, op. cit., p. 69; L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit., p. 361.

- (9) "Potestad legislativa del Estado y potestad reglamentaria autónoma de nacionalidades y regiones", en La Constitución española y las fuentes..., op. cit., II, pp. 1.061 ss.
- (10) "El control constitucional de la potestad normativa de las Comunidades Autónomas" cit.
- (11) Así, considera que el art. 149.3 al referirse a las "normas" de las CA nada dice de su rango; el art. 150.1 sí ampararía una delegación legislativa en favor de las CCAA, pero, a su juicio, para desarrollarla y actualizarla no es preciso poseer titularidad de potestad legal, como no la tiene el Gobierno, a pesar de lo cual puede dictar normas con rango de ley; el art. 150.3 tampoco aclara el rango de las "disposiciones normativas" a que se refiere; el art. 152.1. establece una Asamblea Legislativa, pero ello no entrañaría que las leyes regionales tengan el mismo valor y rango que las emanadas del Estado. Por último, en cuanto al art. 153.a entiende este autor que el art. 27.2.e de la L.O.T.C. distingue entre leyes y disposiciones con fuerza de ley de las CCAA, por lo que ambos términos no pueden considerarse equiparables (ibídem, pp. 705-708).
- (12) Ibídem, p. 708.
- (13) T.R. FERNANDEZ, "La organización territorial del Estado...", cit., p. 351. En este trabajo inicial llega incluso a afirmar que los dos tipos de CCAA son niveles comunicados entre sí, no pudiendo pasarse del administrativo al político, en cuanto que el art. 148.2 ampararía un incremento del núm. de competencias, pero no la transformación de su naturaleza jurídica (p. 352); A. RUBIALES, "Las Comunidades Autónomas: tipología y mapa territorial", cit, p. 23; G. TRUJILLO, "Federalismo y regionalismo...", cit., p. 23.
- (14) Puede citarse, entre los autores que defienden este planteamiento, E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit., pp. 151-153; E. ARGULLOL, "Los límites de la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas", en La Constitución española y las fuentes..., op. cit., pp. 230 ss; J.L. CASTRO SOMOZA, "Las leyes de las Comunidades Autónomas en las Constituciones españolas de 1.931 y 1.978", en La Constitución española y las fuentes..., op. cit., p. 708; R. ENTRENA CUESTA, "La potestad legislativa...", cit, pp. 672-674; J. DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit., II, pp. 134-135, 378-379; A. FERNANDEZ CUEVAS, "El sistema normativo de las Comunidades Autónomas. Referencia particular a los aspectos financieros", en La Constitución española y las fuentes..., op. cit., II, pp. 807-811; T.R. FERNANDEZ, Curso..., op. cit., pp. 266-267; J. FERNANDO BADIA, "La

potestad legislativa de las Comunidades Autónomas", en *Revista de Estudios Regionales*, núm. 7, enero-junio, 1.981, pp. 142-146; A. GUAITA, "Las regiones españolas antes y después...", cit., p. 608; J. LASARTE AL VAREZ, "Potestad legislativa y poder tributario de las Comunidades Autónomas", en *La Constitución española y las fuentes...*, op. cit., pp. 80 ss; R. MAIZ SUAREZ, "La regulación constitucional del poder legislativo de las Comunidades Autónomas", en *R.D. Pub.*, núm. 78, 1.980, pp. 41 ss; G. PECES-BARBA, *La Constitución española...*, op. cit., pp. 193-201; F. MODERNE-P. BON, *Les autonomías regionales...*, op. cit., pp. 85-99; J.M. QUINTANA, *Las autonomías y el título VIII de la Constitución*, op. cit., pp. 68-70; L. SANCHEZ AGESTA, *Sistema político...*, op. cit., pp. 377 ss; J. SERNA MASIA, "La potestad legislativa en la Constitución española" en *La Constitución española y las fuentes...*, op. cit., III, pp. 1.948-1950; L. VANDELLI, *L'ordinamento...*, op. cit., pp. 304-306; J. LEGUINA VILLA, "Las Comunidades Autónomas", cit., pp. 780 ss; M. GERPE, "Las Comunidades Autónomas...", cit., pp. 317-321; R. MARTIN VILLA, "La democracia y el Estado de las autonomías", cit., pp. 15-16; M. MARTIN SOSPEDRA, *Aproximación al Derecho constitucional español...*, op. cit., pp. 101-104; A. GARRORRENA, *El lugar de la ley en la Constitución española*, C.E.C., Madrid, 1.980, p. 116; E. LINDE, "Ley y reglamento...", cit., p. 269; J. BERMEJO VERA, "El principio de reserva legal en las Comunidades Autónomas", en *La Constitución española y las fuentes...*, op. cit., I, p. 372; S. MUÑOZ MACHADO, *Las potestades legislativas...*, op. cit., y *Derecho público...*, op. cit. I, pp. 385-388; A. EMBID, "Algunas reflexiones...", pp. 315-318.

En concreto se han referido a los "indicios" de reconocimiento constitucional de las potestades legislativas de las CA J.L. CASTRO SOMOZA, cit., p. 464; F. DIEZ MORENO, cit. p. 708; F. MODERNE-P. BON, op. cit., pp. 86-88; J. RAMALLO, "Incidencia de la Constitución española...", cit., p. 75; L. SANCHEZ AGESTA, *Sistema político...*, op. cit. p. 377; y L. VANDELLI, *L'ordinamento...*, op. cit., p. 304.

- (15) El argumento es utilizado por J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, *El régimen constitucional español*, op. cit., II, pp. 134-135; J. M. QUINTANA, *Las autonomías y el título VIII de la Constitución*, op. cit., p. 68; o L. SANCHEZ AGESTA, *Sistema político...*, op. cit., p. 301.
- (16) E. LINDE, "Ley y reglamento...", cit., p. 269; L. SANCHEZ AGESTA, *Sistema político...*, op. cit., p. 302.
- (17) Como señala M. MARTINEZ SOSPEDRA, *Aproximación al Derecho constitucional español...*, op. cit., p. 102; G. PECES-BARBA, *La Constitución española...*, op. cit., p. 109 y la STC de 16 de noviembre de 1.981 (B.O.E. núm. 285, de 28 de noviembre de 1.981).
- (18) No parece muy convincente uno de los argumentos esgrimidos por A. EMBID para justificar la potestad legislativa de las CCAA, concretamente la iniciativa legislativa que les reconoce la Constitución en su art. 87.2 ("Algunas reflexiones...", cit., p. 316), pues es claro que ambas son cosas distintas. Piénsese que en el ámbito del Estado tienen la iniciativa legislativa, además de las propias CCAA, el Gobierno (art. 87.1) y el pueblo (art. 87.3), y sin embargo ninguno de esos sujetos es titular de la potestad legislativa estatal, cuyo ejercicio reserva la Constitución

con carácter exclusivo a las Cortes Generales (art. 66.2).

- (19) A favor del inequívoco reconocimiento (y obligatoriedad) de la potestad legislativa para las Com. de autonomía plena se manifiestan E. ALVAREZ CONDE, *Las Comunidades Autónomas*, op. cit., p. 153; M. MARTINEZ SOSPEDRA, *Aproximación al Derecho constitucional español...*, op. cit., pp. 101 ss; S. MUÑOZ MACHADO, *Las potestades legislativas...*, op. cit., p. 29; L. SANCHEZ AGESTA, *Sistema político...*, op. cit., p. 379. G. TRUJILLO, "Federalismo y regionalismo...", cit. p. 43. Y sólo con respecto a la legislación compartida, T. R. FERNANDEZ, *Curso...*, cp. cit., p. 267.
- (20) T. R. FERNANDEZ, "La organización territorial del Estado...", cit., p. 3525 o A. RUBIALES, "Las comunidades Autónomas: tipología y mapa territorial", cit. p. 23.
- (21) T. R. FERNANDEZ, "La organización territorial del Estado...", cit., p. 352.
- (22) A favor de la posible potestad legislativa de las CCAA de autonomía limitada E. ALVAREZ CONDE, *Las Comunidades Autónomas*, op. cit., p. 153; E. ARGULLOL, "Los límites...", cit. p. 230; A. EMBID, "Algunas reflexiones...", cit., pp. 315-318; R. ENTRENA, "La potestad legislativa...", cit., pp. 673-674; A. FERNANDEZ CUEVAS, "El sistema normativo de las Comunidades Autónomas...", cit., p. 318; J. LEGUINA, "Las Comunidades Autónomas", cit. pp. 780-781; L. LOPEZ RODO, *Las autonomías, encrucijada...*, op. cit., p. 89; M. MARTINEZ SOSPEDRA, *Aproximación al Derecho Constitucional español...*, op. cit., p. 102; F. MODERNE-P. BON, *Les autonomies regionales...*, op. cit., pp. 26-20; L. PAREJO, *La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional*, op. cit., pp. 81-81; G. PECES-BARBA, *La Constitución española...*, op. cit., p. 190; L. SANCHEZ AGESTA, *Sistema político...*, op. cit., pp. 377-378; L. VANDELLI, *L'ordinamento...*, op. cit., p. 306.
- (23) En ese sentido, R. ENTRENA, "La potestad legislativa...", cit. pp. 673-674, J. LEGUINA VILLA, "Las Comunidades Autónomas", cit., pp. 780-781; S. MUÑOZ MACHADO, *Las potestades legislativas...*, op. cit., p. 27; G. PECES-BARBA, *La Constitución española...*, op. cit., p. 189.
- (24) G. PECES-BARBA, *La Constitución española...*, op. cit., p. 189.
- (25) A. EMBID, "Algunas reflexiones...", cit., p. 317.
- (26) J. LEGUINA VILLA, "Las Comunidades Autónomas", cit., p. 782.
- (27) M. MARTINEZ SOSPEDRA, *Aproximación al Derecho constitucional español...*, op. cit., p. 104; J. M. QUINTANA, *Las autonomías y el título VIII de la Constitución*, op. cit., p. 66; y más ambiguamente J. MARTIN QUERALT, "Potestades normativas de las Comunidades Autónomas...", cit., p. 1312.
- (28) Rec. de inconstitucionalidad 186/80 (B.O.E. núm. 47, 24 de febrero de 1.981).

- (29) Rec. de inconstitucionalidad 25/1.981 (B.O.E. núm. 193, 13 de agosto de 1.981).
- (30) F. MODERNE-P. BON, *Les autonomies regionales...*, op. cit., p. 99.
- (31) Así considera PECES-BARBA que "el análisis global y sistemático del título VIII lleva a la conclusión de que todas las CCAA deben tener Asambleas Legislativas y que el Estado de las Autonomías sufriría en propia condición si una CA tomase la inexplicable decisión de amputarse la facultad legislativa, por limitada que ésta fuera en sus orígenes y en sus primeros pasos" (*La Constitución española...*, op. cit., p. 191); por eso, "el sistema del artículo 152, que aparentemente es un sistema previsto para las comunidades que sigan la vía especial del artículo 151, se va a convertir de hecho en el modelo institucional común, sin perjuicio de que las CCAA que sigan la vía del artículo 143 puedan modificar algunos aspectos parciales de la normativa del 152, no en ningún caso las líneas maestras de éste, y en concreto la existencia de una Asamblea Legislativa, de un ejecutivo propio y de un Tribunal Superior..." (op. cit., p. 192).
- (32) *Informe...*, pp. 22 ss.
- (33) T. R. FERNANDEZ, *Curso...*, op. cit., p. 267.
- (34) Una idea general en J. FERNANDO BADIA, "La potestad legislativa...", cit., pp. 171-172.
- (35) Respecto a las CCAA plenas, los EV, EC, EG y EA. Respecto a las limitadas pluriprovinciales, EVa, EC-M, ECan. o EAR; en cuanto a las limitadas uniprovinciales EAs, ECant., Eri y EMu.
- (36) Para las autonomías plenas, por ejemplo, el EV establece que la potestad legislativa o competencias legislativas (art. 20.1) es ejercida por el Parlamento Vasco (art. 25.1) y se manifiesta en la aprobación de "leyes" (arts. 15; 26.5; 27.5; 28; 38.1, etc.) o de la legislación (art. 20.3), cuyo control de constitucionalidad corresponde al TC (art. 38.1).

Según el EC, corresponde a la Generalidad, en uso de sus competencias exclusivas, la potestad legislativa (art. 25.2), ejercida por el Parlamento (art. 33) mediante la elaboración de leyes (art. 33), cuyo control de constitucionalidad corresponde al TC (art. 40.1).

Por su parte, el EG se refiere a las "leyes de Galicia" (arts. 9.1 y 13), correspondiendo al Parlamento gallego ejercer la "potestad legislativa" de la CA (art. 10.1.a y 37.2). Igualmente el control de su constitucionalidad compete al TC (art. 13.3).

El EA se expresa en los mismos términos. Por citar un ejemplo de CA limitada pluriprovincial, el EVal proclama que la "potestad legislativa" dentro de la Comunidad corresponde a las Cortes Valencianas (art. 10), añadiendo que "la legislación de las Cortes Valencianas... revestirá la forma de Ley de la Generalidad Valenciana" (art. 26.1). Esas "leyes de la Generalidad Valenciana... sólo están sujetas al

control de constitucionalidad, ejercido por el Tribunal Constitucional (art. 29.1).

En términos análogos se manifiestan los E. de las Comunidades limitadas uniprovinciales. Citemos, ad exemplum, el EAs, en cuya virtud corresponde a la CA, en las materias que enumera, la "potestad legislativa" (art. 10.2), que ejerce la Junta General del Principado (art. 23, uno) mediante la elaboración de "leyes" (art. 31.2), sometidas solamente al control de constitucionalidad que ejerce el TC (art. 52).

- (37) Véase, infra, pp.149-151.
- (38) Por ejemplo, el EC cita leyes para regular la organización territorial de Cataluña (art. 5°.3); determinar la forma y supuestos en que el Parlamento pueda reunirse fuera de su sede habitual (art. 30.3); aprobar la Ley electoral que riga las elecciones al Parlamento autonómico (art. 31.1); establecer la organización y funcionamiento del "Sindic de Greuges" (art. 35); determinar la forma de elección del Presidente de la Generalidad, su estatuto personal y sus atribuciones (art. 36.5); regular el Consejo ejecutivo o Gobierno (art. 37.1); crear y regular un organismo consultivo de la Generalidad (art. 41); regular la organización y funcionamiento del Tribunal o Sindicatura de Cuentas de Cataluña (art. 42); regular el patrimonio de la Generalidad, su administración, defensa y conservación (art. 43.2). En términos muy similares se expresan los demás E, lógicamente con diversas peculiaridades, como la atribución a la ley de la regulación de los efectos del reconocimiento de las Comunidades asentadas fuera del territorio de la CA (art. 7°.1 EG u 8°.3 EA), o la remisión a la ley autonómica, de dudoso contenido constitucional a la vista del art. 147.2.c de la Constitución, de la fijación de las sedes de los órganos de la CA (art. 8°EG o 7°EA).
- (39) Sobre el alcance y contenido de la expresión "actos... con fuerza de ley" véase F. DIEZ MORENO, "El control constitucional...", cit., p. 719.
- (40) Y por tanto en contra de tesis como la sustentada por F. DIEZ MORENO, a que antes nos referimos ("El control constitucional...", cit. p. 708).
- (41) En general, véase S. MUÑOZ MACHADO, "La jurisprudencia del TC sobre las potestades legislativas de las CCAA", en R.E.D.A., núm. 30, 1.981, pp. 551-562; figura también como apéndice a la 2° ed. de su libro, ya citado, Las potestades legislativas..., op. cit., 1.982: Son también de interés los comentarios a las Sentencias del TC publicados por L. AGUILAR DE LUQUE en la Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid y los realizados por los profesores del Departamento de Derecho Administrativo de la U.N.E.D., bajo la dirección de T. R. FERNANDEZ, en la Revista de Derecho Político de esa Universidad. También L. VANDELLI, El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas, op. cit., pp. 366 ss; y A. CANO, Las sentencias del Tribunal Constitucional, sistematizadas y comentadas, op. cit..

- (42) Rec. de inconstitucionalidad 189/80 (B.O.E. núm. 47, 24 de febrero de 1.981); fundamentos jurídico. 23.
- (43) Rec. de inconstitucionalidad 40/1.981 (B.O.E. núm. 193, de 13 de agosto de 1.981). 6.
- (44) Rec. de inconstitucionalidad 242/1.981 (B.O.E. núm. 95, 21 de abril de 1.982).
- (45) Motivo 22. Igualmente STC de 28 de julio de 1.981, cit., 5.
- (46) S. cit., 2; La S. de 16 de noviembre de 1.981 es recaída en el rec. de inconstitucionalidad 814/1.981, (B.O.E. núm. 285, de 28 de noviembre de 1.981), fund. jurídico segundo.
- (47) Cit. mot. jurídico 6.
- (48) Cit, mot. jurídico 3.
- (49) Cit, mot. jurídico 2.
- (50) Cit, fund. jurídico 2°.
- (51) Cit, mot. jurídico 6.
- (52) Conflictos positivos de competencia nums. 63 y 191/1.981 (acumulados) (B.O.E., núm. 49, 26 de febrero de 1.982, fund. jurídico 1°).
- (53) Véase, infra, cap. correspondiente a la legislación compartida.
- (54) T.R. FERNANDEZ, Curso..., op. cit., pp. . Esa denominación es, comprensiblemente, utilizada en el Informe de la Comisión de Expertos.
- (55) R. ENTRENA, Curso de Derecho Administrativo, I, 6°ed., Tecnos, Madrid, 1.979 y "La potestad legislativa...", cit., pp. 669. En este último de los trabajos justifica la denominación, por ser a su juicio clarificadora del fenómeno a que obedecen, la raíz de la potestad de la que constituyen la concreción y el tipo de Estado (cit., p. 675). También R. MAIZ, "La regulación constitucional del poder legislativo...", cit., p. 45.
- (56) E. ARGULLOL, "Los límites...", cit., p. 232; J. L. CASTRO SOMOZA, "Las leyes de las Comunidades Autónomas...", cit., pp. 486 ss; L. LOPEZ RODO, Las autonomías, encrucijadas..., op. cit., p. 91; F. MODERNE-P. BON, Les autonomies regionales..., pp. cit., p. 92; S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit., p. 7; J. TOMAS VILLARROYA, "Las fuentes del Derecho en las Comunidades Autónomas", en La Constitución española y las fuentes..., op. cit., I, p. 141.
- (57) A. GARRORENA, El lugar de la ley..., op. cit., pp. 116-118; J. LASARTE ALVAREZ, "Potestad legislativa y poder tributario de las Comunidades Autónomas", cit. pp. 1263-1264; J. LEGUINA VILLA, "Las Comunidades Autónomas", cit. pp. 1263-1264.

mas", cit. p. 781; R. MARTIN VILLA, "la democracia y el Estado de las autonomías", cit. p. 16 (este autor habla de "leyes formales regionales"); F. MODERNE-P. BON, Les autonomies regionales..., op. cit., p. 98; L. VANDELLI, L'ordinamento..., op. cit., p. 334.

- (58) C. MARTINEZ ESTERUELAS y otros, Estudios jurídicos..., op.cit.,
- (59) E. ARGULLOL, "Los límites..", cit. v. g. p. 232.
- (60) Por ejemplo J. RAMALLO ("Incidencia de la Constitución española...", cit.) se refiere indistintamente a ley territorial y ley regional. En cierto modo, es la posición de la L.O.T.C., cuyo art. 28.1 alude a la "Ley, disposición o acto con fuerza de Ley... de las Comunidades Autónomas", refiriéndose en el 28.2 a la "norma legislativa" de las Comunidades.
- (61) STC de 13 de febrero de 1.981, cit. Una crítica de esa terminología jurisprudencial en T. R. FERNANDEZ, Las leyes orgánicas y el bloque de la constitucionalidad, op. cit., p. 95.
- (62) Véase, supra, en este mismo capítulo, I.3, a y notas 12 y 43.
- (63) El argumento es paralelo al que utilizaba el profesor SANCHEZ AGESTA, para negar el calificativo de "Estado regional" al configurado por nuestra Constitución. Cfr. Sistema político..., op. cit., p. 360.
- (64) Norma a la que, según LOPEZ RODO, debe reservarse el término (Las autonomías, encrucijada..., op. cit., p. 91).
- (65) Sobre esta importante cuestión véase R. MAIZ SUAREZ, "La regulación constitucional del poder legislativo...", cit., pp. 45 ss.
- (66) P. VIRGA, Diritto Costituzionale, pp. cit., p. 439; Se utiliza la traducción recogida en J. FERNANDO BADIA, El Estado unitario, el federal y el Estado regional, op. cit. p. 383.
- (67) A. COLOMER-M. MARTINEZ SOSPEDRA, "Competencias regionales y su distribución", cit., pp. 539-543. También se refiere a ella M. GERPE, pero confundiéndola con la complementaria ("Las Comunidades Autónomas...", cit. p. 317).
- (68) P. VIRGA, Diritto Costituzionale, op. cit., p. 439; trad. de J. FERRANDO BADIA en El Estado unitario, el federal y el Estado regional, op. cit. p. 383.
- (69) J. FERRANDO BADIA, "La potestad legislativa...", cit. p. 154.
- (70) J. FERRANDO BADIA, El Estado unitario, el Federal y el Estado regional, op. cit., p. 389.
- (71) Así, para A. COLOMER-M. MARTINEZ SOSPEDRA, la competencia integrativa es de naturaleza reglamentaria ("Competencias regionales y su distribución",

cit. p. 542); para FERNANDO BADIA, por el contrario, tiene carácter legislativo (El Estado unitario, el federal y el Estado regional, op. cit. pp. 383-384; consultéense asimismo, pp. 385 ss.).

- (72) El Estado unitario, el federal y el Estado regional, op. cit., pp. 383-384.
- (73) J. FERRANDO BADIA, "La potestad legislativa...", cit. p. 154.
- (74) Ibídem, p. 155.
- (75) J. FERRANDO BADIA, "La potestad legislativa...", cit., pp. 146 ss; J. L. CASTRO SOMOZA, "las leyes de las Comunidades Autónomas...", cit., p. 482; M. GERPE, "Las Comunidades Autónomas...", cit., p. 317; R. MAIZ SUAREZ, "La regulación constitucional del poder legislativo...", cit. p. 43.
- (76) Concretamente, R. MAIZ SUAREZ, cit.
- (77) "La potestad legislativa...", cit., pp. 148-154.
- (78) "Las leyes de las Comunidades Autónomas...", cit. p. 482.
- (79) "La regulación constitucional del poder legislativo...", cit., p. 43.
- (80) "Las leyes de las Comunidades Autónomas...", cit. p. 486.
- (81) R. MAIZ SUAREZ, "La regulación constitucional del poder legislativo...", cit. p. 43; M. GERPE, "Las Comunidades Autónomas...", cit. p. 317.
- (82) "Incidencia de la Constitución española...", cit., p. 80.
- (83) "Los límites...", cit. p. 231.
- (84) "El sistema normativo de las Comunidades Autónomas...", cit., pp. 809-811.
- (85) E. ARGULLO se refiere a competencia "concurrente", mientras FERNANDEZ CUEVAS habla de la competencia "compartida".
- (86) E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit., p. 157.
- (87) Son interesantes, en ese sentido, los esfuerzos conceptuales de J. RAMALLO ("Incidencia de la Constitución española...", cit., pp. 87 ss) y L. VANDELLI (L'ordinamento..., op. cit., pp. 320-321).
- (88) Decimos "inmediata", pues es claro que en última instancia la norma de atribuciones de competencias es, en todo caso, la Constitución misma.
- (89) La terminología no es pacífica; por ejemplo, en los trabajos citados J. RAMALLO habla de "potestad de regulación total" y L. VANDELLI se refiere a la "potestad primaria".

- (90) El tema de la denominación de esta potestad se planteó agudamente en Italia, no habiendo un criterio unánime entre los autores. Veamos los principales términos defendidos, según la exposición de J. FERRANDO BADIA en El Estado unitario, el federal y el Estado regional, op. cit., pp. 384-385.
- Legislación limitada o complementaria (P. VIRGA, Le regione, op. cit. pp. 70-74; y Diritto costituzionale, op. cit., p. 518).
 - Legislación repartida o distribuida (C. MORTATI, Istituzioni di Diritto Pubblico, Padua, 1960, p. 726; P. BISCARETTI DI RUFFIA, Diritto Costituzionale, op. cit., p. 518).
 - Legislación secundaria (G. GUARINO, "Competenza della Regione sarda in materia di credito", en Banca e credito agrario, Roma, 1954, p. 7; P. CESAREO, "I principi delle leggi dello Stato nel sistema delle autonomie regionale, con particolare riguardo al Trentino-Alto Adige", en Atti del secondo convegno di studi regionali, Palermo, 1956, pp. 64-65).
 - Legislación delegada (M. MONACO y G. CONSACCHI, La nuova Costituzione italiana, Roma, 1.969, p. 10).
 - Legislación primaria (A. AMORTH, La Costituzione italiana,

Finalmente, el propio FERRANDO prefiere utilizar la expresión concurrència repartida, en cunato -a su juicio- ambas fuentes legislativas, la estatal y la regional, concurren y cooperan en formas diversas a la regulación de la materia en cuestión (op. cit., p. 412). Nosotros, por nuestra parte, consideramos que la técnica de la legislación "concurrente", aceptada en la Ley de Bonn, tiene distinta naturaleza, debiendo preferirse el término de legislación compartida o, siguiendo la propuesta de VIRGA o FERRANDO, legislación complementaria, como hace SANCHEZ AGESTA (Sistema político..., op. cit., p. 374). Se trata en suma de aquel supuesto en que tanto el Estado como las CA "comparten" la regulación legal de una materia, limitándose aquél a fijar los grandes principios o criterios generales, "complementados" después por la legislación de la CA.

- (91) En el caso de L. VANDELLI, L'ordinamento..., opo. cit., p. 325, para quien en ausencia de una explícita previsión constitucional, los Estados pueden configurar ese tipo de potestades. En el mismo sentido, FERRANDO BADIA, "La potestad legislativa...", cit., p. 154-157.
- (92) Por ejemplo FERRANDO BADIA estima que cabe potestad legislativa integrativa en las materias en que el art. 149 se refiere a la gestión por parte de las CA (23°, 28°) o a la "ejecución de los servicios" (17°) o al "desarrollo y ejecución" de la legislación de principios del Estado (27°) ("La potestad legislativa...", cit., pp. 155-156).
- (93) Véase, infra, cap. siguiente II y III.

- (94) "La potestad legislativa...", cit., p. 679.
- (95) Véase, por ejemplo, E. ANGULO RODRIGUEZ, "Control de constitucionalidad y legislación delegada", en *El Tribunal Constitucional*, op. cit., pp. 552-554; R. ENTRENA, "La potestad legislativa...", cit., p. 679; S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público...*, op. cit., I, pp. 437-438. E. RECORDER DE CASSO, "La legislación delegada", en *La Constitución española y las fuentes...*, op. cit., III, p. 1682. F. DIEZ MORENO es más ambiguo, pues si en principio niega la posibilidad de que las CCAA puedan dictar decretos legislativos ("El control constitucional...", cit., p. 717), considera luego que debe ser el E. de autonomía de cada CA quien determine si el respectivo Parlamento puede delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley; e incluso acaba afirmando que la posibilidad existe aunque no esté contemplada en el E. "en base a la fuerza expansiva de la competencia para regular, mediante ley, determinadas materias, siendo esta atribución máxima, y nada impediría que en su ejercicio la Asamblea pueda optar por el método directo o el de delegación..." (cit., p. 718).
- (96) Véase, con carácter general. E. ANGULO RODRIGUEZ, "Control de constitucionalidad y legislación delegada"; R. ENTRENA, "La potestad legislativa...", cit. p. 679; S. MUÑOZ MACHADO, *Las potestades legislativas...*, op. cit.; y *Derecho público...*, J. SALAS HERNANDEZ, "Los Decretos-Leyes en la Constitución española de 1.978", en *La Constitución española y las fuentes...*, op. cit., III, pp. 1.883-1.886; el mismo trabajo está publicado como obra independiente y con igual título en Cuadernos Civitas, Madrid, 1.979 (en esp., pp. 133-139); del mismo autor, en "Los poderes normativos de la Generalitat de Catalunya", cit.
- (97) "El control constitucionalidad...", cit. p. 719.
- (98) A favor del reconocimiento de la facultad de las Regiones de dictar decretos-leyes puede citarse a VIESTE, *Il Decreto-Legge*, Napoli, 1.967; en contra, DICIOLO, *Questioni interna di Decretti-Leggi*, I, Milano, 1.970.
- (99) "Los Decretos-Leyes...", cit. p. 1.884 (Se cita por el artículo). Las normas aludidas son el Estatuto del Valle de Aosta (art. 36) y el de Trentino-Alto Adigio (art. 38, 5°).
- (100) "La potestad legislativa...", cit., p. 679.
- (101) "Los Decretos-Leyes...", cit., pp. 1.885-1.886.
- (102) *Ibidem*, p. 1.885.
- (103) En el mismo sentido, J. SALAS, "Los Decretos-Leyes...", cit., p. 1.885.
- (104) *Ibidem*.
- (105) *Ibidem*, p. 1.886).

(106) Ibidem.

(107) El art. 32.2º del Proyecto de EC presentado en las Cortes el 29 de diciembre de 1.978 señalaba, en efecto:

"La ley regulará, de conformidad con los principios contenidos en el artículo 86 de la Constitución, los términos, requisitos y efectos de la competencia del consejo ejecutivo o gobierno para dictar, en situaciones de grave necesidad o urgencia, disposiciones legislativas provisionales en forma de decretos leyes".

(Recogido en S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit., pp. 71-72).

Como se advierte, de acuerdo con la tesis, que estimamos correcta, de J. SALAS esa previsión estatutaria hubiera sido correcta, salvo la remisión de su regulación a una ley de la propia Generalidad ("Los Decretos-Leyes...", cit., p. 1.885).

(108) Sobre este tema volveremos más adelante con algún detalle; véase infra, pp. 4093.

(109) "La regulación constitucional del poder legislativo...", cit., p. 49; y la bibliografía citada en las notas 19 y 20.

(110) Según ZANOBINI "si la ley autonómica fuera ley en sentido técnico, se debería decir que tales actos son expresión de la soberanía y, por lo tanto, que las regiones son ordenamientos originarios e independientes del estatal..." (Cit. en R. MAIZ SUAREZ, "La regulación constitucional del poder legislativo...", cit. p. 49). Por su parte L. COSCULLUELA afirma que "la autonomía no es un concepto en modo alguno paritario al de soberanía..." ("La Región", cit. p. 392).

(111) "La regulación constitucional del poder legislativo...", cit. p. 49.

(112) G. AMATO, "La sovranita popolare nell' ordinamento italiano", en R. T.D.P., 1.962, pp. 75 ss; C. MORTATI, "La sovranita popolare ed i modo del suo esercizio", en G. BRANCA (a cura di), Commentario a la Costituzione, Bologna-Roma, 1.975, pp. 22-23.

(113) V. CRISAFULLI, "La sovranita popolare nella Costituzione italiana. Note preliminere", en Scritti in Memoria di V.E. Orlando, Padova, 1.960, vol. I, p. 440.

(114) R. MAIZ SUAREZ, "La regulación constitucional del poder legislativo...", cit. p. 50.

(115) Puede verse una exposición de estas posturas en E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit., pp. 186-190; J. FERRANDO BADIA, El Estado unitario, el Federal y el Estado regional, op. cit., pp. 403 ss; y en "La potestad legislativa...", cit. pp. 159 ss; A. GARRORENA MORALES, El lugar de la ley..., op. cit. pp. 116-118; R. MAIZ

- SUAREZ, "La regulación constitucional del poder legislativo...", cit. pp. 45 ss; J. TOMAS VILLARROYA, "Las fuentes...", cit., pp. 156-158.
- (116) J. L. CASTRO SOMOZA, "Las leyes de las Comunidades Autónomas...", cit. p. 482; J. TOMAS VILLARROYA, "Las fuentes...", cit. p. 156.
- (117) R. MAIZ SUAREZ, "La regulación constitucional del poder legislativo...", cit., pp. 46 ss.
- (118) En síntesis de J. TOMAS VILLARROYA, "Las fuentes...", cit. p. 156.
- (119) ZANOBINI, "Gerarchia delle fonti nel nuovo ordinamento", P. CALAMANDREI-A. LEVI, Comentario sistematico alla Costituzione; Corso di diritto Amministrativo, II, p. 57; cit. en J. FERRANDO BADIA, El Estado unitario, el federal y el Estado regional, op. cit., p. 405.
- (120) Cit. en J. FERRANDO, op. cit., pp 405-406.
- (121) M. S. GIANNINI, Diritto Amministrativo, Milano, 1.957, p. 133. C. MOR TATI habla de estatuto legislativo subordinado o "subprimario" (Istituzioni di Diritto Pubblico, op. cit., p. 927).
- (122) CERETI, Corso di diritto costituzionale italiano, 2° ed., 1.949, pp. 266-167.
- (123) Cit. en J. FERRANDO BADIA, El Estado unitario, el federal y el Estado regional, op. cit., p. 404.
- (124) CERETI, op. cit., pp. 370-376.
- (125) SANTONI RUGIU, Il nuovo Diritto Costituzionale italiano, pp. 193-194. cit. en J. FERRANDO BADIA, El Estado unitario, el federal y el Estado regional, op. cit., p. 405.
- (126) "La organización regional italiana", en Rev. Estudios Sociales, n°. 23-24, 1.979-1.980, p. 53.
- (127) J. FERRANDO BADIA, El Estado unitario, el federal y el Estado regional, op. cit., p. 389.
- (128) R. MAIZ SUAREZ, "La regulación constitucional del poder legislativo...", cit., pp. 47ss.
- (129) E. TUCCARI, Saggio per una teoria sulla legge regionale, Milano, 1.966, p. 8. "El esquema jerárquico de las fuentes -señala este autor- sufre la más revolucionaria de las modificaciones en el sentido de la asignación incontestable a la Constitución del grado más alto. Y sólo la Constitución se alza en ordenamiento jurídico originario, como fuente de amplificación originaria, en fuente de la juridicidad de la norma. La Grundgesetz (Verfassungsgesetz), podemos decir, supera históricamente la existencia lógico-formal de la Grundnorm. Y el Estado, nunca más único y originario productor de derecho, entra en un sistema unitario y coordinado de sujetos de la producción normativa, todos ellos

derivados" (Cit. en R. MAIZ SUAREZ, "La regulación constitucional del poder legislativo...", cit., p. 47). La misma idea ha expuesto entre nosotros J. RAMALLO ("Incidencia de la Constitución española...", cit. p. 77).

- (130) MAZZIOTTI, Studi sulla potestà legislativa delle regioni, Milano, 1.961, pp. 35 ss; S. DE FINA, Autonomia legislativa delle regione siciliana, Milano, 1.957, p. 202; P. VIRGA, La regione, op. cit., p. 33. Entre nosotros E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit., p. 187; y su maestro J. FERRANDO BADIA, El Estado unitario, el federal y el Estado regional, op. cit., p. 404.

Fácilmente se advierte que esta circunstancia delimita el Estado regional del federal en su típica concepción pactista; en aquél, la Constitución, que emana de un único poder constituyente estatal, reconoce a las regiones un ámbito de autonomía; en éste, la Constitución federal se concibe como un pacto o resultado de la concorde voluntad constituyente de los Estados que se federan.

- (131) R. MAIZ SUAREZ, "La regulación constitucional del poder legislativo...", cit. p. 48.
- (132) Saggio per una teoria..., op. cit., p. 10; cit. en R. MAIZ SUAREZ, "La regulación constitucional del poder legislativo...", cit., p. 48.
- (133) R. MAIZ SUAREZ, "La regulación const. del poder legislativo", cit. p. 48
- (134) J. M. QUINTANA, Las autonomías y el título VIII de la Constitución, op. cit., p. 66; J. TOMÁS VILLARROYA, "Las fuentes...", cit. p. 156.
- (135) En el mismo sentido J. M. QUINTANA, Las autonomías y el título VIII de la Constitución, op. cit., p. 66; y J. T. VILLARROYA, "Las fuentes...", cit. p. 157.
- (136) Para VFDEL, es ley el acto de los órganos que ejercen el poder legislativo y según el procedimiento legislativo (Droit Administratif, París, 1.968, pp. 243 y 247). También D. JESCH, Ley y Administración, I.E.A., Madrid, 1.978, pp. 13 ss; E. ARGULLOL, La vía italiana..., op. cit., pp. 142 ss; J. FERRANDO BADIA, El Estado unitario, el federal y el Estado regional, op. cit., p. 407. Véase asimismo el prólogo de L. LEGAZ LACAMBRA a la obra de Christian STARCK, El concepto de ley en la Constitución alemana, C.E.C., Madrid, 1.979.
- (137) P. VIRGA, La regione, op. cit., p. 34.
- (138) Ibidem. Esta tesis es asumida expresamente por J. FERRANDO BADIA, que niega el pretendido valor reglamentario de las leyes regionales, pues considera que la Constitución italiana menciona separadamente las normas legislativas regionales y los reglamentos regionales (El Estado unitario, el federal y el Estado regional, op. cit., p. 405).
- (139) Véase, supra, pp.550-555.
- (140) Por ejemplo E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit., p.

- 188; E. ARGULLOL, "Los límites...", cit. p. 232; J. L. CASTRO SOMOZA, "Las leyes de las Comunidades Autónomas...", cit. p. 482; R. ENTRENA, "La potestad legislativa...", cit., p. 675; T. R. FERNANDEZ, Curso... op., cit., p. 256; A. GARRORENA MORALES, El lugar de la ley..., op. cit., pp. 116-117; J. LASARTE ALVAREZ, "Potestad legislativa y poder tributario de las Comunidades Autónomas", cit. pp. 1.263-1.264; también en R.E.D. Financiero, Civitas, núm. 2, 1.978); L. LOPEZ RODO, Las autonomías, encrucijada..., op. cit., p. 90; R. MAIZ SUAREZ, "La regualción constitucional del poder legislativo...", cit. p. 47; R. MENDIZABAL ALLENDE, "El control de las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas" en La Constitución española y sus fuentes..., op. cit., II, p. 1.447; F. MODERNE-P. BON, Las autonomías regionales..., op. cit., pp. 98-99; S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit. p. 62; y Derecho público..., op. cit., I, pp. 388-393. L. PRIETO, en G. PECES-BARBA, con la colaboración de La Constitución española..., op. cit., p. 127; J. TOMAS VILLARROYA, "Las fuentes...", cit. pp. 156-158; L. VANDELLI, L'ordinamento..., op. cit., p. 334. Quizá el único autor que se pronuncia en contra de esta tesis, tan abrumadamente mayoritaria, sea F. GONZALEZ NAVARRO, "Potestad legislativa del Estado y potestad reglamentaria autónoma de ancionalidades y regiones", cit.
- (141) A. GARRORENA MORALES, El lugar de la ley..., op. cit., p. 117; J. TOMAS VILLARROYA, "Las fuentes...", cit., p. 158. Parece, sin embargo, exagerado afirmar, como hace GARRORENA, que esa "identidad" se deduce de la literalidad de los preceptos constitucionales.
- (142) En el mismo sentido, R. ENTRENA, "La potestad legislativa...", cit. p. 674; A. GARRORENA MORALES, El lugar de la ley..., op. cit. p. 118; y S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit.. En contra, J. L. CASTRO SOMOZA, "Las leyes de las Comunidades Autónomas...", cit. p. 482.
- (143) L. LOPEZ RODO, Las autonomías, encrucijada..., op. cit., p. 90. En análogo sentido R. ENTRENA comenta que "el ordenamiento jurídico autonómico es tan originario como el del Estado, puesto que, al igual que éste, se asienta de forma directa en la Constitución, por haberlo que rido así el pueblo que la aprobó en ejercicio de su soberanía" ("La potestad legislativa...", cit., p. 675).
- (144) E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit., p. 188; R. MAIZ SUAREZ, "La regulación constitucional del poder legislativo...", cit. p. 48.
- (145) Tal fijación se hace en las leyes estatales por la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras; en las leyes de las CCAA, por su correspondiente Estatuto y los Reglamentos del Parlamento respectivo. (véase, F. MODERNE-P. BON, Las autonomías regionales..., op. cit., p. 98). Precisamente, la identidad comienza, dice GARRORENA, con la garantía constitucional de "una correlativa y simétrica estructura parlamentaria -un auténtico parlamentarismo en miniatura- capaz de operar en su respaldo", manifestado en la Asambla Legislativa, y en su facultad de

control, exigencia que debe suponerse "implícita para los demás Estatutos en cuanto pretendan asumir competencias legislativas" (El lugar de la ley..., pp. cit., p. 117).

- (146) Véase, F. MODERNE-P. BON, Las autonomías regionales..., op. cit., p. 98.
- (147) EC (art. 33.2); EG (art. 13.2); EA (art. 31.2); EAs (art. 31.2); ECant (art. 15.2); ERi (art. 21.1); EMu (art. 30.2); EVal (art. 31.2); EC-M (art. 12.2); ECan (art. 11.7); EAR (art. 20.1).

Lógicamente la promulgación "en nombre del Rey" es indicio de la plena inserción de las leyes autonómicas en el ordenamiento general del Estado. Tan sólo en el EV se omite la referencia real; su art. 27.5 se limita a declarar que "las Leyes del Parlamento Vasco serán promulgadas por el Presidente del Gobierno Vasco". Sobre el tema, S. MUÑOZ MACHADO, Derecho público..., op. cit., I, pp. 393-395.

- (148) Pero ese límite, como aclara MAIZ SUAREZ, sólo afecta a la validez de la norma autonómica (las CCAA sólo pueden legislar en determinado ámbito de materias) y estatal (puesto que también hay competencias exclusivas de las CCAA), pero no al valor de las mismas ("La regulación constitucional del poder legislativo...", cit., p. 47).
- (149) E. ARGULLOL, "Los límites...", cit., p. 232; E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit., p. 188; R. MAIZ SUAREZ, "La regulación constitucional del poder legislativo...", cit. pp. 52-55. Como dice ALVAREZ CONDE, "las leyes de las Comunidades Autónomas... desarrollan dos efectos característicos de las leyes formales: a) eficacia abrogatoria, es decir, posibilidad de suspender, modificar o abrogar las leyes y reglamentos, ya estatales, ya de las propias Comunidades Autónomas, mediante disposición expresa o porque son incompatibles con ella; b) inderogabilidad, es decir, que no pueden ser suspendidas, modificadas o abrogadas sino mediante otra ley formal o acto equiparable" (op. cit., p. 188).
- (150) J. L. CASTRO SOMOZA, "Las leyes de las Comunidades Autónomas...", cit. p. 482.
- (151) EV (art. 27.5); EC (art. 33.2); EG (art. 13.2); EA (art. 31.2); EAs (art. 31.2); ECant (art. 15.2); ERi (art. 21.1); EMu (art. 30.2); EVal (art. 31.2); EC-M (art. 12.2); ECan (art. 11.7); EAR (art. 20.1).

Los preceptos estatutarios ordenan, además, la publicación en el B.O.E., requisito que, por ejemplo, la CA del País Vasco ha incumplido sistemáticamente, no obstante la meridiana claridad del art. 27.5) de su propio Estatuto.

- (152) E. GIZZI, Diritto regionale, op. cit., pp. 307308.
- (153) J. TOMAS VILLARROYA, "Las fuentes...", cit., p. 157. En igual sentido S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit., pp. 62 ss.

- (154) E. ARGUILLOL, "Los límites...", cit. p. 232; J. L. CASTRO SOMOZA, "Las leyes de las Comunidades Autónomas...", cit., p. 482; R. ENTRENA, "La potestad legislativa...", cit., p. 675; J. LASARTE ALVAREZ, "Potestad tributaria y poder legislativo de las Comunidades Autónomas", cit., p. 1.263; R. MENDIZABAL ALLENDE, "El control de las disposiciones normativas...", cit. p. 1.447; F. MODERNE-P. BON, Las autonomías regionales..., op. cit., p. 99; T. R. FERNANDEZ, Curso..., op. cit., p. 131; S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit., pp. 62 ss; J. RAMALLO, "Incidencia de la Constitución española...", cit., p. 77; J. TOMAS VILLARROYA, "Las fuentes...", cit., p. 158.
- (155) Expresamente L. PRIETO, en G. PECES-BARBA, con la colaboración de, La Constitución española..., op. cit., p. 127. Véase la posición sobre este tema de R. MENDIZABAL ALLENDE, "El control de las disposiciones normativas...", cit. p. 1.447.
- (156) A. GARRORENA MORALES, El lugar de la ley..., op. cit., p. 118; M. GERPE, "Las Comunidades Autónomas...", cit. p. 324; J. LASARTE ALVAREZ, "Potestad legislativa y poder tributario de las Comunidades Autónomas", cit., pp. 1263-1264; R. MAIZ SUAREZ, "La regulación constitucional del poder legislativo...", cit., p. 55; J. MARTIN QUERALT, "Potestades normativas de las Comunidades Autónomas...", cit., p. 1314; G. PECES-BARBA, La Constitución española..., op. cit., p. 200; J. TOMAS VILLARROYA, "Las fuentes...", cit. p. 158. Dentro de esa básica opinión común, encontramos matices en cada autor. Por ejemplo desde los que, como TOMAS VILLARROYA, aprecian meras diferencias formales, hasta quienes, como MAIZ SUAREZ sostienen que la relación es claramente de subordinación y dependencia para la ley autonómica, en contra incluso de los principios italianos igualitarios y equiparativos ("La regulación constitucional del poder legislativo...", cit. p. 55).
- (157) Prescindimos de las diferencias formales, como las señaladas por J. TOMAS VILLARROYA: aprobación por las dos Cámaras de las Cortes y por una sola Asamblea Legislativa en las CCAA, y promulgación por el Rey, en vez de promulgación por el Presidente de la CA o de su Gobierno ("Las fuentes...", cit. p. 55).
- (158) T. R. FERNANDEZ, Las leyes orgánicas y el bloque de la constitucionalidad, op. cit., p. 118.
- (159) El lugar de la ley..., op. cit., p. 118.
- (160) T. R. FERNANDEZ, Curso..., op. cit., pp. 277 ss; F. MODERNE-P. BON, Las autonomías regionales..., op. cit., p. 99; S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit., p. 65; J. RAMALLO, "Incidencia de la Constitución española...", cit. pp. 83-86.
- (161) Tesis que defiende, por ejemplo, SERNA MASIA, "La potestad legislativa en la Constitución española", en La Constitución española y las fuentes..., op. cit., p. 99; y J. RAMALLO, "Incidencia de la Constitución española...", cit., p. 86.

- (162) T. R. FERNANDEZ, Curso..., op. cit., pp. 277-278; J. RAMALLO, "Incidencias de la Constitución española...", cit., p. 83.
- (163) S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit., p. 65.
- (164) Ibídem, p. 66. En contra J. RAMALLO, para quien si compete al Estado dictar la legislación básica y a las CCAA la de desarrollo, la invocación constitucional a la ley debe entenderse referida a la estatal y a la regional ("Incidencia de la Constitución española...", cit. p. 83).
- (165) La misma opción mantienen F. MODERNE-P. BON, Las autonomías regionales..., op. cit., p. 99; y J. RAMALLO, "Incidencia de la Constitución española...", cit. p. 86.
- (166) En igual sentido, T. R. FERNANDEZ, Curso..., pp. cit., p. 278; y S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit., p. 67.
- (167) Véase sobre este tema el artículo de J. L. CARRO, "Contenido y alcance de la competencia del Estado definido en el art. 149.1.1º de la Constitución", en R.E.D.C., núm. 1, 1.981, pp. 135-158.
- (168) J. RAMALLO, "Incidencia de la Constitución española...", cit., p. 83. Sobre este tema de los derechos y libertades en relación con la legislación de las CCAA volveremos más adelante cuando tratemos los límites de la potestad legislativa de las CCAA; infra, título segundo, capítulo tercero.
- (169) Puede verse una larga larga enumeración de estos supuestos en T. R. FERNANDEZ, Curso..., op. cit., p. 124.
- (170) En E. GARCIA DE ENTERRIA-T. R. FERNANDEZ, Curso..., op. cit., p. 124.
- (171) E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit., p. 189; E. ARGULLOL, "Los límites...", cit. pp. 233-235; T. R. FERNANDEZ, Curso..., op. cit., p. 258; S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit., p. 48; R. MAIZ SUARES, "La regulación constitucional del poder legislativo...", cit., pp. 51 ss; G. PECES-BARBA, La Constitución española..., op. cit., p. 199; J. RAMALLO, "Incidencia de la Constitución española...", cit., pp. 66 ss; J. SERNA MASIA, "La potestad legislativa...", cit. p. 1.945.
- (172) La idea del único ordenamiento jurídico, aunque pluralista, es defendida, entre otros, por E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas..., op. cit., p. 189; G. PECES-BARBA, La Constitución española..., op. cit. p. 199 (este autor habla de la "unidad general del ordenamiento dentro de la pluralidad interna de éste"); y J. RAMALLO, "Incidencia de la Constitución española...", cit. p. 66. A favor de la pluralidad de ordenamientos, M. CLAVERO AREVALO, La España de las autonomías, op. cit., p. 18 ss.
- (173) "Incidencia de la Constitución española...", cit. p. 66.

- (174) Esa opinión es compartida por E. ALVAREZ CONDE; a su juicio esa es la razón de que las leyes estatales continúen en vigor mientras no sean derogadas o modificadas por el órgano de la CA (*Las Comunidades Autónomas*, op. cit., p. 189). En opinión de RAMALLO, el Derecho estatal y el de las CA constituyen órdenes jurídicos de una misma estructura que se alimenta de varias fuentes de Derecho ("Incidencia de la Constitución española...", cit. p. 66). En el mismo sentido, J. FERRANDO BADIA, *El unitario, el federal y el Estado regional*, op. cit. p. 410.
- (175) "Incidencia de la Constitución española...", cit. p. 70.
- (176) Sobre las características de ese poder, véase L. SANCHEZ AGESTA, *Principios de Teoría Política*, op. cit., pp 364-366.
- (177) E. ARGULLOL, "Los límites...", cit. p. 233; J. RAMALLO, "Incidencia de la Constitución española...", cit. p. 66.
- (178) Las normas inferiores se conectan a la Constitución a través de la ley, de acuerdo con el principio de jerarquía normativa que proclama la Constitución (art. 9.3).
- (179) J. RAMALLO, "Incidencia de la Constitución española...", cit. p. 66.
- (180) *Ibidem*, p. 71.
- (181) *Ibidem*, p. 77.
- (182) *Ibidem*.
- (183) Como sostienen, entre otros, T. R. FERNANDEZ, *Curso...*, op. cit., p. 256; L. LOPEZ RODO, *Las autonomías, encrucijada...*, pp. cit., 90; F. MODERNE-P. BON, *Las autonomías regionales...*, op. cit., p. 99.
- (184) J. RAMALLO, "Incidencias de la Constitución...", cit. pp.77 ss.
- (185) Algunas previstas en la propia Constitución como criterio delimitador de competencias de las CCAA, por ejemplo, en el art. 149.1.29º, cuando atribuye al Estado competencia exclusiva sobre "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"; o en el art. 152.1, segundo párrafo, que tras permitir a las CCAA establecer en sus E. "los supuestos y las formas de participación de aquéllas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio", añade que "todo ello de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del poder judicial..." Sobre este tema, que ha sido abordado ya incidentalmente por el TC (Véase, *supra*, pp.648s) puede verse los trabajos, ya citados, de T. R. FERNANDEZ, *Las leyes orgánicas y el bloque de la constitucionalidad*, y S. MUÑOZ MACHADO, "La JTC sobre las potestades legislativas de las CCAA".

Ello, desde luego, sin olvidar los supuestos en que las leyes estatales no sólo cumplen una función delimitadora de las compe

tencias, previamente atribuidas por el E., sino de verdadera atribución competencial; como ocurría con las normas legislativas dictadas por las CCAA, en desarrollo de una ley marco estatal de autorización (art. 150.1), o en su caso al amparo de una previa ley orgánica de transferencia (art. 150.2).

- (186) Este planteamiento no es nuevo, puesto que fue ya defendido con anterioridad por la doctrina italiana, de tanta (a veces excesiva) influencia en nuestros comentaristas; pueden citarse aquí los nombres de P. BODDA, "potestà normativa", cit. en *Nueva Rassegna*, p. 613; P. VIRGA, *La regione*, op. cit., p. 49; G. MIELE, "La regione", cit. en P. CALAMANDREI-A. LEVI, *Commentario...*, op. cit., II, p. 308; C. MORTATI, *Istituzione di diritto pubblico*, op. cit., p. 726; S. GALEOTTI, "Osservazioni sulla legge regionale", en *R.T.D.P.*, núm. 30, p. 96. Esta doctrina fue recogida expresamente en España por J. FERRANDO BADIA; cuando este autor se refiere a la relación entre las leyes estatales y las leyes regionales afirma: "ninguna de las dos se encuentra subordinada a la otra, siempre y cuando limiten su actividad a la esfera de su competencia. El campo de eficacia de cada una de ellas permanece diferenciado..." (*El Estado unitario, el federal y el Estado regional*, op. cit., p. 415). En contra, C. AUSELLO ORLANDO, *Studi sull'ordinamento e la legislazione regionale*, Milan, 1.954, p. 56.
- (187) *Curso...*, op. cit., pp. 253-258; también en todos sus trabajos, citados, sobre la organización territorial del Estado, y en el libro (*Las leyes orgánicas y el bloque de la constitucional*, op. cit., p. 254.
- (188) T. R. FERNANDEZ, *Curso...*, op. cit., p. 254.
- (189) *Ibidem.*
- (190) *Ibidem*, p. 255.
- (191) *Ibidem*, p. 256.
- (192) *Ibidem.*
- (193) *Ibidem*, p. 257.
- (194) En igual sentido E. ARGULLOL, "Los límites...", cit., p. 148; S. MUÑOZ MACHADO, *Las potestades legislativas...*, pp. cit., p. 49; y J. TOMAS VILLARROYA, "Las fuentes...", cit., p. 159.
- (195) T. R. FERNANDEZ, *Curso...*, op. cit., p. 257.
- (196) *Ibidem.*
- (197) *Ibidem*, pp. 257-258.
- (198) *Ibidem*, p. 258.
- (199) Aunque la formulación del principio tiene en ellos diversos matices.

Entre los autores que mantienen en su mayor pureza el "principio de competencia" cabe recordar a E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit., pp. 189 ss; J. FERRANDO BADIA, "La potestad legislativa...", cit. pp. 162 ss; E. LOPEZ RODO, Las autonomías, encrucijada..., op. cit., p. 92; E. ARGULLOL, "Los límites...", cit. p. 234; M. MARTINEZ SOSPEDRA, Aproximación al Derecho constitucional español..., op. cit., p. 112 ss; S. MUÑOZ MABADO, Las potestades legislativas..., op. cit. p. 54 y Derecho público..., op. cit. I, pp. 396 ss. J. TOMAS VILLARROYA, "Las fuentes...", cit., p. 159; R. ENTRENA, "La potestad legislativa...", cit. 677.

Otro grupo de autores defienden el mismo principio, aun que en terminos relativos; es el caso de M. ALONSO OLEA cuando se refiere a la "sustitución parcial" del principio de jerarquía por el de competencia ("El sistema normativo del Estado y de las Comunidades Autónomas", en Revista de Política Social, núm. 121, 1.979, p. 67) o M. GERPE, que niega el principio de jerarquía, pero no afirma claramente el de competencia ("Las Comunidades Autónomas...", cit. p. 324), o R. MAIZ SUAREZ cuando defiende "el principio de separación de competencias; o al menos el principio de la jerarquía normativa tiene una funcionalidad escasa", de forma que la validez de una ley regional no se encuentra, a su juicio, por su infracción o no de una ley estatal, sino "examinando si la norma de la Comunidad Autónoma queda dentro de los límites de su competencia regular", y a la misma conclusión se llegaría respecto a la ley estatal ("La regulación constitucional del poder legislativo...", cit., pp. 52-55).

No faltan, finalmente, quienes conciben las relaciones entre la legislación estatal y autonómica sobre la base de una combinación de los principios de jerarquía y de competencia. Así; J. DE ESTEBAN y su doctrina de la "competencia matizada", en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit. II, p. 403; F. GARRIDO FALLA, "El desarrollo legislativo de las normas básicas y leyes marco estatales por las Comunidades Autónomas", en R.A.P., núm. 94, enero-abril, 1.981, pp. 18-19; también en Administración y Constitución. Estudios en Homenaje al Profesor Mesa Moles, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1.982; F. MODERNE-P. BON, Las autonomías regionales..., op. cit., p. 317; J. SERNA MASIA, "La potestad legislativa...", cit. p. 1.951.

- (200) R. ENTRENA, "La potestad legislativa...", cit. p. 678.
- (201) L. PRIETO, en G. PECES-BARBA, con la colaboración de, La Constitución española..., op. cit., p. 125.
- (202) Sistema político..., op. cit., p. 317. En el mismo sentido, L. PRIETO, en G. PECES-BARBA, con la colaboración de, La Constitución española..., op. cit., p. 126.
- (203) L. PRIETO, cit. p. 126.
- (204) Como reconocen R. ENTRENA ("La potestad legislativa...", cit., p. 678) y L. LOPEZ RODO (Las autonomías, encrucijada..., op. cit., p.

92), defensores del principio de competencia. Igualmente, F. GARRIDO FALLA, "El desarrollo legislativo...", cit., pp. 27 y 29.

- (205) F. GARRIDO FALLA, "El desarrollo legislativo...", cit., p. 19; L. SAN CHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit., p. 317. La misma idea en J. SENA MASIA "La potestad legislativa...", cit., p. 1.951.
- (206) F. GARRIDO FALLA, "El desarrollo legislativo...", cit., p. 19; L. SAN CHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit., p. 317.
- (207) F. GARRIDO FALLA, "El desarrollo legislativo..." cit. pp. 18-19.
- (208) F. GARRIDO FALLA, "El desarrollo legislativo...", cit., p. 18; L. SAN CHEZ AGESTA, Sistema político..., pp. cit., p. 317.
- (209) F. GARRIDO FALLA, "El desarrollo legislativo...", cit. p. 19.
- (210) J. L. VILLAR EZCURRA, "La eficacia territorial de las normas", en R.E.D.A., núm. 26, 1.980, p. 386.
- (211) Ibidem.
- (212) Ibidem, p. 398.
- (213) En J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit., II, p. 403.
- (214) L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit., p. 317.
- (215) Ibidem.
- (216) Ibidem.
- (217) A. GARRORENA MORALES, El lugar de la ley..., op. cit., p. 118.

TITULO SEGUNDO

LAS COMPETENCIAS LEGISLATIVAS DEL ESTADO Y DE LAS CCAA, SU DISTRIBUCIÓN COMO TÉCNICA JURÍDICA GARANTIZADORA DE LA SOLIDARIDAD.

INTRODUCCION

Según dijimos en su momento, de entre las diversas manifestaciones en que puede presentarse el principio constitucional de la "solidaridad" nos centramos en la colaboración entre el Estado y las CCAA; y más precisamente en la colaboración en el plano legislativo. En definitiva, concebimos aquí la "solidaridad" como colaboración legislativa. Pues bien, una vez insertadas debidamente las potestades legislativas de las CCAA en el marco de la distribución constitucional de competencias, procede examinar ahora las técnicas jurídicas precisas que la Constitución arbitra para articular esa colaboración legislativa; los supuestos materiales en que procede, los instrumentos legislativos apropiados y los problemas que su utilización comporta. Ese será, pues, el objeto de las páginas que siguen.

Capítulo Primero.

SUPUESTOS DE COLABORACION LEGISLATIVA PREVISTOS EN LA CONSTITUCION Y ASUMIBLES EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMIA: EL ARTICULO 149 DE LA CONSTITUCION.

Entendemos que la Constitución ofrece diferentes técnicas jurídicas al servicio del Estado autonómico, entendido como Estado cooperativo. En el presente capítulo vamos a detenernos en aquellas técnicas que, bajo esa perspectiva, articulan las competencias legislativas del Estado y de las CCAA, como mecanismos de colaboración legislativa entre ambos.

I. LAS COMPETENCIAS LEGISLATIVAS COMPARTIDAS Y CONCURRENTES.

A) Ideas Generales.

Un instrumento capital del régimen autonómico como régimen cooperativo es la atribución constitucional de competencias compartidas o concurrentes sobre una misma materia al Estado y a las entidades territoriales infraestatales. Para decirlo más claramente, se trata de entender que no existen realmente zonas o islas materiales sobre las que las entidades autónomas -y en alguna medida, el Estado mismo- ejercen sus competencias con plenitud, excluyendo la participación de los otros entes. Al contrario, se piensa que el Estado como totalidad tiende a conseguir unos objetivos globales y para lograrlos más eficazmente se redistribuyen funcionalmente las tareas, de forma que todos -Estado central y entidades autónomas- colaboran y cooperan para realizar esas finalidades comunes. El ámbito de autonomía exclusiva de las entidades infraestatales quedaría, así, reducido a los escasos sectores que corresponden exclusivamente a sus intereses peculiares.

Este planteamiento viene avalado por una ya larga experiencia histórica de los Estados federales y regionales. Por eso

ha podido decir GARCIA DE ENTERRIA que "hoy todos los federalismos y regionalismos han superado de manera definitiva la construcción de las autonomías sobre la técnica de la separación frontal y absoluta de competencias entre el Estado y los entes miembros, la técnica de las 'competencias exclusivas', para entrar decididamente en el camino de las 'competencias compartidas o concurrentes'" (1). Se ha pasado, pues, del original federalismo dual a un federalismo cooperativo (2), evolución visible incluso en los más viejos y tradicionales federalismos clásicos, como el norteamericano y el alemán, según han puesto de manifiesto los autores (3), alguno de los cuáles, por lo demás, han señalado como una de sus causas determinantes la necesidad de lograr la "compatibilidad entre un federalismo y un autonomismo territorial profundo con la unidad del espacio económico nacional y de los resortes de la política económica... que hagan posible un desarrollo homogéneo, solidario, eficaz para todas las partes del sistema económico y requisito estricto de su desarrollo general" (4).

Además, razones de parecido tenor han producido el fenómeno opuesto: la tendencia de los Estados unitarios a organizarse territorialmente bajo formas de descentralización política. Se ha producido, así, una cierta convergencia entre el Estado federal y el unitario que no es, en palabras de MUÑOZ MACHADO, sino un "proceso de convergencia hacia soluciones organizativas muy similares, cuya sustancia radica en la necesidad de salvaguardar la uniformidad de algunas decisiones que afectan a los intereses unitarios, sin perjuicio de mantener grados de autogobierno suficientes para satisfacer los deseos de identificación política, de particularismo y aun de eficiencia administrativa de los territorios que integran el Estado" (5). Se trataría, en suma, siguiendo a este autor de establecer un sistema de cooperación o concurrencia en la satisfacción de los intereses generales (6). La razón es, en su opinión, obvia: "La situación política, social y económica del mundo contemporáneo parece mostrarse incompatible con aquellas fórmulas de compartimentación, de asignación estancada de compe-

tencias, que estuvieran presentes en los orígenes de los federalismos, de tal manera que las cláusulas de exclusividad, las prohibiciones de intervención, la segregación de campos de intervención, la distribución rígida de esferas separadas de competencias, han dejado paso a otros modos de acción en los que el éxito de las acciones públicas se tiende a apoyar en la cooperación, el convenio o la participación en los procesos de adopción de decisiones" (7) "Se propugna, en definitiva -ha dicho otro autor-, en lugar del enfrentamiento y la disputa permanente por las competencias, actitud esterilizante y negativa, en lugar de la separación y el aislamiento de las respectivas esferas de gobierno, la colaboración resuelta y la coordinación, con la potenciación de esfuerzos que de ello resulta para la resolución de los graves problemas de nuestra sociedad. Pues, en definitiva, el sistema de co participación y colaboración está ordenado al rendimiento final potenciado en favor de los ciudadanos, que lo son a la vez de los dos sistemas políticos superpuestos, indivisiblemente" (8). Todo lo cuál constituye, evidentemente, una orientación general, cuya forma concreta de articulación es distinta en cada país, de acuerdo con su realidad política, su evolución histórica y su tradición constitucional.

Pues bien, la cuestión que debe plantearse es si el modelo de organización territorial esbozado en la Constitución española responde a esa tendencia generalizada. Algunos comentaristas tempranos de nuestro texto fundamental parecían deducir de sus interpretaciones que, más bien, la Constitución dibujaba unas zonas competenciales netamente separadas, a modo de islas en cada una de las cuales el Estado y las CCAA ejercían sus poderes con exclusividad e independencia. Este planteamiento, quizá explicable en un tiempo en que se trataba de poner énfasis en la idea de "autonomía", frente a la de "unidad" para algunos mantenida con exceso en el pasado inmediato y con evidente apoyo en la propia redacción constitucional, ha sido superado posteriormente y hoy son mayoría los autores que defienden la necesidad de interpretar y

construir el sistema autonómico previsto en la Constitución en clave de "régimen cooperativo", reduciendo las zonas de competencias exclusivas a los sectores indispensables y reafirmando la colaboración y cooperación, a todos los niveles, entre el Estado y las CCAA. La idea aparecía nítidamente desarrollada en un breve, pero sugerente, trabajo del profesor SANCHEZ AGESTA, de título significativo (8), en que se mostraba cómo en los EV y EC, y en la Constitución misma, se consideraban como "competencias exclusivas" de las CCAA y del Estado, respectivamente, lo que, a su juicio, eran constitucionalmente competencias concurrentes o compartidas", esto es, "competencias concurrentes de límites imprecisos, que exigen un acuerdo cooperativo entre el Estado y las CCAA", puesto que, además, el "espíritu de la Constitución no fue trocar las competencias, sino atribuir al Estado y a las Comunidades competencias concurrentes dentro de un espíritu general de cooperación" (9). Este criterio ha sido después mayoritariamente defendido por ilustres constitucionalistas, como el profesor DE ESTEBAN (10) o prestigiosos administrativistas, incluso algunos de los que en principio habían postulado tesis más "separacionistas" (11). Curiosamente en el "Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías" (12), integrada por algunos de esos autores, llega a afirmarse que la interpretación estatutaria de la Constitución es poco justificable y contraria a su espíritu y a las experiencias de Derecho Comparado (13), al consagrar una idea de la autonomía como "reductos exentos o excluyentes, en torno a los cuales se levantara una barrera impermeable al mundo exterior justificada en la autosuficiencia de cada CA" (14). Acto seguido, el Informe defiende una autonomía entendida no como separación sino como participación y cooperación (15). El proyecto de L.O.A.P.A., en que se articulan normativamente las propuestas del Informe, ha tratado de apurar, en ese sentido, las potencialidades constitucionales.

B) Las zonas o sectores materiales de competencia compartida y concurrente.

Aceptada la necesidad de dar una interpretación al sistema autonómico como sistema de cooperación, deben examinarse cuáles son las zonas o grupos de materias en que la Constitución prevé la concurrencia competencial del Estado y de las CCAA; tarea que exige la previa delimitación de los conceptos de competencia exclusiva, compartida y concurrente. Esa tarea ya se hizo a propósito de la distribución de competencias, y ahora nos remitimos a cuanto allí se dijo.

C) La articulación constitucional de las competencias compartidas y concurrentes; el pluralismo terminológico y su incidencia jurídica. La interpretación de los Estatutos.

Acotadas ya aquellas zonas materiales cuya regulación legislativa entraña la colaboración entre las potestades legislativas del Estado y de las CCAA, se hace preciso el estudio de los mecanismos técnicos para su articulación jurídica. De lo expuesto hasta aquí se observa ya que todos los supuestos constitucionalmente configurados como de competencia compartida o concurrente, su articulación jurídica no es unívoca, pues incluso adopta un marcado pluralismo terminológico. En efecto, las principales manifestaciones en la Constitución de esa compartición o concurrencia legislativa son (16).

1º.- Atribución al Estado de la "regulación de las condiciones básicas" (art. 149.1.1ª).

2º.- Atribución al Estado de la legislación, "sin perjuicio de las necesarias peculiaridades" en las CCAA (art. 149.1.6ª).

3º.- Atribución al Estado de la legislación civil, "sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los Derechos civiles forales o especiales".

les, allí donde existan" (art. 149.1.8º).

- 4º.- Atribución al Estado de competencia para dictar las "bases" (art. 149.1.11º, 18º y 25º).
- 5º.- Atribución al Estado de competencia sobre la "coordinación general" (art. 149.1.15º).
- 6º.- Atribución al Estado de competencia sobre las "bases y coordinación" (art. 149.1.13º).
- 7º.- Atribución al Estado de competencia sobre "bases y coordinación general" (art. 149.1.16º).
- 8º.- Atribución al Estado de competencia para dictar la "legislación básica" (art. 149.1.17º, 18º y 23º).
- 9º.- Atribución al Estado de competencias para dictar las "normas básicas" (art. 149.1.27 y 30).
- 10º.- Atribución al Estado de total competencia "sin perjuicio" de la misma competencia otorgada a las CCAA (art. 148.1.17º/149.2).
- 11º.- Atribución al Estado de competencia para establecer la "ordenación general" (art. 148.1.7º).
- 12º.- Atribución al Estado de competencia para la fijación de "objetivos" (art. 148.1.13º).
- 13º.- Atribución al Estado de competencia de "autorización" (art. 149.1.22º y 32º).
- 14º.- Atribución al Estado de competencia de "fomento y coordinación general" (art. 149.1.15º).

En cuanto a las competencias paralelas de las CCAA, en ocasiones se establecen expresamente en el articulado de la Constitución; así:

- .- Establecimiento de especialidades legislativas, junto a la legislación del Estado, entendiéndose que en tales materias la ley especial es de aplicación preferente a la general; se da este supuesto en la legislación procesal (art. 149.1.6ª) o en los Derechos civiles forales (art. 149.1.8ª).
- .- Establecimiento de "normas adicionales", junto a la legislación básica del Estado (art. 149.1.23ª)(17).
- .- Facultades de desarrollo y ejecución de las normas básicas estatales (art. 149.1.27ª).

Fuera de estos casos, la competencia de las CCAA deberá deducirse de la atribuida al Estado, puesto que las CCAA pueden asumir en sus Estatutos todas las competencias no atribuidas expresamente por la Constitución al Estado (art. 149.3). Así, siempre que la Constitución otorga al Estado competencia para dictar la legislación básica, normas básicas o bases, las CCAA pueden ejercer su desarrollo legislativo y reglamentario, así como la ejecución o gestión (18) siempre que tales facultades queden recogidas en su Estatuto, pues en otro caso, seguirán correspondiendo al Estado (art. 149.3).

El primer problema que se plantea es, pues, el alcance jurídico de la variedad semántica; se trata de saber si los distintos términos utilizados por el constituyente aluden a fenómenos jurídicos diversos o, por el contrario, se refieren a una única situación, de modo que aquella variedad responde sólo a una pura preocupación estilística sin incidencia jurídica. Lógicamente la cuestión afecta, esencialmente, a las competencias compartidas, pues respecto a las concurrentes, cabe, en general,

sobre una misma materia tanto una regulación legislativa de detalle estatal como autonómica. Respecto, pues, a aquellas, vemos que el art. 149.1 se refiere a:

- a) Actuaciones normativas del Estado plasmadas en tipos normativos nuevos en el Derecho español; así "bases", "normas básicas" y "legislación básica". Las preguntas interpretativas surgen de inmediato ¿es lo mismo legislación básica que normas básicas?, o estas normas, ¿podrán ser no legislativas, esto es, reglamentarias? ¿Puede identificarse el concepto de legislación básica con el de bases y aún con el de condiciones básicas? ¿Y con el concepto de "ley de bases" de los arts. 82 y 83? (19).
- b) Actividades estatales que podrían no tener carácter legislativo ni siquiera reglamentario, como en las competencias de coordinación de autorización.

La Doctrina ha analizado el problema, aunque sin llegar a conclusiones unánimes. Ciertamente que la mayoría de los autores suelen distinguir esos dos grandes ámbitos (20), pero difieren a la hora de interpretar el primero de ellos. Están generalmente de acuerdo en que todas las expresiones constitucionales en ningún caso equivalen a las leyes de bases, pues, señala SANCHEZ AGESTA, tal "asimilación (está) expresamente descartada por el legislador" (21) que ha reservado esa técnica exclusivamente para la delegación de la potestad legislativa en el Gobierno (22). Dos razones avalan, según este profesor, tal postura, por lo demás recogida ya expresamente por el TC (23):

.- La referencia exclusiva al Gobierno en el art. 82.

.- La historia del texto del Tit. VIII. En opinión del Congreso las situaciones eran análogas: potestad legislativa de las Cortes y facultades de competencia exclusiva del Estado, concretadas en unas "bases" o "legislación básica" desarrolladas por

otro órgano. Por eso, el Congreso aprobó estos artículos con un texto en que se hacía referencia expresa a los artículos 82 y 83. Pero el Pleno del Senado aprobó una enmienda suprimiendo esa referencia e introdujo, para otras normas legislativa, el concepto de ley marco, que establece "principios, bases y directrices" (art. 150.1)(24).

Así delimitadas negativamente, ¿cuál es el contenido preciso de las normas enumeradas en el art. 149.1?. en una primera aproximación puede afirmarse lo siguiente:

- 1º.- Los términos de "legislación básica" y "bases" han de considerarse como sinónimos (25), y quizá la no utilización del mismo término se explique por un prejuicio literario de los constituyentes de no repetir una palabra. Como señala SANCHEZ AGESTA es patente que los redactores de la Constitución entendían que la competencia para definir unas bases o legislación básica implicaba la posibilidad de su desarrollo por las Asambleas de las CCAA (normas para "el desarrollo y adecuación a las circunstancias concretas" (26)). Por tanto, concluye el ilustre constitucionalista, las dos expresiones son "equivalentes y entrañan la definición de una especie de competencia más bien complementaria, en que corresponde al Estado establecer las bases, y a las CCAA el desarrollo y adecuación a las circunstancias concretas, y tal es la conclusión que se ha confirmado al aprobar los Estatutos". (27).
- 2º.- Los términos "condiciones básicas" y "normas básicas" tienen igual significado en cuanto al sentido de la relación Estado-CA: establecimiento por el Estado de condiciones o directrices generales, que las CCAA desarrollan (28). Pero su contenido es más amplio pues, como señala SANCHEZ AGESTA, al no hablar de "legislación", la Constitución está permitiendo una "potestad reglamentaria del Estado en aquellos casos en que la materia a regular no sea reserva de ley de acuerdo

con la Constitución" (29).

Debe advertirse que los autores tienden a asimilar estos cuatro términos (30), entendiendo generalmente por ellos un supuesto en que al Estado corresponde el establecimiento de los principios básicos de la regulación de una materia, permitiendo su posterior desarrollo a las CCAA (31). En ese sentido el Informe, inspirado presumiblemente en este punto por las tesis de Tomás-Ramón FERNANDEZ, afirma que "siempre que la Constitución o los Estatutos de autonomía empleen las expresiones "bases", "normas básicas", "legislación básica" u otras semejantes para referirse a la competencia legislativa de la Cortes Generales es preciso entender que corresponde a éstas la determinación de los principios, bases y directrices de la regulación de la materia de que se trate, es decir, los criterios generales y comunes a que habrá de acomodarse necesariamente la legislación territorial de detalle" (32). A lo que añade una cláusula de alcance insospechado: "esta definición de los referidos conceptos constitucionales no excluye las reservas que la propia legislación estatal pueda establecer en favor de los órganos ejecutivos del Estado para que adopten las medidas complementarias, incluso de índole no normativa, que sean estrictamente precisas para asegurar el tratamiento uniforme y común de una materia determinada por razones de interés general. Es decir, para completar por vías distintas de la legislativa, como pueden ser la reglamentaria o la puramente ejecutiva, el tratamiento de los aspectos básicos de la materia (como) las instrucciones de tipo estadístico, la estandarización de determinados servicios, los criterios mínimos uniformes para el control de productos alimentarios, las reglas a observar para la inspección relativa a la ejecución de la legislación estatal, etc." (33).

3º.- La competencia para "autorización" tiene un sentido más específico y de la discusión constitucional se puede deducir que permite facultades normativas (incluso reglamentarias), como

ocurre en el art. 14º.1.22ª y 32ª (34).

4º.- La cláusula "sin perjuicio" se utiliza en ocasiones para reservar a las CCAA la ejecución o gestión de leyes estatales (así, art. 149.1.7ª y 17ª); otras, permite a las CCAA facultades para establecer normas adicionales (art. 149.1.23ª); otras, en fin, las habilita para dictar normas legislativas de carácter no precisado (art. 149.1.6ª y 8ª, o 149.2).

5º.- En cuanto a las competencias para la "ordenación" o fijación de "objetivos", parece que se trata de competencias materiales, sin que prejuzgue los instrumentos jurídicos adecuados para su ejecución. Así, la "ordenación general de la economía" (art. 148.1.7ª) creemos que debe reconducirse a todos los supuestos en que la Constitución atribuye al Estado competencias económicas; por lo que se ejercitará mediante las "bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica" (art. 149.1.13ª) establecidas en la correspondiente ley (art. 131.1); la Hacienda General y Deuda del Estado (art. 149.1.14ª); la regulación del comercio exterior (art. 149.1.10ª) y del sistema monetario (art. 149.1.11ª); o la aprobación de las "bases" de la ordenación del crédito, banca y seguros (art. 149.1.11ª).

Por lo que se refiere a la fijación de "objetivos" marcados por la política económica nacional parece obvio que el Estado llevará a cabo tal función utilizando las técnicas jurídicas del art. 149.1, como las que acabamos de enumerar.

6º.- Por lo que se refiere al "fomento" (art. 148.1.17ª o 149.1.15ª), se trata de una actividad de larga tradición en nuestro Derecho Administrativo, que en nada alude a las técnicas jurídicas utilizadas. Por lo tanto, el Estado y las CCAA podrán aquí utilizar las que la Constitución les permite con esa finalidad de "fomento"; piénsese, v. g, en la concesión

de bonificaciones o subvenciones a determinadas empresas que dediquen una parte de sus presupuestos a la investigación, que ha de hacerse mediante ley (art. 133.3), pero también puede efectuarse concediendo premios a los investigadores, según determinen normas reglamentarias. En suma, cabe la utilización de todos los medios de fomento tradicionales (35), que exigirán, según los casos, normas legislativas, reglamentarias o incluso actos administrativos singulares.

7º.- Finalmente, hemos de referirnos a la "coordinación" que, unas veces la Constitución concibe conjuntamente con las "bases" (art. 149.1.13ª y 16ª) y otras, aisladamente (art. 149.1.15ª). Por lo demás, en ocasiones habla de "coordinación" sin más (art. 149.1.13ª), pero, en otras, de "coordinación general" (art. 149.1.15ª y 16ª); diferencia que, en principio, creemos carece de especial relevancia. En principio, parece que una interpretación sistemática de la Constitución aconseja distinguir entre los supuestos normativos y aquellos otros que no necesariamente entrañan el ejercicio de potestades normativas; ese sería el caso de la "coordinación", esto es, la acción de conjuntar o sistematizar elementos diversos, suponiendo cierta superioridad del sujeto que la ejerce manifestada en unos poderes de dirección que, sin alcanzar la intensidad de los poderes jerárquicos, permite impartir directrices y criterios de actuación de obligado cumplimiento para los sujetos coordinados (36). Sin embargo, la amplitud de esa función, en último extremo distribución de competencias de acuerdo con determinados principios u objetivos (37), puede hacerse mediante la legislación, aunque casi siempre se realizará a través de actividades administrativas. La Constitución institucionaliza, incluso, esa coordinación en la figura del Delegado del Gobierno (art. 154) y no otra función tienen figuras de cierta tradición en algunos sistemas federales, y muy especialmente el alemán mediante los encuentros del Canciller federal con los Presidentes de los

Consejos de Ministros de los Länder, las Conferencias de Presidentes y de Ministros Especializados y las Representaciones ante el Gobierno y los Ministros federales (38). En esa perspectiva deben contemplarse entre nosotros el Consejo de Política Fiscal y Financiera a que se refiere el art. 3º de la L.O.F.C.A. y las Conferencias sectoriales que crea el art. 9º de la L.O.A.P.A. Estas Conferencias, integradas por los Consejeros de las distintas CCAA y el Ministro o Ministros del ramo, obedece a la necesidad de "asegurar en todo momento la necesaria coherencia de la actuación de los poderes públicos y la imprescindible coordinación", a cuyo efecto se reunirán periódicamente, al menos dos veces al año, para "intercambiar puntos de vista y examinar en común los problemas de cada sector y las acciones proyectadas para afrontarlos y resolverlos".

Llegados a este punto, conviene repasar la interpretación estatutaria de las previsiones constitucionales (39). Ya se ha dicho reiteradamente que la delimitación de competencias entre el Estado y las CCAA se concreta, fundamentalmente, en los Estatutos de autonomía (art. 147.2.d). En ese sentido, los Estatutos vigentes han operado una interpretación prácticamente idéntica de las previsiones constitucionales, agotando sus posibilidades máximas (40).

D) Conclusiones.

Antes de proseguir, conviene resumir algunas ideas deducibles de lo expuesto hasta aquí:

- a) La necesidad de instaurar fórmulas de cooperación basadas, no en la existencia de zonas competenciales estancos, sino de competencias de colaboración entre el Estado y las CCAA, planteamiento defendido por la Doctrina y avalado por la experiencia del Derecho Comparado.

- b) La constatación de que nuestra Constitución, si bien no la recoge literalmente, permite desarrollar ese modelo de organización territorial; es más, creemos que viene exigido por el espíritu constitucional y por razones de eficacia funcional del Estado.
- c) La posición de los Estatutos de autonomía que, deseando agotar las posibilidades constitucionales, recogen largas listas de competencias exclusivas, algunas de las cuáles no pueden considerarse tales a la luz de una interpretación sistemática de la Constitución (41).
- d) La necesidad del deslinde entre los conceptos de competencias exclusivas y compartidas y/o concurrentes, dadas las importantes consecuencias que ello entraña, sobre todo, la primacía del Derecho estatal o autonómico en caso de conflicto (art. 149.3).

Se impone, pues, una exigencia: la interpretación global de la Constitución y los Estatutos en el marco de un Estado cooperativo, basado más en la realidad de los hechos que en las denominaciones semánticas de las normas, para analizar, desde esa perspectiva general, los problemas jurídicos concretos que se plantean. En ese sentido, la primera cuestión a examinar será la articulación jurídica de los supuestos de colaboración legislativa entre el Estado y las CCAA, que se contemplan, con uno u otro nombre, en la Constitución y en los Estatutos, prescindiendo de aquellos casos en que esa colaboración opera a niveles no legislativos, esto es, reglamentarios o meramente administrativos.

II. LA LEGISLACION COMPARTIDA. SU ARTICULACION.

Fácilmente se comprende que la fórmula típica de colaboración legislativa entre el Estado y las CCAA, que posibilita

la Constitución y concretan los Estatutos de autonomía, es la consistente en el desdoblamiento cronológico y funcional de las competencias legislativas estatal y autonómica sobre una misma materia. No se trata, pues, de aquellos supuestos a que luego nos referiremos en que ambos entes reparten sus competencias sobre un sector de la materia, sino que la materia es común, repartiéndose las facultades de su regulación, de tal forma que al Estado y a las CCAA les competen distintas facultades en el ejercicio de la potestad legislativa que se completa con aquel doble ejercicio, agotando la total regulación del supuesto material de hecho.

A) SIGNIFICADO DE LA LEGISLACION COMPARTIDA.

La legislación compartida es la técnica ordinaria para lograr la colaboración legislativa entre el Estado y las CCAA, articulada "sobre la base de un desdoblamiento en dos fases del proceso de normación", concretadas en una ley estatal que "fija los grandes principios de la regulación de una materia a los efectos de que, una vez asegurado a través de ella, un mínimo de unidad y coherencia para el conjunto del ordenamiento jurídico, los entes autónomos puedan, desarrollándolos adecuadamente, completar a nivel de ley formal, esa regulación del modo que más convenga a sus necesidades y circunstancias peculiares" (42). Por eso señala SANCHEZ AGESTA que la legislación estatal tiende a proteger la solidaridad y el desarrollo de esos principios o criterios atende a las peculiaridades propias de cada CA (43). Como ha dicho el TC "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 uniforme y de vigencia en toda la Nación, con lo cual se asegura, en aras de los intereses generales superiores a los de cada CA, 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", de tal forma que aquella unidad es "compatible con la atribución a una Comunidad determinada por medio de su Estatuto del "desarrollo legislativo" de esas bases cuya fijación es competencia del Estado" (STC 1/1.982, de 28 de enero, fundamento 1º) y recordándola STC 44/1.982, de 8 de julio, fundam. jurídico (44).

En aquella misma sentencia el TC ha aplicado su criterio al terreno económico. Así afirma que:

"La Constitución fija una serie de objetivos de carácter económico, cuya consecución exige la adopción de medidas de política económica aplicables con carácter general a todo el territorio nacional.

Esta exigencia de que el orden económico nacional sea uno en todo el ámbito del Estado es más imperiosa en aquellos, como el nuestro, que tienen una estructura interna no uniforme, sino plural o compuesta desde el punto de vista de su organización territorial... La unicidad del orden económico nacional es un presupuesto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las distintas CCAA en materias económicas no conduzca a resultados disfuncionales y desintegradores. Por ello, la Constitución retiene en poder del Estado, como exclusivas en su integridad aquellas competencias que atañen a determinados aspectos del orden económico y de su unidad, como sucede entre otros preceptos con el artículo 149.1.10º C.E., y en otros supuestos retiene en poder del Estado, también con carácter exclusivo, la competencia para fijar solamente las "bases", como ocurre con los indicados en el artículo 149.1.11º y 13º C.E...".

B) SUJETOS.

El desenvolvimiento pleno de la compartición legislativa exige la concurrencia, en principio sucesiva, de dos sujetos:

1º.- El Estado, al que la Constitución otorga competencia exclusiva para aprobar la legislación básica, bases o normas básicas de la regulación de una materia. Lógicamente, tal

aprobación corresponde a las Cortes Generales, órgano titular de la potestad legislativa del Estado (art. 66.2), y posteriormente, al Rey la sanción y promulgación de la correspondiente ley (arts. 62,a y 91).

2º.- Las Comunidades Autónomas. Respecto a las CCAA deben hacerse algunas precisiones:

a) La facultad de desarrollo de la legislación estatal puede corresponder, con carácter inmediato, a todas las CCAA de autonomía plena (art. 151.1) o, transcurridos cinco años, a todas las CCAA de autonomía limitada (art. 148.2). En ambos casos, esa competencia habrá de ser asumida efectivamente por cada CA en su Estatuto respectivo (art. 147.1.d)(45).

b) En segundo lugar, se plantea el tema del órgano competente de la CA para dictar las normas de desarrollo, tema que lógicamente está vinculado al de la naturaleza jurídica de tales normas. En principio, si -como luego se dirá- estas normas tienen naturaleza legislativa, sólo podrán ser dictadas por el órgano titular de la potestad legislativa en la CA, esto es, la Asamblea Legislativa a que se refiere el art. 152.1 y los propios Estatutos de autonomía. En principio, con independencia del juicio que se tenga sobre la trasposición de una técnica estatal al ámbito regional (46), parece posible la delegación legislativa en el ejecutivo de la CA si así lo establece el correspondiente Estatuto (47), pero en ese caso estimamos que debería reducirse a la refundición de textos legales y no a la articulación de leyes de bases puesto que, por definición, esas bases las fija el Estado y las CCAA deben precisamente aprobar la legislación de detalle; evidentemente, si la aprueba la Asamblea Legislativa, la materia queda enteramente regulada en ese rango y no cabe

intervención legislativa del Consejo ejecutivo, pero no es posible el desarrollo de las bases estatales por el ejecutivo autonómico, pues esa delegación "per saltum" supondría que el Consejo ejecutivo sobrepasa su ámbito competencial, constitucional y estatutariamente limitado a las funciones ejecutivas y administrativas. Por lo demás, la posibilidad de dictar decretos-leyes está excluída, al no estar contemplada en los Estatutos de autonomía.

C) OBJETO.

El proceso de colaboración legislativa en que consiste la legislación compartida opera sobre un ámbito de materias previsto en el art. 149.1, y desarrollado en los Estatutos. A él hicimos referencia con anterioridad y nos remitimos a lo que entonces se dijo.

D) REQUISITOS DE LA ACTIVIDAD.

Una vez delimitados los requisitos subjetivos y objetivos, el tema clave es el de las formas jurídicas concretas que articulan esta legislación y las condiciones de su ejercicio.

1. Requisitos formales.

El art. 149.1 supone un procedimiento de colaboración legislativa entre los órganos del Estado y los de las CCAA, cada uno de los cuales actúa con funciones de distinto ámbito material y temporal. En una primera fase el Estado establece unos principios o criterios básicos de la regulación de una determinada materia; en la segunda, las CCAA los desarrollan detalladamente a nivel de legislación formal, de modo que quede completada la legislación reguladora del supuesto de hecho correspondiente. Lógicamente, ese desdoblamiento normativo en dos fases sucesivas ha de tenerse en cuenta a la hora de analizar los requisitos que a con-

tinuación se exponen:

a) La técnica formal del ejercicio de la competencia estatal: la ley marco. Su contenido.

a.1.- Posiciones doctrinales.

El Estado ejerce la competencia que la Constitución le reconoce cuando las Cortes Generales dictan las correspondientes bases o legislación básica. Pero el texto fundamental no aclara la técnica formal en que tal competencia se manifiesta, omisión que tampoco han resuelto los Estatutos de autonomía, que se limitan en este punto a repartir los mismos términos constitucionales. Por eso, la Doctrina se ha esforzado en elaborar una construcción que cubra esa laguna; desechada la equivalencia con las leyes de bases "stricto sensu" (48), los autores coinciden mayoritariamente en configurar esa facultad legislativa del Estado bajo el concepto de la ley marco (49), técnica jurídica ampliamente conocida en Derecho Comparado, y expresamente recibida por nuestro texto constitucional para articular otra forma de colaboración legislativa (art. 150.1) (50); debe llamarse la atención por ello, pues en sentido estricto es claro que la Constitución ha utilizado el concepto de ley marco para un supuesto distinto al que contemplamos; no obstante, puede afirmarse, con SANCHEZ AGESTA, que la confusión técnica de la Constitución "obliga (para prevenir discusiones videntes) a un esfuerzo teórico que pueda prevenir posibles conflictos. El tema creemos que hay que orientarlo tratando de embeber estas diversas fórmulas en una teoría análoga a la de las leyes cuadro o las leyes marco" (51). Otros autores adoptan una postura más amplia, entendiendo que la previsión constitucional puede satisfacerse de diferentes formas legislativas; así L. PRIETO con

sidera que podría lograrse mediante la división de una ley en títulos, uno de los cuáles enunciaría los principios básicos de carácter general, o especificando en una disposición adicional los preceptos que tienen ese carácter básico; implícitamente la distinción podría verificarse mediante una cláusula de estilo que autorice el desarrollo de la legislación autonómica respecto a las cuestiones que se juzguen adjetivas. En suma, señala este autor, son posibles procedimientos diversos y corresponde al legislador ponderar en cada caso el más idóneo (52). No obstante, parece que esta posición no niega la tesis de la ley marco, sino que se limita a flexibilizar su presentación formal; y ciertamente, algunos de estos procedimientos han sido ya utilizados por el legislador estatal en desarrollo de los preceptos constitucionales, como vemos a continuación:

a.2.- Posición del legislador estatal.

En efecto, tenemos ya ocasión de comprobar la interpretación del legislador estatal. Veamos dos ejemplos (53):

a.- La L.O.E.C.E. (L.O. 5/1.980, de 19 de junio) contiene una disposición adicional que, interpretando los arts. 27 y 149.1.30ª de la Constitución, establece unas bases para la distribución de competencias educativas entre el Estado y las CCAA:

1ª.- Corresponde al Estado "por su propia naturaleza" (disposición adicional, dos): a) La ordenación general del sistema educativo; b) La fijación de las enseñanzas mínimas y la regulación de las demás condiciones para la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales válidos en todo el territorio espa-

ñol; c) La alta inspección y demás facultades que, conforme a la Constitución, le corresponden para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos.

2º.- La L.O.E.C.E. enumera (disposición adicional, tres) los preceptos de ella misma que, teniendo carácter general, pueden ser "modificados o sustituidos por las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus facultades y competencias determinados por sus respectivos Estatutos de autonomía". Esto es, como señala SANCHEZ AGESTA, la ley adopta una fórmula de derecho concurrente al revés, en terminología de la doctrina alemana, consistente en establecer una regulación estatal de validez general en tanto que no sea modificada o sustituida por las CCAA (54), planteamiento quizá justificable por el hecho de que a la entrada en vigor de la L.O.E.C.E., tan sólo se habían constituido dos CCAA, necesitándose una regulación general para el resto del territorio español e incluso para esas dos CCAA hasta dictaran las normas oportunas. Idéntico criterio se ha seguido en la disposición adicional de la ley de Agricultura de Montaña, de 30 de junio de 1.982.

b.- La L.O.F.C.A. puede considerarse también una ley marco, en sentido amplio, en cuanto regula las bases de la autonomía financiera de las CCAA; fijando los principios que deben servir de criterio para ejercerla y los órganos que la orientan y controlan (55). En primer término, señala un fin general: la coordinación encaminada a lograr el equilibrio económico como base de la solidaridad (art. 2º.1). Y para ello,

aplica varias técnicas:

- .- Creación de un Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CCAA para la adecuada coordinación de la actividad financiera de las CCAA y de la Hacienda del Estado, Economía y Administración Territorial, y los Consejeros de Hacienda de las distintas CCAA. Este Consejo tiene competencia consultiva y deliberante sobre la coordinación de la política presupuestaria de las CCAA con la del Estado, y de la política de endeudamiento e inversiones públicas; el estudio, la valoración y la revisión de los métodos utilizados para el cálculo de los costos de los servicios transferidos a las CCAA, los criterios de afectación a cada una de las CCAA de las asignaciones presupuestarias; y en general, todos los aspectos de la actividad financiera del Estado y de las CCAA que precisen una actuación coordinada (art. 3º).
- .- Constitución de una Comisión Mixta Paritaria para fijar los costes de los servicios transferidos por el Estado a las CCAA hasta que se haya completado su traspaso, a los efectos de la correspondiente financiación por el Estado (disp. transitoria primera, dos y tres).
- .- Competencias del Tribunal de Cuentas en materia de control económico y presupuestario de la actividad financiera de las CCAA, sin perjuicio de los sistemas e instituciones de control que pudieran adoptar en sus respectivos Estatutos (art. 22).

En cuanto a los criterios para el ejercicio por las CCAA de sus competencias financieras, señala:

- 1º.- Respeto al principio de potestad tributaria originaria del Estado, de forma que los tributos que establezcan las CCAA no pueden recaer sobre hechos imposables grava-

dos por el Estado (art. 6.2) y cuando el Estado establezca tributos sobre hechos imposables gravados por las CC AA, que supongan a éstas una disminución de ingresos, instrumentará las medidas de compensación o coordinación adecuadas en favor de las mismas (art. 6.4).

- 2º.- Principio de igualdad, lo que supone la prohibición de los privilegios económicos o sociales y de las barreras fiscales en el territorio español (art. 2º.1.a).
- 3º.- Principio de unidad de mercado, de forma que los impuestos propios de las CCAA "no podrán suponer obstáculo para la libre circulación de personas, mercancías y servicios y capitales, ni afectar de manera efectiva a la fijación de residencia de las personas o a la ubicación de empresas y capitales dentro del territorio español" (art. 9.c).
- 4º.- Principio de territorialidad, limitando los patrimonios, gastos, negocios, actos o hechos gravados al territorio de la respectiva CA (art. 9.a y b; 10.4.c).
- 5º.- Principio de solidaridad, (art. 2.1.c), para cuya efectividad determina los criterios para la distribución de los recursos del FCI, cuya dotación mínima anual será del 30% de la inversión pública que para cada ejercicio se apruebe en los Presupuestos Generales del Estado (art. 16).
- 6º.- Principio de garantía por el Estado del equilibrio económico, a través de la política económica general, tendente a conseguir la estabilidad económica y el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español.

a.3.- Posición del Tribunal Constitucional.

El corto período de tiempo transcurrido desde la entrada en funcionamiento del TC impide que pueda hablarse de una doctrina consolidada, aunque el Tribunal se ha pronunciado ya en diversos momentos y conviene recordarsus criterios, algunos de los cuales presentan un acusado interés (57).

a.- La fórmula adoptada por la L.O.E.C.E. ha sido analizada por el TC en su Sentencia de 13 de 13 de febrero de 1.981 (58), estimando constitucionalmente correcta, como fórmula general, (59) la disp. adicional tercera de la citada L.O.E.C.E., que considera como norma de articulación (motivo 4º), en cuanto que "trata de articular la L.O.E.C.E. con las futuras leyes de las Comunidades en materia de enseñanza, permitiéndoles que modifiquen o sustituyan los artículos de la L.O.E.C.E. en ella citados, preceptos que aun siendo modificados o sustituidos habrían de continuar vigentes en las Comunidades como derecho supletorio, según dispone el artículo 149.3 de la Constitución" (motivo 4.23) y nunca derogados. (60).

b.- El tema ha sido contemplado nuevamente en posteriores sentencias, estableciendo una concepción material de la legislación básica. Así, en la S. de 28 de julio de 1.981 (61), el TC afirma que:

"El ejercicio de la competencia estatal para el establecimiento de las bases o de la legislación básica a que en distintos párrafos de su apartado primero se refiere el artículo 149 no requiere, en modo alguno, la promul-

gación de leyes de bases o de leyes marco..." pues "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... en una interpretación conforme a la Constitución"

En sentencias posteriores, el TC reafirma esa postura, incluso matizando primitivas declaraciones y llevando aquélla a sus últimas consecuencias. Así la S. 1/1.982, de 28 de enero (62) no sólo reitera el criterio de que el ejercicio de la competencia estatal para el establecimiento de las bases o legislación básica no requiere la promulgación de leyes de bases o leyes marco, sino que tales bases (las aludidas en el art. 149.1 "no tienen nada que ver con la delegación legislativa de que tratan los arts. 82 y 83 de la Constitución, ni se identifican con las leyes marco reguladas por el art. 150.1" (fundamento primero). Finalmente, el TC lleva a sus últimas consecuencias el concepto material de legislación básica al declarar que "unas normas no son básicas por el mero hecho de estar contenidas en una ley, y ser en ella calificadas como tales, sino que lo esencial del concepto de bases es su contenido", tesis que el propio TC concreta en dos premisas: a) Dado el carácter fundamental y general de las normas básicas, y su necesaria estabilidad, el instrumento para establecerlas con posterioridad a la Constitución es la ley; b) Puede haber supuestos en que el Gobierno puede hacer uso de su potestad reglamentaria para regular, mediante Real Decreto, alguno de los aspectos básicos de una materia determinada, pero ello con carácter complementario y provisional hasta la regulación de las Cortes (STC 1/1.982, de 28 de enero, cit., fud. primero y reite

rada en STC 5/1.982, de 8 de febrero (B.O.E. núm. 49; 26 de febrero de 1.982).

a.4.- A modo de conclusiones.

A la vista de las consideraciones que anteceden parece que pueden adelantarse algunas ideas en torno al tema que nos ocupa:

- a.- La Constitución establece una forma peculiar de reparto o división de competencias legislativas entre el Estado y las CCAA, pero bajo denominaciones diversas y sin aclarar expresamente la técnica jurídico-formal de su articulación.
- b.- En consecuencia, el texto constitucional no impone la ley marco como fórmula a utilizar, que reserva explícitamente para otra forma de colaboración legislativa, por lo que es válido cualquier sistema formal que el legislador estatal adopte, siempre que su contenido sea la fijación de principios o criterios básicos de la regulación de una materia (64).
- c.- Aceptando esa pluralidad formal con identidad material, parece, sin embargo, conveniente para la debida claridad conceptual un esfuerzo doctrinal tendente a unificar bajo una categoría normativa el ejercicio por el Estado de esa competencia que la Constitución le atribuye, categoría que no puede ser la de las "leyes de bases", que la Constitución reserva para otro supuesto, como ha demostrado la mejor doctrina y el propio TC.

- d.- Con todas las salvedades apuntadas, parece que tal tipo normativo debe ser el de la ley marco, fórmula ensayada con seguridad en Derecho comparado, tal como apunta el sector doctrinal mayoritario (65). Pues si es cierto que el supuesto analizado "no encaja estrictamente en el concepto de ley marco o ley cuadro", como afirma el TC, "puede aplicarse con un carácter general y amplio ese concepto y esa técnica jurídica" (66). No se olvide que el propio TC reconoce que esas bases o principios básicos, concebidos en sentido material y no formal, constituyen el "marco necesario para el ejercicio del poder legislativo que corresponde a las CCAA" (S. de 28 de julio de 1.981, cit. y S. 64/1.982, de 4 de noviembre (66 bis)).
- e.- Por lo que respecta a la concepción material defendida por el TC, no pueden olvidarse las indudables ventajas que encierra, pero también los peligros que comporta. Entre aquéllas, sin duda, la de permitir el ejercicio por las CCAA de su competencia de desarrollo legislativo con anterioridad a que el Estado dicte las bases o legislación básica o cuando, excediéndose del mandato constitucional, apruebe una legislación general o de detalle (67). Entre los riesgos de tal técnica, debe citarse el que proviene de que las CCAA puedan deducir por sí mismas los principios o criterios básicos de la legislación estatal vigente; el propio TC apunta indirectamente ese peligro al hablar de la deducción racional de tales principios, operación que puede originar una fuente inagotable de conflictos. Por ello, parece que si esa fórmula es válida

transitoriamente en cuanto permite a las CCAA el ejercicio inmediato de sus competencias constitucionales y estatutarias, evitando su bloqueo por una inactividad legislativa estatal, no es menos cierto que, en términos generales, poderosas razones de seguridad jurídica, aconsejan una expresa determinación por las Cortes Generales de lo que debe considerarse principios, criterios o normas básicas, incluso deducidos por el propio órgano legislativo nacional de su misma legislación ordinaria (68).

a.5.- La técnica jurídica de las leyes marco.

Aceptada la viabilidad de la técnica de la ley marco para articular las competencias legislativas compartidas entre el Estado y las CCAA, resulta conveniente repasar brevemente sus caracteres, tal como han sido acuñados por el Derecho comparado, en el que su uso tiene ya una consolidada tradición. Seguidamente, nos referiremos a su concepto, contenido y naturaleza jurídica, según se infiere de nuestra Constitución.

a.5.1.- Las leyes marco en el Derecho Comparado. (69).

Las leyes marco son un tipo normativo ya tradicional en algunos Derechos extranjeros; nos referiremos aquí a los Derechos francés, alemán e italiano.

En Francia, la ley cuadro, ley de principios o ley de programa ("loi cadre"), recuerda SANCHEZ AGESTA (70), fue novedad utilizada en 1.956 en la elaboración de diversos textos legales, aunque no estaba prevista en la

Constitución (71). Para J. CHARPENTIER, el precedente de tal técnica se remonta a la ley de 6 de julio de 1.934, referente a la Reforma Fiscal, que autorizó al Gobierno francés a remodelar unos trescientos textos legislativos (72), de su texto se deducen, efectivamente, los rasgos más importantes de la ley marco (73):

- .- El ámbito de su aplicación: las relaciones Parlamento/Gobierno.
- .- El contenido básico: fijar unos principios y señalar unos límites.
- .- La justificación: la necesidad de realizar rápidamente reformas políticas o sociales consideradas urgentes.
- .- Las formas peculiares de control: control parlamentario con arreglo a fórmulas previstas en la propia ley marco.

En definitiva, la ley marco supone un método de colaboración en el ámbito normativo entre el Parlamento y el Gobierno (74), colaboración de carácter sucesivo, pues en un primer momento, el Parlamento fija unos principios (orientación política) y unos límites (límites que el Gobierno no puede traspasar), correspondiendo, a continuación, al Gobierno el desarrollo a través de normas secundarias (reglamentos o decretos) de acuerdo con esa orientación y esos límites (75).

De todos modos, la ley marco es utilizada en el Derecho francés como instrumento de colaboración normativa entre Parlamento y Gobierno y, en ese sentido, tendría más semejanza con nuestras "leyes de bases" (76) que como mecanismo de relación entre las legislaciones del Estado y de las CCAA. Pero, sin perjuicio de que la idea sustancial sea la misma (aunque difieran el ámbito de sujetos), también el Derecho Comparado ofrece experiencias valiosas de idéntica técnica en el ámbito de la organización territorial del Estado; así ocurre, efectivamente, en Italia y Alemania.

En Italia la Doctrina ha acuñado el concepto de "leggi cornice" (77), expresión que no recoge la Constitución, pero a la que se refiere muy claramente su artículo 117 ("la región emanará normas legislativas en los límites de los principios fundamentales establecidos por las leyes del Estado, siempre que dichas normas no se opongan a los intereses nacionales y a los de las otras regiones, en las siguientes materias...") como técnica de articulación de competencias legislativas compartidas: las leyes estatales son un cuadro, o marco, o moldura ("cornice") que establece los "principios" fundamentales de la regulación de una materia, que luego desarrollarán o complementarán las regiones.

En la República Federal Alemana también es conocida la fórmula de las leyes marco ("Rachmengesetz"), e incluso de la planificación marco (78). En este caso, las leyes

marco responden al esquema general ya visto en Italia, aunque insertadas en las coordinadas más amplias del denominado "federalismo cooperativo" (79). Concretamente una manifestación de ese espíritu de colaboración sería la fórmula prevista en el art. 75 de la Ley de Bonn que autoriza a la Federación para "dictar normas básicas" en las materias que enumera (80), lo que constituye el instrumento jurídico más adecuado para esta política de enlace, sobre todo en ámbitos tan esenciales en un Estado industrial como la economía, el tráfico, la ordenación del territorio, la protección del medio ambiente y el desarrollo" (81); de esa forma, las "bases fijadas por la legislación federal ofrecen un modelo de coordinación unitaria y dejan a los países su desarrollo y complemento. Esta técnica exige, sin duda, un espíritu de compromiso que es el que se institucionaliza en los centros de coordinación, como, por ejemplo, los Consejos de Finanzas y Coyuntura" (82) (83).

No es preciso insistir más sobre el tema, a los efectos que aquí interesa. Creemos que esa idea general de la ley marco es la aceptada por la Constitución española, expresamente en algún supuesto (art. 150.1), o implícitamente en otros, como los que comentamos (art. 149.1).

a.5.2.- Concepto de ley marco.

El concepto de ley marco ha quedado preci-

sado en la Doctrina extranjera, cuyas conclusiones son trasladables al sistema español. Así, en la Doctrina francesa pueden citarse los conceptos de LIET-VIEUX y CAPITANT (84). Para LIET-VIEUX se pueden definir las leyes cuadro como "disposiciones votadas según el procedimiento legislativo por el Parlamento y que tienen por objeto establecer los principios generales que el Gobierno es encargado de desarrollar por disposiciones reglamentarias detalladas, que determinan las modalidades de aplicación" (85). Para M. CAPITANT, la ley marco o ley cuadro es una ley que impone obligaciones a los ciudadanos pero correspondiendo exclusivamente al Gobierno la obligación de determinar por decreto las modalidades de acuerdo con las cuales han de exigirse dichas obligaciones (86). Aunque -como se dijo anteriormente- este tipo de leyes se asimilarían mejor con nuestras leyes de bases, "nos orientan hacia lo que esta forma de compartir una competencia legislativa puede significar..." (87). A esta idea de colaboración legislativa, subyacente en la base misma de las leyes marco, se refiere T. R. FERNANDEZ cuando afirma que es objeto de las leyes marco "definir un marco común, llamado a concertar la variedad, esto es, a armonizar las futuras leyes territoriales sin asfixiar o eliminar la capacidad de éstas de incorporar, como es de esencia a toda ley, opciones políticas determinadas compatibles con la política general que la ley estatal diseña" (85). Por eso la ley marco, en cuanto técnica de cola

boración entre órganos legislativos, exige un "compromiso político y coherencia entre los distintos órganos entre los que se establece esa gradación normativa" (89). Ese espíritu general tiene una incidencia jurídica inmediata, pues el método adoptado supone "un concurso de voluntades del que se espera un único producto final: la regulación acabada y total del sector de que se trate, que corresponde realizar al ente autónomo siguiendo las pautas marcadas previamente por la ley marco estatal" (90). Por eso ha podido decir VILLAR EZCURRA que el conjunto total de la ley marco estatal y la ley autonómica de desarrollo (al igual que el formado por la ley de bases y el decreto legislativo) forma un "grupo normativo" (91), con eficacia plena en cuanto tal, esto es, ambas normas regulan agotadoramente el supuesto de hecho al que se aplican (93). Y de ahí que la falta de voluntad normativa de uno de los sujetos intervinientes -Estado o CA- puede frustrar la realización del resultado constitucionalmente previsto en los términos y con las posibles soluciones a que en su momento nos referiremos.

a.5.3.- Contenido de la ley marco.

En la sumaria exposición que se hizo sobre la utilización de la ley marco en Derecho comparado quedó perfilado, en líneas generales, su contenido. Concretamente, ya en los debates de la ley francesa de 6 de julio de 1.934, un parlamentario afirmaba:

"Este método no es de plenos poderes para el Gobierno. No es una letra en blanco. El Parlamento no abandona el derecho de legislar que le pertenece. No se puede incluso decir que lo delegue: lo divide. El proyecto de ley organiza en cierta manera una división del trabajo entre el Parlamento y el Gobierno. El Parlamento pone los principios de la reforma y fija los límites dentro de los cuáles el Gobierno aplicará inmediatamente a través de Decretos los principios propuestos..." (93).

Tiene razón SANCHEZ AGESTA cuando afirma que el párrafo transcrito "indica mejor que cualquier análisis la naturaleza de estas leyes cuadro" (94), que establecen, pues, unos principios y señalan unos límites, de forma que las CCAA han de ejercer su competencia legislativa en las materias de que se trate desarrollando tales principios dentro de esos límites (95). La ley marco viene, así, a definir un cuadro, un marco, en cuyo seno pueden actuar las CCAA mediante el ejercicio de las competencias legislativas complementarias que la Constitución les permite y, en su caso, les otorgan sus Estatutos respectivos.

Si lo anterior responde a las consideraciones generales sobre el contenido de la ley marco a la luz de las experiencias comparadas, debemos preguntarnos si ello es trasladable a las leyes marco que, en el seno de la Constitución española, articulan las competencias legislativas compartidas entre el Estado y las CCAA. La Constitución señala como contenido de la competencia estatal el establecimiento de la legislación básica, las bases o las normas básicas. En el otro supuesto de ley marco, el contemplado en el art. 150.1, se precisa con mayor detalle su contenido, al afirmarse que corresponde a esa ley marco fijar los municipi-

pios, bases y directrices.

En primer lugar, la fijación de las "bases" entendemos que no ha de hacerse a través de las tradicionalmente denominadas "leyes bases", por las razones antes expuestas (96). Por eso, la Doctrina mayoritaria y más cualificada de nuestro país ha reconducido el contenido de las leyes marco del art. 149.1 al propio de tales leyes en Derecho comparado (97). Así, señala ARGULLOL que la ley marco ha de contener los "elementos nucleares de la ordenación de una determinada materia" y "la previsión de las orientaciones que han de incidir y acomodar la regulación de los aspectos no básicos" (98); o, para MUÑOZ MACHADO, el establecimiento de las "bases, principios o criterios fundamentales de la ordenación de la materia de que se trate" (99), o, para otros, la fijación de los límites (100). El TC, por su parte, ha subrayado el carácter fundamental y general de las normas básicas (S. 1/ /1.982, de 28 de enero, cit.). Tan sólo un autor, L. PAREJO, parece apartarse en alguna medida de la postura mayoritaria al entender que, en el supuesto que contemplamos, la Constitución reserva al Estado la regulación de los aspectos de las materias respectivas trascendentes relevantes para el interés general o nacional (101), lo que implica, a su juicio, que es indiferente el grado de detalle de esa regulación y la no necesidad de ley formal, pudiendo incluso hacerse por norma reglamentaria (102). De forma negativa, añade, la afirmación o negación de la competencia estatal dependerá de la esencialidad

o accesoriedad de una determinada regulación para satisfacer las exigencias del interés general (103).

En realidad, las leyes marco o básicas pueden cumplir ambas funciones: señalar los principios o criterios generales o básicos de la regulación de una materia, o regular los aspectos esenciales o básicos de esa materia (103 bis), lo que "precisará, por tanto, -señala FUERTES SUAREZ- un examen de los elementos esenciales de las situaciones jurídicas o de las situaciones de hecho o de realidad que se traten de regular" (103 ter), como hizo el TC a propósito de la ordenación del crédito (S. de 28 de enero de 1.982), en que consideró a la unidad económica nacional como criterio material decisivo para determinar si la materia que sea examinada es básica o no, e incluso, como una competencia fundamental del Estado que se proyecta sobre todas las reseñadas en el art. 149.1 de la Constitución y en los propios Estatutos.

Aplicando analógicamente el contenido de la ley marco fijado por la Constitución (art. 150.1) y a la luz del Derecho comparado, pudiera afirmarse que la ley marco estatal establece los principios o bases de la regulación de una materia, señala unas orientaciones o directrices para su desarrollo, y fija unos límites a éste, de tal forma que al legislador de la CA corresponde el desarrollo de aquellos principios o bases, o, más ampliamente, el ejercicio de sus compe-

tencias legislativas, de acuerdo con las orientaciones y directrices señaladas, y dentro de los límites fijados. Este es el criterio adoptado por T.R. FERNANDEZ (104), añadiendo que "por principios, bases y directrices hay que entender... los criterios generales y comunes de la regulación de un sector o materia, que expresan, a la vez, contemplados negativamente, los límites dentro de los cuales han de moverse los órganos legislativos autónomos y, positivamente, los objetivos, fines y orientaciones en cada caso exigidos por la unidad del Estado y la igualdad sustancial de todos los miembros de la comunidad estatal" (105). Este planteamiento ha sido asumido literalmente por el proyecto de la L.O.A.P.A., cuyo art. 2º.1 establece:

"Siempre que la Constitución o los Estatutos de Autonomía de las diferentes Comunidades Autónomas empleen las expresiones "bases", "normas básicas", "legislación básica", u otras semejantes para referirse a la competencia normativa del Estado, se entenderá que corresponde a éste la determinación de los principios, directrices y reglas esenciales de la regulación de la materia de que se trate, y, en todo caso, los criterios generales y comunes a que habrán de acomodarse necesariamente las normas autonómicas de desarrollo para garantizar la igualdad básica de todos los españoles, la libertad de circulación y establecimiento de personas y bienes en todo el territorio español y la imprescindible solidaridad individual y colectiva",

Añadiendo en su apartado 2 como contenido de la legislación estatal el establecimiento de la "bases". En su redacción definitiva, la L.O.A.P.A. considera que esas expresiones no son semejantes sino de "idéntico significado"; aclara que la competencia del Estado, corres

ponde "a las Cortes Generales, o, en su caso, al Gobierno; y que el contenido de esa competencia es fijar los "principios y reglas esenciales", habiendo suprimido, pues, la referencia a las "directrices", que figuraba en el texto inicial. Resumiendo las consideraciones anteriores, podemos decir que corresponde a la legislación marco estatal establecer: (106)

1º.- Los principios o bases, esto es, las grandes líneas, los rasgos generales, las reglas esenciales, los "criterios generales y comunes" de la regulación u ordenación de un sector o materia, todo ello en términos similares a los adoptados en Francia o Italia, o como dice el TC los "principios o criterios básicos" (S. 28 de julio de 1.981, cit., II, 5). El término de "bases" recogido expresamente en el art. 149.1 (y, posteriormente, en el 150.1), pueda originar una cierta confusión; no obstante, descartada, incluso explícitamente por el legislador, la técnica de la delegación legislativa, nada impide que el término "bases" pueda equipararse al de "principios", como hace la Doctrina (107) e incluso el Diccionario de la Academia (108) y sobre todo el TC reiteradamente (S. 28 de julio de 1.981, cit. II, 6, párrafo cuarto y quinto) (109).

2º.- Las orientaciones o directrices, a en palabras del TC, las "directrices prin

cipales" (110), esto es, los criterios que las CCAA habrán de tener en cuenta a la hora de desarrollar los principios o bases; o, siguiendo al Diccionario de la Academia (111), el "conjunto de instrucciones" para la ejecución o el desarrollo de los "principios" o "bases", habida cuenta de que el fin de éstos no es sino el de "garantizar la igualdad básica de todos los españoles, la libertad de circulación y establecimiento de personas y bienes en todo el territorio español y la imprescindible solidaridad individual y colectiva" (art. 2º.1, in fine , proyecto L.O.A.P.A.).

3º.- Los límites que las CCAA deben respetar en el ejercicio de su competencia, de desarrollo, sin perjuicio de los más genéricos que afectan a todas las normas legislativas autonómicas, como declara rotundamente el art. 117 de la Constitución italiana.

Si lo anterior no encierra especiales dificultades, éstas surgen a la hora de delimitar el contenido concreto de los principios, las directrices y los límites, tema de considerable importancia puesto que ese es sólamete el ámbito competencial del Estado. La actuación normativa estatal que sobrepase ese campo para entrar en regulaciones de detalle, que imposibilite prácticamente su desarrollo normativo por las CCAA, está obviamente invadiendo esferas competenciales de las CCAA, y, por tanto, incurrien

do en inconstitucionalidad (112), pues, como el propio TC, órgano competente para declarar la, ha recordado, "el establecimiento por parte del Estado de las bases de la ordenación no puede llegar a tal grado de desarrollo que deje vacía de contenido la correlativa competencia de la Comunidad" (S. 1/1.982, de 28 de enero, cit.), pues, como ha dicho en otra ocasión: "La fijación de estas condiciones básicas 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 CCAA no es en estos supuestos de carácter reglamentario. En el respeto de esas condiciones básicas, por tanto, las CCAA podrán legislar libremente" (S. de 28 de julio de 1.981).

La idea se recoge en la redacción definitiva del proyecto de L.O.A.P.A. , cuando su art. 2º.2 declara que "las bases que, en cada caso establezca la legislación estatal, respetarán siempre las potestades de desarrollo legislativo que puedan corresponder a las Comunidades Autónomas", precisión influida seguramente por la JTC, puesto que no figuraba en el Proyecto inicial.

De todas formas, la regla general debe ser que corresponde a las Cortes delimitar el contenido concreto de los principios o bases de la regulación, decisión fiscalizable "a posteriori" por el TC (113). No debe olvidarse, como recuerda nuestro TC (116), que:

"No será siempre fácil la determinación de qué es lo que haya de entenderse por regulación de las condiciones básicas o el establecimiento de las bases del régimen jurídico y parece imposible la definición precisa y apriorística de ese concepto. Las Cortes deberán establecer qué es lo que haya de entenderse por básico (115), y en caso necesario será este Tribunal el competente para decidirlo, en su calidad de intérprete supremo de la Constitución (art. 1 L.O.T.C.)".

Pero la jurisprudencia constitucional va más allá, pues adopta una concepción material y no formal de la noción de bases o legislación básica (116), lo que supone que los principios o criterios básicos pueden ser establecidos expresamente por las Cortes o "deducidos racionalmente" por las mismas CCAA a partir de la legislación general o de detalle en cada momento vigente "en una interpretación conforme a la Constitución", susceptible de fiscalización por el TC (S. de 28 de julio de 1.981, II.6 y posteriormente, cit.). Más adelante tendremos ocasión de profundizar en esa posibilidad abierta por el TC (117), que, si bien garantiza el ejercicio de las competencias autonómicas con independencia de la voluntad del legislador plantea evidentes riesgos, que ese legislador debe evitar dictando la correspondiente legislación marco, en los términos que le ordena la Const.

a.5.4.- Naturaleza jurídica de la ley marco.

Este tema parece relativamente claro. La Constitución no alude a especialidades formales de este tipo de leyes; se trata, pues, de meras leyes estatales, que en general serán leyes ordinarias, pero que podrán ser eventualmente leyes orgánicas cuando se estime que el

ámbito de competencia estatal coincide materialmente con el reservado a Ley orgánica (118). Claro es que la cuestión sería aún más diáfana si el legislador estatal no define expresamente lo que es básico, limitándose a aprobar una ley que contenga una regulación general y detallada de la materia. En cualquier caso, no hace falta repetir que la ley marco no tiene naturaleza de "ley de bases" en sentido estricto.

El punto más dudoso estriba en saber si la ley marco es una ley directamente aplicable a los particulares o tan sólo supone una delimitación de las competencias de las CCAA, únicos sujetos a los que se dirigiría (119). Evidentemente, la duda desaparece si las Cortes ejercen sus facultades dictando una ley general, planteándose sólo en el supuesto, deseable, de que lo hagan enunciando expresamente los principios básicos de la regulación de la materia. Quizá convenga recordar aquí a la distinción que un autor francés; R. CAPITANT estableció entre leyes cuadro y leyes de habilitación; aquellas imponían obligaciones a los ciudadanos, pero era el Gobierno quien de terminaba las formas concretas de hacer efectivas tales obligaciones; éstas no imponían obligaciones al ciudadano, limitándose a habilitar al Gobierno para crear dichas obligaciones (120). Desde luego, la situación normal, consecuente con la idea de colaboración legislativa a que corresponde

el art. 149.1, es que el destinatario de la ley marco estatal sea la CA y el de la ley de desarrollo de ésta los particulares (121), diferenciación de sujetos que corresponde a los distintos fines de ambas normas: la unidad jurídica indispensable, el de la ley marco; y la adaptación a las peculiares circunstancias de cada CA, el de la ley de desarrollo.

Por eso, como apunta T. R. FERNANDEZ, en principio la ley marco no se aplica directamente (122). Existiría; sin embargo, un supuesto en que podría ser necesaria la aplicación de la ley marco: el de ausencia de la correspondiente ley autonómica de desarrollo, actuando entonces la ley marco como Derecho supletorio (art. 149.3, in fine) (23). En realidad, nada impide la vigencia in mediata de la ley estatal, sin perjuicio de que, por su propia naturaleza y contenido, sus preceptos carezcan de eficacia real sin el necesario desarrollo legislativo; pues es claro que ley marco y ley de desarrollo forman un cuerpo o grupo normativo de estructura binómica y sólo conjuntamente regulan con plenitud el supuesto de hecho (124). Es decir, la ley marco tendría validez desde su promulgación, en cuanto integrada plenamente en el ordenamiento jurídico vigente, pero podría carecer de eficacia, o sea, de posibilidad de ser aplicada en un determinado ámbito o supuesto (125).

Lo anterior tiene sentido cuando las Cortes ejerzan formalmente la competencia estatal a través de la ley marco, pero no cuando aprueben una ley general que regule a la vez los aspectos básicos y los de detalle, "operación que puede seguir siendo necesaria durante algún tiempo, en tanto que el sistema autonómico no se generalice o el alcance de las competencias legislativas de las CCAA no sea idéntico en todas ellas" (126). Este sistema, aceptado por el TC, lógicamente resuelve este concreto problemas. Mientras las CCAA no hagan uso de sus potestades legislativas de desarrollo, deduciendo "racionalmente" los principios básicos de esa legislación estatal, o si aquéllas no disponen de facultades de esa naturaleza, la citada legislación estatal se aplicará directamente en su totalidad. Por eso creemos que combinando esa razón práctica de permitir el funcionamiento del Estado, evitando lagunas jurídicas, con la necesaria seguridad y uniformidad jurídica, el procedimiento más adecuado, al menos de momento, para dar cumplimiento al texto constitucional sería la elaboración de leyes ordinarias de regulación total de la materia, en las que se determinarían expresamente los principios de ellas que han de reputarse como básicos, a efectos de su ulterior desarrollo legislativo por las CCAA (127). De esa forma la legislación estatal de detalle se aplicaría automáticamente a las CCAA que carezcan estatutariamente de esa potestad de desarrollo, y a las que disponiendo de ellas, aún no la hayan ejercido (128), momento en el cual la legislación estatal quedaría desplazada en su aplicación por la autonómica. En la hipótesis de que todas las CCAA hubieran alcanzado y ejercido esa potestad, la legislación estatal de desarrollo cumpliría una función de aplicación subsidiaria de las autonómicas (art. 149.3 in fine) (129).

- b) La forma de ejercicio por las CCAA de su competencia de desarrollo legislativo.

b.1.- Idea general.

Ya se ha anticipado en diversas ocasiones que las CCAA ejercen sus competencias legislativas compartidas o complementarias desarrollando los principios básicos establecidos en la ley marco estatal, respetando, además de los límites generales de todas las facultades legislativas autonómicas, las directrices señaladas y los límites fijados por la misma ley marco en cada caso (180). No hace falta advertir -y el TC lo ha recordado expresamente (131)- que tal competencia sólo la tienen las CCAA que, en el marco de la Constitución, la hayan asumido expresamente en su Estatuto de autonomía (art. 147.2.d).

b.2.- Naturaleza jurídica.

El tema de la naturaleza jurídica de las normas de desarrollo se presenta con perfiles diferentes a los de análogas normas previstas en el art. 150.1. (132). Aquí la Constitución no da pistas explícitas, pero tampoco ofrece las dificultades que en el caso del art. 150.1 plantea la posible extensión de su ámbito de aplicación a "todas" las CCAA, incluidas las de autonomía limitada. En la actualidad es opinión unánime de la Doctrina, aceptada sin reservas por el TC, el carácter legislativo de las normas a dictar por las CCAA, que devienen auténticas leyes de las CCAA aunque, desde luego, leyes complementarias de las estatales y no exclusivas o primarias, sólo enjuiciables por el TC (134). Para que el grupo normativo principios básicos-desarrollo regule, a nivel legislativo, toda la materia, es evidente que tanto la norma que establece esos principios como la que los desarrolla han de tener idéntica naturaleza, diferenciándose por el sujeto que las emana (Estado o CA), por el contenido (principios generales o regulación de deta

lle) y por el ámbito territorial de su aplicación (territorio nacional o de una CA). No pueden ser consideradas leyes delegadas porque: 1º) Según se dijo ni el art. 149.1 establece un supuesto de delegación legislativa, ni las leyes estatales son leyes de bases, fenómenos que la Constitución restringe a las relaciones normativas entre el Parlamento y Gobierno nacionales; 2º) El único supuesto de delegación de facultades estatales en órganos de CA es el previsto en el art. 150.2 y éste se realiza por leyes no estatutarias y se delega la ejecución, no facultades legislativas; 3º) La delegación prevista en los Estatutos de autonomía afecta sólo a las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno autonómico (135).

Evidentemente, tampoco pueden tener valor reglamentario (136), como ha dejado ya sentado el TC (S. de 28 de julio de 1.981), pues si el Estado sólo tiene constitucionalmente competencia para producir la legislación básica, es claro que la regulación legislativa total de la materia afectada exige una norma legislativa que desarrolle aquélla, y sólo entonces cabe, a su vez, el desarrollo reglamentario y la ejecución. Esa es, por lo demás, la interpretación de los Estatutos de autonomía cuando se refieren al "desarrollo legislativo" de las bases o legislación básica del Estado (137). Igualmente, el TC ha aclarado el carácter legislativo de las normas dictadas por las CCAA (S. de 28 de julio de 1.981) (138).

Por eso debe advertirse que las leyes de desarrollo serán leyes aunque excedan el marco de la ley estatal; sucede entonces que tales leyes podrán ser declaradas inconstitucionales y, por tanto, anuladas por el TC, en cuanto infracción de los preceptos constitucionales sobre distribución de competencias, concretadas en la ley

marco estatal, cuya función es precisamente "delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas" (art. 28.1. L.O.T.C.). De esa forma, los excesos de la ley autonómica con relación a la ley marco estatal se tendrán en cuenta por el TC "para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución" de esa ley de desarrollo. En suma, la infracción por el legislador autónomo de la ley estatal no implica la "ilegalidad" de la emanada por él, sino su inconstitucionalidad. Y si el TC no llegara a pronunciarse, igual resultado se obtendría simplemente por aplicación de la regla de prevalencia de la ley estatal (art. 149.3) (139).

c) Posibles perturbaciones en el resultado normativo previsto.

En el supuesto normal, el Estado hará uso de su potestad legislativa dictando la correspondiente ley marco, y las CCAA complementarán la regulación aprobando la oportuna legislación de desarrollo. Con ello, el supuesto material de que se trate quedaría enteramente regulado. Pero no es aventurado pensar que bien el Estado, bien la CA afectada, pueden no realizar sus respectivas facultades, situación ésta que obliga a interrogarnos sobre los efectos jurídicos de la inactividad de las Cortes Generales y/o las CCAA. Distingamos, pues, las dos posibles hipótesis:

c.1.- Inactividad de las Cortes Generales.

c.1.1.- Idea general.

La inactividad legislativa de las Cortes Generales presenta aquí perfiles bien distintos que en el supuesto de la legislación marco prevista en el art. 150.1 (140), en cuanto ésta se concie

be como mera facultad potestativa de las Cortes. En el caso de la legislación compartida del art. 149.1, la concurrencia de competencias está recogida expresamente en el texto constitucional, y, en consecuencia, los Estatutos que asuman la potestad de desarrollo legislativo, la CA ostenta esa competencia desde el momento mismo de la entrada en vigor del Estatuto. Lo que quiere decir que, una vez vigente el Estatuto, la competencia legislativa complementaria o de desarrollo pertenece a la CA como propia, aunque su ejercicio se subordine a la promulgación por el Estado de la correspondiente ley marco o básica; de ahí que la no aprobación por las Cortes de esta ley frustraría las competencias de las CC AA, en contra incluso de la voluntad constitucional, pues el Parlamento estatal podría bloquear la actividad de las CCAA simplemente no haciendo uso de sus competencias constitucionales (141). El tema se planteó con especial intensidad en Italia cuya Constitución, como es sabido, limita a este tipo de competencias legislativas las de las Regiones de Estatuto ordinario. Veamos la forma en que se resolvió el problema.

c.1.2.- La fórmula del Derecho italiano. (142).

Los datos iniciales del problema venían dados por los propios términos constitucionales. En primer lugar, el art. 117 establece que "la Región emanará normas legislativas en los límites de los principios fundamentales establecidos por las leyes de la República... en las siguientes materias...", determinando la disposición

transitoria novena que "dentro de tres años a partir de la entrada en vigor de la Constitución, la República adaptará sus leyes a las exigencias de las autonomías locales y a la competencia legislativa atribuida a las Regiones". Finalmente, el art. 9° de la Ley de 10 de febrero de 1.953 (Ley Scelba) interpretó los preceptos constitucionales en el sentido de que no podían aprobarse leyes regionales si no se hubiesen aprobado previamente las correspondientes leyes estatales, que establecen los principios fundamentales a que debe atenerse la legislación regional (143).

Sin embargo, la Doctrina propuso otra solución: la posibilidad de 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 la ley marco específica"(144), utilizando para tal operación los instrumentos lógico-jurídicos proprios del método interpretativo y la jursiprudencia de la Corte Constitucional (145). Esta fórmula fue aceptada por la jurisprudencia (SCC de 27 de enero de 1.958) y finalmente se incorporó a las leyes de 17 de marzo (art. 17) y 16 de mayo de 1.970. Evidentemente esta solución obvia aquellos problemas que apuntábamos, permitiendo a las regiones ejercer sus competencias legislativas, aun cuando el Estado intentara impedirlo no dictando la ley que estableciera los "principios fundamentales a que aquéllas debían someterse. Pero, al mismo tiempo, plantea otros problemas que no se pueden desconocer (146).

1°.- Dificultades de la operación de deducción

de las bases o principios fundamentales, deslindándolos de la legislación de desarrollo, lo que en última instancia exige el control del TC.

- 2°.- Peligro de invertir la iniciativa legislativa y de condicionar el ejercicio por el Estado de sus competencias legislativas, pues si ese condicionamiento no es posible de derecho, no cabe olvidar que, de hecho, existen determinados principios que el legislador estatal no puede desconocer, salvo que desee la modificación de la legislación regional de desarrollo (147). Si de todas formas el Estado ejerce, legítimamente, sus facultades, dictando principios que contradicen los deducidos de la anterior legislación, se viene entendiendo en Italia que ha de reputarse derogada sólo la parte de la legislación de desarrollo que contradiga las nuevas bases o principios, debiendo desarrollarse "ex novo" (148).

c.1.3.- La fórmula del Derecho español.

c.1.3.1.- La Constitución y los Estatutos de autonomía.

Debe advertirse, en primer término, que la Constitución no se plantea el tema, lo que parece lógico si se tiene en cuenta que ni siquiera contempla expresamente la potestad legislativa complementaria o de desarrollo de las

CCAA. De todas formas, no faltan autores (149) para quienes la concepción de la "autonomía" como derecho constitucional (arts. 2, 143. etc.) implica que existe el deber constitucional para el Estado de promulgar la oportuna legislación marco o básica, aunque reconocen que tal deber no está suficientemente garantizado (150). Por eso, ante la laguna constitucional, han tratado de dar una respuesta al tema y lo han hecho con desigual fortuna, mientras la Doctrina defendía, en general, la solución italiana (151). Esta era, además la solución adoptada por el proyecto de Estatuto de autonomía para Cataluña, cuya disposición transitoria segunda (152) decía:

"En las materias en que corresponde a la Generalidad la competencia relativa al desarrollo de la legislación básica del Estado y mientras éste no la dicte de manera específica, las disposiciones legislativas de la Generalidad señalarán en una disposición final la parte de la legislación del Estado considerada como básica. Corresponde al Tribunal Constitucional el conocimiento de los conflictos de competencias que pueden derivarse de la aplicación de esta disposición".

Con independencia de los problemas prácticos que esta fórmula plantea, a los que nos referimos con anterioridad, al menos tiene la virtud de ser clara (153), no obstante lo cuál fue abandonada en la redacción definitiva del EC y tampoco se recogió en los demás Estatutos, que prefirieron

resolver el tema con soluciones ambiguas e imprecisas (154). Así la disposición transitoria segunda del EC establece que:

"Mientras las Cortes Generales no elaboren las leyes a que este Estatuto se refiere, y el Parlamento de Cataluña legisle sobre las materias de su competencia, continuarán en vigor las actuales leyes y disposiciones del Estado que se refieren a dichas materias, sin perjuicio de que su desarrollo legislativo, en su caso, y su ejecución, se lleve a cabo por la Generalidad en los supuestos así previstos en este Estatuto".

La misma fórmula adoptan otros Estatutos, concretamente el EG (dis. transitoria tercera), el EA (disp. transitoria primera) y el EAs (disp. transitoria tercera). Por su parte, el EV determina en su disp. transitoria séptima, uno que:

"Mientras las Cortes Generales no elaboren las leyes básicas o generales a las que este Estatuto se refiere y/o el Parlamento Vasco legisle sobre las materias de su competencia, continuarán en vigor las actuales leyes del Estado que se refieren a dichas materias, sin perjuicio de que su ejecución se lleve a cabo por la Comunidad Autónoma en los casos así previstos en este Estatuto" (155).

Los planteamientos estatutarios han sido escasamente analizados por la Doctrina, salvo excepciones. Así R. ENTRENA los ha interpretado, llegando a conclusiones restrictivas y no exentes de alguna contradicción (156):

- 1°.- Las CCAA no podrán dictar normas con rango de ley en esas materias mientras no se dicte la legislación estatal.
- 2°.- La legislación estatal actualmente vigente puede ser ejecutada por las CC AA cuando proceda con arreglo a sus Estatutos.
- 3°.- En Cataluña, Galicia, Andalucía y Asturias la posibilidad de la ejecución y del desarrollo legislativo (157) se hace depender no sólo de las leyes si no también de las disposiciones del Estado, lo que supone una "interpretación extraordinaria rigurosa y expansiva de la exigencia de la previa ley marco estatal" (158).
- 4°.- La legislación estatal vigente actualmente será aplicable en las CCAA incluso después de dictarse la ley marco correspondiente, en tanto no se dicte la ley autonómica complementaria.

Por su parte, J. SALAS, al comentar el EC (159), adopta otra postura. En efecto, distingue dos grandes supuestos:

- a) El Estado no dicta la legislación básica y la Generalidad tampoco aprueba la correspondiente legislación de desarrollo: el Derecho estatal se aplicaría en su integridad en cuanto Derecho

cho supletorio (art. 149.3 Const. y 26.2 EC).

- b) El Estado no dicta la legislación básica, pero la Generalidad elabora el desarrollo legislativo. Parece -señala- que esas normas autonómicas se vinculan a las leyes estatales en su totalidad (no sólo en sus aspectos básicos), e, incluso a las disposiciones de rango reglamentario, lo que supondría anular literalmente el ejercicio de la potestad legislativa autonómica ante la omisión del Estado, en contra del principio constitucional de autonomía (160). Por eso resulta más correcto el EV, que -aunque no se refiere a los principios básicos- limita la vinculación a las "leyes", sin mencionar las demás "disposiciones". A este respecto, VANDELLI cree que las fórmulas parecen apuntar, aun sin descartar otras interpretaciones, a que el EC permite desde el principio la legislación regional en el ámbito de los estrechos límites de las leyes estatales vigentes y en el EV, en ausencia de la definición de los principios fundamentales, está excluida (161).

Parece, en fin, que es necesaria una interpretación conjunta de la Constitución y los Estatutos, tratando de obtener unos resultados lógicos, especialmente por la oscura redacción de

los preceptos estatutarios; y puesto que, aparentemente, éstos difieren, conviene examinarlos por separado:

a) Estatuto Vasco. Se distinguen varios supuestos:

1º.- El Parlamento vasco no legisla en las materias de su competencia exclusiva, supuesto al que se refiere el EV con la expresión "o el Parlamento vasco no legisle...". En ese caso continuarían en vigor las leyes del Estado vigentes en esa materia, como dice la disp. transitoria séptima, uno, claramente, aunque quizá de forma innecesaria pues el Derecho estatal es siempre subsidiario del de las CC AA (art. 149.3 Const.). No obstante, si corresponde a la CA la ejecución en esas materias, podrá asumirla, ejecutando las leyes estatales vigentes.

2º.- Las Cortes Generales no aprueban la legislación básica. En este caso, la disposición del EV podría interpretarse en sentido diferente al de los autores aludidos, aunque sea "a sensu contrario". Realmente, parece que el EV da por supuesto que, en ausencia de legislación básica del Estado, la CA puede hacer uso de su facultad de desarrollo legislativo. Pues, al afirmar que "mientras las Cortes Generales no elaboren las leyes básicas... a las que este Estatuto se refiere y

el Parlamento Vasco no legisle sobre las materias de su competencia", parece presumir que puede darse aquella inactividad del Estado, pero no la de la CA; de tal forma que sólo cuando se produzcan ambas inactividades legislativas "continuarán en vigor las actuales leyes del Estado que se refieren a dichas materias", correspondiendo a la CA su ejecución, puesto que estatutariamente es facultad aneja al desarrollo legislativo. Aunque tampoco podría descartarse que la vigencia de "las actuales leyes del Estado" se produce también cuando las Cortes dicten la legislación básica pero la CA no la desarrolle legislativamente (que sería un posible sentido de la conjunción "ó").

3°.- Las Cortes Generales no aprueban la legislación general a que se refiere el Estatuto. Permanecen, entonces, vigentes las actuales leyes del Estado que regulen esas materias, y la CA puede ejecutarlas si tal facultad le corresponde estatutariamente.

b) Estatuto catalán y concordantes. Aquí la dificultad es menor, pues disponemos ya de la interpretación del TC, elaborada precisamente sobre la disposición transitoria segunda del EC, a la que nos referimos seguidamente.

c.1.3.2.- La posición del TC.

Efectivamente, el TC ya se ha pronunciado sobre el tema a propósito de la fórmula prevista en el EC y su planteamiento es no sólo aplicable a los Estatutos que responden al mismo criterio (162), sino también, sino también, por elevación, al EV. El TC parte de la concepción material de las bases o legislación básica (163), expuesta en su importante Sentencia de 28 de julio de 1.981 y reiterada en otras posteriores y cuya consecuencia más visible es que los principios o criterios básicos pueden ser establecidos por las Cortes expresamente o "deducidos racionalmente" por las CCAA de la legislación estatal vigente "por las CCAA de la legislación estatal vigente "en una interpretación conforme a la Constitución", susceptible de fiscalización por el TC. Pues bien, el TC, en la referida sentencia, distingue dos supuestos:

a) Legislación estatal postconstitucional.

Se trataría del supuesto en que las Cortes ejercen su competencia, pero dictando una legislación general o de detalle. Sería plenamente aplicable el criterio jurisprudencial expuesto.

b) Legislación estatal preconstitucional,

(STC, cit., II, 6, párrafo tercero).

El TC distingue dos hipótesis:

- 1º.- Leyes que "disciplinan la acción sectorial del poder público y no se

encuentran condicionadas por el fundamento de legitimidad de ese poder y la estructura política que de él deriva". En este caso (164), dice el TC, la aplicación de su criterio interpretativo no debe ocasionar graves dificultades. Los principios o bases que de esas leyes se derivan pueden ser interpretados en la generalidad de los casos de conformidad con la Constitución, y pueden ser aceptados en consecuencia como marco necesario para el ejercicio del poder legislativo que corresponde a la CA".

2°.- Leyes que "tienen como objeto, precisamente, la constitución de esos poderes, el establecimiento de su correspondiente ámbito de competencias y la composición y estructura de sus órganos de gobierno y administración". Tales leyes "difícilmente pueden considerarse informadas por principios o definidoras de bases que sean conformes a la Constitución, pues ésta prefigura... una distribución territorial de los mismos basada en el principio de autonomía que es contradictorio al de centralización antes imperante" (166). En este caso, continúa el TC, son posibles dos soluciones alternativas: "o bien las CCAA deben abstenerse de legislar sobre estas soluciones alternativas: "o bien las CCAA deben abstenerse de legislar sobre estas materias en tanto que el legisla-

dor constitucional promulgue leyes que establezcan las correspondientes principios o bases, o bien que, en ausencia de legislación estatal post-constitucional, pueden legislar respetando simplemente los principios que inmediatamente se derivan de la Constitución". Ambas soluciones son rechazadas por el TC. "La primera de ellas ... implicaría como consecuencia ineludible la de que la (CA) se vería privada de las competencias que el Estatuto le atribuye hasta el momento, más próximo o más lejano, en que el legislador estatal hubiere utilizado la suya para derogar, modificar o sustituir la legislación anterior; la segunda supondría que, moviéndose en un vacío normativo, el legislador de la CA hace suya la competencia que sólo corresponde al legislador del Estado para establecer las bases o principios a que debe ajustarse la regulación de una determinada materia, que no son los que respecto de la misma fija, en un plano de mayor abstracción y generalidad, la propia Constitución, sino los que dentro de los amplios límites que esos principios constitucionales marcan, considere más adecuados según su propio juicio el legislador competente, que es sin duda el legislador estatal" (166). Como conclusión de los razonamientos anteriores, el TC afirma que "también cuando se trata

de legislar sobre cuestiones que conciernen directamente a la composición, estructura y competencias de los Entes territoriales y sus Órganos de gobierno y administración, deben las CCAA respetar las bases establecidas por la legislación vigente". No niega el TC que esta solución, "única que hace posible la asunción inmediata por las CCAA de las competencias legislativas que sus Estatutos les confieren, sin invadir por ello competencias reservadas al Estado, conlleva seguramente algunos inconvenientes que son, sin embargo, ineludibles en tanto que no se haya completado la reorganización territorial del poder para adecuarla a la Constitución. De una parte, cabe pensar que la legislación dictada por las CCAA antes de que el legislador estatal establezca las bases a que debe ajustarse la (Administración Local) del futuro, ha de moverse posiblemente dentro del límite más estrecho... que las que habrán de resultar de una legislación informada plenamente por los principios que inspiran en este punto a la Constitución. De la otra, es también claro que esta legislación de las Comunidades, en cuanto que puede quedar parcialmente invalidada por las normas básicas que, dentro de su competencia, establezca en su día el legislador estatal, nace ya afectada, por así decirlo, de una cierta provi-

sionalidad" (167). Esta doctrina ha sido repetida reiteradamente por el TC (168), que al mismo tiempo ha deducido algunas normas básicas en legislación preconstitucional o constitucional ordinaria.

Así pues, el TC defiende la solución italiana, lo que -como se dijo anteriormente- permite resolver satisfactoriamente los problemas transitorios que se plantean antes de que el Estado ejerza las competencias que la Constitución (art. 149.1) le otorga. Pero debe entenderse que ello no puede servir de justificación a la inactividad normativa del Estado en el futuro, ni a la pereza del legislador estatal, que puede estimar más cómodo seguir aprobando leyes generales que agoten la regulación de las materias, imponiendo a las CCAA la carga de deducir de ellas los principios o bases, mediante una "deducción racional conforme a la Constitución". Ciertamente que, en último extremo, la fiscalización de esa función por el TC constituye una garantía de que respete el reparto de competencias operado por la Constitución. Pero son obvios los riesgos de que puedan existir tantas "deducciones racionales" como CCAA se constituyan, lo que ocasionaría una fuente inagotable de conflictos. Por ello, estimamos que, si en principio este planteamiento es constitucional-

mente correcto (169), es deseable, en aras de la claridad legislativa, que las Cortes establezcan expresamente cuáles son los principios o normas básicas que han de respetar las CCAA en el ejercicio de sus competencias legislativas de desarrollo. La garantía para las CCAA de que el Parlamento nacional respeta el contenido de sus competencias será el control que sobre su actividad normativa corresponde al TC.

c.1.3.3.- La posición del "Informe de la Comisión de Expertos" y del proyecto de L.O.A.P.A.

El Informe aconsejaba partir de las fórmulas de los Estatutos en vigor fundamentalmente la del EV (170). El proyecto de L.A.P.A. intenta dar una solución general al tema, siguiendo estrictamente los planteamientos del Derecho italiano y los formulados por nuestro TC; así, el art. 3º determina que:

"Mientras las Cortes Generales no elaboren la legislación a que se refiere el artículo anterior (es decir, la legislación o normas básicas) y las Comunidades Autónomas no dicten normas sobre las materias de su competencia, continuarán aplicándose las leyes y disposiciones del Estado que se refieran a dichas materias, sin perjuicio de su ejecución por las Comunidades Autónomas en los casos así previstos en sus respectivos Estatutos.

No obstante, las Comunidades Autónomas que ostenten esta competencia, según sus Estatutos, podrán desarrollar legislativamente los

principios o bases que se contengan en el Derecho estatal vigente en cada momento, interpretando dicho Derecho conforme a la Constitución".

En suma, la posición propuesta supone:

1º.- En los supuestos de legislación exclusiva de las CCAA hasta tanto ésta se apruebe, se continúan aplicando las leyes y disposiciones del Estado referentes a esas materias, pero las CCAA podrán ejecutarlas, cuando tal facultad de ejecución esté prevista en su Estatuto respectivo.

2º.- En los supuestos de legislación compartida, mientras el Estado no dicte la correspondiente legislación marco o básica, siguen aplicándose las leyes y disposiciones del Estado reguladoras de esas materias, aunque las CCAA pueden ejecutarlas, si sus Estatutos las reconocen facultades de esa naturaleza. No obstante, las CCAA que estatutariamente gozan de competencias de desarrollo legislativo, podrán desarrollar legislativamente los principios o bases que ellas mismas deduzcan del Derecho estatal vigente en cada momento, aun preconstitucional, en una interpretación conforme a la Constitución, sin esperar la legislación postconstitucional específica correspondiente; pero les está vedado obtener esos principios o bases directamen

te de la Constitución, pues tal función está reservada al legislador estatal.

c.1.3.4.- La incidencia de la aprobación por el Estado de nuevas bases o principios sobre la legislación de las CCAA pre-existentes.

Debemos distinguir dos hipótesis, aunque a ambas se les aplica el mismo régimen:

a) Supuesto normal en que las CCAA han desarrollado legislativamente la legislación básica estatal, promulgada con arreglo a la Constitución. Si la facultad de las CCAA consiste justamente en desarrollar o complementar la legislación estatal, deberá adaptarse a la vigente en cada momento, de forma que la aprobación por las Cortes de una nueva legislación básica implicaría la derogación de la autonomía en todo aquello que la contradiga (171), debiendo la CA adaptarla a las nuevas bases o principios. Tal labor es una auténtica obligación de las CCAA y su eventual resistencia podría dar lugar a la interposición de recurso de inconstitucionalidad (art. 153.a y 161.1.a de la Constitución; arts. 27.2.e/28.1. L.O. T.C.) e incluso a la adopción de medidas extraordinarias de intervención por parte del Estado en los términos del art. 155 (172). Pero si jurídica-

mente ese planteamiento es irreprochable, sería conveniente llegar a él a través de un sistema más flexible, como señalar la propia legislación marco un plazo para su entrada en vigor (173), en el cuál las CCAA deberían adaptar su legislación a los nuevos principios o bases, de tal forma que si esa adaptación no se realiza quedarían automáticamente derogadas las normas anteriores contradictorias con la nueva legislación marco estatal (174). Y hasta tanto se produjera la adaptación se aplicarían supletoriamente las leyes estatales, circunstancia que, por lo demás, pone de manifiesto la necesidad que más atrás defendíamos de que el Estado apruebe, junto a las bases o principios, una regulación general que la desarrolle. Por otra parte, parece que si jurídicamente la modificación de la legislación marco incumbe exclusivamente a las Cortes, políticamente no resultarían convenientes mutaciones vertiginosas injustificadas que situaran a las CCAA en una constante posición de desconcierto normativo; de ahí que sería aconsejable que, en lo que sea posible, la decisión de las Cortes no operara "contra" la CA, sino "de acuerdo" con ellas, en virtud de esa idea general de la solidaridad que implicaría cierta fidelidad o lealtad del Estado hacia las CCAA.

b) Supuesto en que las CCAA desarrollan legislativamente los principios o bases deducidos de leyes estatales postconstitucionales dictadas como leyes generales. Se aplicaría el mismo principio, si el Estado decide posteriormente hacer uso de sus competencias dictando una nueva ley general o una ley marco específica.

c) Supuesto en que las CCAA desarrollan legislativamente los principios o bases deducidos de leyes estatales preconstitucionales. También en este caso se seguirían las mismas consecuencias, incluso de forma más clara, pues como ha advertido expresamente nuestro TC, esa legislación de desarrollo adolece, ad initio, de una "cierta provisionalidad", "en cuanto que puede quedar parcialmente invalidada por las normas básicas que, dentro de su competencia, establezca en su día el legislador estatal" (S. de 28 de julio de 1.981, cit.). Es más, el legislador estatal no estaría vinculado tan estrechamente por un deber de lealtad a las CCAA que si han podido ejercer sus competencias de inmediato, sabían la precariedad de su posición jurídica, sin perjuicio lógicamente de la influencia que sobre el legislador estatal pueden tener los principios o bases previamente deducidos por las CCAA.

c.2.- Inactividad de las Comunidades Autónomas.

El tema que aquí se plantea es el de saber si el desarrollo legislativo por parte de las CCAA de los principios o bases estatales es una mera facultad, o, por el contrario, una auténtica obligación jurídica (175). Evidentemente, la cuestión afecta sólo a aquellas CCAA que han asumido esa competencia en su Estatuto de autonomía, pues las que no pueden asumirla, al menos transitoriamente (Com. de autonomía limitada) o las que pudiendo no la asumen, se ven imposibilitadas para ejercer funciones de esa naturaleza que corresponde, en tal caso, a la competencia del Estado (art. 149.3) y sólo podrían hacerlo por expresa atribución estatal de conformidad con el art. 150.1, pero en ese caso la cuestión tendría otras derivaciones nacidas, sobre todo, de que constitucionalmente sólo se atribuye una "facultad" y, por tanto, en principio, puede ser o no ejercida por la CA (176). En este momento nos limitamos, pues, al supuesto de las CCAA que pueden asumir, y asumen, en sus Estatutos competencias de desarrollo legislativo de principios o bases estatales.

Parece que una vez que las CCAA asumen esas competencias aceptan la idea de colaboración legislativa con el Estado, que late en el art. 149.1 de la Constitución, lo que no hace fácilmente previsible que se nieguen luego a ejercer sus competencias, más aun cuando la tendencia observada parece ser la contraria, salvo que ello se deba a pura negligencia legislativa o a comprensibles demoras ocasionadas por un exceso de trabajo en el órgano legislativo autonómico que en ningún caso implican falta de voluntad legisladora. Sea como fuere, lo cierto es que pudiera darse el caso de aprobación por el Estado de determinada legislación básica sin ser desarrollada por una CA. Producida, al menos teóricamente,

esta hipótesis son posibles, a la luz de la Constitución y de sus interpretaciones doctrinales, varias soluciones, sobre la base de que existe un verdadero deber de las CC AA "en cuanto manifestación de otro más general de subordinación de los intereses particulares de los entes autónomos al interés general que el Estado encarna" (177). De nuevo se aplicaría aquí el espíritu de "solidaridad", pero esta vez de las CCAA respecto del Estado. El Derecho comparado ofrece diversas respuestas, desde permitir la intervención sustitutiva del Estado (art. 156, Constitución austríaca) o facultar al Gobierno o disolver los órganos regionales (art. 126 Constitución italiana) o a adoptar medidas coactivas contra ellos (art. 37 Ley de Bonn). Facultades de esa naturaleza son también posibles en España, aunque pueden preverse otras soluciones menos radicales que, por lo demás, no son incompatibles con aquellas. Así cabrían (178):

1º.- Aplicación directa con carácter supletorio de la ley marco estatal, mientras no se promulguen las leyes de las CCAA (art. 149.3) (179). Dado que, además, es previsible un largo período de tiempo en que no todas las CCAA dispongan de competencias de desarrollo legislativo, sería conveniente también por esa razón que la legislación básica estatal se aprobara por las Cortes como una ley de detalle que enumerase expresamente los principios de la misma que estime básicos. De esa forma, las CCAA pueden desarrollar éstos, y mientras tanto se aplicaría la regulación estatal de detalle.

2º.- Las leyes marco o básicas pueden imponer a las CCAA la obligación de dictar la correspondiente legislación de desarrollo, con los efectos del incumplimiento de tales obligaciones señalados en el art.

155 de la Constitución (180), esto es, la adopción por el Gobierno, en su caso con el consentimiento del Senado, de las "medidas necesarias para obligar a aquéllas al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones" (art. 155.1), pudiendo el Gobierno "dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas" para la ejecución de esas medidas (art. 155.2). La aplicación de todas estas medidas vendría justificada en el propio art. 155, que contempla el supuesto de incumplimiento por las CCAA de "las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan..." y en este caso la ley marco podría legítimamente imponer a las CCAA esa obligación, que corresponde además a una competencia estatutariamente asumida por la CA.

2. Plazos.

a) Ley marco estatal.

El legislador estatal no tiene ningún límite de plazo para ejercer las competencias que la Constitución le reconoce, pudiendo hacerlo en el momento que estime oportuno, pues incluso ya hemos apuntado la fórmula que posibilita el ejercicio por las CCAA de su competencia de desarrollo legislativo aun en el caso de inactividad estatal. Lo mismo ha de decirse de la posible modificación o derogación de esa ley marco; sólo que en este caso ya se indicó la conveniencia de que en la nueva legislación se determine un plazo para su entrada en vigor, plazo dentro del cuál las CCAA deberían adaptar su legislación de desarrollo a la nueva normativa estatal (181).

b) Leyes autonómicas de desarrollo.

Sabemos que el supuesto normal de legislación compartida se plantea en dos fases sucesivas en el tiempo; así, si

las Cortes Generales dictan la oportuna ley marco, desde ese mismo momento pueden desarrollarla las CCAA, sin que se les imponga un plazo final o máximo para hacerlo. De la misma forma que mientras la ley marco permanezca en vigor, las CCAA podrán realizar desarrollos sucesivos. En general, la vigencia temporal de la ley de desarrollo coincide con la de la ley marco estatal, de modo que la derogación o modificación de ésta implicaría la de aquella en los términos y condiciones vistos. No obstante, sabemos que no es preciso esperar a que el legislador estatal dicte expresamente la ley marco, pues desde el mismo momento de la entrada en vigor del Estatuto, las CCAA que tengan reconocida esa potestad de desarrollo legislativo pueden ejercerla a partir de la legislación estatal vigente aunque sea anterior a la Constitución. Tales leyes permanecerán vigentes hasta que las Cortes dicten otra legislación, cuyos principios sean contradictorios con aquéllos que la CA desarrolló; en cualquier caso de modificación o derogación, sabemos que el legislador estatal puede conceder un plazo para que las CCAA adopten sus leyes de desarrollo anteriores (182).

3. Vigencia espacial.

a) Ley marco estatal.

La ley marco estatal tiene inmediatamente vigencia en todo el territorio nacional (183), aunque su grado de eficacia aplicativa será distinto según las competencias de cada CA, pues es claro que en el territorio de las CCAA que no dispongan de competencia de desarrollo legislativo o aún no la hayan ejercido, la legislación estatal debe agotar toda la regulación.

b) Leyes autonómicas de desarrollo.

Las leyes dictadas por las CCAA tienen vigencia en sus respectivos territorios, como se sigue de la regla general so-

bre vigencia espacial de las normas autonómicas (184).

4. Procedimiento.

a) Ley marco estatal.

No hay que señalar ninguna peculiaridad procedimental; en consecuencia serán de aplicación las normas generales sobre elaboración parlamentaria de la legislación estatal (leyes ordinarias o, en su caso, leyes orgánicas).

b) Leyes autonómicas de desarrollo.

Corresponde, en su caso, a los Estatutos de autonomía establecer las peculiaridades procesales que estimen necesarias. Los Estatutos aprobados hasta la fecha guardan silencio sobre el tema, por lo que debe entenderse que son de aplicación las normas generales, estatutarias y reglamentarias, sobre elaboración de las leyes por las CCAA.

E) EL CONTROL DE LA LEGISLACION COMPARTIDA.

En sentido estricto, el tema no correspondería al objeto de nuestro trabajo en cuanto se plantea con posterioridad al ejercicio de las competencias legislativas compartidas; no obstante, parece adecuado para la comprensión global del problema siquiere una sucinta referencia, limitándose por lo demás a las peculiaridades del control en estos supuestos de legislación compartida, remitiéndonos en lo demás a las normas generales sobre control de la legislación del Estado y de las CCAA.

1. El Control de la legislación marco estatal.

Sabemos que corresponde a las Cortes definir los principios o criterios básicos de la regulación de una determinada materia, sin que éstos puedan establecerse con carácter general y

apriorístico. Esa es justamente la competencia que la Constitución reconoce al legislador estatal, y puesto que el instrumento utilizado es una ley, el control de sus posibles excesos corresponde exclusivamente al TC, que si estima que una ley marco esta tal regula cuestiones que, por exceder de los meros criterios o principios básicos, está invadiendo ámbitos reservados al legislador de la CA, podrá declarar nula la ley estatal por infracción de los principios constitucionales reguladores de su competencia (185). Ello si la norma estatal establece expresamente las bases o principios, pues si se limita a regular globalmente la materia, las CCAA podrán deducir aquéllos de esta regulación, en cuyo caso el control del TC recaerá sobre esta operación de las CCAA, fijando en su caso el propio TC esas bases o principios (186).

2. El control de la legislación autonómica de desarrollo.

a) La relación entre la ley marco estatal y la autonómica de desarrollo.

En principio, la ley autonómica de desarrollo es una ley en sentido estricto y por tanto con igual valor y rango que la estatal, aunque sea una ley marco o básica. Si ello es cierto plenamente respecto a la legislación exclusiva de las CCAA, el caso de la legislación complementaria requiere algunas precisiones pues, por definición, el legislador regional ha de ajustarse a las bases o principios definidos por el Estado, sea cual sea la forma en que éste las establezca, pues aunque las CCAA puedan deducirlos de la legislación ordinaria, les está absolutamente vedado deducirlos directamente de la Constitución. Tal misión sólo compete al legislador estatal, lo que significa que, de alguna manera, existe una cierta superioridad (material y formal) de la ley marco estatal en cuanto que los criterios, directrices y límites fijados por el legislador estatal se imponen al de la CA, mientras el TC

no declare expresamente que su actuación ha sobrepasado la competencia que la Constitución le otorga. Creemos que la discusión sobre si tal superioridad se explica por el principio de jerarquía, el de competencia o cualquier otro, carece de verdadera relevancia. Evidentemente, la Constitución ha operado un reparto de competencias entre el Estado y las CC AA, pero cuando el Estado actúa su competencia legislativa, el contenido de su legislación vincula y se impone al legislador de la CA al desarrollar aquélla. De ahí que la posible colisión de la ley de la CA con la ley marco estatal no pueda resolverse con arreglo al principio de la "Lex posterior" (que supondría la derogación de la estatal), pues este principio no rige cuando la ley anterior establece las condiciones de ejercicio de la posterior; ni con arreglo al principio de jerarquía, dado que en principio el valor de ambas leyes es el mismo (188). En realidad, el conflicto no se produce entre la ley marco estatal y la ley autonómica de desarrollo, sino entre ésta y la Constitución, que ha remitido a la ley marco la delimitación última de las competencias de las CCAA, de tal forma que cuando una ley de la CA infringe el contenido de la ley marco, y siendo la Constitución la norma que ordena a la CA respetar ese contenido, es la Constitución en última instancia la norma infringida por la CA, y ésta sí tiene mayor rango jerárquico que la ley de la CA (189). En consecuencia, la verdadera relación jerárquica debe encontrarse entre la Constitución y la ley de la CA, aunque en este caso la primacía de aquella sobre ésta se asegure mediante el ajuste de la última a la ley marco estatal (190), que -como ha señalado MUÑOZ MACHADO- la concreción del ámbito de su competencia que lleva a cabo el Estado al definir lo que es básico en la competencia del Estado no consiste sólo en regular los aspectos básicos de cada materia, sino, al mismo tiempo, delimitar lo que es básico de lo que es desarrollo, y ello condi

ciona siempre las competencias autonómicas según han quedado reflejadas en los Estatutos (191). En última instancia, todo ésto quiere decir (192) que en el caso de la legislación compartida, la delimitación definitiva -salvo sentencia anulatoria del TC- de las competencias de desarrollo legislativo se realiza en la ley marco o básica estatal, que concreta así las previsiones constitucionales y aun las estatutarias. A esta función delimitadora de competencias de las leyes estatales parece referirse la L.O.T.C., especialmente su art. 28.1 (193), según el cuál las leyes marco carecen de superioridad formal sobre las leyes de las CCAA, siendo utilizadas aquéllas por el TC "para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución" de éstas últimas (194), en cuanto se trata de "leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y de las diferentes CA", aunque tal función se haga implícitamente (195). Ciertamente para que las leyes marco cumplan su función delimitadora han de emanarse "dentro de la Constitución", pero ello es algo que se presume mientras el TC no declare expresamente lo contrario, a instancias principalmente de las CCAA que se consideren perjudicadas.

En suma, la infracción de la ley marco estatal por la ley de desarrollo de la CA no puede suponer la ilegalidad de ésta, sino su inconstitucionalidad, en cuanto alteración o invasión del ámbito de competencias reservadas constitucionalmente al Estado (196).

b) Las técnicas y órganos de control.

Las normas dictadas por una CA en desarrollo de una ley marco o básica estatal tienen naturaleza legislativa, son verdaderas leyes de la CA y, por tanto su control sólo es jurisdiccional y corresponde en exclusiva al TC, mediante el procedimiento de inconstitucionalidad (arts. 153.a y 161.1 a Const. y 2º.1.a y 27.1.e L.O.T.C.) (197). Es la propio L.O.T.C., en

su art. 28.1, la que ordena al Alto Tribunal que para apreciar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las disposiciones legislativas autonómicas, ha de considerar los preceptos constitucionales y las leyes marco, dictadas al amparo de aquellos para delimitar las competencias del Estado y de las diferentes CCAA. Por lo demás son de aplicación las reglas generales de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad (Tit. II L.O.T.C.), siendo conveniente advertir que la admisión del recurso no suspende la vigencia ni la aplicación de la disposición de la CA, excepto cuando sea impugnada por el gobierno al amparo de los arts. 161.2 de la Const. y 30 de la L.O.T.C. (198).

No es necesario aclarar que, frente a los supuestos de desarrollo de las leyes marco estatales contemplados en el art. 150.1 (199), no cabe ninguna forma de control político por el gobierno o las Cortes sobre estas leyes de desarrollo de las CCAA.

F) CONCLUSIONES.

A la vista de las formulaciones jurídico-positivas y de su interpretación doctrinal y jurisprudencial, se pueden aventurar, siquiera provisionalmente, unas ciertas conclusiones:

1º.- Siempre que la Constitución atribuye al Estado competencia para dictar la legislación básica o las bases (200) está configurando supuestos de legislación compartida, en que corresponde a las Cortes la fijación de los principios, directrices y límites de la regulación de una determinada materia, permitiendo a las CCAA su desarrollo legislativo, esto es, a través de verdaderas leyes formales de la CA. De esa forma, se establece un sistema de colaboración legislativa en dos fases sucesivas; en la primera de ellas, el Estado garantiza la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico;

posibilitando a las CCAA, en la segunda, la adaptación de las norma estatal a sus peculiaridades, como expresión de su autonomía.

- 2°.- Esa competencia de desarrollo legislativo sólo pueden hacer lo con carácter inmediato, las CCAA de autonomía plena y de ben hacerla constar en sus Estatutos de autonomía respectivos.
- 3°.- Las relaciones entre la ley básica estatal y la ley de desarrollo emanada por la CA se articulan sobre el principio de competencia, conforme al cuál el legislador estatal sólo puede fijar los criterios generales o básicos, y el autonómico sólo es competente para desarrollar aquéllos, de tal modo que ni aquél puede descender a regular detalladamente la materia, ni éste aspirar a establecer aquellos criterios o principios básicos.
- 4°.- Ambas competencias normativas se ejercen mediante disposiciones legislativas y, en cuanto tales, el control de su constitucionalidad corresponde exclusivamente al TC.
- 5°.- La competencia normativa del Estado tiene un contenido material y no formal, de forma que no es necesaria, estrictamente, la promulgación expresa de una ley básica o de principios, sino quees constitucionalmente correcta la promulgación de una ley general articulada, pero como ello no puede suponer la eliminación de las competencias de las CCAA, debe aceptarse que éstas podrían "deducir racionalmente" de aquella ley estatal los principios que estimen básicos, interpretándola conforme a la Constitución, a los efectos de su posterior desarrollo legislativo; operación deductiva que naturalmente, puede ser controlada por el TC. La misma regla se aplicaría para el caso de que, con posterioridad a la Constitución, el legislador estatal no hubiere ejerci-

cido sus competencias normativas, supuesto en el cuál aquella operación de las CCAA procedería a partir de la legislación ordinaria preconstitucional.

- 6°.- Las leyes de desarrollo de las CCAA tienen igual valor y fuerza normativa que las leyes estatales ordinarias, de forma que, cuando desarrollen los principios o criterios básicos, tanto si éstos son definidos por el Estado como si son deducidos por las propias CCAA de las leyes estatales vigentes, sustituyen la normativa estatal en todo aquello que pueda considerarse regulación de desarrollo, pero no la derogan, sino que permanece vigente y se aplicaría con carácter subsidiario (201); mientras se dictan las leyes de desarrollo, las leyes estatales vigentes se aplican plenamente. Por último, la aprobación de las leyes de desarrollo no afecta a las bases o principios estatales, que permanecen vigentes hasta tanto sean expresamente derogados o modificados.
- 7°.- Si ese planteamiento es acorde con el espíritu constitucional y hace posible el ejercicio por las CCAA de sus competencias legislativas complementarias, con independencia de la actuación legislativa del Estado, creemos que deben evitarse los previsibles efectos de dispersión legislativa y conflictos que se producirían inevitablemente si las bases o principios deducidos por las CCAA difieren entre sí. Una situación así sería posible con una estricta interpretación de la Constitución, pero obvias razones de seguridad jurídica y hasta de estabilidad política aconsejan evitarla. Y ello sólo está en manos del legislador estatal, cumpliendo escrupulosamente sus facultades constitucionales. En nuestra opinión, la fijación de las bases o la legislación básica debe hacerse a través de una ley marco, en sentido amplio, concebida formalmente como un texto legislativo ordinario o de detalle que declare expresamente cuáles son los principios o criterios que estima básicos. De esa forma, las CCAA que dispongan estatutariamente de tal competencia podrán desarrollar legislativamente estos principios o criterios, aplicándose subsidiariamente la regulación estatal de detalle hasta que lo hagan y después,

en todo caso (art. 149.3), así como directamente a todas aquellas CCAA que carezcan de la mencionada potestad de desarrollo legislativo.

- 8°.- El caso contrario, esto es, la no aprobación por las CCAA de la legislación de desarrollo no es una hipótesis muy previsible, pero si se diera, debería aplicarse subsidiariamente el Derecho estatal vigente (de ahí la insistencia en la estructura formal propuesta de la ley marco), sin perjuicio de que tal actuación de la CA deba reputarse como una verdadera obligación, jurídicamente exigible en la propia ley marco estatal, y cuyo incumplimiento podría habilitar para la adopción de las medidas extraordinarias contempladas en el art. 155 de la Constitución.
- 9°.- La ulterior modificación por el Estado de los principios o criterios básicos acarrea la derogación de la legislación autonómica de desarrollo, aunque sólo sea respecto a aquellas de sus disposiciones contradictorias con la nueva normativa estatal. Asimismo, parece conveniente que ésta establezca un plazo para su entrada en vigor, durante el cuál se debe adaptar la legislación autonómica y sólo cuando esa adaptación no se haya producido en el plazo señalado, quedaría derogada la anterior, siquiera sea parcialmente.
- 10°.- En suma, cuando el legislador estatal determina lo que es básico o principal, está delimitando la competencia de desarrollo de las CCAA mediante criterios que se imponen al legislador de la CA, salvo que el TC declarase la nulidad de la ley estatal.

III. LA LEGISLACION CONCURRENTE.- IMPORTANCIA EN EL DERECHO COMPARADO.- SU EXISTENCIA EN LA CONSTITUCION ESPAÑOLA. SUPUESTOS Y REGIMEN JURIDICO.

A) EL CONCEPTO DE LEGISLACION CONCURRENTE Y LOS PROBLEMAS TERMINOLOGICOS.-

Al abordar el tema de las posibles competencias legislativas concurrentes entre el Estado y las CCAA no puede dejar de advertirse que en éste, como en otros temas, la confusión es la regla general. A ella contribuyen, desde luego, tanto la Constitución como los Estatutos, que en ningún momento se expresan nítidamente. Y también la Doctrina, que no ha llegado a unos mínimos puntos de acuerdo, ni siquiera a nivel terminológico. Así, algunos autores hablan de competencias concurrentes para referirse a todos los supuestos en que tanto el Estado como las CCAA tienen reconocido algún tipo de competencia (202), en ocasiones identificándola expresamente con la competencia compartida o repartida (203); otros engloban todos esos supuestos bajo la denominación de competencias compartidas (204). No faltan quienes utilizan los dos términos, competencias compartidas y concurrentes, pareciendo apuntar a dos hipótesis normativas distintas, pero sin especificar su contenido (205). Otro sector agrupa todos esos casos en las competencias concurrentes, pero luego distingue las hipótesis que comprende (206). Frente a todos estos planteamientos creemos que debe distinguirse la legislación concurrente de la que en el capítulo anterior denominábamos legislación compartida o complementaria. En los dos casos se trata de formas de colaboración legislativa entre el Estado y las CCAA, pero articulada en técnicas jurídicas diversas como ha recordado certeramente SANCHEZ AGESTA (207). La distinción, además, no puede considerarse novedosa, pues está avalada por el Derecho comparado, ni carece de interés práctico, como en su momento se verá (208).

Tratando de simplificar al máximo, debe entenderse por competencia legislativa concurrente el supuesto en que los dos

entes a quienes se atribuye pueden legislar indiscriminadamente sobre una misma materia, pero que generalmente cuando uno de ellos lo hace impide el posterior ejercicio por el otro, y teniendo en cuenta que esa legislación comporta, cualquiera que sea el ente que la emana, una regulación detallada del supuesto o sector material a que afecte (209). En teoría, los sistemas de conurrencia podrían ser:

a) Conurrencia perfecta. Tanto el Estado o Federación como los países o regiones pueden legislar indistintamente, pero cuando uno de ellos lo hace se imposibilita el ejercicio futuro por el otro.

b) Conurrencia imperfecta. Cabe que:

.- El Estado central o Federación legisle mientras y hasta que lo hagan las regiones o países, pero cuando éstos legislen sus normas prevalecen sobre las de aquéllos.

.- Los países o regiones legislen mientras y hasta que lo haga el Estado central o la Federación, de modo que las normas de éstos prevalecerían sobre las de aquéllos.

Por el contrario, cuando se trata de competencias legislativas compartidas o complementarias, sobre una misma materia actúan a la vez los dos sujetos (Estado y regiones) con facultades legislativas de distinto nivel, pues el Estado establece las bases o criterios generales de la regulación, y las regiones los desarrollan o concretan, dictando la oportuna legislación de detalle (210).

Las diferencias son, pues, notables:

1º.- Carácter sustitutivo de la legislación concurrente, que desaparece para uno de los sujetos si lo ejerce el otro, frente al carácter complementario de la legislación com-

partida, que obliga a actuar conjuntamente, aunque de forma sucesiva, a los dos sujetos, Estado y regiones.

- 2°.- Facultades legislativas que en la legislación concurrente suponen la legislación general o de detalle para los dos sujetos concurrentes, mientras en la compartida son distintas para el Estado y las regiones.

Delimitando así, en líneas generales, el concepto de competencias legislativas concurrentes, examinaremos su utilización e importancia en el Derecho comparado, y las posibilidades de su reconocimiento en la Constitución española.

B) LAS COMPETENCIAS LEGISLATIVAS CONCURRENTES EN EL DERECHO COMPARADO.-

Es de advertir que el Derecho comparado ha hecho frecuente uso de las competencias concurrentes, especialmente en los sistemas federales, frente a la preferencia de los sistemas regionales por las competencias compartidas como técnica de articulación de la colaboración legislativa entre el Estado central y las entidades autónomas. En ese sentido, las competencias concurrentes han jugado un papel importante en los federalismos germánicos, y muy principalmente, en el alemán occidental (211), constituyendo uno de los instrumentos capitales (212) del mencionado "federalismo cooperativo" (213).

Como ha señalado L. PAREJO, recordando la doctrina del TC federal, el sistema federal alemán se basa en la idea de un Estado de dos miembros, en que los Länder son parte de la Federación, constituida por acto constituyente del pueblo alemán, del que emana todo poder público, cuyo contenido es una pluralidad de centros de poder político, pero articulados verticalmente, de modo que en las relaciones internas existe igualdad entre los Länder, pero el Bund (Federación) está supraordenado a éstos en calidad de "Oberstaat" (Estado superior) (214).

El principio básico de distribución de competencias está contenido en el art. 30 de la Ley de Bonn (215), según el cuál "el ejercicio de los poderes públicos y el cumplimiento de las funciones públicas competen a los Länder en tanto que la presente Ley Fundamental no dicte o admita una disposición en contrario". Esto es, se acepta el criterio típico de los sistemas federales en virtud del cuál se enumeran expresamente las competencias de la Federación, y en todo lo demás (competencias residuales) se presume la competencia de los Estados-miembros. Claro es que tal regla no ofrece una idea clara de cuál es el verdadero reparto del poder político, pues dependerá de la amplitud del apoderamiento constitucional en favor de la Federación (216), y de la admisión o no luego de competencias tácitas o implícitas de la Federación (217). El principio general contenido en el art. 30 se aplica a las competencias legislativas en el art. 70, cuyo apartado 1 determina que "los Länder tienen la facultad legislativa en cuanto la presente Ley Fundamental no la confiera a la Federación"; pero acto seguido la propia Ley Fundamental establece unas largas listas de materias en las cuales:

- a) La legislación corresponde en exclusiva a la Federación (art. 71), si bien ésta puede delegar expresamente tal facultad en los Länder (218).
- b) La legislación es concurrente para la Federación y los Länder (arts. 72; 74; 74.a).
- c) La facultad de dictar normas básicas corresponde a la Federación (art. 75) (219).

Además, la Ley de Bonn contiene disposiciones detalladas respecto a la ejecución de las leyes federales (arts. 83 a 91), previendo la colaboración entre el Bund y los Länder, a partir incluso del principio general de ejecución de las leyes federales por los Länder como materia propia si la Ley Fundamental

no determina otra cosa (art. 83) (220). No vamos a entrar con más detalle en esta forma de colaboración, de por sí muy interesante (221), dado que el objeto de nuestro estudio se centra en la colaboración legislativa. Y ya vemos que ésta se manifiesta, fundamentalmente, o a través de la legislación básica de la Federación, supuesto asimilable a las competencias legislativas compartidas de nuestra Constitución, a que nos hemos referido en el capítulo precedente, o a través de la legislación concurrente, que constituye el verdadero núcleo del sistema federal de distribución de competencias. Tal legislación se concibe por la Ley de Bonn en los siguientes términos:

a) Materias a que afecta. La legislación abarca un elevado número de materias de gran importancia, concretamente las enumeradas en los arts. 74, 74.1, y 105.2. Baste decir que se citan cerca de treinta sectores materiales cuya trascendencia es obvia si tenemos en cuenta que se comprenden temas como el Derecho civil, penal y penitenciario; organización y procedimientos judiciales; los derechos de asociación y reunión; la expropiación; residencia y establecimiento de extranjeros, y régimen de refugiados; la defensa del patrimonio cultural; toda la legislación económica (minería, industria, energía, comercio, régimen bancario y bursátil) (222); producción y aprovechamiento de la energía nuclear, incluidas la instalación y explotación de plantas nucleares; el Derecho laboral y la Seguridad Social, con inclusión de seguro de desempleo; el régimen de ayudas a la formación profesional y el fomento de la investigación científica; el fomento de la economía (producción agrícola, ganadera y forestal, y pesca); el urbanismo y el régimen jurídico de arrendamientos; todos los asuntos sanitarios, como medidas contra epidemias y epizooticas; admisión a las profesiones médicas, y el comercio de medicamentos, estufacientes y tóxicos; y la reglamentación económica de los hospitales; la navegación de alta mar e interior; el tráfico de carretera, régimen de automóviles y la construcción y mantenimiento de las grandes carreteras; los ferrocarriles que no

sean federales; remuneración y seguridad social de los funcionarios públicos, cuando tal función no corresponda en exclusiva a la Federación; todos los impuestos, salvo los derechos aduaneros y los monopolios financieros que son de competencia exclusiva de la Federación si los ingresos provenientes de tales impuestos corresponden total o parcialmente a la Federación; etc.

b) Régimen jurídico. En todas esas materias los Länder tienen la facultad de legislar en tanto y en cuanto la Federación no haga uso de su facultad legislativa (art. 72.1). Y esto puede hacerlo siempre que se den unos requisitos que la propia Ley Fundamental determina, en términos de enorme amplitud (art. 72.2):

- 1) Cuando un asunto no pueda ser regulado satisfactoriamente por la legislación de los Länder.
- 2) Cuando la regulación de un asunto por ley de Land pueda afectar a los intereses de otros Länder y los intereses generales.
- 3) Cuando lo requiera el mantenimiento de la unidad jurídica o económica; especialmente el mantenimiento de condiciones de vida uniforme más allá del territorio de un Land (223).

Pues bien, dictada la oportuna legislación federal ésta es prevalente sobre la de los Länder, a la que desplaza, aunque fuera anterior a la federal. Se trata, pues, de facultades concurrentes de Bund y Länder, pero en un plano de desigualdad; o, en términos de Ingo VON MUNCH, un sistema de conurrencia imperfecta ("unechte konkurrenz") (224).

Fácilmente se alcanza que la amplitud de las materias objeto de legislación concurrente y las condiciones de su

ejercicio, unidas a las materias reservadas a la legislación exclusiva de la Federación (225); la admisión incluso por el TC, de competencias federales implícitas (226); o la llamada "Administración de Fondos" ("Fondswirtschaft") (227); e incluso la "Bundestreue" u obligación de los Länder de mantener un comportamiento leal hacia la Federación (228), reducen a muy poco el principio general de presunción competencial en favor de los Länder (arts.30 y 70), para otorgar a la Federación un verdadero papel dominante, reduciendo la competencia legislativa de los Länder a materias de escasa importancia (229). Por el contrario, intenta afianzarse, frente a la preponderancia legislativa de la Federación, el protagonismo de los Länder en el nivel ejecutivo o administrativo, como ha puesto de relieve una célebre sentencia del TC (BVerfGE 33, 303) (230), sin olvidar que también en ese ámbito la Constitución prevé importantes técnicas de intervención federal, especialmente respecto a la ejecución de leyes federales, competencia en principio de los Länder (art. 83), pero que no excluye la competencia federal para dictar disposiciones administrativas de carácter general; para vigilar la actuación ejecutiva de los Länder; para otorgar por ley federal al Gobierno federal la facultad de dar instrucciones específicas para casos especiales a las autoridades del Land (art. 84). Si los Länder ejercen funciones ejecutivas en los casos en principio reservados a la administración federal, pero que pueden ser delegadas, las facultades de intervención federal son más intensas, comprendiendo la posibilidad del Gobierno federal de dictar disposiciones administrativas de carácter general, que incluyen la preparación uniforme de los empleados; y de dar instrucciones a las supremas autoridades federales competentes; y vigilancia federal, que incluye tanto la legalidad como la conveniencia de la ejecución, a cuyo fin el Gobierno federal podrá exigir informes y la presentación de expedientes y enviar comisiones a todas las autoridades (art. 85). En suma, apenas cabe hablar hoy de un federalismo legislativo, y sólo, con ma

tices, es apreciable la pervivencia de un federalismo administrativo, hasta culminar en lo que K. HESSE ha denominado "Estado federal unitario" (231), en el que la influencia política de los Länder se manifiesta no tanto en el ejercicio de competencias propias como en su participación en las tareas legislativas y administrativas de la Federación, siendo aquí de destacar el papel del Consejo Federal (Bundesrat) (232).

C) LA POSIBILIDAD DE COMPETENCIAS LEGISLATIVAS CONCURRENTES EN LA CONSTITUCION ESPAÑOLA.-

Precisado el concepto de competencia concurrente y, sobre todo, delimitado frente al de competencias compartidas, y repasada su utilización en el Derecho comparado, especialmente en la R.F.A., queda preguntarnos si también nuestra Constitución ha previsto esa técnica como forma de colaboración legislativa.

Ante todo, debe precisarse que, a diferencia de la Ley de Bonn, en ningún momento nuestro texto constitucional utiliza el término de "legislación concurrente", omisión ciertamente de escaso valor, pues podría considerarse una manifestación más de la imprecisión conceptual que preside todo el Tít. VIII; recuérdese que tampoco se refiere al de legislación compartida y que ni siquiera habla nítidamente de la potestad legislativa de las CCAA. Por lo demás, también sabemos que los Estatutos de autonomía, si bien han precisado los términos constitucionales, no arrojan demasiada luz sobre esos problemas terminológicos y conceptuales. Como en aquellos otros supuestos, también aquí se hace preciso elaborar el adecuado aparato técnico-jurídico, interpretando sistemáticamente el contenido de los preceptos constitucionales e incluso de otras normas que han venido a completarlos y desarrollarlos.

1. La concurrencia impropia como interpretación legal de las competencias legislativas compartidas.

En primer lugar, debemos hacernos eco de una curiosa fórmula de "concurrencia" no prevista en la Constitución, pero utilizada ya por el legislador estatal ordinario precisamente para articular la otra forma de colaboración legislativa entre el Estado y las CCAA, es decir, la legislación compartida. Sabemos que ésta se manifiesta en la aprobación por las Cortes de una ley que establezca los principios o bases de la regulación de una materia, desarrollados luego por leyes de las CCAA. Uno de los casos previstos constitucionalmente para esta colaboración es la educación (233), materia sobre la que el Estado tiene competencia, además de para regular las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos, para dictar las normas básicas que desarrollen el art. 27 de la Const., referente al derecho a la educación y condiciones de su ejercicio (art. 149.1.30°). Lógicamente se abre con ello una colaboración Estado/CA, que debe manifestarse en la aprobación por las Cortes de unas "normas básicas", posibilitando a las CCAA su posterior desarrollo legislativo, si tienen reconocida tal facultad en su Estatuto respectivo. Tal técnica no se ha seguido estrictamente, quizá por razones prácticas, debidas a que sólo las CCAA de autonomía plena podrían ejercer tales competencias, y además a la entrada en vigor de la regulación estatal, tan sólo dos de esas CCAA estaban constituidas y en funcionamiento. De esa forma pudo pensar el legislador estatal que la mera aprobación de unas "normas básicas" podría suponer, durante largo tiempo, un evidente vacío normativo en materia de tanta transcendencia como la educación (234). Y así ha dictado una ley general (235), cuyo articulado regula en detalle todo el tema educativo, procediendo luego a articular sus propias competencias y las de las CCAA:

1°.- Determina las competencias del Estado (disp. adicional segunda), tema en que no podrían entrar las CCAA por en-

tender que corresponde a la plena competencia legislativa estatal.

2º.- Establece cuáles de sus propios preceptos deben entenderse como de carácter general, pero por constituir regulaciones de detalle, pueden ser "modificados o sustituidos por las CCAA en el ámbito de sus facultades y competencias determinadas por sus respectivos Estatutos de autonomía" (dis. adicional tercera).

Es decir, la "conurrencia" en ese nivel de legislación se concibe a la inversa de la prevista en la Ley de Bonn; si aquí los Länder podían legislar mientras y hasta que la Federación lo hiciera, en nuestro caso es el Estado central quien legisla, hasta que lo hagan las CCAA, en cuyo caso las normas de éstas sustituyen o desplazan a las estatales, total o parcialmente (modificación). No obstante, aunque dejemos constancia de esta fórmula (por cierto, aceptada ya por el TC), creemos que no puede considerarse como conurrencia legislativa en sentido estricto, pues se entiende por ésta aquel supuesto en que tanto el Estado como las CCAA tienen la totalidad de facultades legislativas y del mismo tipo, sobre una misma materia, de modo que cualquiera de los dos podría legislar, excluyendo en lo sucesivo la legislación del otro (conurrencia perfecta) o -como ocurre en el modelo alemán- las CCAA podrían legislar hasta que lo hiciera el Estado, cuya regulación desplazaría la autonómica (conurrencia imperfecta). Es claro que ésta no es la situación descrita.

2. Los posibles supuestos de competencias legislativas concurrentes en la Constitución española.

La inmensa mayoría de los autores que, analizando el sistema constitucional de competencias, distinguen correctamente entre competencias legislativas compartidas y concurrentes, limitan éstas a un sólo supuesto: la cultura (236), por consi

derar que se trata de una materia atribuida genérica e indistintamente tanto a las CCAA como al Estado, sujetos ambos que en principio pueden ejercer facultades legislativas y ejecutivas (237).

La Constitución atribuye a los "poderes públicos" la obligación de promover y tutelar "el acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho" (art. 44.1), facilitando la participación de todos los ciudadanos en la vida cultural (art. 9.2) y estableciendo servicios sociales que atiendan los problemas culturales específicos de los ciudadanos durante la tercera edad (art. 50). Asimismo, "los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad", debiendo la ley penal sancionar los atentados contra ese patrimonio (art. 46). Igualmente, los citados poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo cultural (art. 48). Se trata, en suma, de mandatos al legislador que han de orientar la política del Estado (238), en cuanto principios recogidos en el capítulo de derechos sociales, económicos y culturales, presentes en el moderno constitucionalismo, e incluso reconocidos a nivel internacional (arts. 27 Declaración Universal de los derechos humanos; y 15.1 Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales).

Ahora bien, esas atribuciones genéricas a los poderes públicos en materia cultural deben concretarse en función de la organización territorial del Estado y, por lo tanto, saber si corresponden al Estado central, a las CCAA o incluso a provincias y municipios (art. 137). En principio, no entramos en las posibles competencias culturales de las entidades locales (239), limitándonos a las del Estado y de las CCAA. Y, en este sentido, encontramos una primera cláusula general de compe

tencia en el art. 148.1.17° que, al enumerar las competencias que "las CCAA podrán asumir" cita expresamente el "fomento de la cultura". No obstante lo cual el art. 149, definidor de las competencias del Estado, establece en su número 2 que "sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio a la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas de acuerdo con ellas" (240). Así pues, en principio nos encontramos con una atribución en bloque e indiscriminada de la cultura tanto a las CCAA como al Estado, sin especificar los sectores culturales concretos ni el tipo de facultades que unas y otro pueden ejercer.

No obstante, el sistema de distribución de competencias culturales es más complejo, pues el texto constitucional, junto a esos apoderamientos genéricos, establece también otros específicos (241). En su virtud, podría ensayarse un cuadro inicial de competencias (242), sin entrar en las dificultades que su concreción podría originar en algún caso:

- 1) Competencias de las CCAA. Las CCAA pueden asumir en sus Estatutos competencias en las siguientes materias:
 - a) Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la CA (art. 148.1.15°). En estas materias serían, en principio, posibles tanto la legislación como la ejecución por las CCAA.
 - b) Patrimonio monumental de interés para la CA (art. 148.1.16°). También aquí serían posibles idénticas facultades.

El tema plantea algunas dificultades, fundamentalmente la de deslindar el "interés de la CA" con el interés nacional y el interés local. Por otra parte, conviene hacer algunas precisiones:

1º) Pueden ser de "interés para la CA" museos, bibliotecas o monumentos que no sean de propiedad pública; en tal caso, sería de aplicación el deber de garantizar la conservación y enriquecimiento que la Constitución impone a los poderes públicos "cualquiera que sea su origen jurídico y su titularidad" (art. 46) y, por tanto, esa referencia genérica debe entenderse aplicada a las CCAA, en cuanto poder público, pudiendo ejercerla en la forma que estime adecuada, por ejemplo mediante convenios de colaboración con las personas o entidades titulares de los referidos bienes (243), aunque siempre que no tengan por objeto garantizar los frente a la expoliación, que constituye competencia del Estado(art.149.1.28º).

2º) Para la protección del patrimonio monumental de interés para las CCAA ésta cuenta entre otros instrumentos con la posibilidad de dictar normas urbanísticas (art. 148.1.3º) (normas sobre edificación en ciudades históricas o en casos antiguos, régimen de demolición de edificios de interés histórico-artístico, etc.), pero teniendo en cuenta tanto las facultades que en este terreno disponen los Ayuntamientos como las normas estatales que regulen las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de propiedad (art. 149.1º).(244).

3º) No existe prohibición, e incluso quizá fuera conveniente, que la gestión de la legislación autonómica en esta materia se delegara en Diputaciones y Ayuntamientos.

c) Servicios sociales que atiendan los problemas específicos de cultura de la tercera edad (arts. 50/148. 1. 20º). En ese tema todas las CCAA podrían asumir estatutariamente competencias legislativas y ejecutivas.

d) La gestión de museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal (art.149.1.28º), cuya regulación, legislativa y reglamentaria, corresponde al Estado. Esta competencia sólo puede ser asumida inmediatamente por las C. de autonomía plena, y por las demás transcurridos cinco años (arts.148.2 y 151.1), aunque quizá fuera conveniente su delegación del amparo del art. 150. 2.

e) La ejecución de la legislación de propiedad intelectual,

atribuida a la competencia del Estado (art. 149.1.9°). Su ejercicio se haría en los términos señalados en el punto d).

2) Competencias del Estado. Al Estado compete:

- a) Todas las materias y competencias culturales que no pueden ejercer las CCAA, o que pudiendo hacerlo no las ejerzan (art. 149.3).
- b) La defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación (art. 149.1, 28°), dictando la legislación oportuna y desarrollándola reglamentariamente, así como gestionando su eficacia, incluso con servicios administrativos específicos (fuerzas de seguridad especializadas, agentes de aduanas, conservadores técnicos de museos y monumentos, etc.) (245). El precepto constitucional no distingue el "interés" del patrimonio y, por tanto, la competencia del Estado abarca la defensa de todo el que se encuentre en territorio español y sea de titularidad española, pública o privada. Además, el referido patrimonio se concibe en términos muy amplios, comprendiendo toda obra de creación imaginable, que debería concretarse por ley (246).
- c) Museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal (art. 149.1.28°), correspondiendo al Estado la legislación y su desarrollo reglamentario, y pudiendo ser gestionados por las CA (247). Curiosamente, el criterio de atribución competencial al Estado no es análogo a las CCAA, es decir, el "interés", pareciendo más lógico que si el "interés nacional" debiera ser decisivo para la competencia estatal. En lugar de de ese criterio se ha acudido a otro, el de la "titularidad", no obstante lo cual entendemos que deben

equipararse. El Estado será "titular" de los museos, bibliotecas y archivos que tengan "interés nacional". Con ello el problema se remite a la difícil delimitación de ambos intereses, concepto jurídico indeterminado que exige precisar quién debe interpretar ese interés (el Estado, las CCAA o ambos de acuerdo) y en base a qué criterio. Para el profesor SANCHEZ AGESTA, (248) debe buscarse, ante todo, el acuerdo entre el Estado y las CCAA afectadas, y si no se consigue éste es conveniente acudir a un criterio pragmático: la situación de hecho. Si el Estado está ejerciendo una competencia anteriormente, debe ser él quien interprete a quien corresponde el "interés", pues en tal caso pudiera hablarse incluso, en términos procesales, de una acción reivindicativa de las CCAA, a quienes correspondería probar el derecho de la pretensión. Idéntico criterio se aplicaría en el caso de las CCAA que ya vienen ejerciendo la competencia, lo que -debe reconocerse- sólo tendría lugar en supuestos muy limitados, sobre todo de competencias municipales y provinciales (v. g. museos o bibliotecas locales).

- d) Protección penal del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, tipificando y sancionando los atentados contra ese patrimonio en la legislación penal (art. 46) que no sólo corresponde a la competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.6º) sino que exige ley orgánica por afectar a los derechos fundamentales y libertades públicas (art. 81).
- e) La legislación sobre propiedad intelectual (art. 149.1.9º), pudiendo corresponder su ejecución a las CCAA en los términos antes vistos.
- f) Facilitar la comunicación cultural entre las CCAA, de

acuerdo con ellas (art. 149.2, in fine). Este tema puede tener una gran importancia desde la perspectiva de la solidaridad intercomunitaria, que podría canalizarse a través de los acuerdos y convenios entre CCAA, previstos en el art. 145.2 de la Const., o fomentar el Estado la celebración de un acuerdo-marco general de colaboración cultural. Evidentemente, la tarea del Estado -"facilitar..."- desborda la actuación meramente jurídica y alcanza cualquier otro medio (especialmente económico (249)) que facilite esa comunicación cultural.

- g) Las relaciones culturales internacionales (art. 149.1. 3º), competencia exclusiva del Estado, aunque compatible con alguna forma de intervención de aquellas CCAA a quienes puedan afectar esa relaciones (250).

De todo lo anterior se deduce la necesidad de matizar las cláusulas generales de competencia cultural contenidas en los arts. 148.1.17º y 149.2. Cuando se habla en estos preceptos de "cultura", debemos separar todas las materias culturales que, según acabamos de ver, son objeto de un reparto específico de competencias entre el Estado y las CCAA. Y, apartadas tales materias, hay que acudir a un concepto estricto de "cultura", excluyendo manifestaciones que, en principio tendrían cierta incidencia cultural, como lo demuestra el hecho de que algunos ordenamientos los consideran "materias culturales" (251) y que incluso en el nuestro son objeto de atención por el Departamento de la Administración Central dedicado específicamente a la cultura (252). La razón de excluirlas de nuestro concepto de "cultura" no es otra que establecer para ellas la Constitución reglas específicas de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA; serían materias como:

Todo lo referente a asuntos educativos y escolares, in-

cluida la enseñanza de las lenguas propias de las CCAA (arts. 148.1.17º; 149.1.1º y 30º); artesanía (art. 148.1.14º); investigación científica (arts. 148.1.17º y 149.1.15º); turismo (art. 148.1.18º); deporte y ocio (art. 148.1.19º) (253); juventud e infancia (253); régimen de prensa, radio, TV y demás medios de comunicación social (art. 149.1.27º); familia y condición femenina (253).

Con todo lo anterior podemos hacernos ya una idea más precisa del ámbito de competencias concurrentes previstas en los arts. 148.1.17º y 149.2 de la Constitución, preceptos que, recordemos, atribuyen una competencia genérica e indistinta tanto al Estado como a las CCAA:

- a) Ambito material afectado. Excluido con anterioridad, por razones apuntadas un importante conjunto de materias culturales del ámbito de concurrencia competencial, éste podría abarcar cualquier otra materia. En principio, pueden citarse algunas con entidad relevante, "ad exemplum" (254). En efecto, no son objeto de reglas específicas de reparto temas como: política del libro, incluida la promoción editorial; cinematografía (régimen de las empresas cinematográficas; protección, fomento y difusión de la creación cinematográfica nacional; etc.); música, salvo los conservatorios de música de interés para las CCAA, competencia de éstas (art. 148.1.15º); teatro; y otros espectáculos, como los taurinos y circenses (255)
- b) Régimen jurídico.

b.1.- La regla general en la Constitución.

Debe entenderse que las CCAA pueden ejercer el "fomento" de estas actividades, al amparo de lo dispuesto en el art. 148.1.17º, atribución que se refiere al contenido de su actuación y no a la

forma de llevarla a cabo. La expresión "fomento" cuenta con una tradición consolidada en nuestro Derecho público, cuya individualización en el conjunto de la actividad administrativa del Estado se debe precisamente a un autor español, el profesor JORDANA DE POZAS. En un Estado no monopolizador de la creación cultural, pues la Constitución declara el reconocimiento y protección del derecho a la producción y creación literaria y artística (art. 20.1.b), la función de los poderes públicos (en ese caso las CCAA) no consiste en crear la cultura, sino en prestar las condiciones para que sea real y efectiva (art. 9.2), facilitando que los ciudadanos individuales y los grupos en que se integran puedan ejercer sus propias facultades creativas, y que el conjunto de los ciudadanos puedan realmente tener acceso a las reacciones resultantes (art. 44.1). Jurídicamente, esa doble actuación de las CCAA -facilitar la creación y el acceso a la misma- se articula jurídicamente bajo la técnica del fomento, en cuanto otorgamiento de auxilios o ayudas directos o indirectos. Esa labor de fomento puede realizarse a través de medios jurídicos, honoríficos o económicos (256), y las CCAA podrán utilizarlos en el marco de sus competencias legislativas, por ejemplo dictando una ley de promoción del cine regional, en la que se contemplará la posibilidad de otorgar subvenciones a los creadores.

Si parece que lo anterior no ofrece duda, tampoco que, sin perjuicio de esas competencias de las CCAA, el Estado debe considerar el servicio a la cultura como deber y atribución esencial (art. 149.2), lo cuál quiere decir que en estas materias que venimos enumerando el Estado asume todas las competencias que la Constitución atribuye en

general a los poderes públicos (prestar las condiciones que permitan el ejercicio real de la libertad de creación literaria y artística, facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida cultural, promover y tutelar el acceso de todos a la cultura, etc.).

En resumen, en este ámbito de materias culturales, tanto el Estado como las CCAA tienen reconocidas, en los mismos términos, las competencias que la Constitución atribuye genéricamente a los poderes públicos, pudiendo ejercerlas indiscriminadamente mediante normas legislativas y reglamentarias, y actividades administrativas y de gestión singulares; siempre claro está que las CCAA las asuman efectivamente en sus Estatutos, posibilidad que la Constitución permite a todas las CCAA (art. 148.1 y 2).

b.2.- La regla contenida en los Estatutos.

El tema que inmediatamente se plantea es analizar la interpretación estatutaria de esta cuestión. Tras atribuir a la CA la función de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida cultural de las CCAA, en los mismos términos del art. 9.2 de la Constitución (257), los Estatutos se limitan (258) a atribuir a las CCAA competencia sobre "cultura" (259) y "espectáculos" (260), que curiosamente califican de competencias exclusivas. Conviene hacer aquí algunas precisiones:

1º.- Los Estatutos no han abordado el ámbito material sobre el que recae su competencia cultural genérica, limitándose a repetir el precepto constitucional. De ahí que siga siendo

válida la interpretación propuesta.

- 2°.- No obstante, la inclusión en los Estatutos de esa competencia genérica es muy importante, en cuanto permite su ejercicio efectivo, lo que no sería posible de no haberlo hecho (arts. 147.2.d y 149.3).
- 3°.- La calificación de esas competencias como "exclusivas" lleva aparejadas las consecuencias que tal declaración supone en términos generales, según comentamos en su momento, muy especialmente la posible prevalencia de las normas de la CA, en caso de conflicto, sobre las dictadas por el Estado al amparo del art. 149.2 de la Constitución (art. 149.3).
- 4°.- Con arreglo al concepto antes propuesto de "competencias exclusivas", entendemos que esa competencia en materia de cultura no puede considerarse como "exclusiva" de la CA, a pesar de la calificación estatutaria, sino que una interpretación conjunta de los Estatutos con la Constitución (261) lleva a concebirlas como "competencias concurrentes" en sentido estricto, en cuanto se atribuye a los dos entes competencias de igual tipo a ejercer indistintamente sobre una misma materia (262) y, por tanto, tanto el Estado como las CCAA (si asumen esa competencia en su Estatuto) podrían legislar y administrar, si estiman son instrumentos adecuados para su labor de fomento, promoción o tutela de la cultura, que es la materia (no la facultad) que les atribuye la Constitución (263).

b.3.- Los problemas prácticos de la articulación de las competencias culturales concurrentes.

A la hora de articular las competencias culturales concurrentes florece, una vez más, la imprecisión del texto constitucional; en efecto, éste podría haber adoptado el sistema alemán, esto es, permitir a las CCAA legislar hasta que lo haga el Estado, cuyas normas prevalecerán sobre las de aquéllas; o a la inversa, legislar el Estado mientras no lo hagan las CCAA. Nada de esto ha decidido la Constitución; de modo que, en principio, las CCAA pueden ejercer sin límite sus competencias, lo que no impide al Estado ejercer las suyas (264), que -recordemos- le reconoce la Constitución con especial énfasis, al considerar que la actuación estatal sobre esas materias es "deber y atribución esencial" (art. 149.2) (265). Prescindiendo de las competencias reglamentarias y administrativas, y centrándonos en las legislativas, objeto específico de nuestra atención, cabe, pues, que tanto las CCAA como el Estado legislen sobre el mismo sector cultural, lo que plantea el problema de la prioridad de ordenamientos, que creemos debe resolverse con arreglo a estos criterios:

1º.- En muchas ocasiones es posible la coexistencia de la legislación estatal y la autonómica, siendo ambas de aplicación complementaria (266), especialmente si el Estado presta atención preferente a los sectores "de interés general", dando prioridad a la actuación de las CCAA en temas de interés más específicamente suyos, en los que el Estado podría

actuar subsidiariamente, bien supliendo la acción de la CA, o completándola, por ejemplo, a través de un sistema de convenios de colaboración, en línea con las "tareas comunitarias" de la Ley de Bonn (267).

2°.- Si se produce contradicción entre la legislación estatal y la autonómica, dado que las competencias son concurrentes, y, por tanto, no exclusivas de la CA, prevalecerá la estatal (art. 149.3 Const.). No obstante, parece posible (y aún conveniente) que si la CA viene ejerciendo su competencia, el Estado actúe leal o solidariamente con ella, tratando de conciliar sus legislaciones, por ejemplo, dictando las Cortes una legislación general que permita, en algunos temas, la vigencia de las legislaciones autonómicas.

3°.- En último término, si la diversidad normativa lo hiciera preciso, el Estado podría acudir a las leyes de armonización previstas en el art. 150.3 de la Constitución.

IV. LA LEGISLACION DIVIDIDA.

La cooperación entre el Estado y las CCAA puede tener lugar no sólo a través de la concurrencia o compartición de las competencias, sino también mediante su división. El fenómeno ha sido observado agudamente por el profesor SANCHEZ AGESTA y merece la pena dedicarle algunas líneas siguiendo su misma exposición (268). En efecto, dentro del art. 149.1 de la Constitución, encontramos materias en que la competencia se ha dividido entre el Estado y las CCAA, de forma que "las CCAA pueden tener en esa parte que se les atribuye una competencia exclusiva con independencia de las competencias exclusivas del Estado en la parte que corresponde a éste" (269). El profesor SANCHEZ AGESTA distingue hasta cuatro casos de competencias divididas (270), supuestos que impropiamente han sido considerados por la doctrina como de competencias concurrentes o compartidas:

- 1º.- La conservación, modificación y desarrollo por las CCAA de los derechos civiles forales o especiales allí donde existan (art. 149.1.8º). "No hay en este caso una coordinación de base a desarrollo, sino una relación de un ordenamiento general y otro especial, que tienen previstas en la propia Constitución 'normas para resolver los conflictos de leyes'" (271).
- 2º.- Las especialidades que se deriven en el Derecho Procesal del Derecho sustantivo de las CCAA (art. 149.1.6º). Como señala el citado profesor "tampoco en este caso hay relación de bases a desarrollo, sino un Derecho General y un Derecho Procesal especial o particular, referido al Derecho sustantivo de las CCAA y muy especialmente a esos Derechos civiles forales o especiales allí donde existan" (272).
- 3º.- Las especialidades del Derecho Administrativo "derivadas de la organización propia de las CCAA" (art. 149.1.18º), precepto que SANCHEZ AGESTA considera "coherente con la compe-

tencia exclusiva que el art. 148.1.1° atribuye a las Comunidades para que dentro de la Constitución procedan a la 'organización de sus instituciones de autogobierno'" (273).

Todos estos supuestos tendrían en común la cláusula "sin perjuicio" u otras equivalentes, que la Constitución ha utilizado en el sentido de operar una "delimitación divisoria de la competencia exclusiva del Estado y permiten, si así lo asumen los Estatutos, una competencia exclusiva de las CCAA" (274) (275).

4°.- División de competencias por razón del territorio en que dichas competencias se desenvuelven (276). SANCHEZ AGESTA incluye aquí dos casos evidentes:

- .- Los "ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una CA" (art. 149.1.21°), atribuidos a la competencia exclusiva del Estado, y, paralelamente, los ferrocarriles y transportes terrestres que sólo discurren por el territorio de una CA, que son competencia de ésta (art. 148.1.5°; y E. por ejemplo art. 9.15 EC).
- .- La "legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una CA" (art. 149.1.22°), que son competencia del Estado; y, a sensu contrario, los aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren íntegramente en el territorio de una CA (art. 148.1.10°; E., por ejemplo art. 9.16 EC), que corresponden a la competencia exclusiva de la CA.

Este planteamiento, tendente a señalar competencias divididas por razón de la materia o del territorio, en que se divide la competencia entre dos órganos (Cortes Generales y Asamblea

de las CCAA), haciendo compatibles las competencias exclusivas del Estado y de las CCAA en la parte de materia que les corresponda, tiene una gran trascendencia práctica, especialmente para resolver los conflictos entre leyes del Estado y leyes de las CCAA. Recordemos que según el art. 149.3, las normas del Estado "prevalecerán en caso de conflicto sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no está atribuido a la exclusiva competencia de éstas". Así pues, la prevalencia de las normas autonómicas sólo es posible respecto a las competencias exclusivas de las CCAA, razón por la que, entre otras, los redactores de los Estatutos se han esforzado en establecer largas listas de materias que atribuyen a la competencia exclusiva de la CA. El problema no es otro que delimitar, a la luz de la Constitución y de los Estatutos, los ámbitos materiales de exclusividad competencial del Estado y de las CCAA; un criterio simple sería considerar que todas las materias enumeradas en el art. 149.1 de la Constitución están atribuidas a la competencia exclusiva del Estado, como dice expresamente el encabezamiento del propio precepto constitucional citado y según han entendido los redactores de la L.O.A.P.A. (277). Esa interpretación es incorrecta, pues no sólo no todas las materias enumeradas en el art. 149.1 pueden considerarse de competencia exclusiva del Estado, admitiéndose en muchas de ellas competencias compartidas o concurrentes de las CCAA, si no que en otros permiten competencias exclusivas de las CCAA, concretamente en los casos que hemos examinado de competencias divididas. En ese supuesto la legislación del Estado no puede prevalecer sobre la autonómica, en tanto que este regule la parte de materia que la Constitución atribuye a la competencia exclusiva de las CCAA; afirmar lo contrario sería vulnerar gravemente la letra y el espíritu del texto constitucional.

NOTAS

- (1) "Estudio preliminar" a la obra colectiva por él dirigida La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1980, p. 24. La idea fue ya expuesta por el propio GARCIA DE ENTERRIA, siguiendo a STERN, como fórmula de articulación del Estado y las autonomías locales (La Administración Española, Alianza Editorial, Madrid, 1972, pp. 86 ss; "Los principios de la organización del urbanismo", R.A.P., n°87; y Lecciones de Derecho Urbanístico, Civitas, Madrid, 1980, I, pp. 106 ss.

En parecido sentido afirma G. ARINO que la separación de las esferas de actuación del Estado y de las CCAA es prácticamente imposible en un Estado moderno, pues en ningún caso es posible tomar decisiones sin referencia al marco nacional, aun en actividades que se desarrollen íntegramente en el territorio de una Comunidad (urbanismo, turismo, transporte, aprovechamientos hidráulicos, economía, etc) ("Las autonomías: tres cuestiones cardinales" en Cuenta y Razón, n°3, verano, 1981, p. 50). La idea estaba también expuesta, con especial referencia a España, por L. SANCHEZ AGESTA ("El régimen autonómico como régimen de cooperación", YA, 21 de diciembre de 1979, p. 7). Véanse, igualmente las opiniones de M.D. REAGAN y M.J.C. VILE en E. GACIA DE ENTERRIA, "Estudio preliminar", cit, pp. 24 y 25.

- (2) El término parece hoy gozar de general aceptación, aunque ha recibido denominaciones diversas: "cooperative federalism" (B. SCHWARTZ), "intergovernmental relations" (REAGAN, WRIGHY), "fédéralisme coordonné" (J.J. SCHWARTZ), "federalism by contact" (D.K. PRICE), "partnership", "paktierenden Föderalismus" (STERN), o "kooperativer federalismus" (R. KUNZE).
- (3) En general, Ch. DURAND, "El Estado federal en el Derecho Positivo", en BERGER y otros, El federalismo, Tecnos, Madrid, 1965, pp. 185 ss; L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit, pp. 357-360; C. MARTINEZ ESTERUELAS, F. DIEZ MORENO y J. SERNA MASIA, Estudios jurídicos sobre el Estatuto Vasco, Madrid, 1980, p. 46; E. GARCIA DE ENTERRIA, "Estudio preliminar", cit.

Sobre la evolución del federalismo alemán, cfr. FROMONT, "L'évolution du fédéralisme allemand depuis 1949" en Mélanges offerts à Georges Burdeau, Le Pouvoir, LGDJ, París, 1977, pp 661 ss; C. GREWE-LEYMARIE, Le fédéralisme coopératif en R. F. A., 1981; L. PAREJO ALFONSO, "Las competencias constitucionales económicas en Alemania Federal", en el vol. col. La distribución de las competencias económicas..., op. cit, pp. 149-215; Hans-Peter SCHENEIDER, "El Estado federal cooperativo (Problemas actuales en la R.F.A.)", R.E.P., n°12, 1979, pp. 41-61; R. KUNZE, Kooperativer federalismus in der Bundesrepublik, Ficher Stuttgart, 1968; Klaus VON BEYME, "El federalismo en la R.F.A.", R.E.P., n°17, 1980, pp. 7-25.

Respecto al federalismo norteamericano cfr. Hubert KEMPF, Marie France TOINET, "La fin du fédéralisme aux Etats-Unis?", R.F.S.P., n°4, agosto 1980, pp. 735-775; Deil S. WRIGHT, "Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América: una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el Gobierno nacional, estatal y local", R.E.P., n°6, 1978, pp. 5 ss.

- (4) E. GARCIA DE ENTERRIA, "Estudio preliminar", cit, pp. 21-22. La relación federalismo cooperativo/unidad económica se deduce nítidamente de la evolución sufrida por los distintos Estados federales y regionales según aparece expuesta en el sugestivo libro colectivo, ya citado, La distribución de las competencias económicas... Para S. MUÑOZ MACHADO esa unidad de mercado, que exige poner en manos del Estado Central los poderes económicos, es la base de la estabilidad y progreso de los sistemas occidentales ("Las competencias en materia económica del Estado y de las Comunidades Autónomas", en el vol. col. La distribución de las competencias económicas..., op. cit, pp. 313-314.)
- (5) "Las competencias en materia económica...", cit, p. 313.
- (6) Ibídem, p. 313.
- (7) Ibídem, p. 313. En parecido sentido T.R. FERNANDEZ, Las leyes orgánicas y el bloque de la constitucionalidad, Civitas, Madrid, 1981, pp. 118-119; G. CAMILLERY-C GALIAY, "Le Statut d'Autonomie de la Catalogne", cit, p. 1042; J.L. DE SIMON TOBALINA, El Estado autonómico y sus matices federales, op. cit, pp. 183 ss.
- (8) "El régimen autonómico como régimen de cooperación", cit.
- (9) Ibídem, p. 7
- (10) "Constitución española y Constituciones europeas", en D.A., n°189, 1981 y en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit, II.
- (11) S. MUÑOZ MACHADO, "Las competencias en materia económica...", cit; y "La interpretación estatutaria del sistema constitucional de distribución de competencias", cit.; o T.R. FERNANDEZ en Las leyes orgánicas y el bloque de la constitucionalidad, op. cit, p. 119.
- (12) Ed. Boletín Oficial del Estado, Col Informes, Madrid, 1981.
- (13) Informe..., p. 35.
- (14) Informe..., p. 36. En igual sentido S. MUÑOZ MACHADO, "La interpretación estatutaria...", cit, pp. 75-76
- (15) Informe..., p. 36
- (16) Dejamos sin enumerar las competencias que entendemos son "exclusivas" parcialmente, pero para algunos autores "competencias compartidas", esto es, cuando la Constitución otorga al Estado competencia legislativa, permitiendo, expresa o tácitamente, a la CA la ejecución.
- (17) Sobre el alcance de esta facultad véase S. MUÑOZ MACHADO, "La distribución de competencias entre el Estado, Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales en materia del medio ambiente", D.A., n°190, extr.,

- abril-junio, 1981, pp. 351-382; y Derecho Público..., op. cit, I, pp. 553-564.
- (18) Para algún autor (cfr. A. BLASCO, "Sobre el concepto de las competencias exclusivas", cit, pp.314-315) si la Constitución reserva expresamente a las CCAA la "ejecución" de la legislación estatal, el desarrollo legislativo y reglamentario correspondería al Estado (art. 149.1.17º). No obstante, parece que tal interpretación puede considerarse correcta cuando se reserva al Estado toda la legislación (v.g. art. 149.1.7º), pero no tanto en este caso pues, aunque de redacción imprecisa, entendemos que nada impide a los Estatutos reclamar el desarrollo legislativo de la legislación básica estatal.
- (19) L. SANCHEZ AGESTA, Sistema Político..., op. cit, p. 379.
- (20) Por todos, R. ENTRENA, Comentarios..., op. cit, p. 1618; y T.R. FERNANDEZ, "El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas", R.E.V.L., n°201, 1979.
- (21) Sistema político..., op. cit, p. 379.
- (22) Ibidem. En igual sentido, T. R. FERNANDEZ, Curso..., op. cit, pp. 271-272 (véanse sus argumentos) y E. ARGULLOL, "Los límites de la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas", en el vol. col. La Constitución española y las fuentes del Derecho, op. cit, p. 249.
- (23) S. 1/1982, de 28 de enero (fundamento primero) (B.O.E. núm. 49, de 26 de febrero de 1982) y J.L. FUERTES SUAREZ, El proyecto de ley Orgánica de armonización del proceso autonómico (L.O.A.P.A.), I.E.E., Madrid, 1982, p. 19.
- (24) DSC, pp. 3391-3397, y DSS, p. 3279.
- (25) L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit, p. 379.
- (26) DSC, pp. 3320 a 3328 y 3353.
- (27) L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit, pp. 379-380.
- (28) Ibidem, p. 380
- (29) Ibidem.
- (30) Así R. ENTRENA, Comentarios..., op. cit, p. 1618; T. R. FERNANDEZ, "El sistema de distribución de competencias...", cit, pp. 20-21; S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit, p. ; L. PAREJO, La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional, op. cit, p. 107.
- (31) R. ENTRENA habla de "principios fundamentales" (Comentarios..., op. cit, p. 1618) y T.R. FERNANDEZ se refiere a "principios, bases y directrices" (Curso..., op. cit, p.272. Y decimos generalmente porque a pesar de ser

ésta la posición mayoritaria, no faltan planteamientos divergentes, sobre todo el defendido por L.PAREJO para quien la atribución constitucional reserva al Estado la "regulación de los aspectos de dichas materias trascendentes o relevantes para el interés general o nacional" (La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional, op. cit, p. 107), lo que implica la indiferencia del grado de detalle de esa regulación y la no necesidad de ley formal, pudiendo ser reglamentaria. (Ibídem, p. 108). Véase, infra, pp.

(32) Informe, p. 49

(33) Ibídem, pp. 49-50. Este planteamiento, defendido doctrinalmente por MUÑOZ MACHADO ("Las competencias de carácter económico...", cit, pp. 363 ss.), ha pasado íntegramente, con ligeras correcciones gramaticales y una aclaración de su justificación, al proyecto de L.O.A.P.A., cuyo art. 2º señala:

1. Siempre que la Constitución o los Estatutos de Autonomía de las diferentes Comunidades Autónomas empleen las expresiones "bases", "normas básicas", "legislación básica" u otras semejantes para referirse a la competencia normativa del Estado, se entenderá que corresponde a éste la determinación de los principios, directrices y reglas esenciales de la regulación de la materia de que se trate y, en todo caso, los criterios generales y comunes a que habrán de acomodarse necesariamente las normas autonómicas de desarrollo para garantizar la igualdad básica de todos los españoles, la libertad de circulación y establecimiento de personas y bienes en todo el territorio español y la imprescindible solidaridad individual y colectiva.
2. Las bases que en cada caso establezca la legislación estatal no podrán reservar al Gobierno poderes reglamentarios y de ejecución, salvo en aquellos aspectos que deban considerarse contenido básico de la regulación legal, por afectar a intereses generales de la Nación o exigir su tratamiento prescripciones uniformes,

En su redacción definitiva, el ahora art. 2º. 2 aclara que esa reserva se hará en "aquellos supuestos que, de conformidad con la Constitución y los Estatutos de autonomía", deban considerarse contenido básico. Véase una crítica en LSA, Dictamen sobre la L.O.A.P.A., 1982.

Sobre el tema se ha pronunciado ya el TC, afirmando 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"

(S.1/1982, de 28 de enero, cit); postura que podía interpretarse en el sentido de que un tal ejercicio de la potestad reglamentaria cabe en aquellos supuestos en que la Constitución atribuye al Estado el establecimiento de las "bases" o "normas básicas", pero no cuando se le otorga competencia para dictar la "legislación básica" (tesis antes citada, defendida por SANCHEZ AGESTA), pues ejercer esta competencia por vía de Decreto parece simplemente un medio de burlar el contenido mismo de la Constitución. Sin embargo, la STC puede dar pié también a una interpretación más amplia, en la línea del Informe y del proyecto de L.O.A.P.A., que tendería no sólo a equiparar todas las expresiones constitucionales (bases, normas básicas, legislación básica...), sino a permitir potestades reglamentarias de carácter complementario, concepto que está presente curiosamente tanto en el Informe como en la Sentencia, que por otro lado, precisa uno de los supuestos en que puede producirse esa situación: "cuando en la legislación preconstitucional (sea en leyes o en normas de rango inferior) se regulan las bases de una materia que por razón de su contenido no son incompatibles con la Constitución y que, sin embargo, conviene complementar o adecuar a situaciones nuevas derivadas del ordenamiento constitucional...". No obstante, el propio TC limita el alcance de su tesis, al conceder a esa regulación (reglamentaria) un carácter transitorio, pues entiende que "entre tanto las Cortes Generales no procedam a establecer una regulación completa e innovadora de las bases de la materia en cuestión, el Gobierno podrá hacer uso de un Real Decreto para cumplir la finalidad antedicha, partiendo de la legislación preconstitucional", cláusula ésta que parece apartar el criterio del TC del seguido por el Informe y el proyecto de L.O.A.P.A.

En cualquier caso, entendemos que cuando la Constitución habla de "legislación básica", la materia respectiva debe ser regulada por ley formal emanada de las Cortes, o, en su defecto, deduciendo las CCAA los criterios o principios básicos de la legislación estatal vigente, según criterio reiterado por el propio TC; mientras que cabe la regulación por el Gobierno si lo que la Constitución reserva al Estado son las "normas básicas", "bases" o "condiciones básicas", y la materia no está reservada a su regulación por ley.

- (34) L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit, p. 384.
- (35) Una clasificación en B. CASTEJON y E. RODRIGUEZ ROMAN, Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración, I.C.E., Madrid, 1974, pp. 236 ss. E. GARICA DE ENTERRIA, Apuntes de Derecho Administrativo, II, Facultad de Derecho, Universidad de Madrid, 1975-76, pp. 313 ss.
- (36) R. ENTRENA, Comentarios..., op. cit, p. 1618; T.R. FERNANDEZ, "El sistema de distribución de prevalencias...", cit, pp. 20-21; L. PAREJO, La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional, op. cit, p. 107.
- (37) L. SANCHEZ AGESTA, Curso de Doctorado sobre "La distribución territorial del poder" (Apuntes). Facultad de Derecho (Madrid), Curso 1980-81.
- (38) Véase R. KUNZE, Kooperativer Föderalismus in der Bundesrepublik, op. cit, y el comentario a esta obra de L. SANCHEZ AGESTA (ejemplar mecanografiado); también en L. PAREJO, "Las competencias constitucionales económicas en Alemania Federal", cit, pp. 249-250.

- (39) Cfr. todos los trabajos que comentan estas previsiones, citados a lo largo del presente capítulo.
- (40) El "maximalismo autonómico" de que habla LOPEZ RODO (Las autonomías, encrucijada..., op. cit, pp. 101 ss.
- (41) Como tácitamente ha admitido el TC (S. de 13 de febrero de 1981 y 6/1982, de 22 de febrero, cits.), según recuerda S. MUÑOZ MACHADO, "La jurisprudencia del TC sobre las potestades legislativas de las CCAA", R.E.D.A., nº30, 1981, p. 559.
- (42) T.R. FERNANDEZ, Curso..., op. cit, p. 270.
- (43) L. SANCHEZ AGESTA, "Comentario al art. 2º...", cit, p. 97.
- (44) B.O.E., núm. 49, de 26 de febrero de 1982; y 185, 4-agosto-1982.
- (45) Lo que, efectivamente, ha ocurrido en los Estatutos ya aprobados.
- (46) Una opinión crítica en J.L. RIVERO YSERN, en el vol. col. Comentarios al Estatuto de Andalucía, op. cit, p.169.
- (47) Lo aceptan, por ejemplo, el EC (art. 33.1) y el EG (art. 10.1.a.) omitiendo toda referencia al tema el EV y el EA.
- (48) Véase , supra, p. 18.
- (49) Defienden esa idea autores como R. ENTRENA, Comentarios..., op. cit, pp. 1616 ss; T.R. FERNANDEZ, Curso..., op. cit, pp. 272-275; S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit, p. 93; y con carácter más amplio Derecho Público..., op. cit, I, pp. 421-423; J. RAMALLO, "incidencias de la Constitución española...", cit, pp. 103-104; J. SALAS, "Los poderes normativos...", cit, pp. 37ss. (habla indistintamente de legislación básica y de ley marco estatal); L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit, p. 381; L. VANDELLI, L'ordinamento..., op. cit, p. 331.
- (50) Véase a J.A. ALONSO DE ANTONIO, "Las leyes marco como fórmula constitucional de ampliación no estatutaria de las competencias de las Comunidades Autónomas: el artículo 150.1 de la Constitución", Rev. Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, nº4, monográfico, 1981, pp. 103-158; también, infra, pp. 825 ss.
- (51) Sistema político..., op. cit, p. 381.
- (52) L. PRIETO, en G. PECES-BARBA, con la colaboración de, La Constitución española de 1978..., op. cit, p. 131.
- (53) L. SANCHEZ AGESTA, "Comentario al art. 2º...", cit.
- (54) Ibidem, p. 112
- (55) L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit, p. 388.

- (56) Ibidem, pp. 388-389.
- (57) Véase S. MUÑOZ MACHADO, "La JTC sobre las potestades legislativas de las CCAA", cit. y A. BLASCO, "Normas básicas estatales y leyes de desarrollo de las CCAA. Jurisprudencia Constitucional", R.E.D.A., n°33, 1982, pp. 301-315.; y F. DIEZ MORENO, "El significado de la "competencia legislativa básica" del Estado en la jurisprudencia constitucional", en Actualidad Jurídica, 1981 (VIII) (pp. 63-72).
- (58) B.O.E. núm. 47, de 24 de febrero de 1981.
- (59) Porque otro tema es si el contenido concreto de la misma es conforme o no con la Constitución.
- (60) S. MUÑOZ MACHADO, "La JTC sobre las potestades legislativas de las CCAA", cit. y L. SANCHEZ AGESTA, "Las primeras sentencias del Tribunal Constitucional", RDPub, n°83, 1981.
- (61) S. que resuelve el Recurso de inconstitucionalidad 40/1981 interpuesto contra la ley de Cataluña 6/1980, de 17 de diciembre, sobre "transferencia urgente y plena de las Diputaciones catalanas a la Generalidad" (B.O.E. núm. 193, de 13 de agosto de 1981).
- (62) B.O.E., núm. 49, de 26 de febrero de 1982. También STC 44/1982, de 8 de julio (B.O.E., núm. 185; 4-agosto-1982; fundam. jurídico 2).
- (63) El tema, sin embargo, merece alguna mayor atención, incidiendo especialmente en los problemas derivados de la concepción material de la legislación básica (Sobre este tema véase S. MUÑOZ MACHADO, "La JTC ante la potestad legislativa...", cit; T. R. FERNANDEZ, Las leyes orgánicas y el bloque..., op. cit; y L. SANCHEZ AGESTA, "Las primeras sentencias del TC", en, RDPub, n°83, 1981, en esp. pp. 379-380).
- a) En primer lugar se plantea el tema de la articulación de competencias a través de las denominadas "materias conexas" (STC del 13 de febrero de 1980, cit, sobre la LOECE), esto es, aquellas materias que no están reservadas a L.O., pero cuya inserción en la L.O. es posible, según el TC, por estar íntimamente vinculadas por su tema o como consecuencia de las exigencias de una política legislativa, a los temas principales que constituyen materia reservada a L.O. (L. SANCHEZ AGESTA, "Las primeras sentencias del TC" cit, p. 380). Es más, para el TC tales materias conexas gozan de igual protección que las materias propias de L.O., dado que -como señala MUÑOZ MACHADO- la regulación por L.O. de materias propias de ley ordinaria, estatal o de CA, supone la congelación del rango de esa regulación ("La JTC ante la potestad legislativa...", cit, p. 552), y, por tanto, su contenido no puede ser alterado por tales leyes ordinarias, susceptibles incluso de impugnación por invador el ámbito material de L.O. No obstante, este principio tiene dos importantes excepciones:

- 1°.- Que la propia L.O. desglose expresamente las materias conexas, en cuyo caso la regulación de éstas queda degradada y, en consecuencia, puede ser modificada por leyes ordinarias (estatales o de CA según el ámbito material de competencias).
- 2°.- Que la L.O. no haga esa declaración, pero el TC entienda que algunas de las materias reguladas por L.O. no están constitucionalmente reservadas a ésta y, por tanto, pueden ser objeto de leyes ordinarias.

El profesor SANCHEZ AGESTA pone un ejemplo de lo que esto significa ("Las primeras sentencias del TC", cit, p. 380). La propia LOECE regula la creación, clasificación y funcionamiento de centros experimentales, y el Tribunal considera que esa materia no corresponde a la ordenación general del sistema educativo y, por consecuencia, es materia "conexa", pero su contenido carece de la protección de las materias propias de L.O., por lo que "puede ser modificada por otra ley ordinaria o por una ley de las CA, no obstante estar contenida en la ley orgánica del Estatuto de Centros Docentes".

Ahora bien, si lo anterior se predica en términos generales de la relación L.O./ley ordinaria, el problema se nos presenta más delicado cuando esa ley ordinaria es una ley de CA, pues, evidentemente, la L.O. según lo que se ha dicho, podría regular materias que son "conexas" con las propias de la L.O., pero sometidas a la competencia de las CCAA. Este es el caso de la L.O.E.C.E., cuya disp. transitoria tercera considera a las materias que enumera como "conexas" a las de desarrollo normativo de los derechos fundamentales regulados por esa L.O., y, por tanto, no reservados expresamente a L.O. (esto es, al Estado), lo que supone que el propio legislador ha degradado el rango de su regulación en relación con esas materias conexas, abriendo, pues, esa regulación al legislador ordinario, en este caso al de las CCAA competentes en materia de enseñanza (S. MUÑOZ MACHADO, "La JTC ante la potestad legislativa...", cit, p. 552). La función del TC, sería según la Sentencia, comprobar si esa degradación de rango operada por la ley afecta realmente a materias conexas (operación constitucional) o, por el contrario, se refiere también a materias reservadas a L.O. (operación inconstitucional).

Pero tratándose de materias de competencias legislativas compartidas entre el Estado y la CA, ¿cómo se articula la competencia estatal de dictar la legislación básica y la de las CCAA de aprobar el desarrollo legislativo, con el criterio de las materias propias de L.O. y las conexas? La L.O.E.C.E. identifica ambos supuestos: competencia estatal/reserva de L.O. y competencia de desarrollo legislativo/materias conexas reguladas por la propia L.O. (S. MUÑOZ MACHADO, cit, p. 554). A tal conclusión se llega partiendo de la idea de que las competencias reconocidas constitucionalmente al Estado en materia educativa afectan necesari-

riamente al ejercicio de las libertades (arts. 139; 149.1.1ª; y 149.1.30ª) por lo que la competencia estatal coincide materialmente con la reserva de L.O. y lógicamente, las CCAA sólo pueden ejercer sus competencias de desarrollo legislativo sobre las materias conexas. Este punto es claro en la L.O.E.C.E., pues téngase en cuenta que simplemente enumeran las materias que, por no estar reservadas a L.O. pueden ser reguladas por las CCAA, pero no se refiere a las competencias de éstas sobre aquéllas. tema sobre el que se remite al Estatuto de autonomía ("por las CCAA en el ámbito de sus facultades y competencias determinadas por sus respectivos Estatutos de autonomía"); así pues, la L.O. E.C.E. deslinda las materias, pero no las facultades de las CCAA.

MUÑOZ MACHADO critica el modo de proceder del TC (cit, p. 555) al entender que esas dos técnicas no son intercambiables, pues "la STC resuelve si la L.O.E.C.E. es o no constitucional por haber entregado a las CCAA la regulación de aspectos materiales que, por estar reservados a L.O., no pueden ponerse a disposición del legislador regional; esto es, se sabe si las cesiones que la L.O. ha hecho son o no constitucionales; pero no se sabe si la L.O. ocupa parcelas que por ser de desarrollo legislativo pertenecen a la competencia de las CCAA, es decir si además de aquellas cesiones debería haber hecho otras, relativas a regulaciones incluídas en su propio texto, que cabe considerar no básicas o principales (desarrollo legislativo) y que, por tanto, corresponderían al legislador regional, aspecto clave pues también la L.O. sería inconstitucional en los aspectos en que hubiera usurpación de la competencia del legislador de la CA. De esa forma, continúa, "las competencias de las CCAA no serán todas las incluibles en el concepto de desarrollo legislativo (que es el ámbito que le conceden los Estatutos), sino sólo aquellas que la L.O. haya abierto a su disponibilidad, que, eventualmente, puede ser mucho más restringidas", esto es, "las competencias de las CCAA no son las que establecen los Estatutos, sino las que determina el legislador estatal cada vez que regula una materia, lo que no es exacto en términos constitucionales. Aquí ha intuído el TC la función que corresponde a la ley estatal, pero no ha sacado las consecuencias debidas...; llevada a sus últimas consecuencias, la doctrina de la Sentencia, puesto que no corrige los excesos del legislador estatal, podría llevar a que éste redujera cuantas veces quisiera el ámbito competencial reservado a las CCAA en sus Estatutos" (cit, p. 555).

Y este era precisamente uno de los planteamientos defendidos por los Magistrados RUBIO LLORENTE y AROZAMENA en sus Votos particulares a la Sentencia, estimando -como señala MUÑOZ MACHADO- que el juego reserva de L.O.-materia conexas lleva a resultados distintos que el de regulación básica-normativa de desarrollo, al considerar que esa tesis implica la ampliación de las competencias del Estado "mucho más allá de lo querido por la Constitución... pues acaba negándose la competencia de las CCAA allí donde no hay una expresa "atribución" de la L.O. que contiene la

regulación básica" (cit, p. 556). Esa atribución competencial es negada totalmente por los Votos discrepantes, frente a la tesis de la Sentencia que otorga a la ley estatal cierto carácter de norma atributiva de competencias a las CA (cit., p. 556). He aquí sus términos:

"La interpretación de la disposición adicional tercera de la L.O.E.C.E. como norma eficaz para atribuir a determinadas CCAA competencias en materia educativa, no es... adecuada a la Constitución por no corresponder al sistema de delimitación competencial previsto en ésta. Dentro del marco trazado por el art. 149, la competencia propia de las CCAA viene determinada por sus respectivos Estatutos, que sólo pueden ser modificados por el procedimiento que en ellos mismos se establezca (arts. 147.3 y 152.2 Constitución)".

Salvo en los casos del art. 150, "ninguna ley general, ni orgánica ni ordinaria (y a fortiori, ninguna ley particular) pueden modificar... las competencias así establecidas. Por eso, y respecto de las competencias relativas del Estado y de las CCAA, carecen de toda eficacia las normas atributivas o limitativas que las propias leyes orgánicas incorporen en su propio seno, sea directamente, sea mediante el procedimiento de establecer una distinción entre aquellos de sus preceptos que son propiamente orgánicos y aquellos otros que, aunque formando parte de las misma ley, no lo son. Una norma de este género sólo es eficaz en la medida en que sus previsiones coinciden con lo ya establecido y en esta misma medida sus previsiones son superfluas. Se trata, por tanto, de una mera declaración interpretativa, que ni vincula a los distintos poderes implicados ni, por supuesto, a este Tribunal...".

Estos Votos particulares sostienen, pues, que las competencias de las CCAA quedan definitivamente fijadas en los Estatutos y no admiten ulteriores precisiones por parte de leyes estatales. Tal planteamiento responde a las interpretaciones de primera hora, para las cuáles la combinación Constitución/Estatutos resolvía enteramente la distribución de competencias; pero tal interpretación quedó superada desde la aprobación de la L.O.T.C. que, con carácter general, operó una ampliación del "bloque de constitucionalidad" que "tiende a incluir en el proceso de distribución competencial todo tipo de normas con rango de ley" (T. R. FERNANDEZ Las Leyes Orgánicas y el bloque ..., op. cit, p. 106), giro interpretativo debido quizá a la "convicción, producida por la experiencia, de que (el) deslinde (competencial) no podía llegar a ultimarse del todo sobre la base del binomio Constitución-Estatutos, ni siquiera añadiendo a éste las leyes marco del artículo 150 de aquélla", y de ahí "la aceptación pacífica de la necesidad de acudir a las leyes ordinarias, y en general, a cualquier otra norma con rango de ley, para completar el deslinde competencial entre el Estado y las CCAA" (T.R. FERNANDEZ, " Las Leyes Orgánicas y el bloque ..., op. cit, pp. 106-107 y, en general, pp 97 ss.) en igual

sentido J.I. LOPEZ GONZALEZ en Comentarios al Estatuto Andaluz, op. cit, p. 77. En contra de este planteamiento y en línea con los Votos particulares aludidos, G. ARIÑO en La España de las Autonomías., op. cit, pp. 110 ss.).

Por eso, debe aceptarse como correcta la postura intermedia defendida por MUÑOZ MACHADO, para quien es posible una delimitación ulterior por leyes estatales de las competencias de las CCAA fijadas en los Estatutos. Una tal operación "no es de atribución, sino más bien de deslinde pero con eficacia definitiva por cuanto establece el alcance de la competencia regional por relación a la del Estado. No es que modifique las competencias de las CCAA, pero si las concreta. Y frente al voto discrepante entiende, además, que vinculan al legislador regional en cuanto a la operación delimitadora que concluyen" (cit, p. 556. El subrayado es mío). Para este administrativista es claro que, según la Constitución e incluso los Estatutos, "la operación de deslinde de competencias no se agota en las determinaciones estatutarias (al margen ahora de la aplicación del art. 150)", pues "en ocasiones, la Constitución remite la delimitación de competencias entre el Estado y las CCAA, no a los Estatutos, sino, antes que a ello, y en primer término a una ley estatal", p.e., en el art. 149.1.29ª (cit, p. 557). En ese caso, la función delimitadora de la ley estatal puede ser de gran amplitud y condiciona el contenido mismo del Estatuto. En otros supuestos, esa función tiene menor incidencia, pero es evidente; p.e. en materia de obras públicas, la competencia de las CCAA sólo alcanza a aquéllas que no hayan sido declaradas de interés general por una ley del Estado (art. 10.33 EV y 9.13 EC) (cit, p.557). El último supuesto es aquel en que la compartición opera atribuyendo al Estado la competencia sobre la legislación básica y a las CCAA el desarrollo legislativo. El ejercicio sucesivo de esas dos competencias supone que corresponde al Estado (Cortes) decidir lo que es o no básico en la regulación de una materia (como tiene expresamente declarado el TC en su S. de 28 de julio de 1981), lo que condiciona inevitablemente la extensión de las competencias de desarrollo legislativo que corresponden a la CA; es decir, el legislador estatal... (define) por esta vía, de hecho, las competencias que pertenecen a las CCAA", lo que puede dar lugar a abusos del Estado, constitucionalmente reprobables, como evidencia la experiencia del Derecho comparado (cit, p. 557).

Concluye MUÑOZ MACHADO que la necesidad de estas operaciones delimitadoras es invocada por las cláusulas "sin perjuicio de...", "de acuerdo con...", "en el marco de..." que abundan en los Estatutos y que "son una apelación al legislador estatal" (cit, p. 558) (Esa es, en efecto, la técnica utilizada por los Estatutos en materia de enseñanza; así, art. 16 EV o 15 EC). Al mismo tiempo, esa operación implica la concrección del ámbito de la competencia de la CA, que queda así vinculada por ella, salvo que obtenga, tras impugnarla, la nulidad por inconstitucionales de las disposiciones estatales; pues mientras tanto sería de aplicación la cláusula de primacía del Derecho estatal, prevista en el art. 149.3 de la Constitución.

- b) Junto a la forma analizada de articular las competencias compartidas, el TC se ha referido nuevamente al tema de la S. de 28 de julio de 1981, cit. En ella deja claramente constancia de que la competencia para deslindar lo básico de lo que es desarrollo y, por tanto, para delimitar las competencias legislativas del Estado y de las CCAA, corresponde a las Cortes, cuya decisión vincula a las CCAA de tal forma que éstas sólo podrán desarrollar legislativamente lo que aquéllas entiendan son bases o principios básicos, salvo que inipugnen ante el TC la ley estatal, y ésta sea anulada. Una vez más se manifiesta la función delimitadora de competencias de la ley estatal.

Pero la STS profundiza en el tema, abordando los problemas derivados del ejercicio de competencias por la CA cuando éstas no han sido fijadas en una ley básica estatal. Ello puede ocurrir en dos supuestos: cuando el legislador estatal no ha hecho uso de sus potestades, o cuando lo ha hecho pero dictando una ley general que regula, a la vez, los aspectos básicos y los de detalle. El planteamiento del TC es común en ambos casos y nos hemos referido a él con algún detalle (pp. 863^{ss}). Sin abordar aquí la hipótesis de inactividad legislativa del Estado (véase pp. 853^{ss}) y centrándonos en aquella en que las Cortes dictan una legislación general, hemos de recordar -como señala MUÑOZ MACHADO- que puede ser necesario durante algún tiempo, en tanto que el sistema autonómico no se generalice o el alcance de las competencias legislativas de las CCAA no sea idéntico en todas ellas (cit, p. 559).

Ya en el voto particular de RUBIO y AROZAMENA, antes aludido, se contemplaba la posibilidad de que la ley estatal regulara pormenorizadamente materias, incluso las que constitucional y estatutariamente competían a las CCAA debiendo afirmarse que la utilización de tal técnica no podía ser obstáculo para el ejercicio por las CCAA de sus competencias de desarrollo; de ahí que fuera necesario reconocerles "la facultad de discernir lo que es principal y lo que es de detalle en el texto estatal único y, en consecuencia, ejercer sus potestades legislativas respetando lo básico y sustituyendo las regulaciones de detalle contenidas en la ley del Estado" (S. MUÑOZ MACHADO, cit, p. 560). Esta idea de ha afianzado en la STC del 28 de julio de 1981, al dejara sentado que las CCAA pueden deducir racionalmente los principios básicos contenidos en la legislación estatal general, vigente en cada momento, interpretada conforme a la Constitución, desarrollándolos posteriormente y sustituyendo esa regulación a la estatal en esos aspectos de desarrollo.

Esta fórmula da, ciertamente, flexibilidad al sistema constitucional de distribución de competencias, permitiendo a las CCAA el pleno ejercicio de sus facultades legislativas, con independencia del legislador estatal, pero tiene el inconveniente de que altera los sujetos definidores de lo básico de la regulación y, en consecuencia, existe el evidente peligro de que cada CA inter-

prete de forma distinta la legislación estatal, de forma que sus criterios o principios básicos difieran según las CCAA. Los inconvenientes de una tal situación son obvios y no necesitan mayores comentarios, sin olvidar, como recuerda MUÑOZ MACHADO, que los criterios interpretativos de las CCAA, "aunque no de Derecho, terminan, según descubre la experiencia comparada, por imponerse de hecho al legislar estatal cuando decide hacer uso de sus potestades" (cit, p. 560). Y el único medio de evitar esos riesgos es una correcta actuación del legislador estatal definiendo expresamente los criterios o principios básicos, que habrán de ser tenidos en cuenta necesariamente por el legislador de la CA en su posterior desarrollo (En igual sentido, MUÑOZ MACHADO, cit, p. 560).

- (64) Esta es, como se ha visto, la posición doctrinal de algún autor (L. PRIETO), del TC y del proyecto de L.O.A.P.A. (art. 2º).
- (65) Esta podría ser una de las cuestiones en que la seguridad aconseja la apelación a las experiencias del Derecho comparado, frente al aventurismo (por utilizar las palabras de E. GARCIA DE ENTERRIA, "Estudio preliminar", cit, p. 11), pues los problemas de articulación de la legislación compartida se han planteado ya y han sido resueltos de distintas formas en otros Estados de estructura descentralizada.
- (66) L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit, p. 381. En cuanto a la consideración del TC de que la noción de "bases" no se identifica con las leyes marco reguladas por el art. 150.1 (S. 1/1982, de 28 de enero), entendemos que debe interpretarse en el sentido literal de sus términos; efectivamente, se trata de un supuesto distinto al de las "leyes marco reguladas por el art. 150.1", pero no del concepto general de ley marco, que parece perfectamente aplicable.
- (66) B.O.E., núm. 296; 10-diciembre-1982, fund. jurídico 5.
bis
- (67) Véase, infra, lo expuesto sobre "inactividad de las Cortes Generales" (pp. 988 ss) y supra, pp. 853 ss. y nota 136.
- (68) Lo que puede manifestarse en un capítulo de cada ley, como apuntaba L. PRIETO (G. PECES-BARBA, con la colaboración de, La Constitución española de 1978..., op. cit, p. 131).
- (69) Puede verse una sugestiva síntesis en L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político, op. cit, pp. 381-382, que seguimos en esta exposición.
- (70) Ibidem, p. 381.
- (71) En concreto, este autor recuerda que se mencionaba expresamente en la ley de 2 de agosto de 1957, autorizando al Presidente de la República para ratificar los tratados con el Mercado Común (art. 3º) (Sistema político..., op. cit, p. 381).
- (72) J. CHARPENTIER, "Cronique constitutionnelle française", ROPSP, año 74, 1958.

- (73) L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit, p. 382.
- (74) Ibidem.
- (75) Ibidem. En igual sentido T.R. FERNANDEZ, Curso..., op. cit, pp. 270 y 272-275.
- (76) L. SANCHEZ AGESTA, "Comentario al art. 2º...", cit, p. 104.
- (77) Debe tenerse en cuenta que todas las competencias legislativas de las regiones de estatuto ordinario son, cuando más, compartidas con el Estado, circunstancia que justifica el interés de los autores italianos por el tema, plasmada en una abundantísima bibliografía, con datos y soluciones de utilidad para el caso español. De todas formas, en un trabajo como el presente, no dedicado al sistema regional italiano, no es posible recoger exhaustivamente toda esa producción bibliográfica. Recordemos, no obstante, además de las obras generales, algún estudio monográfico: P. BARILE, "Parchi e riserve: la legge cornice", en el vol. col. Scritti in onore di Costantino Mortati: Aspetti e tendenze del diritto costituzionale, vol. II, Universidad de Roma, Giuffrè, Milán, 1979, vol. II, pp. 489 ss.; F. CUOCOLO, La legge cornice nei rapporti fra Stato e Regioni, Milán, 1967; T. MARTINES, Diritto costituzionale, Milán, 1970, pp. 710 ss.; C. MORTATI, Istituzioni di Diritto Pubblico, Padova, 1969, pp. 862 ss.; L. PALADIN, La potestà legislativa regionale, Padova, 1958; A. RUGGERI, "Ancora in tema di leggi statali e leggi regionali su matere di competenza ripartita", Rivista Trimestrale di diritto pubblico, XXVII, 1977; E. SILVESTRE, "Le legge-cornice", Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1970.
- (78) L. SANCHEZ AGESTA, "Comentario al art. 2º...", cit, p. 109. Corresponde a la Federación la aprobación de "planes-marco" a desarrollar por los Länder mediante planes de detalle. Puede verse una interesante exposición en L. PAREJO, "Las competencias constitucionales económicas en Alemania Federal", cit, pp. 214--215. La planificación-marco o básica encuentra su ámbito de aplicación en las denominadas "tareas comunitarias" o "tareas comunes" ("Gemeinschaftsanfgaben") (arts. 91.a y b Ley Bonn), esto es, tareas que, incumbiendo a los Länder, "fueren de importancia para la colectividad y se requiera la cooperación de la Federación" (art. 91.a.1), como son la ampliación y construcción de centros científicos de enseñanza superior, la mejora de la estructura económica regional y la mejora de las estructuras agrarias y de la protección de las costas. La concreción de las "tareas comunitarias" se hará por ley federal (art. 91.a.2), que contendrá los principios generales para su cumplimiento (art. 91.a.2) y el procedimiento y las instituciones destinadas a una planificación básica conjunta (art. 91.a.3). La inclusión de un proyecto en la planificación básica requiere la aprobación del Land en cuyo territorio dicho proyecto haya de llevarse a cabo (art. 91.a.3). En el caso de la construcción de centros universitarios y mejora de la estructura económica regional, la Federación sufragará la mitad de los gastos en cada Land, y en el tercer supuesto, son de cuenta de la Federación la mitad de los gastos como mínimo, fijándose la participación de los Länder de modo uniforme para todos ellos (art. 91.a.4).

El Gobierno Federal y el Consejo Federal (Bundesrat) serán informados de la ejecución de las tareas comunitarias siempre que lo exijan (art. 91.a.5).

La ley de Bonn permite también la colaboración de la Federación y los Länder mediante convenios en la planificación de la enseñanza y en la promoción de instituciones y proyectos de la investigación científica con alcance suprarregional, regulándose el reparto de los gastos en el convenio correspondiente (véase L. PAREJO, "Las competencias constitucionales económicas en Alemania Federal", cit, pp. 208 ss.).

La Doctrina ha puesto de manifiesto la trascendencia de estas "tareas comunitarias", introducidas en la reforma constitucional de 1969, para la consolidación del "federalismo cooperativo" (cfr. R. GROSS, "Kooperativer Federalismus und Grundgesetz", en *Deutschen Verwaltungsblatt*, 1969, pp. 94 ss; y H.P. SCHNEIDER, "El Estado federal cooperativo. (Problemas actuales del federalismo en la R.F.A)", *R.E.P.*, n°12, 1979, p. 59). H.P. SCHNEIDER cita el ejemplo de la enseñanza universitaria que, siendo competencia de los Länder, pero careciendo éstos de posibilidad de crear nuevas Facultades, siete de ellos han hecho uso de la "Comisión Mixta Federación-Länder para la planificación educativa", creada al amparo del art. 91.b de la Constitución, y así han nacido nuevas Facultades financiadas en un 50% por la Federación y en otro 50% por el Land (cit, p. 59).

- (79) Sobre este tema pueden verse los comentarios citados en la nota 3. de este capítulo.
- (80) El ejercicio de la competencia federal no se produce en los mismos términos que la competencia estatal prevista en nuestra Constitución, pues si ésta no se condiciona a ningún requisito, la ley de Bonn condiciona la competencia federal a que el asunto no pueda ser regulado satisfactoriamente por la legislación de los Länder; a que la regulación de un asunto por ley de Land pudiere afectar los intereses de otros Länder y los intereses generales; o cuando lo requiera el mantenimiento de la unidad jurídica o económica, especialmente el mantenimiento de condiciones de vida uniformes más allá del territorio de un Land (arts. 75.1/72.2). En la Constitución española éstos son criterios que justifican la atribución misma de la competencia (no sólo del ejercicio) al Estado.
- (81) L. SANCHEZ AGESTA, *Sistema político...*, op. cit, p. 383.
- (82) *Ibidem*, p. 384
- (83) El sistema de competencias compartidas a nivel de principios/desarrollo está presente también en otras Constituciones como la austríaca (art.12) o la suiza (arts. 24 bis y 37 bis).
- (84) Recogidos en L. SANCHEZ AGESTA, "Comentario al art. 2°...", cit, p. 104.
- (85) "La loi-cadre sur la construction et les principes democratiques", *Gazette du Palais*, 1957; cit, en L. SANCHEZ AGESTA, "Comentario al art. 2°...", cit, p. 104 .

- (86) "Cours de doctorat", París, 1955-1956, p. 219. Cit. en L. SANCHEZ AGESTA, "Comentario al art. 2º...", cit, p. 104.
- (87) L. SANCHEZ AGESTA, "Comentario al art. 2º...", cit, p. 104.
- (88) Curso..., op. cit, p. 272.
- (89) L. SANCHEZ AGESTA, "Comentario al art. 2º...", cit, p. 105.
- (90) T.R. FERNANDEZ, Curso..., op. cit, p. 273.
- (91) La expresión es de VILLAR PALASI, Apuntes de Derecho Administrativo, Parte General, Tomo 1, Madrid, 1977, pp. 371 ss.
- (92) J.L. VILLAR EZCURRA, "La eficacia territorial de las normas", R.E.D.A., nº26, 1980, p. 397.
- (93) Recogido en L.SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit, pp. 381-382.
- (94) Ibidem. p. 382.
- (95) E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit, p. 179; T.R. FERNANDEZ, Curso..., op. cit, pp. 272 ss; E. LINDE, "Ley y reglamento en la Constitución", en la obra col. Lecturas sobre la Constitución española, U.N.E.D., Madrid, 1978, I, p. 259; L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit, p. 382.
- (96) Como ha recordado el TC en su S. 1/1982, de 28 de enero, cit, clarificando su postura más inhibitoria expuesta en ocasiones anteriores (S. de 28 de julio de 1981, cit, II, 6). Es cierto que tanto las leyes de bases como las leyes marco del art. 149.1 son tipos legislativos de evidente analogía, en cuanto ambos constituyen el instrumento de colaboración legislativa entre dos órganos constitucionales. Por eso también en la ley de bases, el Parlamento estatal establece los "principios" y "criterios" que un órgano distinto al legislativo debe luego desarrollar (art. 82.4). Pero la técnica de las leyes de bases está constitucionalmente reservada para la colaboración normativa entre el Parlamento y el Gobierno estatales y su ejercicio se somete a una rigurosas condiciones procedimentales (art. 82 ss), en modo alguno trasladables a la hipótesis que nos ocupa. Distinguen claramente las leyes marco y las leyes de bases autores como T.R. FERNANDEZ, Curso..., op. cit, pp. 271 y 272; F. MODERNE-P. BON, Les autonomies régionales..., op. cit, p. 117; L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit, p. 379; L. VANDELLI, L'ordinamento..., op. cit, p. 323. Aunque muy débilmente, también E. ALVAREZ CONDE, para quien la ley marco es semejante a la ley de bases, pero de contenido más amplio (Las Comunidades Autónomas, op. cit, p. 179). F. GARRIDO FALLA parece identificar ambos tipos legislativos ("El desarrollo legislativo de las normas básicas y leyes marco estatales por las Comunidades Autónomas", R.A.P., nº94, enero-abril, 1981, p. 23).

- (97) Por ejemplo, L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit, p. 382.
- (98) E. ARGULLOL, "Los límites de la potestad legislativa...", cit, p. 251.
- (99) Las potestades legislativas..., op. cit, p. 93.
- (100) E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit, p. 179; T.R. FERNANDEZ, Curso..., op. cit, pp. 272; E. LINDE, "Ley y reglamento...", cit. p. 259.
- (101) L. PAREJO, La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional, op. cit, p. 107. Este planteamiento parece haber sido recogido por el TC en su sentencia de 28 de Enero de 1982, al declarar que las bases de ordenación del crédito deben contener entre otros extremos, las normas que "regulan aspectos fundamentales" de la actividad de los diferentes intermediarios financieros.
- (102) Ibidem, p. 108.
- (103) Ibidem.
- (103)^{bis} La misma opinión en J.L. FUERTES SUAREZ, El proyecto de Ley Orgánica..., op. cit, p. 20.
- (103)^{ter} Ibidem.
- (104) Curso..., op. cit, p. 272.
- (105) Ibidem.
- (106) J.A. ALONSO DE ANTONIO, "Las leyes marco...", cit, pp. 144 y 145.
- (107) Así, S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit, p. 93.
- (108) Edición de 1970, p. 1066.
- (109) El proyecto de L.O.A.P.A. ha añadido como contenido adicional de las "bases" estatales la posibilidad de reservar al Gobierno poderes reglamentarios y de ejecución "en aquellos aspectos que deban considerarse contenido básico de la regulación legal, por afectar a intereses generales de la Nación o exigir su tratamiento prescripciones uniformes" (art. 2º. 2). La idea está recogida del Informe y fue anteriormente defendida por uno de los miembros de la Comisión de Expertos sobre Autonomías; véase, supra, p. 416 y nota 33.
- (110) S. 71/1982, de 30 de noviembre (B.O.E. núm. 312; 29-diciembre-1982); fund. jurídico 6º, p. 17.
- (111) Edición de 1970, p. 483.
- (112) T.R. FERNANDEZ, "El sistema de distribución de competencias...", cit, pp. 35 ss; F. GARRIDO FALLA, "El desarrollo legislativo...", cit, p. 23; S. MUÑOZ MACHADO, "Las potestades legislativas", op. cit, p. 93 y 94.

- (113) Igual fórmula en la Constitución austríaca (Sentencia 2087/1.951, cit. en L. PAREJO, "Las competencias constitucionales económicas en Austria", en el vol. col. La distribución de las competencias económicas..., op. cit., p. 230).
- (114) STC de 28 de julio de 1.981, cit. (II. 5, párrafo, 7º in fine)m recordada expresamente en la STC 1/1.982, de 28 de enero (Fundamento 1º).
- (115) En igual sentido Informe, p. 49. De todas formas, los problemas que pudieran derivarse de la diferente inspiración ideológica mediante la colaboración o participación activa de las regiones en la elaboración de las leyes marco (L. SANCHEZ AGESTA, "Comentario al art. 2º...", cit., p. 108). Por lo demás, téngase en cuenta que a través de la potestad de establecer esas "bases", las Cortes interpretan el texto constitucional, lo que está vedado al legislador de la CA (S. MUÑOZ MACHADO, "Las competencias de carácter económico...", cit., p. 352; y A. RUGGERI, Gerarchia, competenza, qualita nel sistema costituzionale delle fonti normativa", Ciuffre, Milán, 1.977, pp. 240 ss).
- (116) Véase, supra, pp.853ss y nota 136.
- (117) Véase, infra, pp.998 ss, a propósito de la inactividad de las Cortes Generales.
- (118) Este parece ser el planteamiento seguido por la L.O.E.C.E. y aceptado por el TC, basado en la idea de que las competencias que la Constitución reconoce al Estado en materia educativa afectan necesariamente al ejercicio de las libertades fundamentales (arts. 139 y 149.1.1º y 30º); esto es, el ámbito competencial del Estado coincide con el ámbito material reservado por el art. 81.1 a la ley orgánica. Véase, S. MUÑOZ MACHADO, "La JTC sobre las potestades legislativas de las CCAA", cit., p. 554, y, supra, nota 136.
- (119) Sobre este punto F. MODERNE-P. BON, Les autonomies régionales..., op. cit., p. 119.
- (120) L. SANCHEZ AGESTA, "Comentario al art. 2º...", cit., p. 104.
- (121) J. L. VILLAR EZCURRA, "La eficacia territorial de las normas", cit., p. 398.
- (122) Cursus..., op., cit., p. 273.
- (123) Ibidem, p. 274. Expresamente acoge este criterio el TC (S. de 13 de febrero de 1.981, cit.). Véase, supra, pp.874.
- (124) J. L. VILLAR EZCURRA, "La eficacia territorial de las normas", cit., p. 397.
- (125) J. A. ALFONSO DE ANTONIO, "Las leyes marco...", cit., 146. Se utiliza la terminología empleada por VILLAR EZCURRA ("La eficacia territorial de las normas...", cit., p. 387).

- (126) S. MUÑOZ MACHADO, "La JTC sobre las potestades legislativas de las CCAA", cit, p. 559.
- (127) El sistema es, en realidad, el de la L.O.E.C.E. Observéese que aplicando el criterio del "grupo normativo", éste estaría aquí formado por los principios básicos y la ley estatal que los desarrolla.
- (128) En sentido análogo J. RAMALLO, "Incidencia de la Constitución española...", cit, p. 104.
- (129) Como ha declarado el TC (S. de 13 de febrero de 1981, cit). Véase, supra, pp. 31-32.
- (130) J.A. ALONSO DE ANTONIO, "Las leyes marco...", cit, p. 146.
- (131) Concretamente en la ya citada S.1/1982, de 28 de enero se afirma:
- "el hecho de que en una materia determinada la Constitución sólo atribuya al Estado la fijación de sus bases no significa, en modo alguno, que a una Comunidad determinada le corresponda ya, sin más la regulación de todo lo que no sea básico, pues a cada Comunidad sólo le corresponderán aquellas competencias que haya asumido en su Estatuto, perteneciendo las demás al Estado, tal como dispone, en términos inequívocos, el 149.3 de la Constitución" (fundamento primero).
- En el mismo sentido S 44/1982, de 8 de julio (B.O.E. núm. 185; 4-agosto-1982; fund. jur. 2, p. 9).
- (132) J.A. ALONSO DE ANTONIO, "Las leyes marco...", cit, pp. 146-148; y también, infra, pp. 985 ss.
- (133) R. ENTRENA, Comentarios..., op. cit, p. 1619; F. GARRIDO FALLA, "El desarrollo legislativo...", cit, p. 25; J. RAMALLO, "Incidencia de la Constitución española...", cit, p. 104; J. SALAS, "Los poderes normativos...", cit; L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit, pp. 381 ss.; y en general todos los autores.
- (134) R. ENTRENA, Comentarios..., op. cit, p. 1619.
- (135) R. ENTRENA, Comentarios..., op. cit, p. 1619, y F. GARRIDO FALLA, "El desarrollo legislativo...", cit, p. 26.
- (136) No faltaron constituyentes para quienes las normas de las CCAA tendrían valor de legislación delegada o de norma reglamentaria (Cfr. MARTIN TOVAL, D.S.C., n°90, de 16-junio-1978).
- (137) Arts. 11, 18.1 y 2.a EV; arts. 10, 16, 17.1 y 2.a EC; arts. 28, 33.1 y 2 EG; arts. 15, 16, 20.1 y 2.a EA; arts. 11 EAs; art. 23 ECan.
- (138) "En el respeto de (las) condiciones básicas, ..., las CCAA podrán legislar libremente".

- (139) En igual sentido R. ENTRENA, Comentarios..., op. cit, p. 1619.
- (140) Sobre este tema, véase J.A. ALONSO DE ANTONIO, "Las leyes marco...", cit, pp. 148 y 149, e infra, pp. 988-989.
- (141) Como dice S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit, p. 96.
- (142) A. PADILLA, "La organización regional italiana", en Revista de Estudios Sociales, nº23-24, 1979-1980, pp. 53 ss; S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit, pp. 94 ss; L. PALADIN, Diritto Regionale, op. cit, pp. 86 ss.
- (143) La misma fórmula estuvo vigente en la Constitución austríaca hasta 1974, pero desde esa fecha la condición fue suprimida, en el sentido de permitir al legislador del Land la facultad de legislar libremente en la materia si el federal no hace uso de su potestad normativa para fijar los principios, hasta que esa ley especial se dicte, en cuyo caso y en el plazo que esa ley señale, las leyes del Land deben adaptarse a ésta (L. PAREJO, "Las competencias constitucionales económicas en Austria", cit, p. 230).
- (144) T.R. FERNANDEZ, Curso..., op. cit, p. 275; S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit, p. 97; L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político, op. cit. Como se ha señalado, la solución austríaca es aún más amplia, pues permite en ese período transitorio al legislador del Land que legisla libremente, lo que de hecho supone convertir esas competencias legislativas compartidas en competencias concurrentes, al modo de la República Federal Alemana.
- (145) A. PADILLA, "La organización regional italiana", cit, p. 54.
- (146) Sobre este tema S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit, p. 97, y L. SANCHEZ AGESTA, Curso de Doctorado sobre "La distribución territorial del poder", cit.
- (147) S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit, p. 97.
- (148) L. SANCHEZ AGESTA, Curso de Doctorado sobre "La distribución territorial del poder", cit.
- (149) T.R. FERNANDEZ, Curso..., op. cit, p. 275.
- (150) T.R. FERNANDEZ señala, por ejemplo, la insuficiencia de la iniciativa legislativa que la Constitución reconoce a las CCAA (Curso..., op. cit, p. 275).
- (151) E. ARGULLOL, "Los límites de la potestad legislativa...", cit, pp. 248-249; S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit, p. 98, y Derecho Público..., op. cit, I, pp. 427-430; T. R. FERNANDEZ, Curso..., op. cit, p. 275; J. SALAS, "Los poderes normativos...", cit, p. 37; L.

SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit, p. 383.

- (152) Texto citado en S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit, p. 99.
- (153) "Clara y razonable", al decir de J. SALAS, "Los poderes normativos...", cit, p. 37.
- (154) J. SALAS, al comentar el EC, dice que la fórmula adoptada es "de ambigua y defectuosa redacción, discutible desde un punto de vista técnico, difícilmente inteligible en una primera lectura" ("Los poderes normativos...", cit, pp. 38-39).
- (155) El tema era ignorado en el proyecto elaborado por la Asamblea de Parlamentarios Vascos y la fórmula fue introducida en el acuerdo Comisión Constitucional del Congreso/Asamblea de Parlamentarios. El sistema de esta disposición transitoria del EV es considerada en el Informe como el modelo a seguir (p. 51).
- (156) R. ENTRENA, Comentarios..., op. cit, p. 1620.
- (157) No se entiende cómo después de negar la posibilidad de que las CCAA produzcan normas "con rango de ley" mientras no se dicte la legislación estatal, habla ahora del "desarrollo legislativo".
- (158) O, como señala VANDELLI, esas premisas pueden interpretarse como que en fase transitoria, la legislación compartida resulta legislación meramente actuativa e integrativa, al modo de la que reconoce a las regiones de Estatuto ordinario el art. 117, últ. párrafo de la Constitución italiana (L'ordinamento..., op. cit, p. 333).
- (159) J. SALAS, "Los poderes normativos...", cit, pp. 38-39. Su interpretación sería aplicable a los Estatutos que adoptan la misma fórmula que el EC.
- (160) Véase, supra, nota, 158.
- (161) L. VANDELLI, L'ordinamento..., op. cit, p. 334.
- (162) Para el EA lo recoge A. PEREZ MORENO, en Comentarios al Estatuto de Andalucía, op. cit, p. 65.
- (163) Véase, supra, p. 247.
- (164) Pudiera citarse como ejemplo los montes o las minas, sectores sobre los que la Constitución otorga al Estado competencia para dictar la legislación básica o las bases (art. 149.1.23º y 25º), pero no vinculados directamente con el fundamento de legitimidad del poder político que emana de la Constitución.
- (165) Piénsese en el sector de las Entidades locales, cuya autonomía y órganos de Gobierno configura la Constitución (arts. 137, 140 y 141).

- (166) El argumento es reiterado en las S. 1/1982, de 28 de enero, cit; y 57/1982, del 27 de julio (B.O.E. núm. 197, 18-agosto-1982).
- (167) Esta Sentencia establece a continuación las bases que pueden deducirse de la vigente legislación sobre régimen local (II.7).
- (168) Así S. 44/1982, de 8 de julio (B.O.E. núm. 185; 4-agosto-1982) (radio-televisión); S. 58/1982, de 27 de julio (B.O.E. núm. 197; 18-agosto-1982); 54/1982, de 22 de julio (B.O.E. núm. 197; 18-agosto-1982) (funcionarios); 57/1982, de 27 de julio (B.O.E. núm. 197, 18-agosto-1982) (función pública); 64/1982, de 4 de noviembre (B.O.E. núm. 296, 10-diciembre-1982); 69/1982, de 23 de noviembre (B.O.E. núm. 296; 10-diciembre-1982).
- (169) Lo que no parece dudoso, pues si la Constitución concreta en estos casos la competencia del Estado en establecer las bases, normas básicas o legislación básica, mientras en otros le atribuye, sin más, la legislación, toda la legislación, no parece correcto imponer esta distinción en perjuicio de las CCAA, cuyo derecho a la autonomía está garantizado constitucionalmente, y no puede menoscabarse precisamente por una actuación estatal poco respetuosa con la Constitución.
- (170) Informe, p. 51
- (171) Esta posición estricta es defendida por E. ARGULLOL (" Los límites de la potestad legislativa...", cit, p. 250).
- (172) L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit, p. 383.
- (173) Como ocurre en el sistema austriaco.
- (174) Solución que apunta S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit, p. 100.
- (175) Véase el tema, a propósito del art. 150, en mi artículo "Las leyes marco...", cit, pp. 149 ss.
- (176) Ibidem, p. 149, e infra, pp. 988-991.
- (177) T.R. FERNANDEZ, Curso..., op. cit, p. 273.
- (178) No parece, en principio, constitucionalmente aceptable el planteamiento seguido en otros ordenamientos para resolver el problema. Así, la Constitución austriaca (art. 15.6) establece que las leyes de principios pueden fijar un plazo (de seis meses a un año) para que los Länder dicten las leyes de desarrollo, transcurrido el cuál sin haberlo hecho, queda automáticamente transferida a la Federación esa facultad de desarrollo legislativo.
- (179) E. ARGULLOL, "Los límites de la potestad legislativa...", cit, p. 250; T.R. FERNANDEZ, Curso..., op. cit, p. 274; L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit, p. 383.

- (180) T.R. FERNANDEZ, Curso..., op. cit, p. 274.
- (181) Véase, supra, p. 311.
- (182) Véase, supra, p. 311.
- (183) STC 1/1982, de 28 de enero, cit. Fundamento primero.
- (184) Arts. 20.6 EV; 25.1 EC; 37.1 EG; 9 EA; 15.1 EAs; 32.1 ECant.
- (185) La cuestión no ofrece duda y en ese sentido se han pronunciado ya expresamente el TC (S, de 28 de julio de 1981, cit) y la Doctrina; así, T.R. FERNANDEZ, "El sistema de distribución de competencias...", cit, pp. 35 ss; F. GARRIDO FALLA, "El desarrollo legislativo...", cit, pp. 25 y 26; S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit, p. 93.
- (186) En ese sentido, STC 54/1982 de 22 de julio (B.O.E. ním. 197; 18- agosto-1982). Cfr. notas 167 y 168.
- (187) Véase, en general, A. SERRANO DE TRIANA, "Problemas de la legislación compartida: La Ley y el Reglamento de las Comunidades Autónomas", R.E.D.A., n°24, 1980, pp. 97 ss; y J.L. VILLAR EZCURRA, "La eficacia territorial de las normas...", cit, pp. 399 ss.
- (188) La superioridad de la ley estatal es explicada mediante el principio de jerarquía por G. ARIÑO ("El Estado de las autonomías: realidad política.", cit, p. 110), y F. GARRIDO FALLA ("El desarrollo legislativo...", cit, p. 19).
- (189) En igual sentido, F. GARRIDO FALLA, "El desarrollo legislativo...", cit, p. 26; A. SERRANO DE TRIANA, "Problemas de la legislación compartida...", cit, p. 108; J.L. VILLAR EZCURRA, "La eficacia territorial de las normas", cit, p. 396. F. GARRIDO FALLA niega que pueda impugnarse la ley de la CA por la vía de los conflictos de competencia entre el Estado y las CCAA (al amparo del art. 161.1.c), porque en rigor las leyes de desarrollo se dictan en materia para la que la CA es competente, "sólo que ateniéndose a las bases establecidas en la ley estatal" (cit, p. 25); aparte de que este criterio parece confundir en alguna medida competencia material y formal o funcional, el tema es irrelevante si se tiene en cuenta que cuando "la competencia controvertida hubiera sido atribuída por una ley o norma con rango de ley el conflicto de competencias se tramitará desde su inicio... en la forma prevista para el recurso de la inconstitucionalidad" (art. 67 L.O.T.C.). Por lo demás, este método es, para GARRIDO FALLA, el mismo que se utiliza para impugnar por inconstitucional una ley ordinaria que se oponga a lo dispuesto en una ley orgánica (infracción del art. 81 de la Constitución) o como ilegal una O.M. que infrinja lo establecido en un Decreto (arts. 83.2 LJCA/23.2 LRJAE), además de, en ambos casos suponer una infracción del art. 9.3 de la Constitución, que declara el principio de jerarquía normativa (Cit, p. 26),

El criterio de la inconstitucionalidad está recogido en la Constitución austríaca (art. 12), como ha reiterado la propia jurisprudencia constitucional (Sentencias 2087/1951 y 3340/1951), siendo inconstitucional la ley de desarrollo que contradiga la legislación principal según el art. 15.6 de la Constitución ("dentro del marco...").

- (190) J.A. ALONSO DE ANTONIO, "Las leyes marco...", cit, p. 153.
- (191) S. MUÑOZ MACHADO, "La JTC sobre las potestades legislativas de las CCAA", cit, pp. 558 y 561-562. En igual sentido G. ARIÑO, "El Estado de las autonomías: realidad política...", cit, p. 110.
- (192) Frente a lo afirmado por el voto particular de algunos Magistrados a la STC de 13 de febrero de 1981, cit. Véase, supra, nota 63.
- (193) Pero también otros preceptos, como los arts. 62 o 63, que permiten impugnar disposiciones y resoluciones de una CA que no respeten "el orden de competencias" establecido no sólo en la Constitución y en los E. de autonomía, sino también "en las leyes orgánicas correspondientes" o "en las leyes correspondientes", respectivamente; así como el art. 69.2 que se refiere como normas "que delimiten los ámbitos de competencia del Estado y de las Comunidades Autónomas" a los "preceptos constitucionales", "Estatutos de Autonomía" y "leyes orgánicas u ordinarias que delimiten los ámbitos de competencia del Estado y de las Comunidades Autónomas".
- (194) J.A. ALONSO DE ANTONIO, "Las leyes marco...", cit, p. 154. Por eso señala con acierto SANCHEZ AGESTA que la contradicción con las leyes citadas en el art. 28.1 LOTC (entre las que se encuentran las leyes marco del art. 149.1) no justifica directamente un recurso de inconstitucionalidad, pero deben tenerse en cuenta al apreciar la conformidad o discordancia con la Constitución de la norma de la CA ('Sistema político..., op. cit, p. 381). Las leyes marco estatales servirían, así, de parámetro para comprobar la constitucionalidad o no de la ley de la CA, como también pone de manifiesto J.A. ORTEGA DIAZ-AMBRONA, "La primacía de la Constitución en el ordenamiento jurídico", en la obra col. El Tribunal Constitucional, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981, III, pp. 2692-2693.
- (195) Debe advertirse que la LOTC ha ampliado "el bloque de constitucionalidad". o. para ser más precisos, le ha concretado. Por eso debe estimarse como correcta "la inclusión en el mismo de las leyes ordinarias, llámense horizontales, sectoriales o de cualquier otro modo, desde el momento en que una mayor profundización en el análisis del texto constitucional ha puesto de manifiesto la falacia de la presentación como exclusivas de competencias que en realidad el propio texto fundamental en su conjunto obliga a considerar como concurrentes, falacia que los primeros Estatutos de autonomía contribuyeron a exacerbar" (T.R. FERNANDEZ, Las leyes orgánicas y el bloque de la constitucionalidad, op. cit, pp. 119-120). Véase la crítica de esta fórmula en G. ARIÑO, "La España de las autonomías: realidad política...", cit, p. 112.
- (196) Por eso debe matizarse la afirmación de GARRIDO FALLA en el sentido de que el conflicto entre ley estatal y la autonómica puede determinar la declaración de inconstitucionalidad de esta última ("El desarrollo legislativo...", cit, p. 19).
- (197) La cuestión es evidente y se han referido a ella expresamente en igual

- sentido autores como R. ENTRENA, *Comentarios...*, op. cit, p. 1619; F. GARRIDO FALLA, "El desarrollo legislativo...", cit, p. 25, y S. MUÑOZ MACHADO, *Las potestades legislativas...*, op. cit, p. 100.
- (198) J.A. ALONSO DE ANTONIO, "Las leyes marco...", cit, p. 155.
- (199) *Ibidem*, pp. 156-157; e, *infra*, pp. 998-1000.
- (200) Ya se dijo que el supuesto de "condiciones básicas" o "normas básicas" también podría equipararse, pero no necesariamente, pues al no referirse expresamente al carácter legislativo de las normas, incluiría incluso las reglamentarias si la materia de que se trate no constituye reserva de ley. Por eso la identificación que hace el proyecto de L.O.A.P.A. de todos los supuestos (art. 2º) debiera matizarse.
- (201) Según E. ARGULLOL, las leyes comunitarias "derogan" las normas legislativas estatales, excepto las bases ("Los límites de las potestades legislativas...", cit, p. 250). Pero parece que la posición del TC en sentido del texto es clara, como afirma S. MUÑOZ MACHADO, "La JTC sobre las potestades legislativas de las CCAA...", cit, pp. 561-562; y L. SANCHEZ AGESTA, *Sistema político...*, op. cit, p. 383. Es de la misma opinión I. DE OTTO, "Prevalencia del derecho estatal sobre el derecho regional", cit, p.
- (202) L. COSCULLUELA, "La determinación constitucional de las competencias...", cit, pp. 29-30; R. MAIZ SUAREZ, "La regulación constitucional del poder legislativo...", cit, p. 43; L. ORTEGA ALVAREZ, "El reparto de competencias económicas entre Estado y regiones en Italia", en el vol col. *La distribución de las competencias económicas...*, op. cit, pp.
- (203) F. GARRIDO FALLA, "El desarrollo legislativo...", cit. p. 19; M. GERPE "Las Comunidades Autónomas...", cit, p. 317; R. MARTIN VILLA, "La democracia y el Estado de las Autonomías", *Decada*, nº1, diciembre, 1980, p. 16; S. MUÑOZ MACHADO, *Las potestades legislativas...*, op. cit, p. 93; J. HORTALA ARAU, "El Estatuto de Cataluña de 1979...", cit, p. 435; F. MODERNE-P. BON, *Les autonomies régionales...*, op. cit, pp. 114 ss. O la curiosa fórmula de G. ARIÑO, que habla de materias compartidas sobre las que se proyectan competencias concurrentes ("El Estado de las Autonomías: realidad política...", cit, p. 34.
- (204) J. LEGUINA, "Las Comunidades Autónomas", cit, p. 775; J.I. LOPEZ GONZALEZ, en *Comentarios al Estatuto de Andalucía*, op. cit, p. 77.
- (205) E. GARCIA DE ENTERRIA, "Estudio preliminar", cit, p. 24; e *Informe*, pp. 45 ss. Aunque no dicen nada expresamente, los Acuerdos autonómicos parecen dar un tratamiento jurídico uniforme a todos los supuestos de colaboración entre el Estado y las CCAA previstos en el art. 149.1 criterio incorporado al proyecto de L.O.A.P.A. (art. 4º). por cierto con unas consecuencias de dudoso recibo como ha puesto de manifiesto I. SANCHEZ AGESTA, en su *Dictamen sobre la L.O.A.P.A.*, cit, pp. 49 ss.
- (206) C. MARTINEZ ESTERUELAS, *Estudios jurídicos...*, op. cit, pp. 45-60; S.

MUÑOZ MACHADO, "Las competencias en materia económica...", cit, p. 340; L. VANDELLI, l'ordinamento..., op. cit, pp. 278 y 320 y ss.

(207) Sistema político..., op. cit, p. 374.

(208) Distinguen claramente esos dos tipos de legislación autores como A. BLASCO, "Sobre el concepto de competencias exclusivas", p. 315; A. COLOMER-M. MARTINEZ SOSPEDRA, "Competencias regionales y su distribución en el marco constitucional", cit, p. 542; M. MARTINEZ SOSPEDRA, Aproximación al Derecho constitucional español..., op. cit, pp. 104-105; J.L. MEILAN, "El Estatuto de Autonomía para Galicia", cit, pp. 547-548; L. PAREJO, La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional, op. cit. y "Las competencias constitucionales en Alemania Federal", cit; L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit, p. 374; J. TORNOS, "Las competencias de la Generalitat...", cit, p. 71. Y en el contenido los autores citados en nota 275

(209) Ese es el concepto presente en A. BLASCO, "sobre el concepto de competencias exclusivas", cit, p. 315; A. COLOMER-M. MARTINEZ SOSPEDRA. "Competencias regionales y su distribución en el marco constitucional", cit, p. 542; C. MARTINEZ ESTERUELAS y otros, Estudios jurídicos..., op. cit, p. 46; M. MARTINEZ SOSPEDRA, Aproximación al Derecho Constitucional español..., op. cit, pp. 104-105; S. MUÑOZ MACHADO, "Las competencias en materia económica...", cit, p. 340; L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit, p. 374; J. TORNOS, "Las competencias de la Generalitat...", cit, p. 71.

(210) Por eso no puede aceptarse la tesis de J.L. MEILAN, que si bien parece distinguir entre competencias concurrentes y compartidas, no acierta luego a precisar su contenido y menos aún en la calificación como unas u otras de las competencias previstas en el EG. Así, tras señalar correctamente como tipo de competencias compartidas las centradas en la articulación bases estatales/desarrollo legislativo por las CCAA, entiende por competencias concurrentes las "que se ejercen de modo exclusivo por la CA y por el Estado sobre unas mismas materias y que exigen obviamente una delimitación de cuál es el ámbito en el cuál una y otro ejercen con exclusividad sus respectivas competencias. Son aquellas en las que de una u otra manera el Estatuto reconoce que es competencia exclusiva de una CA una determinada materia 'sin perjuicio' de la que corresponde al Estado en virtud del precepto constitucional pertinente" ("El Estatuto de Autonomía para Galicia", cit, p. 547). Por de pronto esa afirmación habría de matizarse, pues la cláusula "sin perjuicio" abre ciertamente la intervención del Estado, pero el tipo concreto de la competencia vendrá dado justamente por las facultades que otorgue al Estado "el precepto constitucional pertinente", lo que olvida este autor. Y así cita como ejemplo de legislación concurrente la referente a montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias (ibidem, p. 548), materias sobre las que la Constitución atribuye al Estado competencia para dictar la legislación básica (art. 149.1.23°); y por lo tanto las CCAA sólo pueden ejercer competencias de desarrollo legislativo. Para decirlo de una vez, se trata de un claro ejemplo de competencias legislativas compartidas (no concurrentes) en el concepto común de la

Doctrina, que parecía con anterioridad aceptar el propio MEILAN.

- (211) Estando también presentes, aunque de modo diverso, en el norteamericano. Sobre el tema véase L. ORTEGA ALVAREZ, "La división de competencias económicas en los Estados Unidos", en el vol. col. La distribución de las competencias económicas..., op. cit, pp. 35-86; L. PAREJO, La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional, op. cit, p. 38; Deil S. WRIGHT, "Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América: una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el Gobierno nacional, estatal y local", R.E.P., n°6, 1978, pp. 5 ss.
- (212) Como señala L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit, p. 374.
- (213) Sobre la distribución de competencias en la R.F.A. y el federalismo cooperativo, pueden verse los autores citados en la nota 3 del presente capítulo. También, J.J. FERREIRO LAPATZA, "El reparto de las competencias financieras en la R.F.A.", D.A., n°181, 1979, pp. 41-86; Dieter NOHLEN, "Sistema federal y sistema de partidos políticos: algunas anotaciones sobre el desarrollo del federalismo en la República Federal de Alemania", R.E.P., n°4, 1978, pp. 149 ss.
- (214) L. PAREJO, La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional, op. cit, p. 41.
- (215) Todos los preceptos de la Ley de Bonn se citan por la traducción publicada por el Departamento de Prensa e Información del Gobierno Federal Alemán, 1971.
- (216) Por utilizar la terminología de L. PAREJO (La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional, op. cit, p. 43). Ese apoderamiento, inicialmente reducido, se ha ido ampliando progresivamente, concretamente en 24 de las 34 modificaciones constitucionales realizadas desde el nacimiento de la Ley Fundamental (H.P. SCHNEIDER, "El Estado federal cooperativo...", cit, p. 51).
- (217) Recuérdese, en ese sentido, la potencialidad expansiva del art. 1, sección 8°, 18 de la Constitución norteamericana y su interpretación centralizadora por el TS (L. SANCHEZ AGESTA, Curso de Derecho Constitucional Comparado, op. cit, pp. 185-188).
- (218) "...los Länder tienen la facultad de legislar únicamente en el caso y en la medida en que una ley federal les autorice expresamente para ello" (art. 71).
- (219) Véase, supra, nota 77.
- (220) Lo que sucede en los casos de los arts. 87 a 89 en que la ejecución corresponde a la Federación, aunque también puede delegarla a los Länder (arts. 87.d; 90.2 etc).
- (221) Véase, por ejemplo, L. PAREJO, "Las competencias constitucionales económicas en Alemania Federal", cit, pp. 155-157.

- (222) Ibidem, pp. 149 ss.
- (223) Piénsese que en la mayoría de materias enumeradas es fácilmente apreciable una (o todas) de estas condiciones, especialmente la de unidad jurídica y económica.
- (224) Cit, en L. PAREJO, "Las competencias constitucionales económicas en Alemania Federal", cit, p. 154.
- (225) Asuntos Exteriores, Defensa y protección civil; nacionalidad federal; régimen de pasaporte, inmigración y emigración; régimen monetario y sistema de pesas y medidas; Banco monetario y emisor federal (art. 88); la unidad aduanera y comercial, incluyendo tratados de comercio y navegación y policía de aduanas y fronteras; ferrocarriles federales y navegación aérea; correos y telecomunicaciones; régimen jurídico de los funcionarios públicos federales; derechos de propiedad industrial; derechos de autor y edición; cooperación con los Lánders en materia de policía criminal y defensa de la Constitución, que alcanza la intervención militar de la Federación en un Land, por decisión del Gobierno Federal (art. 87.a.4); la creación de un servicio federal de policía criminal y la lucha internacional contra la delincuencia; y la Estadística para fines de la Federación. (art. 73).
- (226) Por razón de naturaleza de la materia o de la relación con una competencia expresa. Véase L. PAREJO, "Las competencias constitucionales económicas en Alemania Federal", cit, pp. 165-166.
- (227) Es decir, un sistema de financiación federal de actividades estatales o locales, o distribución por la Federación a los Estados de fondos propios por vía de subvenciones y empréstitos (L. PAREJO, "Las competencias constitucionales económicas en Alemania Federal", cit, pp. 166-167).
- (228) La obligación es también recíproca. Véase L. PAREJO, "Las competencias constitucionales económicas en Alemania Federal", cit, pp. 167 a 171; e infra, pp. 1208 ss.
- (229) Marginales o residuales, dice L. PAREJO ("Las competencias constitucionales económicas en Alemania Federal", cit, p. 157). Por eso señala H. P. SCHNEIDER: "Aunque la Constitución ha previsto una cierta contigüidad de las leyes federales y de los estados en las formas de leyes de bases y leyes concurrentes, tal condición se ha vuelto hace tiempo una ilusión. En todos estos terrenos quien ha adoptado regulaciones globales ha sido el legislador federal, no el legislador del estado federado. La cuestión aparece aún más patente, cuando se echa una ojeada sobre la legislación de los estados. En contraste con el Derecho federal, aquélla se ha reducido hasta el mínimo. Ello se muestra no sólo por el escaso número de leyes estatales actuales, sino sobre todo por sus objetos. Su contenido se agota principalmente en la regulación de detalles que ha dejado pendientes el legislador federal o en reglamentos de aplicación a que dan motivo las leyes federales. Para una creación de derecho auténticamente propia quedan solamente las conocidas materias reservadas a los estados, es decir, los ámbitos de la cultura, el

- derecho policial y comunal, y el derecho administrativo interno, excepción hecha de las regulaciones federales que toman siempre un volumen mucho mayor" ("El Estado federal cooperativo...", cit, p. 53).
- (230) Y reconoce la Doctrina. Por todos, H.P. SCHNEIDER, "El Estado federal cooperativo...", cit, p. 54).
- (231) *Der unitarische Bundesstaat*, Karlsruhe, 1962.
- (232) H.P. SCHNEIDER, "El Estado federal cooperativo...", cit, pp. 54 ss. En particular véase el comentario de este autor sobre el Consejo Federal (*Ibíd*em, pp. 55-58).
- (233) Como ha reconocido ya el TC, (S. 6/1982, de 22 de febrero) a pesar de los calificativos de competencia plena que algún E. atribuye en esta materia a la CA respectiva; así los arts. 15 EC y 31 EC.
- (234) Téngase en cuenta los problemas prácticos que se plantean en España como consecuencia del principio de voluntariedad, que puede suponer la existencia de CCAA con distintas competencias. Una situación así no es previsible cuando -como ocurre en la Constitución italiana- existe un conjunto de competencias idéntico para todas las regiones de Estatuto ordinario.
- (235) La L.O.E.C.E. Véase, *supra*, pp. 826-827, y nota 63.
- (236) Así A. BLASCO, "Sobre el concepto de competencias exclusivas", cit, p. 315; F. GARRIDO FALLA, "El desarrollo legislativo...", cit, p. 19; M. MARTINEZ SOSPEDRA, *Aproximación al Derecho Constitucional español...*, op. cit, p. 105; J. TORNOS, "Las competencias de la Generalitat...", cit, p. 71. Igualmente L. VANDELLI que habla de la peculiaridad de la cultura, como materia abierta a la iniciativa estatal y a la regional, dado su carácter indivisible entre instancias centrales y regionales (*L'ordinamento...*, op. cit, p. 285).
- (237) En general, M. GOMEZ GARCIA. "La cultura y los pueblos de España. Notas sobre cultura, Constitución, Estado y Comunidades Autónomas", *I.E.A.L.*, Madrid, 1980, y S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público...*, op. cit, I, pp. 574-600.
- (238) L. SANCHEZ AGESTA, *Sistema político...*, op. cit, p. 177.
- (239) Un aspecto de esta cuestión le abordé en mi artículo "Las Corporaciones Locales y la protección del patrimonio histórico-artístico", Madrid, 1978.
- (240) Este apartado se introdujo en el Senado merced a una enmienda del Senador de U.C.D. don Ricardo DE LA CIERVA (DSS, n°54, 13-septiembre-1978, pp. 2623-2624), directamente inspirada, incluso en su redacción, en el art. 48, primero de la Constitución española de 1931. Véase O. ALZAGA, *La Constitución española de 1978...*, op. cit, pp. 869-870.

(241) Hasta llegar a su redacción actual, este tema pasó por diversas vicisitudes. En el anteproyecto aprobado por la Ponencia del Congreso de los Diputados (B.O.C., 5-enero-1978) no se otorgaban competencias culturales al Estado (art. 138), salvo la indirecta de la legislación sobre la propiedad intelectual (art. 138.1.16), por lo que en esta materia tanto la regulación como la administración podrían corresponder a las CCAA (art. 137). El mismo sistema era posible en el Informe de la Ponencia (B.O.C. 17-abril-1978) (art. 141.1.9° y 2), aunque añadió en una disp. adicional segunda las competencias que "podrán asumir" las CCAA, entre las que se enumeraban "m) museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la CA; ñ) Patrimonio monumental de interés para la CA; o) el fomento de la cultura y, en su caso, de la lengua de la comunidad regional". Este sistema pasa literalmente al Dictamen de la Comisión (B.O.C. 1-julio-1978) (arts. 141.1.ñ.o.p; 143.1.9°), con la salvedad de incluir no el fomento de la lengua, sino de la enseñanza de la lengua, pero éste no es el tema ahora analizado; y al Texto aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados (arts. 141.1.ñ.o.p; y 143.1.9°). En suma, durante toda la tramitación del proyecto constitucional en el Congreso, todas las competencias en materia de cultura podrían ser asumidas por las CCAA, no reservando ninguna al Estado (excepto la de la legislación sobre propiedad intelectual). Estas se establecen en el Senado, y concretamente ya en la Comisión Constitucional, cuyo Dictamen (B.O.C., 6-octubre-1978), manteniendo en sus términos las competencias de las CCAA (art. 146.1,ñ,o,p), añade al art. 148.1, relativo a las competencias del Estado, un apartado 2 del siguiente tenor: "Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las CCAA de acuerdo con el art. 146, compete al Estado, por sí o conjuntamente con ellas, la protección y fomento del patrimonio cultural común y de la comunicación cultural entre todos, para lo cual el Estado podrá establecer en todo el territorio las instituciones educativas y culturales pertinentes". El Pleno del Senado (B.O.C. 13-octubre-1978) mantiene las mismas competencias de las CCAA (art. 146.1,ñ,o,p), pero concreta las del Estado:

- modifica la redacción del núm. 2 del art. 148: "sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las CCAA, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial, y facilitará la comunicación cultural entre las CCAA, de acuerdo con ellas".
- atribuye una competencia específica: "museos, bibliotecas, archivos y patrimonio artístico y monumental de interés para todo el Estado, defensa del patrimonio cultural español contra la exportación" (art. 148.1.28°), persistiendo la de legislación en materia de propiedad intelectual (art. 148.1.9°).

Finalmente, la Comisión Mixta Congreso-Senado establece la redacción definitiva (B.O.C. 28-octubre-1978), respetando las competencias de las CCAA tal como habían quedado fijadas (art. 148.1.15°, 16° y 17°) y precisando las del Estado, al que se atribuye la "defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin

perjuicio de su gestión por parte de las CCAA" (art. 149.1.28°); y finalmente, mantiene la redacción de la cláusula general de competencia cultural del Estado (art. 149.2) y la atribución al Estado de la legislación sobre propiedad intelectual (art. 149.1.9°).

- (242) No es el objeto de estas páginas un estudio detallado de las competencias culturales del Estado y de las CCAA, sino sólo en cuanto pueden ser utilizadas como ejemplo de competencias concurrentes. Por eso no analizamos los preceptos de los E. que concretan las previsiones constitucionales.
- (243) Nótese la importancia de la cuestión en aquellas CCAA donde existe, por ejemplo, un rico patrimonio artístico perteneciente a la Iglesia Católica (así, en Castilla y León).
- (244) Sobre las competencias urbanísticas de las CCAA véase E. GARCIA DE ENTERRIA-L. PAREJO, *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Civitas, Madrid, 1979, I, pp. 106-112 y 132-134.
- (245) En la actualidad está vigente en esta materia la Ley de 13 de mayo de 1933, del Patrimonio artístico nacional y las normas que la desarrollan (Puede verse en *Legislación sobre patrimonio artístico*, Civitas, Madrid, 1980).
- (246) Actualmente cumple esta función la ley de 13 de mayo de 1933, sobre patrimonio artístico nacional (arts. 1° y concordantes).
- (247) Para las CCAA de autonomía plena inmediatamente y para las de autonomía limitada transcurridos cinco años y previa reforma de sus E. (arts. 147.2 y 151.1).
- (248) Curso de Doctorado sobre "La división territorial del poder", cit.
- (249) Piénsese, por ejemplo, en los gastos de celebración de congresos culturales, encuentros de intelectuales etc. Este tema ha sido objeto de tratamiento específico en otros países, como Bélgica; véase J.A. ALONSO DE ANTONIO, "El sistema regional belga", *Revista de Estudios Sociales*, n° 23-24, 1979-1980, pp. 122-123.
- (250) Piénsese, por ejemplo, en la celebración de exposiciones de arte español en el extranjero para los que sea conveniente contar con obras pertenecientes a museos o instituciones de titularidad de una (A. En Bélgica corresponde, incluso, a los Consejos culturales de las Comunidades otorgar el consentimiento para los acuerdos culturales internacionales. (J.A. ALONSO DE ANTONIO, "El sistema regional belga", cit, p. 123).
- (251) En Bélgica se consideran "materias culturales" y son objeto de competencia por parte de los Consejos Culturales (arts. 59 bis 2, 1° Constitución/2 Ley de 21 de julio-1971) la defensa e ilustración del idioma; el estímulo para la formación de investigadores; las bellas artes, comprendido el teatro y el cine; el patrimonio cultural, los museos y las demás instituciones científicas y culturales; las bibliotecas, fonotecas y servicios similares; la radiodifusión y la TV, exceptuada la emisión

de comunicados del Gobierno, así como la publicidad comercial; la política de la juventud; la educación permanente y la animación cultural; la educación física, los deportes y la vida al aire libre; el ocio y el turismo.

- (252) R.D. 2183/1980, de 10 de octubre (B.O.E. núm. 248, 15-octubre-1980); R.D. 442/1981, de 6 de marzo (B.O.E. n.º. 64, 16-marzo-1981).
- (253) Todos estos temas se incluyen actualmente en la competencia del Ministerio de Cultura.
- (254) Estos temas son hoy objeto de la competencia del Ministerio de Cultura. (R.D. 442/1981, de 6 de marzo, ya citado).
- (255) En todas estas materias se excluye la actividad de policía y seguridad, que se rige por sus normas constitucionales específicas.
- (256) Véase, supra, nota 35 de este capítulo.
- (257) Arts. 9.2.e EV; 8.2 EC; 4.2 EG; 12.1 EA; 9.2.e EAs; 5.2 ECant.
- (258) En este tema de competencias concurrentes, pues es claro que los E. han recogido todas aquellas competencias culturales que la Constitución les permitía, y que como hemos dicho no son objeto de esa concurrencia.
- (259) Arts. 10.17 EV; 9.4 EC; 27.19 EG; 13.26 EA; 10.1.m EAs; 22.15 ECant. El EV, EG y EA (no el EC) aclaran que tal competencia lo es "sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.2 de la Constitución". El EA matiza que esa competencia abarca la "promoción y fomento de la cultura en todas sus manifestaciones y expresiones". El EAs y ECant, se refieren a su competencia como de "fomento", añadiendo que prestarán "especial atención a sus manifestaciones regionales".
- (260) Arts. 10.38 EV; 9.31 EC; 13.32 EA. El Ea precisa que la competencia en materia de espectáculos es "sin perjuicio de las normas del Estado". Los demás E. no recogen competencia directa sobre el tema.
- (261) En los términos vistos más atrás; supra, pp.648 ss.
- (262) Lo que, por otra parte, es razón para no estimar correcta la tesis de J.I. LOPEZ GONZALEZ, para quien esta competencia no es exclusiva de la CA, pues la cláusula "sin perjuicio" es "señal inequívoca de que... el poder de normación de la Junta se habrá de ejercitar a partir de las competencias del Estado" (Comentarios al Estatuto de Andalucía, op. cit., p. 93). Parece que se alude con ello a lo que denominamos competencias compartidas, pero no parece haber base constitucional que lo justifique, pues en ningún momento la Constitución deja vislumbrar que corresponda al Estado la normación básica y a las CCAA su desarrollo.
- (263) Esta era, por otra parte, la intención del proponente de la enmienda, senador DE LA CIERVA. De él son estas palabras: "La cultura es una realidad profunda y trascendente, cuyo fomento no puede atribuirse en ex-

clusividad ni al Estado ni a las CCAA... esta enmienda trata de concretar el campo para (la) dialéctica político-cultural del Estado y las CCAA..., en una zona común para la convivencia cultural... claro que las CCAA van a desempeñar un papel relevante en el terreno cultural, pero ese papel no tiene que ser exclusivo, porque nada hay en una comunidad de convergencias históricas, como es España, menos exclusivo que la cultura, que... debe ser común incluso en su peculiaridad variable... Una interpretación de la cultura como exclusiva del Estado sería recaer en las aberraciones contraculturales del pasado próximo; una exclusión del Estado podría introducir, involuntariamente sin duda, un remedo subrepticio de una soberanía cultural cuando la única soberanía que la Constitución reconoce es la del pueblo español" (DSS, n.º. 54, 13-septiembre-1978, p. 2624).

- (264) El precepto constitucional trata de que "mientras las CCAA fomentan sin techo ni límite, su vigencia cultural, el Estado cambie de signo la pendiente secular de su indiferencia y su abandono ante el patrimonio cultural común en todo esto que llamamos España" (R. DE LA CIERVA, DSS, n.º. 54, 13-septiembre-1978, p. 2625).
- (265) Como decía don José ORTEGA Y GASSET, "el Estado tiene un deber primario: la cultura" (cit, en DSS cit, p. 2624).
- (266) Por ejemplo, la Ley de Cataluña de 2 de noviembre de 1981 (B.O.E. núm. 279, de 21 de noviembre de 1981) han creado una Entidad Autónoma de Organización de Espectáculos y Fiestas, cuyas funciones son: a) Organizar espectáculos, fiestas y manifestaciones folklóricas y romerías programadas por el Departamento de Cultura y Medios de Comunicación de la Generalitat; b) Celebrar convenios y conciertos con Instituciones públicas y privadas para llevar a cabo tareas de su competencia; c) Celebrar los contratos que sean necesarios para el cumplimiento de sus objetivos (art. 3). Parece claro que esa ley podría coexistir perfectamente con una ley estatal que, v.g., creara una Entidad de Organización de Festivales, que podría también llevar a cabo su función en el territorio catalán.
- (267) Véase, supra, nota 77, del presente capítulo. En línea con la propuesta apuntada parecen situarse algunos E. como el EAs. o el ECant, que, tras atribuir a la CA una competencia genérica sobre el fomento de la cultura, se refieren especialmente a "sus manifestaciones regionales" (art. 10.1. m EAs. y 22.15 ECant) y a "la enseñanza de la cultura autóctona" (art. 10.1.m EAs.).
- (268) Dictamen sobre la L.O.A.P.A., cit, en especial pp. 51 ss.
- (269) Ibidem, p. 51.
- (270) Ibidem, oo. 53 ss.
- (271) Ibidem, p. 53.
- (272) Ibidem, p. 54.
- (273) Ibidem.

(274) Ibídem.

(275) El propio SANCHEZ AGESTA expone las razones de esa división competencial en los siguientes términos:

"No sólo hay razones jurídicas claras, sino razones jurídico-políticas de carácter general derivadas de la misma Constitución. En primer lugar, la Constitución al establecer el sistema de autonomías ha querido reconocer la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la Nación española; y dar forma a ese reconocimiento, reconoce en el artículo 143 el derecho a la autonomía que pueden ejercer las provincias limítrofes 'con características históricas, culturales y económicas comunes' y, sin duda alguna, la existencia de ese derecho civil, foral o especial y las normas procesales que suponen particularmente ese Derecho sustantivo, son uno de los más característicos elementos históricos y culturales que definen con una larga tradición histórica la personalidad de las regiones y nacionalidades. Aún más, la Disposición Adicional Primera declara que 'la Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales' ; e incluso en la Segunda, hace mención a otro precepto fuera del Título VIII (el art. 12) que no puede perjudicar los derechos forales. ¿Se van a derogar éstos preceptos en virtud de una ley orgánica de armonización? No será necesario subrayar la gravedad jurídica y política de ese intento.

En cuanto a las especialidades del Derecho Administrativo derivadas de la organización propia de las CCAA se fundan en ese principio establecido en cabeza del artículo 148.1 que les atribuye como primer signo de su autonomía la organización de sus instituciones de autogobierno dentro de lo establecido por la Constitución" (Ibídem, pp. 54-55. El subrayado es del autor).

(276) Ibídem, pp. 55-56.

(277) En la primera redacción, el proyecto de L.O.A.P.A. señalaba en su art. 4º que "las normas que el Estado dicte en el ejercicio de las competencias que le reconoce el artículo 149.1 de la Constitución prevalecerán, en todo caso, sobre las normas de las Comunidades Autónomas, cualquiera que sea la denominación de las competencias que a éstas atribuyen sus Estatutos".

En el texto definitivo, esa redacción se ha suavizado, limitándose ahora a señalar que "las normas que el Estado dicte en el ejercicio de las competencias que le reconoce el artículo 149.1 de la Constitución, prevalecerán sobre las normas de las Comunidades Autónomas". No obstante, la ambigüedad del precepto es notoria, y muy dudosa su constitucionalidad. Según lo dicho, es claro que, por ejemplo, la legislación estatal no puede prevalecer, en caso de conflicto, sobre una ley foral que no invada las competencias civiles del Estado, a pesar de que esta materia está comprendida en el art. 149.1 de la Constitución. Sobre estos extremos, véase L. SANCHEZ AGESTA, Dictamen sobre la LOAPA, cit, pp. 49 ss, en especial, pp. 56 ss.

CAPITULO SEGUNDO

SUPUESTOS DE COLABORACION LEGISLATIVA DERIVADOS DE DECISIONES LEGISLATIVAS ESTATALES POSTERIORES AL ESTATUTO DE AUTONOMIA: EL ART. 150 DE LA CONSTITUCION.

I. EL SIGNIFICADO JURIDICO Y POLITICO DEL ART. 150.

El significado del art. 150 sólo se pone de manifiesto una vez precisadas las competencias propias de las CCAA que, en el marco de la Constitución, les otorga su correspondiente Estatuto (art. 147. 2. d). En efecto, este precepto es de aplicación únicamente desde el momento en que han sido delimitadas estatutariamente las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, produciendo el efecto de operar una "alteración limitada de la distribución estatutaria de competencias"(1). Y ello en un doble sentido:

1º .- Ampliando las facultades de las CCAA, mediante la atribución a las mismas de potestad para dictar normas legislativas en materias de competencia estatal en el marco de los principio, bases y directrices fijados por una ley estatal (art. 150. 1), o la transferencia o delegación, mediante Ley Orgánica, de facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que, por su propia naturaleza, sean susceptibles de transferencia o delegación (art. 150. 2).

2º .- Limitando o restringiendo esas facultades autonómicas por razones de interés general (art. 150. 3).

Ambas posibilidades, aunque de sentido contrario, tienen un mismo origen e igual alcance jurídico-político. En efecto, en ambos casos se trata de la habilitación constitucional al Estado para que, mediante un acto de su voluntad (por tanto, no esta-

tutario), midifique limitadamente las competencias de las Comunidades, fijadas estatutariamente. Y el efecto de esa modificación es también es también común. En los dos casos se trata de aumentar el ámbito material de competencias legislativas compartidas,

sólo que en uno de ellos a costa de competencias exclusivas del Estado (art. 150. 1 y 2) y en el otro, a partir de competencias exclusivas de las CCAA (art. 150. 3). Examinaremos separadamente los supuestos que prevé el texto constitucional. en primer lugar, dedicaremos nuestra atención a la ampliación no estatutaria de las competencias de las CCAA, contemplada en los apartados 1 y 2 del art. 150, el ejercicio de cuyas previsiones incide en los tipos de CCAA, dando origen a lo que el profesor SANCHEZ AGESTA ha denominado "Comunidades Autónomas ampliadas" (2). Más adelante, nos referiremos a la limitación, restricción o "armonización" del ejercicio de las competencias estatutarias de las CCAA, a que se refiere el apartado 3 del mismo art. 150. Sólo resta aquí recordar la importancia decisiva que el art. 150 puede adquirir como instrumento racionalizador de todo el sistema de distribución de competencias. Por eso el profesor GARCIA DE ENTERRIA la ha considerado como "capital cláusula general relativizadora de todo el sistema de separación rígida de competencias que aparenta dominar todo el texto constitucional" (3), en que "podría encontrarse el título constitucional general para un verdadero autonomismo cooperativo, en último extremo (4) logrando una "homogeneización del cuadro general de distribución de competencias corrigiéndose de esta manera las posibles disfuncionalidades que puede producir el sistema de aprobación separada y sucesiva de Estatuto unido al peculiar régimen de competencias estatutarias previsto en la Ley Fundamental" (4 bis).

II. LA ATRIBUCION DE POTESTADES LEGISLATIVAS A LAS CCAA EN EL MARCO DE LOS PRINCIPIOS, BASES Y DIRECTRICES ESTATALES (ART. (150.1)).-

1. IDEA GENERAL.-

El art. 150. 1 de la Constitución española dice:

"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 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".

No hace falta ahora insistir sobre el significado jurídico-político de este precepto; se trata de ampliar, por decisión estatal, el marco estatutario de competencias de las CCAA (5). El instrumento jurídico de esa decisión es la aprobación de una ley que fije los principios, bases y directrices de la regulación de una materia, que luego desarrollan o concretan las CCAA mediante "normas legislativas". Tendremos ocasión de describir con algún detalle esa técnica, pero debe aclararse desde el principio el ámbito de su aplicación. Sin perjuicio de que, según se dijo (6), las competencias legislativas compartidas previstas en el art. 149. 1 pueden articularse mediante leyes marco, las leyes marco del art. 150. 1 no articulan en modo alguno esas competencias, sino que atribuyen a las CCAA la facultad de regular materias que, una vez aprobado el Estatuto, corresponde al Estado (7).

2 . ELABORACION PARLAMENTARIA DEL ARTICULO 150.1.-

La interpretación de cualquier norma jurídica exige la toma en consideración de sus "antecedentes históricos y legislativos" (art. 3º. 1 del Código Civil); de ahí el indudable interés que tiene siempre el análisis de la elaboración parlamentaria de un precepto. Y si ello es cierto en términos generales, lo es aún más en el caso del artículo 150.1, pues creemos que el proceso de su elaboración puede aportar datos valiosos para conocer su verdadera naturaleza (8).

a) Borrador constitucional.

La Ponencia constituida en el seno de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados elaboró un borrador constitucional, cuyo texto se filtró a la prensa, que lo publicó el 25 de noviembre de 1.977. Este documento contiene un art. 143.4, según el cual

"Las leyes de bases, aprobadas por las Cortes Generales, podrán atribuir expresamente, para todos o para algunos de los Territorios Autónomos, la facultad de dictar la correspondiente legislación delegada, para sus respectivos territorios" (9)".

En suma, este precepto traslada directamente el mecanismo tradicional de la delegación legislativa de las Cortes en favor del Gobierno a las relaciones entre el Estado y las CCAA, de forma que, salvo el cambio de destinatario de la delegación -los Territorios Autónomos en lugar del Gobierno-, la naturaleza de las instituciones y las condiciones de su ejercicio serían las generales de aquella figura (arts. 75-78).

b) Anteproyecto constitucional elaborado por la Ponencia.

La Ponencia designada en el seo de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso de los Diputados redactó el An

teproyecto de Constitución (10), cuyo art. 139.2 establecía:

"Las leyes de bases aprobadas por las Cortes Generales podrán atribuir expresamente a todos o algunos de los Territorios Autónomos la facultad de dictar para los mismos la correspondiente legislación delegada".

Así pues, con ligeras correcciones de estilo, la institución es mantenida con idéntica naturaleza, al igual que en los votos particulares de los grupos parlamentarios; así se recoge con los mismos términos en el de A.P. a la totalidad del Tít. VIII (art. 14); U.C.D., P.C.E. y Minoría Catalana aceptan también el texto de la Ponencia, desapareciendo en el voto del Grupo Socialista, que defiende un replanteamiento global del sistema de distribución de competencias.

c) Informe de la Ponencia al Proyecto de Constitución.-

En el texto del Anteproyecto constitucional informado por la Ponencia (11), el art. 139. 2 pasa a ser 142.1, manteniendo su misma redacción, con la salvedad de sustituir la expresión "Territorios Autónomos" por "Comunidades Autónomas", nuevo término con que se denomina a las nacionalidades y regiones jurídicamente constituidas.

d) Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados sobre el Anteproyecto de Constitución.

Iniciados los debates en la Comisión, mantuvo su oposición a la delegación legislativa en las CCAA el grupo de A.P., cuyo portavoz, el diputado Licinio DE LA FUENTE, tras señalar que "la soberanía radica en el pueblo de España como conjunto..., compatible con la idea de unas funciones y de una participación en el autogobierno de las entidades autónomas, a base de una distribución de funciones y de competencias, que, de un lado, permi

ten efectivamente la vida de sesa comunidades, pero que, de otro, no debiliten el Estado de tal manera que, prácticamente, al no resolverse los grandes problemas del pueblo a nivel nacional, la vida de las propias Comunidades Autónomas se vería en peligro" (12), alegó una serie de argumentos como:

.- El desarrollo de las bases de forma diferente por cada CA implica una pluralidad legislativa y diversidad legislativa dentro del territorio español, que haría inútil el principio de igualdad de derechos y deberes de todos los españoles, puesto que, "en el desarrollo de una ley de bases, queda la suficiente amplitud para que, en una legislación delegada, se puedan establecer derechos y obligaciones diferentes para unos españoles en relación con otros, según sea la Comunidad que haya hecho el desarrollo de esa legislación básica" (13).

.- Problemas técnicos en relación con la legislación delegada, derivados de que no se afirma claramente que su ejercicio se someta a los condicionantes propios de la legislación delegada del Gobierno.

No obstante, el diputado aliancista acepta en general la legislación delegada en cuanto "puede ser útil para recoger, efectivamente, una singularidad de situaciones en la pluralidad diferencial que es realmente España", pero estableciendo las garantías necesarias para evitar "una diferencia sustancial entre el contenido básico de derechos y obligaciones de unos españoles en relación con otros" (14).

El diputado MEILAN GIL defendió una enmienda in voce de U.C.D. (apoyada por A.P.), en el sentido de añadir el art. 142. 1 "en los términos de los arts. 75 y 76" (15), para que "el ejercicio de esta legislación delegada se haga con las garantías establecidas precisamente en los artículos 75 y 76, de tal manera que no haya ninguna duda respecto al alcance del ejercicio de

potestad de legislación delegada" (16).

Puesta a votación esta enmienda de U.C.D., fue aprobada por 25 votos a favor y ninguno en contra, con siete abstenciones. En consecuencia, el ahora art. 144. 1 quedó redactado así:

"Las leyes de bases aprobadas por las Cortes Generales podrán atribuir expresamente a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar para las mismas la correspondiente legislación delegada en los términos de los artículos 76 y 77" (17).

Como se puede apreciar, se sigue manteniendo el planteamiento inicial, reforzado además con la remisión expresa a las normas constitucionales reguladoras de la legislación delegada del Gobierno. A este texto A.P. mantuvo la redacción dada en su voto particular a la totalidad del Título VIII, proponiendo, si no es aceptado, la supresión de todo el artículo; los restantes grupos aceptaron el dictamen de la Comisión.

e) Texto del Proyecto de Constitución aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados.

En el Pleno del Congreso, el art. 144. 1 no fue objeto de debate, aprobándose el dictamen de la Comisión por 270 votos a favor, 3 en contra y 14 abstenciones (18).

f) Dictamen de la Comisión de Constitución del Senado relativa al Proyecto de Constitución.

En el Senado se presentaron 1.254 enmiendas al Proyecto aprobado por el Pleno del Congreso; la enmienda más importante al art. 144. 1 en cuanto daría más tarde origen a la redacción definitiva del precepto, fue la presentada por el Grupo Socialista (núm. 1.087), con el siguiente texto:

"Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrá 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 perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas" (19).

La presentación de esta enmienda se debió a la "alarma" producida en el diputado PECES-BARBA por la técnica de la Ley de Bases aplicada a la relación del Estado con las CCAA, "sobre todo a partir del reforzamiento que produjo en Comisión y en Pleno del Congreso la referencia expresa a los artículos que regulaban la delegación legislativa entre Cortes Generales y Gobierno y a la llamada de atención en ese sentido que me hizo el profesor José Luis Carro" (20). La enmienda fue defendida por el senador SAINZ DE VARANDA JIMENEZ; su sentido -manifestó- era sacar la delegación de facultades en las CCAA del marco de la legislación delegada, para incluirlo en el de la ley marco, puesto que aquél implica que la delegación se agota por su ejercicio, lo que lo haría imposible en el caso de las CCAA; se trataría, pues, de "una ley marco dentro de cuyos principios, dentro de cuyas normas, el Estado podría delegar en las Comunidades Autónomas la posibilidad de legislar sobre determinadas materias" (21). En todo caso, a juicio del senador citado, la enmienda no modifica el sentido fundamental del texto, sino que intenta "establecer el adecuado marco legal, que... no puede ser el de la legislación delegada" (22).

Este planteamiento fue asumido por el senador L. MARTIN-REDONDILLO BAQUER del Grupo de Progresistas y Socialistas Independientes (P.S.I.), quien, tras estimar que el Proyecto del Congreso confundía la Ley de Bases o delegación legislativa con las leyes marco, rechazó aquella con argumento similar al utilizado por el senador socialista, añadiendo la incongruencia de que una misma ley de bases de desarrollo de diferente forma por diversas CCAA (23); por todo ello, aceptó también el concepto de

la ley marco, basado en unas directrices o principios a asumir (24).

Frente a esta tesis, el Proyecto del Congreso fue defendido por el senador GONZALEZ SEARA (U.C.D.), rechazando el concepto de ley marco, por considerar que "crea todavía mayor confusión", al añadirse a los conceptos de leyes de bases y leyes orgánicas (25). En la misma línea de defensa del Proyecto se manifestó el senador independiente ZARAGOZA BURILLO, aunque proponiendo la supresión de la referencia "a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas", que consideraba "manifiesta discriminación" (26).

Puesta a votación la enmienda socialista, fue rechazada por 11 votos en contra y 9 a favor, con 4 abstenciones; igual suerte corrió la defendida por el senador ZARAGOZA BURILLO con 18 votos en contra y 2 a favor, con 4 abstenciones. En consecuencia, quedó aprobado el texto del Congreso por 14 votos a favor y 3 en contra, con 7 abstenciones, pasando a ser art. 149. 1 (27). A este texto se presentó un voto particular a la totalidad del senador catalán XIRINACS; uno del senador Fidel CARAZO, solicitando la supresión total de los arts. 142 al 156, inclusive, y los correspondientes a las enmiendas, ya citadas, del Grupo Socialista del Senado y del senador ZARAGOZA BURILLO.

g) Texto del Proyecto de Constitución aprobado por el Pleno del Senado.

El Pleno de la Alta Cámara debatió el art. 149. 1 el día 14 de octubre de 1.978, reiterándose las posiciones ya adoptadas en la Comisión. Así, el senador ZARAGOZA BURILLO insistió en la necesidad de suprimir la referencia a "todas o alguna de las Comunidades Autónomas", por considerarla contraria a los principios de igualdad y solidaridad, reconocidos en otros preceptos de texto constitucional (28). El senador SAINZ DE VARANDA

volvió a mostrarse en desacuerdo con la fórmula establecida en el dictamen de utilización de la delegación legislativa, porque "se agota por su propia naturaleza..., tiene una duración limitada" y por ello "no es aplicable a este caso... sería gravemente perjudicial hacerlo...; incluso no produciría efecto beneficioso alguno" (29). Defendió, por el contrario, la introducción en la Constitución del concepto de la "ley marco", que permite "establecer por las Cortes Generales un esquema legal que sirva de cuadro para el desarrollo legislativo llevado a cabo por las Comunidades Autónomas, ya que este concepto, ampliamente difundido en el Derecho Comparado, y muy especialmente en el Derecho francés, puede ser muy fecundo, aplicado... a las Comunidades Autónomas (30).

Curiosamente, el senador GONZALEZ SEARA (U.C.D.) estimó muy fundamentadas las razones del Grupo Socialista, que "tratan de perfeccionar el texto constitucional", anunciando la postura favorable de U.C.D. para el voto particular de dicho grupo (31).

Puestos a votación los distintos textos, se rechazó el voto particular del senador ZARAGOZA BURILLO por 143 votos en contra y 34 a favor, con 5 abstenciones, resultando aprobado el socialista por 150 votos a favor y ninguno en contra, con 38 abstenciones. En suma, el Pleno del Senado modifica el art. 149. 1 aprobado por el Pleno del Congreso, quedando redactado así:

"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 y directrices fijados por una ley estatal. 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" (32).

h) Texto aprobado por la Comisión Mixta Congreso-Senado.

Reunida la Comisión Mixta Congreso-Senado para resolver las divergencias entre los textos aprobados por ambas Cámaras (art. 3. 3º de la Ley para la Reforma Política), mantuvo la redacción del Senado, salvo la introducción del término "bases", procedente del texto del Congreso, entre "principios" y "directrices". Este es, pues, el texto definitivo del ahora art. 150. 1:

"Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a algunas 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 perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas" (33).

3. NATURALEZA JURIDICA.

La primera cuestión que plantea el art. 150. 1 es la de aclarar la naturaleza jurídica de la institución que recoge. Debe advertirse ya que la Doctrina no mantiene una postura unánime al respecto, pudiendo distinguirse, en primer lugar, los autores que ven en el art. 150.1 un supuesto de delegación legislativa; en segundo término, quienes estiman que introduce una fórmula especial de legislación compartida entre el Estado y las CA; finalmente, otro sector considera que el precepto constitucional ampara las dos técnicas, aunque determinadas razones les llevan a rechazar la de la legislación delegada. (33 bis). Veamos separadamente estos planteamientos.

4. El art. 150. 1 como delegación legislativa.

Es numeroso el grupo de comentaristas de la Constitución para quienes estamos en presencia de un supuesto de delega-

ción legislativa (34). El argumento comúnmente utilizado es la similitud de redacción de este precepto y la del art. 82, muy especialmente las referencias al control (art. 82.6)²; en efecto, el artl 82.6 dispone que "sin perjuicio de la competencia propia de los Tribunales, las leyes de delegación podrán establecer en cada caso fórmulas adicionales de control", mientras el art. 150. 1 se ñala 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" (35). Especialmente se destaca la atribución de competencias a los Tribunales, que incluiría, en ambos casos, a los contenciosos-administrativos (36), así como la expresión "bases" como contenido de la ley marco (37).

No obstante, son pocos los autores que identifican prácticamente la delegación contemplada en el art. 150. 1 y la prevista en los arts. 82 y siguientes (38). La inmensa mayoría considera que se trata de una delegación especial en virtud de las diferencias que presenta respecto a la delegación ordinaria en el Gobierno:

.- El destinatario de la delegación, que, si en el supuesto ordinario es el Gobierno, en este caso es una CA (39).

.- Las condiciones de ejercicio de la delegación. La cuestión planteada da es de saber si las normas constitucionales sobre legislación delegada del Gobierno (arts. 82-85) se aplican a este supuesto de delegación contemplado en el art. 150.1. Existen en este tema dos posturas.

a) Unos creen que mientras la delegación en el Gobierno (art. 82) lo es sobre materia concreta y fijación de plazo determinado y agotamiento de delegación por la emanación de la norma delegada, en el art. 150.1 permite múltiples desarrollo legislativos por las Comunidades de la ley delegante, pudiendo hacerlo en tiempo

indeterminado, y su agotamiento se produce por la derogación de la ley estatal delegante y no por el transcurso del tiempo o su utilización, si no se señala expresamente (40).

b) Para otros, la aplicación de la técnica de la delegación legislativa prevista en el art. 150.1 exige el cumplimiento de las normas relativas a la legislación delegada del Gobierno, fundamentalmente la necesidad de objeto definido, plazo limitado y agotamiento de la delegación con su ejercicio (41).

B. El art. 150. 1 como supuesto especial de legislación compartida.

Un segundo sector doctrinal entiende que el art. 150.1 no introduce una forma de delegación legislativa, sino una técnica jurídica -la ley marco- de articulación de competencias compartidas entre el Estado y las CCAA. En ese sentido, T. R. FERNANDEZ considera que el art. 150. 1 establece una concurrencia "sobre la base de un desdoblamiento en dos fases del proceso de normación", concretadas en una ley estatal (ley marco) que "fija los grandes principios de la regulación de una materia a los efectos de que, una vez asegurado a través de ella un mínimo de unidad y coherencia para el conjunto del ordenamiento jurídico, los entes autónomos puedan, desarrollándolos adecuadamente, completar a nivel de ley formal esa regulación del modo que más convenga a sus necesidades y circunstancias peculiares" (42). Pues bien, para este autor la Constitución utiliza esa técnica en varios supuestos: en primer lugar, para articular las competencias que la propia Constitución configura directamente como compartidas (art. 149.1) (43); en segundo término, para "armonizar" las competencias estatutarias (art. 150. 3); y, finalmente, para atribuir competencias a las CCAA fuera del marco estatutario (art. 150.1). El primer caso sería la hipótesis normal, y los dos restantes constituyen especificaciones particulares construidas no "sobre la base... de los ámbitos generales de concurrencia competencial...", sino... a

partir de hipótesis excepcionales de concurrencia creadas ad hoc por una ley específica de las Cortes Generales, que, al amparo de la previsión constitucional, abren singularmente una determinada materia de competencia estatal a las Comunidades Autónomas (art. 150. 1) o bien una materia propia de éstas al Estado (art. 150. 3) (44). En suma, las leyes a que se refieren los apartados 1 y 3 del art. 150 son leyes marco especiales (45) que suponen una autorización al Estado o a las CA para "abrir las competencias inicialmente acotadas como exclusivas de aquél o de éstas" (46), acompañada de unas cauteladas en cada uno de esos supuestos (las modalidades de control que fije cada ley marco, en el art. 150. 1, y la apreciación de la necesidad de armonización por mayoría absoluta de cada Cámara, en el art. 150. 3)(47). Este planteamiento niega expresamente la posibilidad de la delegación legislativa, que reserva a la relación Cortes-Gobierno, por la "naturalidad subordinada de éste con respecto a aquéllas" (48), por lo que "tal técnica sería dudosamente constitucional" en cuanto que las Cortes y las Asambleas Legislativas de las Comunidades son "titulares de un mismo poder legislativo", aunque actúen en "campos separados de acuerdo con el principio de competencia" (49).

C. El art. 150. 1 como fórmula ambivalente.

Existe, por último, una tercera corriente para la que el art. 150. 1 constituye una fórmula, no del todo precisa, que engloba, en principio, las dos técnicas mencionadas; esto es, un fenómeno de delegación legislativa de las Cortes Generales en favor de las CCAA y una técnica de articulación de competencias legislativas compartidas entre el Estado y las CCAA, derivadas las de éstas no de la Constitución y de los Estatutos directamente, sino de su previa atribución de una ley marco estatal. Participan de esta tesis autores como J. LEGUINA, V. MENDOZA OLIVAN, S. MUÑOZ MACHADO y L. VANDELLI (50).

De acuerdo con esta posición, los preceptos constitucionales dan, en principio, base para hablar de un supuesto de delegación legislativa (51). Así:

a) Análoga redacción de los arts. 150. 1 y 82. 6, especialmente:

.- La referencia al control por los Tribunales (en plural), entendida en el sentido de incluir tanto al TC como a los TCA (52), conociendo estos último todo lo que exceda de los límites de la delegación (ultra vires). En otro caso -dice LEGUINA- la alusión a los Tribunales sería incorrecta, tratándose entonces de "un simple residuo de la originaria redacción de este precepto, no corregido a tiempo por los constituyentes y cuya interpretación uti valeat abogaría por una asimilación del plural 'Tribunales' al singular 'Tribunal Constitucional'" (53).

.- La alusión a las "fórmulas adicionales de control" (art. 82. 6), paralela a la mención a "modalidades de control de las Cortes Generales" (art. 150. 1), a establecer ambas por ley estatal (ley de bases y ley marco, respectivamente).

Estas dos cuestiones no sólo acercarían el art. 150. 1 al 82. 6, sino que le alejarían de la técnica tradicional de la ley marco, que no permite el control por las Cortes ni por la JCA, pues -como señalaba MUÑOZ MACHADO-, aunque las normas de las CCAA rebasen el marco estatal, tienen naturaleza de ley, son dictadas por el órgano legislativo competente de la Comunidad y sus extralimitaciones constituyen un problema de inconstitucionalidad o incompetencia, cuyo conocimiento corresponde sólo al TC (54).

b) El proceso de formación parlamentaria del art. 150. 1 sobre todo tras su aprobación por el Pleno del Congreso, que claramente se expresaba en términos de delegación legislativa típica (55).

c) La posibilidad de salvar aparentes obstáculos para la defensa de esta tesis:

.- La crítica realizada de que la Constitución sólo contempla la legislación delegada en el marco de la relación Cortes/Gobierno puede salvarse, afirma MUÑOZ MACHADO, aduciendo que el art. 150.1 vendría, precisamente, a completar las posibilidades de aplicación de esa técnica, pues "tan precepto constitucional es el artículo 150.1 como aquéllos" (arts. 82-85)(56).

.- La utilización de la expresión "ley marco" tampoco constituiría un obstáculo, pues en este caso "se ha utilizado en un sentido técnico inespecífico, que no se corresponde con el tipo de ley acuñada por las legislaciones y doctrinas europeas" (57).

En conclusión, consideran estos autores que queda justificada la cobertura constitucional de la delegación legislativa en las CCAA, debiendo tener las leyes de delegación y su ejercicio los caracteres de las reguladas en los art. 82 y siguientes de la Constitución (58).

Pero, por otra parte, este sector doctrinal estima que el art. 150.1 se refiere, al mismo tiempo, a una situación especial de legislación compartida entre el Estado y las Comunidades, interpretación que además entienden más beneficiosa. Así VANDELLI señala que, no obstante la ambigüedad de las expresiones constitucionales, es preferible excluir toda trasposición de una institución contemplada típicamente en la Constitución como mecanismo de relación Cortes/Gobierno a la muy diversa configuración de las relaciones Estado/CA (59). Desde el punto de vista técnico, tampoco -dice MUÑOZ MACHADO- la fórmula de la delegación es recomendable, por la rigidez con que el texto constitucional regula esa institución (materia concreta, plazo determinado, agotamiento por su uso), siendo más conveniente la "continua acomodación a las nuevas necesidades de las leyes ordinarias de

desarrollo de una ley marco" (60); de ahí que "debe rechazarse (pese a que la interpretación de aquél (art. 150. 1) lo permitiera) el empleo de las delegaciones legislativas en las Comunidades Autónomas" (61). Finalmente, la expresión plural "Tribunales", en opinión del citado administrativista, no parece amparar el control de los TCA, correspondiendo sólo ese control al TC (62), aludiendo aquel término a la posibilidad contemplada en el art. 163 de la Constitución (63).

En síntesis, el art. 150. 1, según línea de pensamiento, engloba dos técnicas:

1º. La delegación legislativa de las Cortes Generales en favor de las CCAA, instrumento que no considera recomendable.

2º.- La ley marco como fórmula de articulación de competencias legislativas compartidas, bien entendido que tal concurrencia es distinta a la contemplada en el art. 149. 1 (64), pues las Comunidades actúan aquí fuera de las materias que les atribuye el Estatuto y sobre la base de una decisión puramente discrecional del Parlamento estatal (65). Jurídicamente, este supuesto se concreta en el desarrollo legislativo por las Comunidades de los principios y directrices establecidos por una ley marco estatal.

D) Una propuesta de interpretación (66).

Descritas las tendencias doctrinales sobre la naturaleza jurídica de la institución contemplada en el art. 150. 1, parece conveniente añadir algunas puntualizaciones.

a) No es arriesgado pensar que el art. 150 . 1 establece una forma de delegación en sentido amplio. En efecto, las normas de las CCAA regulan "materias de competencia estatal", esto es, materias que estatutariamente no les corresponden, por lo que carecerían de toda competencia respecto a ellas si las Cortes Genera

les, titulares de la "potestad legislativa del Estado" (art. 66. 2) no les habilitaran previamente. Y esa es precisamente la función constitucional de la ley marco: autorizar o habilitar a las CCAA para que regulen materias que, en principio, están atribuidas a la competencia del Estado. En ese sentido, no es incorrecto afirmar que el Estado "delega" facultades que constitucionalmente le corresponden, o, más precisamente, las "atribuye", como señala literalmente el mismo art. 150. 1. Que estamos ante una fórmula de delegación lo reconocen expresamente la mayoría de los autores, deduciéndose de los debates parlamentarios que ésta era también la mens legislatoris (67).

Pues bien, el problema concreto que se plantea es si ese supuesto de delegación lato sensu se articula jurídicamente a través del mecanismo ordinario de la delegación legislativa. Analizaremos los rasgos generales de esta técnica y trataremos de comprobar luego si son aplicables a la hipótesis del art. 150. 1.

b) La "delegación legislativa" es una institución jurídica que ha venido operando tradicionalmente en el seno de las relaciones Parlamento/Gobierno, y más concretamente entre sus respectivos productos normativos (Ley/Reglamento). Se trata, en suma, de extender el ámbito material del Reglamento mediante un apoderamiento singular referido a una materia determinada (68), contenido en una ley de delegación que "asigna anticipadamente al producto normativo cuya elaboración encomienda a la Administración su propio rango o fuerza de ley" (69). Este fenómeno, por lo demás, no esencial en la técnica general de delegación, se explica por la "asunción anticipada que el legislador hace de la norma elaborada por el Gobierno en virtud de la delegación, prestándola su propio rango" (70), y siempre dentro de ciertos límites, fundamentalmente de contenido y plazo (71). Además, el ejercicio por el Gobierno de la delegación produce la extinción de ésta (72). Finalmente, por lo que respecta al control de la legisla-

ción delegada del Gobierno interesa destacar la posible competencia de la JCA, justificada por razón de que "ultra vires no hay rango de ley posible, porque no estando cubierto en este caso el contenido de la norma delegada por la ley de delegación, el decreto no puede darse a sí mismo un rango superior..." (73); en consecuencia, corresponde a la JCA conocer de los "excesos" de la norma delegada, pues ésta tiene valor reglamentario en lo que exceda de los límites de la ley de delegación.

La Constitución española regula el tema con absoluta fidelidad a este planteamiento (arts. 82-85):

1º.- Corresponde efectuar la delegación a las Cortes Generales, y su destinatario ha de ser exclusivamente el Gobierno (arts. 82.1 y 3, y 85), quedando prohibida expresamente la subdelegación a autoridades distintas (arts. 82.3, in fine).

2º.- La norma dictada por el Gobierno al amparo de la ley de delegación tiene "rango de ley" (art. 82.1) y se denomina "decreto legislativo" (art. 85).

3º.- Quedan excluidas de la delegación las materias constitucionalmente reservadas a ley orgánica (arts. 82.1/81).

4º.- Se configuran dos tipos de delegación (art. 82.2): ley de bases, cuando el objeto sea la formación de textos articulados, y ley ordinaria, cuando se trate de refundir varios textos legales en uno solo.

5º.- La delegación está sometida a determinados -y estrictos- requisitos. Ha de tratarse de una delegación expresa, sobre materia concreta y con fijación de plazo para su ejercicio, sin que quepa la delegación implícita o por tiempo indeterminado (art. 82.3). Si la delegación se realiza mediante leyes de bases, la Constitución añade, con evidente reiteración, que deben delimi-

tar con precisión el objeto y alcance de la delegación legislativa y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio (art. 82.3); en todo caso, las leyes de bases no pueden autorizar la modificación de la propia ley de bases ni facultar para dictar normas con carácter retroactivo (art. 83).

6ª.- La publicación por el Gobierno de la norma delegada agota la delegación (art. 82. 3).

7ª.- Respecto al control de la legislación delegada, la Constitución determina que las leyes de delegación "podrán establecer en cada caso fórmulas adicionales de control" (art. 82. 6), lo que posibilitaría, en opinión de GARCIA DE ENTERRIA y T. R. FERNANDEZ, un sistema de "ratificación" por las Cortes de la norma delegada (74), "sin perjuicio de la competencia propia de los Tribunales". De acuerdo con esta previsión, los TCA conocerán de los "excesos" de norma delegada en relación con los principios y criterios contenidos en la ley de delegación, pues en lo que sobrepase éstos el decreto legislativo tiene mero valor reglamentario (75), lo que parece lógico si se tiene en cuenta que la Constitución atribuye al Gobierno la potestad reglamentaria (art. 97) y sólo podrá dictar normas con fuerza de ley por habilitación constitucional expresa, directamente en el supuesto de los decretos-leyes (art. 86), o indirectamente, por autorización expresa de las Cortes, titulares de la potestad legislativa, mediante una ley de delegación. Finalmente, el decreto legislativo está sujeto al control de constitucionalidad por el TC (art. 161. 1. a Constitución y 27. 2. b L.O.T.C.).

c) Examinada brevemente la regulación constitucional de la delegación legislativa, debemos preguntarnos si es trasladable al su puesto previsto en el art. 150. 1. Como ya dijimos, parece claro que este precepto contempla un caso de delegación en sentido amplio; la ley estatal produce el efecto de habilitar a las CCAA para dictar normas legislativas en una serie de materias sobre

las que constitucionalmente carecen de toda competencia, puesto que ésta se atribuye al Estado. Los debates constitucionales son significativos en este sentido. En los textos redactados por el Congreso y la Comisión de Constitución del Senado se aplicaba la técnica de la delegación, incluso con remisión expresa a los preceptos reguladores de la legislación delegada del Gobierno. Sólo en el Pleno del Senado se eliminaron las referencias literales a la "delegación legislativa", pero la intención no parece que fuera la de alterar la esencia de la institución (76), sino más bien la de que, aceptando la idea de que se trataba de un supuesto de delegación, existían razones doctrinales y técnicas para no aplicar las normas de la delegación legislativa ordinaria. Y tal planteamiento parece correcto:

1º.- Debe rechazarse la denominación "decretos legislativos" para las "normas legislativas" dictadas por las CCAA en desarrollo de una ley marco estatal (77), pues la Constitución la reserva expresamente para las "disposiciones del Gobierno que contengan legislación delegada" (art. 85) (78).

2º.- El mecanismo de relación entre órganos legislativos (del Estado y de las CCAA) no parece ajustarse al sentido doctrinal e histórico de la legislación delegada, concebida como fórmula de relación entre los productos normativos del Parlamento (Ley) y del Gobierno (reglamento), construido sobre la vieja idea de la superioridad jerárquica de la ley, como expresión de la voluntad general, y la paralela subordinación de la actuación reglamentaria del Gobierno. (78) bis.

3º.- Tampoco es de recibo la aplicación al supuesto del art. 150. 1 de las estrictas condiciones constitucionales del ejercicio por el Gobierno de la delegación legislativa, pues, además del distinto destinatario:

.- La ley marco estatal es susceptible de ser desarrollada de forma diferente por cada CA.

.- Salvo indicación expresa de la propia ley estatal, no existe, en principio, por imperativo constitucional, necesidad de que la actuación normativa de la Comunidad se produzca en plazo determinado ni tal actuación agota la atribución competencial que, en principio tendrá vigencia indefinida hasta su derogación expresa por la correspondiente ley marco de sentido contrario; siendo posible que durante el período de vigencia, la Comunidad afectada modifique sus normas legislativas de desarrollo, siempre, desde luego, en el "marco" de la ley estatal.

Justamente las inconveniencias de aplicar estos requisitos a las normas legislativas del art. 150. 1 fueron la causa de que los constituyentes abandonaran sus previsiones iniciales; ciertamente, la introducción por la Comisión Mixta del término "bases", junto a los de "principios" y "directrices", induce a alguna confusión, porque, de alguna manera, toda ley que establezca bases es, obviamente, una "ley de bases". Creemos, no obstante, que, además de la notoria imprecisión técnica con que el texto constitucional utiliza todos estos conceptos, no es razón suficiente para alterar lo hasta ahora dicho; quizá obedezca al deseo de los constituyentes de recordar que el art. 150. 1 contempla un supuesto de delegación en sentido amplio, pero las objeciones señaladas impiden la aplicación de las normas sobre legislación delegada del Gobierno (79).

Quedaría, finalmente, el delicado tema de la similitud de redacción entre los arts. 82. 6 y 150. 1 en lo referente a las formas de control de la legislación delegada del Gobierno y de las normas legislativas de las CCAA, respectivamente. Parece, no obstante, que su alcance no es idéntico. En primer lugar, el control por las Cortes Generales previsto en el art. 150. 1 es una consecuencia lógica derivada del hecho de que las normas legislativas autonómicas han sido dictadas en materias de competencia estatal, esto es, cuya regulación corresponde a las Cortes

Generales previsto en el art. 150. 1 es una consecuencia lógica derivada del hecho de que las normas legislativas autonómicas han sido dictadas en materias de competencia estatal, esto es, cuya regulación corresponde a las Cortes Generales, por lo que si éstas atribuyen facultades propias no es extraño que puedan controlar el uso que de tal atribución hagan las Comunidades. Plantea mayores dificultades la referencia al control de los Tribunales. Sin perjuicio de volver sobre el tema, parece que tales afirmaciones, o bien pueden constituir una simple remisión de lo que digan al respecto las normas generales sobre competencia de los Tribunales, o se refieren al control por el TC y a las competencias de los Tribunales de plantear la cuestión de inconstitucionalidad en los términos de los arts. 163 de la Constitución y 35 y siguientes de la L.O.T.C. (80); en todo caso debe rechazarse la posible competencia de la JCA en términos análogos a los predicados de la legislación delegada del Gobierno (81).

Resumiendo, pues, todo lo expuesto, entendemos que el art. 150. 1 ampara un supuesto especial de delegación, en cuanto "atribución" de facultades, que implica una "habilitación" normativa para las CCAA en materias de competencia estatal. Pero esa delegación se articula técnicamente en el concepto de "ley marco" (82), esto es, una fórmula de colaboración legislativa entre el Estado y las CCAA, de forma que aquél atribuye a estas facultad para dictar normas legislativas sobre materias que constitucionalmente le corresponden, fijando unos principios y directrices de la regulación que desarrollan las Comunidades a quienes se conceda tal facultad. (83). No se trata, pues, de dos técnicas distintas englobadas en un mismo precepto, sino que ambas están fundidas en una institución única peculiar. Así concebido, el art. 150. 1 queda diferenciado de la delegación legislativa ordinaria, cuyas normas (arts. 82-85) no se le aplican; y de la legislación compartida común, prevista en el art. 149.1, pues si en este caso las competencias de Estado y Comunidades no nacen de tales leyes, sino directamente de la Constitución y de sus

propios EStatutos, mientras en el caso del art. 150. 1, las competencias de las Comunidades, aunque en el marco de la previsión constitucional, tienen su legitimación inmediata en la misma ley estatal, en cuanto están fuera de sus competencias propias o estatutarias.

E) La ley marco como técnica de atribución competencial.

Delimitada, en principio, la naturaleza jurídica de la institución contemplada en el art. 150. 1, queda referirnos al instrumento concreto de su realización, esto es la ley marco; se trata de un tipo normativo desconocido en nuestro Derecho positivo tradicional como fórmula de articulación de competencias compartidas, aunque en ningún caso creación original de la Constitución de 1.978, puesto que es ampliamente conocida en Derecho Comparado, fundamentalmente en Francia, Alemania Federal e Italia. Al concepto y utilización de la ley marco en estos países, así como sus rasgos generales, nos referimos más atrás a propósito de la legislación compartida ordinaria que prevé la Constitución, especialmente en su art. 149. 1, siendo aquí trasladable cuando allí se dijo (84). Baste ahora recordar que la técnica de la ley marco supone un mecanismo de colaboración legislativa entre dos entes, concretamente en este caso el Estado y las CCAA concebido mediante el desdoblamiento del proceso legislativo en dos fases sucesivas; en la primera, uno de los entes (el Estado) establece los principios o criterios generales de la regulación con el propósito de establecer un mínimo de uniformidad normativa; en la segunda, el otro ente (las CCAA) desarrollan o concretan esos principios, adaptándoles a sus circunstancias, peculiares o necesidades. Ahora bien, si en el caso del art. 149. 1 esa posible competencia de las CCAA estaba prevista en la Constitución, pudiendo ser asumida en algunas CCAA directamente en su Estatuto, en el supuesto del art. 150. 1 constituye una competencia que, constitucional y estatutariamente, sigue correspondiendo al Estado, y sólo por habilitación específica de éste pueden

aquellas CCAA ejercerlas. El instrumento para esa habilitación es precisamente la ley marco, que pasa, pues, a cumplir aquí una doble función:

a) Habilitar o "atribuir" a las CCAA un conjunto de competencias en principio pertenecientes al Estado.

b) Articular esas competencias atribuidas con las que el Estado mantiene tras la atribución en favor de las CCAA.

4. SUJETOS.

El desenvolvimiento de la previsión contenida en el art. 150. 1 exige la concurrencia, sucesiva, de dos sujetos: un sujeto activo, que realiza la atribución competencial, y un sujeto pasivo, destinatario o beneficiario de esa atribución.

A) Sujeto activo.

De acuerdo con el art. 150. 1 corresponde realizar la atribución competencial a las Cortes Generales, es decir, al Congreso y Senado (art. 66. 1). Curiosamente, este primer apartado del art. 150 no se refiere al Estado, expresión utilizada en los apartados 2 y 3 del mismo precepto, siendo que los tres supuestos se refieren a competencias estatales. En cualquier caso, la redacción del art. 150. 1 es plenamente coherente tanto con el significado de la institución como con la técnica jurídica adecuada para llevarla a cabo, disipando además toda duda sobre la naturaleza de las competencias atribuidas a las CCAA, pues es evidente que las Cortes son el Órgano que ejerce la potestad legislativa del Estado (art. 66. 2) en las materias que la Constitución otorga a éste. Por eso, la atribución de potestad legislativa a las CCAA en materias de competencia estatal debe ser necesariamente realizada por el Órgano constitucionalmente competente para tal función. Además de que la ley marco, como cualquier

otra ley, há de ser aprobada por el Parlamento, y ello con independencia de la naturaleza de las facultades que en ella se atribuyeran a las CCAA.

B) Sujeto pasivo.

El destinatario de la atribución de facultades son las Comunidades Autónomas, pero este sujeto plantea una problemática más compleja que el anterior, lo que exige algunas consideraciones adicionales:

a) Es posible que el destinatario sean todas las CCAA o sólo algunas de ellas, a juicio discrecional de las Cortes Generales (85). Esta diferenciación fue aceptada por las fuerzas políticas que redactaron la Constitución, con la única excepción del senador ZARAGOZA BURILLO, que la consideraba discriminatoria y atentatoria al principio constitucional de igualdad (86); pero su enmienda, destinada a eliminar esa diferenciación, no prosperó (87). Sin embargo, si se tiene en cuenta que una de las finalidades del art. 150. 1, como se dirá más adelante, es igualar los niveles competenciales de todas las CCAA, resulta coherente que la atribución de competencias pueda corresponder sólo a aquellas CCAA que tengan menores competencias. Establecer con carácter imperativo que la atribución ha de hacerse a todas las CCAA, incluso a las de autonomía plena, supondría precisamente perpetuar sus iniciales diferencias; sin perjuicio, claro está, de que si se desea atribuir una determinada facultad a todas las CCAA (si por ejemplo ninguna de ellas la posee), el art. 150. 1 permite expresamente tal operación. El único riesgo de discriminación a que puede dar lugar el art. 150. 1 provendría de atribuir sólo competencias a las que ya disponen de ellas en mayor medida, y a esa posibilidad es a la que sin duda se refería la enmienda rechazada, pues una atribución competencial a una CA y no a otra, siendo ambas del mismo tipo en base por ejemplo a la correlación respectiva de fuerzas políticas no parece previsible e incluso podría es-

timarse contraria al principio constitucional de la igualdad (arts. 14;138, 2 y 139. 1) y solidaridad (arts. 2 y 138. 1) (88).

b) La cuestión anterior conduce a la necesidad de determinar el órgano de la CA competente para ejercer la potestad atribuida (89). En principio, parece que si se trata de emanar "normas legislativas" sólo está legitimado el órgano que asume la potestad legislativa en el ámbito de la CA (Asamblea Legislativa) (art. 152. 1) (90). No obstante, MENDIZABAL entiende que si ese planteamiento es, en principio, el razonable, nada impide que la atribución normativa recaiga en otros órganos de las CCAA con potestades normativas (91), sobre todo cuando la referencia en art. 150. 1 al control por los Tribunales, esto es, por la JCA, sólo se ajustaría en el caso de una delegación a favor del órgano administrativo, pues en tal supuesto el "exceso" de la delegación degrada la norma legislativa a rango reglamentario, siendo entonces susceptibles de control por los TCA (art. 153. c) (92). No obstante, reconoce este autor que ello sólo será posible en tanto lo permitan los Estatutos de Autonomía respectivos, por ser de la competencia exclusiva de la CA su organización (93). Y, efectivamente, parece conveniente recordar la solución dada al tema en los Estatutos, que, no se olvide, forman parte del ordenamiento jurídico del Estado (art. 147. 1) con rango de ley orgánica (art. 81. 1).

En ese sentido, el Estatuto más explícito es el EA, en cuanto que no sólo atribuye expresamente al Parlamento Andaluz el ejercicio de las facultades normativas atribuidas a las CA de acuerdo con el art. 150. 1 (art. 30. 1), sino que precisan que tal ejercicio "corresponde en todo caso al Pleno" de ese Parlamento (art. 27. 1). Los otros Estatutos, sin ser tan claros, conducen a análogos resultados. El EV señala que "La Comunidad Autónoma del País Vasco podrá dictar la correspondiente legislación en los términos del artículo 150. 1 de la Constitución" (art. 20. 2), siendo el órgano competente el Parlamento Vasco, en cuanto titular de

la potestad legislativa (art. 25. 1). El EC responde a la misma fórmula, estableciendo la posibilidad de que se atribuya a la Generalidad la facultad de legislar en los términos del art. 150. 1 (art. 28. 2), facultad que, en el ámbito de la CA, es ejercida por el Parlamento catalán (art. 30. 1) (94). El EG no alude a esta cuestión, pero entendemos debe resolverse en análogo sentido, puesto que el Estatuto atribuye la potestad legislativa de la Comunidad al Parlamento gallego (art. 10. 1. a). Lo mismo ocurre en los EAs y ECant. en que, a falta de otra declaración expresa, la competencia debe entenderse atribuida al Parlamento respectivo, en cuanto titular de la potestad legislativa (arts. 23. 1 EAs y 9. 1. a ECant.).

En conclusión, los Estatutos asignan al Parlamento de la CA respectiva, expresa o tácitamente, la función de emanar las normas legislativas a que se refiere el art. 150. 1, lo que no podrá ser de otro modo, de acuerdo con el art. 152. 1 del texto constitucional. No parece, por lo demás, posible, una delegación posterior del Parlamento autonómico en el órgano de gobierno pues ésta opera en el marco de las competencias estatutarias, salvo que la ley marco estatal permitiese esa posibilidad. El planteamiento más claro en ese sentido es el del EG, que permite la delegación de la potestad legislativa del Parlamento en la Junta sólo "en el marco del presente Estatuto" (art. 10. a), en el cual evidentemente no están incluidas las competencias atribuidas por el Estado al amparo del art. 150. 1 (95). Esta es, pues, la situación generalizable a todas las Comunidades de autonomía plena (arts. 151 y 152).

Resta por resolver el tema de las Comunidades de autonomía limitada, o sea, las constituidas de acuerdo con el art. 143 de la Constitución; en el caso de que dispongan estatutariamente de Asambleas Legislativas, deben ser éstas quienes asuman la potestad legislativa atribuida por el Estado, por razones antes apuntadas. El verdadero problema puede residir en el supuesto -po

co probable, pues razones de imitación difícilmente permitirán CCAA sin Asambleas Legislativas (96)- de CA meramente administrativas, dotadas sólo de un Consejo de Gobierno u órgano ejecutivo; ¿pueden en este caso las Cortes atribuirles competencias legislativas en los términos del art. 150. 1?. Caben varias alternativas. En primer lugar, puede entenderse que la competencia para dictar "normas legislativas" sólo puede atribuirse a las CCAA que estatualmente tienen competencia legislativa; esta solución obviaría el problema, privando de tal facultad a aquellos órganos; en segundo término, podría pensarse que el hecho de que la Constitución permita tal atribución a "todas" las CCAA, es un argumento a favor de que todas las CCAA dispongan de Asambleas Legislativas (97), en cuyo caso serían éstas las encargadas de asumir las competencias recibidas. No es descartable, finalmente, un tercer supuesto, el de las CCAA que carezcan de Asambleas Legislativas y las Cortes les otorguen las competencias enumeradas en el art. 150. 1, por lo que sólo el Consejo de gobierno podría llevarlas a la práctica, supuesto que sería el único órgano existente; para algunos, esa fórmula no es rechazable (98). Una posibilidad de ese orden exigiría la no prohibición expresa del Estatuto de la CA afectada, porque la atribución sin más de facultades administrativas y reglamentarias no sería obstáculo insalvable, dado que tales facultades corresponden al ámbito estatutario, y es claro que el art. 150. 1 opera fuera del Estatuto; en este supuesto, la actuación del órgano ejecutivo de la CA tendría carácter de potestad delegada de las Cortes Generales. De todos modos, una solución de este tipo no puede por menos de reputarse como anormal planteando el interrogante de si esa "delegación" es constitucionalmente posible, además de que supone una alteración profunda del sistema constitucional de distribución de competencias y de los mecanismos ordinarios de relación entre el Estado y las CCAA. Pero debe insistirse en que el problema es más teórico que real, a la vista de la forma de desarrollarse el proceso autonómico.

c) Directamente vinculado al problema que acabamos de exponer se encuentra el de si todas las CCAA pueden recibir competencias legislativas al amparo del art. 150. 1. En principio, la Constitución no establece ninguna excepción con carácter general y previo, pues permite la atribución a "todas" las CCAA, aunque ciertamente no la impone, ya que contempla expresamente la posibilidad de que recaiga sólo en "alguna". La decisión sobre el número de Comunidades beneficiarias corresponde, desde luego, a las Cortes Generales.

El art. 150. 1 es, así, susceptible de ser interpretado en el sentido de limitar su ámbito a las Comunidades de autonomía plena (99), puesto que sólo estas Comunidades tienen garantizada constitucionalmente una competencia legislativa y un órgano legislativo, y precisamente el citado precepto constitucional posibilita la atribución de facultades para dictar "normas legislativas". Sería, por eso, perfectamente coherente la expresión "todas" o "algunas" de las CCAA, pues en base al principio de voluntariedad, las CCAA pueden ser todas de autonomía plena o existir alguna de autonomía limitada; en el primer caso, las Cortes podrían decidir libremente cuáles de esas Comunidades recibirían las facultades del art. 150. 1; en el segundo supuesto, la Constitución ampararía la decisión parlamentaria de atribuir las facultades legislativas citadas sólo a "alguna de las Comunidades Autónomas", concretamente a las de autonomía plena.

Pero no es ésta la única interpretación posible de las previsiones constitucionales. Sería también legítimo mantener la tesis contraria. Puesto que la Constitución permite otorgar competencias para dictar "normas legislativas" a todas las CCAA, lo lógico es que todas ellas dispongan de órganos legislativos (100); en ese caso, las Cortes decidirían hacer o no uso del art. 150. 1 por criterios de oportunidad política, sin ningún condicionamiento jurídico.

Incluso sería posible un tercer planteamiento. La Constitución no impide a las Comunidades de autonomía limitada la necesidad de contar con Asambleas Legislativas, pero permite la aplicación del art. 150. 1 a todas las CCAA, por lo que tales facultades podrían ser ejercidas por el correspondiente órgano ejecutivo o de gobierno (101).

La mayoría de los autores se inclinan por una solución favorable a la totalidad de las CCAA como destinatarios potenciales del art. 150. 1 (102). E incluso empieza a abrirse paso la tesis de quienes consideran no sólo que las CCAA limitadas pueden recibir competencias por esa vía, sino que deberían ser su destinatario ordinario, en cuanto el art. 150. 1 puede constituir precisamente el instrumento idóneo (junto con el 150. 2) para igualar los techos competenciales de esas CCAA con las de autonomía plena, sin esperar el plazo de cinco años que en otro caso impone el art. 148. 2 (103).

Y ello con independencia de que los Estatutos prevean expresamente (ECant) o no (EAs) esta posibilidad, pues en definitiva la ampliación de competencias derivada de la decisión estatal opera siempre fuera del marco competencias del Estatuto. En cuanto a las CCAA plenas es claro que también podrían recibir competencias en virtud del art. 150. 1, pero en ese caso su utilidad sería fundamentalmente la de completar contenidos competenciales homogéneos o asumir competencias que la experiencia demuestra pueden ser ejerci más eficazmente por las CCAA, sin necesidad de acudir al procedimiento siempre costoso de la reforma del Estatuto.

Pero en cualquier caso, los autores eluden el problema del órgano competente, y en concreto si es factible que las Cortes otorguen potestades legislativas en materias de competencia estatal a los posibles órganos ejecutivos de las Comunidades de autonomía limitada. La hipótesis, como se dijo anteriormente, es poco probable, si se tiene en cuenta la experiencia demostra

da por los procesos estatutarios en cursos, partidarios todos ellos de establecer Asambleas Legislativas; incluso tal homogeneidad institucional sería conveniente desde la perspectiva de la eficacia funcional del Estado, lo que justificaría la utilización por las Cortes de los mecanismos constitucionales correctores del principio de voluntariedad. En otro caso, corresponderá al TC la solución al problema planteado, como intérprete máximo de la Constitución (art. 1º L.O.T.C.).

d) Finalmente, se suscita el tema de la posible intervención de las CCAA en la decisión de las Cortes de atribuir potestades legislativas; más concretamente, si cabe algún tipo de iniciativa por parte de los órganos autonómicos. La Constitución omite toda referencia específica, por lo que la decisión corresponde únicamente a las Cortes y pueden adoptarla en el momento que es timen conveniente (104). Desde luego, la Constitución ampara una iniciativa genérica; como en el caso de cualquier ley ordinaria, las CCAA podrán ejercer la iniciativa legislativa en los términos del art. 87. 2 del texto constitucional (105). Por lo que atañe a los Estatutos, varían sus planteamientos. El EV no establece ninguna disposición específica, salvo la remisión al art. 87. 2 de la Constitución (art. 28. b), limitándose a señalar que las normas legislativas correspondientes serán dictadas "cuando las Cortes Generales aprueben las leyes marco a que se refiere" el art. 150. 1 (art. 20. 2) (106). El EC no responde a esta orientación, pues dispone que corresponde al Parlamento de Cataluña "solicitar de las Cortes Generales que las leyes marco que éstas aprueben en materia de competencia exclusiva del Estado atribuyan expresamente a la Generalidad la facultad de legislar en el desarrollo de dichas leyes, en los términos se expresa el EA (art. 22) (107). El EG no contiene previsiones concretas, siendo aplicable la referencia al art. 87. 2 de la Constitución (art. 10. 2. f). Con todo, quizá la fórmula más ajustada al texto constitucional sea la adoptada por el ECant. según el cual la atribución a la CA de competencias en virtud del art. 150. 1

se hará a iniciativa de la Asamblea Regional, del Gobierno de la nación, del Congreso de los Diputados o del Senado (art. 25. 2, segundo).

En suma, el único interrogante que presentan las fórmulas estatutarias es el efecto jurídico de la solicitud realizada por los Parlamentos autonómicos, cuando (como ocurre en el EC ant. y EC) así lo prevén los Estatutos. En principio, nada hay que oponer a tales Estatutos, en ese punto, aunque debiendo entenderse que esa solicitud o su ausencia no vinculan a las Cortes Generales, de modo que éstas pueden poner en funcionamiento el art. 150. 1 con independencia del criterio de las CCAA, sin perjuicio de que políticamente no sería deseable un enfrentamiento entre el Estado y las CCAA, que podría frustrar el resultado constitucional deseado (108). Por lo demás, nada dicen ni la Constitución ni los Estatutos sobre la aceptación por la CA de la decisión de las Cortes; por ello serían aplicables todos los criterios expuestos a propósito de la solicitud previa.

5. OBJETO.-

El objeto perseguido por el art. 150. 1 es operar una atribución de facultades legislativas en favor de las CCAA, fuera del ámbito competencial consagrado en su Estatuto de autonomía respectivo. La ley marco estatal supone, pues, una habilitación o autorización a las CCAA para que ejerzan competencias que no les corresponde conforme a la Constitución y sus Estatutos, o, más certeramente, que les están prohibidas en cuanto constituyen reserva expresa del Estado (art. 149. 3). El art. 150. 1 es, así la cobertura jurídico-constitucional de la "decisión política de ampliación de las normas de atribución de competencias" (109) a costa de las competencias atribuidas inicialmente al Estado.

Como fácilmente se advierte, el tema clave es el de

las materias afectadas (110). El art. 150. 1 se limita a señalar que la competencia atribuida a la CA por la ley marco estatal se ejerce sobre "materias de competencia estatal". Esta expresión deslinda ya este supuesto de la ley marco como fórmula de articulación de competencias legislativas compartidas, pues si, en efecto, de los arts. 148. 1 y 149. 1 se deduce la existencia de materias en que corresponde al Estado dictar la "legislación básica", las "bases" o las "normas básicas", y a las CCAA su desarrollo legislativo, es claro que éste constituye una competencia propia de la CA, reconocida constitucionalmente y, en cuanto tal, asumible directamente en los Estatutos. La ley marco del art. 150. 1 no atribuye a las CCAA potestades normativas en materias que estatutariamente pueden asumir, sino en materias que, una vez aprobado el Estatuto, corresponden al Estado (art. 149. 3). No obstante, debe intentar aclararse si todas las materias de competencia estatal pueden atribuirse a las CCAA por la vía del art. 150. 1. Desde luego, una respuesta negativa salta a la vista, pues evidente que ello supondría simplemente el desmantelamiento del Estado; otra cosa es que la Constitución ofrezca suficientes garantías jurídicas para evitarlo.

Así, pues, si parece que no todas las materias de competencia estatal pueden ser atribuidas a la potestad de las CCAA se hace necesario precisarlas (111). En principio, cabe distinguir, al respecto, dos tipos de materias de competencia estatal:

1) Materias que constitucionalmente se atribuyen al Estado, incluso con el carácter de exclusivas; son concretamente las materias enumeradas en el art. 149. 1. Sin embargo, como es sabido, la mayoría de las competencias previstas en ese precepto son "compartidas" con las CCAA a distintos niveles; en unos casos corresponde al Estado la fijación de las "bases", "normas básicas", o la "coordinación", y a las CCAA se les permite el desarrollo legislativo; en otros, la totalidad de la legislación .

compete al Estado, siendo posible su ejecución por las Comunidades. No faltan, desde luego, los supuestos que parecen de competencia exclusiva del Estado, en su sentido más absoluto, en cuanto se refieren a materias que afectan, de algún modo, a la soberanía nacional o la unidad del Estado(112). Evidentemente, todas esas competencias del Estado no pueden ser asumidas por las CCAA en los Estatutos respectivos (art. 149. 3, primer párrafo, a sensu contrario).

2) Materias que, pudiendo corresponder constitucionalmente a las CCAA, no las asume en sus Estatutos; la competencia sobre tales materias corresponderá al Estado (art. 149. 3). Estamos, pues, ante lo que llama ALZAGA "competencias definitivamente residuales".

La alternativa es clara. Cabe entender que las Cortes Generales pueden atribuir a todas las CCAA facultades para dictar normas legislativas en todas las materias de competencias estatal, en las que la Constitución le reserva expresamente o en las residuales, esto es, las asumibles estatutariamente por las CCAA, pero no asumidas efectivamente. Rechazada ya con anterioridad la primera posibilidad, quedan dos supuestos. La cuestión es, ciertamente, imprecisa y delicada.

En primer lugar, parece que en las materias en que la Constitución establece una competencia legislativa compartida (113) no procede la aplicación del art. 150. 1. Véamoslo con un ejemplo. El art. 149. 1. 23º dispone que el Estado tiene competencia exclusiva respecto a la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las CCAA de establecer normas adicionales de protección. En este supuesto (114) es la propia Constitución la que permite a las CCAA unas facultades legislativas en el marco de la legislación estatal básica, facultades, por tanto, asumibles directamente en el Estatuto; evidentemente, una ley marco del art. 150. 1 no podría autorizar normas legislativas básicas a las CCAA (que es

la competencia estatal) pues lo que el art. 150. 1 pretende es, precisamente, permitir a las CCAA desarrollar legislativamente los principios contenidos en una ley marco estatal. En conclusión, en tales casos, la competencia del Estado no es atribuible a las CCAA.

En segundo lugar, existen otras materias en que la Constitución establece la competencia del Estado en cuanto a legislación, no atribuyendo competencias de desarrollo a las CCAA o permitiéndoles la ejecución (115). En estos casos, las CCAA pueden asumir estatutariamente la ejecución, pero nunca facultades legislativas. En tal supuesto, no sería incorrecto que las Cortes completaran la competencia estatal mediante una ley marco, posibilitando a las CCAA su desarrollo legislativo, salvo que lo impida el carácter concreto de una determinada materia. Sin embargo, como señala TOMAS VILLARROYA, hay dos excepciones: las materias reservadas a ley orgánica y aquellas a que se refiere el art. 53. 1, "pues la Constitución exige que esas materias sean reguladas íntegramente por leyes de las Cortes, y en el art. 150.1 la ley marco renuncia a esa regulación íntegra, fijando sólo unos principios, bases y directrices" (116). En igual sentido se manifiesta LEGUINA, aunque por aplicación de los límites del art. 82.1 (117). Son, en fin, estos los casos a que se refiere el último autor citado, sobre los cuales -dice- el Estado ostenta la competencia legislativa con carácter exclusivo (118).

En tercer lugar, la Constitución enumera materias en que parece atribuir la totalidad de las competencias al Estado (119). Entendemos que en tales materias no cabe atribuir a las CCAA ningún tipo de competencias legislativas, en cuanto afectan a la existencia misma del Estado como unidad política y jurídica (120).

Finalmente, pueden distinguirse materias de competencias estatal por no haber sido asumidas en los E., tanto si eran o no

constitucionalmente asumibles. Estas materias residuales deberían ser el ámbito típico de materias objeto de atribución en los términos del art. 150. 1 (121). Incluso justificaría su utilización por tres razones: una de coordinación legislativa; otra de eficacia funcional; y una tercera de corrección de desigualdades iniciales. En cuanto a la primera de ellas, si en virtud del principio de voluntariedad las CCAA ejercen competencias sobre distintas materias, es evidente que el Estado gozará de competencias residuales distintas en relación con cada Comunidad; piénsese, ad exemplum, en materias con respecto a las cuales unas CCAA disponen estatutariamente de competencias legislativas en desarrollo de una ley básica estatal, careciendo otras de tales facultades. Esto supondría la obligación del Estado de dictar una ley básica o de principios para unas Comunidades, y para otras, una legislación de detalle, o desarrollar el Gobierno aquella (122). No hace falta precisar los inconvenientes de tal situación, que podrían paliarse mediante la atribución por las Cortes a las Comunidades de ese segundo tipo de potestades legislativas en desarrollo de la correspondiente ley marco, cuyo contenido podría ser sustancialmente idéntico al de la ley marco o básica aplicable al otro tipo de Comunidades, que había decidido hacer uso de las previsiones constitucionales. Si lo anterior es válido entre unas y otras Comunidades de autonomía plena, que son las constitucionalmente capaces de asumir en sus E. competencias de desarrollo legislativo, también es aplicable con relación a esas Comunidades y las de autonomía limitada, que sólo transcurridos cinco años y previa reforma de sus E. podrían disponer de esas competencias (art.148. 2). Pues bien, esas razones anteriores de uniformidad legislativa, unidas aquí a la posibilidad de igualar los techos competenciales de estas últimas CCAA con las de autonomía plena, sin esperar a los cinco años que ordena la Constitución, también aconsejarían que las competencias residuales del Estado con relación a las CCAA limitadas sean el ámbito previsible de utilización del art. 150.1.

Por lo que respecta a la segunda razón alegada, téngase presente el posible supuesto de que, al aprobarse los E., las CCAA no asumen competencias sobre determinadas materias que en ese momento, o no son conocidas, o se estima conveniente su no regulación por las CCAA tales materias, lógicamente, pasan automáticamente a ser competencia del Estado (art. 149.3). Pero no es aventurado pensar que, con el tiempo -y consolidándose el régimen autonómico como régimen de cooperación-, se considere adecuado que las CCAA puedan intervenir de algún modo en esas materias; pero como son de competencia estatal, deberían reformarse los E., con las complicaciones de toda índole que ello supone. La utilización del procedimiento previsto en el art. 150. 1 evita en gran medida esa dificultad, posibilitando a las Comunidades el desarrollo legislativo de los principios fijados por el Estado. De esa forma, el sistema constitucional adquiere una flexibilidad deseable para su progresiva adaptación a las nuevas necesidades.

En cualquier caso, serían exclusivamente las Cortes Generales el órgano competente para determinar las "materias de competencia estatal" que pueden ser atribuidas a las CCAA, conforme al art. 150. 1, en la misma ley marco, sujeta, por lo demás, al control del TC en los términos generales del recurso de inconstitucionalidad (art. 161.1.a).

Los E. han contemplado el tema de forma desigual, no aportando demasiada luz. Así, mientras unos (como el EV y el EGO guardan silencio, remitiéndose alguno al art. 150.1 de la Constitución (art. 20. 2 EV), el EC se refiere a las leyes marco que aprueben las Cortes "en materia de competencia exclusiva del Estado" (art. 28. 2) (123). Esa expresión podría interpretarse de diversas formas. Parece lo más prudente entender que tales materias son aquellas en que la Constitución reserva al Estado la legislación, y especialmente las residuales, que, en ese sentido, son "competencias exclusivas" del Estado, expre-

sión que, recordemos, utiliza la Constitución en su art. 149. 1 para calificar, sin demasiadas precisiones, todas las competencias que reserva al Estado.

6. REQUISITOS DE LA ACTIVIDAD

En las páginas anteriores hemos abordado el tema de la naturaleza jurídica de la institución contemplada en el art. 150. 1; los sujetos intervinientes; el objeto perseguido y las materias a que afecta. Procede ahora examinar los distintos requisitos que entraña la utilización de la citada fórmula constitucional; aludiremos, así, a la técnica jurídica utilizada, al procedimiento por el que se realiza, y a los subsiguientes problemas de vigencia temporal y espacial.

A) Requisitos formales.

En primer término, es preciso referirse a la forma técnico-jurídica de hacer efectivas las previsiones del art. 150. 1 de la Constitución, cuestión que ya anticipamos al hablar de su naturaleza jurídica. El art. 150. 1, decíamos entonces, supone un procedimiento de colaboración legislativa entre los órganos (legislativos) del Estado y de las CCAA cada uno de los cuales actúa con competencias de distinto ámbito material y temporal (124). En una primera fase, el Estado establece unos principios o criterios básicos de la regulación de determinada materia; en la segunda, la CA los desarrolla detalladamente a nivel de legislación formal, de modo que queda completada la legislación reguladora del supuesto de hecho correspondiente. El procedimiento señalado es -fácilmente se advierte- el típico de la legislación compartida entre el Estado y las CCAA, sólo que en el caso del art. 150.1 la concurrencia competencial no viene configurada directamente por la Constitución y los E., sino que, en el ámbito de materias constitucional y estatutariamente atribuidas a la competencia del Estado, es éste quien, a

través de una ley marco, permite a las CCAA desarrollar legislativamente principios estatales. En suma, estamos en presencia de una técnica de legislación compartida, derivada no directamente de la Constitución, sino de una ley marco estatal dictada, eso sí, al amparo de la Constitución y mediante la cual las Cortes han delegado o atribuido facultades legislativas a las CCAA en materias hasta entonces pertenecientes a la competencia estatal.

Ese desdoblamiento normativo en dos fases sucesivas se refleja indudablemente a la hora de analizar los distintos requisitos que se exponen a continuación:

A. La técnica formal de atribución de facultades legislativas: ley marco estatal.

a) Concepto de ley marco

Las Cortes Generales pueden atribuir a las CCAA facultad para dictar normas legislativas en materias de competencia estatal a través de una ley marco, según establece expresamente el art. 150. 1. El concepto de "ley marco" tal como ha sido precisado en Derecho comparado y por la Doctrina extranjera fue ya mencionado a propósito de la articulación de la legislación compartida prevista en el art. 149. 1, y a lo que entonces se dijo nos remitimos ahora (125). Sí conviene insistir en la especial relevancia que la ley marco tiene en la hipótesis del art. 150. 1. Se trata de que la colaboración legislativa entre el Estado y las CCAA, como manifestación de la solidaridad entre ellos, que late en la legislación marco, exige un especial espíritu de compromiso político y de coherencia entre los órganos llamados a colaborar (126). Ello es predicable de cualquier forma de legislación compartida; pero adquiere una especial relevancia en el caso del art. 150.1, definitorio de una forma especial de colaboración legislativa

no impuesta por la Constitución, sino nacida justamente por una "decisión política" del Parlamento estatal (127).

b) Contenido de la ley marco

Ya señalamos con anterioridad las líneas fundamentales del contenido de las leyes marco, tal como ha sido acuñado en Derecho Comparado, cuyas conclusiones trasladamos al supuesto de la legislación marco en que encuadrábamos las competencias legislativas compartidas (128), al hilo de las escasas pistas que la Constitución nos proporcionaba. No ocurre así con las leyes marco contempladas explícitamente en el art. 150. 1; en efecto, este precepto declara que corresponde a la ley marco fijar los principios, bases y directrices de la regulación de las materias afectadas, a lo que podría añadirse los límites que en el desarrollo se aquéllos han de respetar las CCAA. Más atrás desarrollamos con cierto detenimiento el tema, por lo que no es preciso insistir aquí (129). Sólo debe hacerse una advertencia de suma importancia: si, conforme reiterada jurisprudencia de nuestro TC, en el caso de la legislación compartida ordinaria, las CCAA pueden ejercer sus competencias a partir de los principios, bases y directrices que ellos mismos deduzcan racionalmente de la legislación estatal vigente en cada momento, interpretada conforme a la Constitución, ello no ocurre así de ningún modo en el caso del art. 150.1; aquí las CCAA tienen que esperar necesariamente a que el Estado, precisamente mediante ley marco, les autorice o habilite, pues de lo contrario las facultades siguen perteneciendo al Estado y el intento de su ejercicio por las CCAA supondría simplemente su inconstitucionalidad por violación de los preceptos constitucionales sobre reparto de competencias entre el Estado y las CCAA.

c) Naturaleza jurídica

Las leyes marco son leyes ordinarias, dado que el art.

150. 1 habla simplemente de "ley estatal", que no afecta a materias constitucionalmente reservadas a ley orgánica (130). Plantea algunas dificultades el tema de la posibilidad o no de aplicación directa de la ley marco a los particulares, sobre el que ya nos manifestamos con anterioridad (131), sin que en este caso sea trasladable la distinción que entonces hacíamos según que el Estado ejercitara su competencia dictando una ley marco específica o una ley general de detalle. En efecto, en el supuesto del art. 150. 1 las Cortes Generales tienen vedada esa opción, pues el precepto constitucional les impone como forma de actuación el establecimiento de una ley marco que fije expresamente los principios, bases y directrices de la ordenación normativa.

B) La forma de ejercicio por las Comunidades Autónomas de las facultades atribuidas.

a) Idea general.

De lo dicho hasta ahora se desprende que la facultad otorgada a las CCAA es la de desarrollar o complementar la ley marco estatal. Lógicamente las Comunidades ejercerán esa facultad respetando los límites generales de la potestad legislativa autonómica, pero más precisamente deberán desarrollar los principios fijados en la ley marco, de acuerdo con las directrices señaladas y dentro de los límites establecidos.

b) Naturaleza jurídica

Esta cuestión ha de ponerse en estrecha relación con las analizadas anteriormente de las CCAA posibles beneficiarias y del órgano competente para dictar las normas a que se refiere el art. 150. 1, así como con el tema de su control, al que nos referiremos más adelante.

En líneas generales, puede afirmarse que la propia Consti-

tución proporciona criterios de cierta seguridad para resolver el problema planteado; es ella misma, en efecto, la que establece el carácter legislativo de las normas a dictar por las CCAA, en cuanto el art. 150.1 las califica de "normas legislativas" , lo que, por otra parte, explica que sean las Cortes el órgano estatal competente para atribuir a las Comunidades la facultad de aprobarlas. Evidentemente, una atribución de competencias reglamentarias no puede seguir la vía del art. 150. 1, sino "cualquier ley ordinaria del Parlamento" (132) o, quizá más correctamente, una ley orgánica de delegación, de las previstas en el art. 150. 2. Así, pues, las normas dictadas por las CCAA en desarrollo de una ley marco estatal son auténticas leyes de las CCAA (133), aunque, desde luego, de carácter complementario , y de ningún modo exclusivo (134), puesto que regulan materias de competencia estatal en los términos de una ley (marco)estatal y con cometimiento al control que se reserven las Cortes Generales (135). No faltan autores para quienes las "normas legislativas" no son auténticas leyes, sino "leyes delegadas" (136), distinción que no carece de importancia práctica, pues -a juicio de este sector doctrinal- en el primer caso sólo se sujetan al control del TC y en el segundo podría intervenir la JCA para conocer los excesos o extralimitaciones de la norma autonómica respecto a la ley marco. Hay quienes defienden una postura ecléctica, considerando que la naturaleza de las normas de las CCAA depende del órgano que las dicte; así, serán leyes formales, sujetas sólo al control de constitucionalidad por el TC, si emanan de las Asambleas Legislativas; y tendrán valor de Decreto Legislativo si las dicta el Consejo de Gobierno, siendo entonces susceptibles de control por la JCA (137). Incluso algún autor ha defendido la naturaleza reglamentaria de las citadas normas, también sobre la base de su posible control por la JCA (que establecería el art. 150.1), control que la Constitución reserva para los actos administrativos o las normas reglamentarias de las CCAA (art. 153. c) (138).

Los E. aprobados hasta la fecha aceptan pacíficamente el

carácter legislativo de estas normas de las CCAA; así, el EC habla de "legislación" (art. 20. 1), el EC de "legislar en el desarrollo" de las leyes marco estatales (art. 28. 2), y el EA de "legislación de desarrollo" (art. 22).

En todo caso debe advertirse del alcance que el tema tiene. Las normas dictadas en desarrollo de una ley marco son normas legislativas y han sido emanadas por órganos legislativos. Tales órganos sólo pueden regular materias de competencia estatal cuando sean habilitados previamente por una ley marco, al amparo del art. 150. 1. Pero la habilitación no se concede en blanco, sino precisamente determinando unos principios, unas directrices y unos límites; por eso, las normas (legislativas) que excedan o sobrepasen ese marco seguirán teniendo fuerza de ley, sin que puedan ver degradado su rango a mero nivel reglamentario, aunque serán nulas, pues es claro que tales excesos no están amparados por la ley marco estatal, en cuanto que fuera de ésta la CA carece absolutamente de potestades normativas sobre las materias reguladas; en definitiva, correspondería al TC declarar su inconstitucionalidad por infracción de las normas de competencia (art. 153. a), y en esa declaración por el TC la ley marco habría sido utilizada como elemento o parámetro de constitucionalidad de la norma autonómica, en los términos del art. 28.1 de la L.O.T.C. (139).

C) Posibles perturbaciones en el resultado normativo previsto.

Normalmente, las CCAA harán uso de la facultad atribuida por la ley marco estatal, promulgando la correspondiente "norma legislativa" de desarrollo, trás lo que quedarán enteramente reguladas las materias a que se refiera la citada ley marco. Puede decirse, entonces, que cada uno de los sujetos intervinientes (Cortes Generales y CA) ha cumplido plena y satisfactoriamente las expectativas constitucionales. Pero no es ocioso pensar que, bien el Estado, bien la CA afectada, volun-

taria o involuntariamente, no realice sus respectivas facultades, lo que podría frustrar el resultado normativo previsto en el texto constitucional. En otras palabras, debemos plantearnos el tema de los efectos jurídicos de la inactividad normativa de las Cortes Generales y/o las Comunidades Autónomas. En el caso del art. 150. 1, ambas posibilidades son perfectamente deslindables, en cuanto tienen distinto alcance desde la perspectiva general de la institución.

a) Inactividad de las Cortes Generales.

La inactividad de las Cortes Generales, no aprobando la correspondiente ley marco de atribución, tiene aquí perfiles bien distintos que en el supuesto de legislación compartida ordinaria prevista en el art. 149.1. Porque en este último caso (140), la concurrencia de competencias está recogida expresamente en el texto constitucional y, en su virtud, puede ser asumida directamente en los E.; y en cuanto ocurre así, las facultades de desarrollo legislativo de la CA respectiva pasa a formar parte del contenido de su autonomía, garantizado por la misma Constitución (art. 2°). Es decir, esa competencia legislativa de desarrollo pertenece, desde ese momento, a la CA como competencia propia, aunque subordinada en su ejercicio a la promulgación por el Estado de la correspondiente ley marco. En tales circunstancias, la no aprobación por las Cortes de la ley marco, o su retraso, bloquean las competencias de desarrollo de la CA, en contra incluso de la voluntad constitucional (141), y de ahí las distintas fórmulas propuestas para resolver la situación, algunas de las cuáles incluso ya defendidas por nuestro TC. Pero nada de esto ocurre en el ámbito del art. 150. 1, que configura la actuación de las Cortes como una facultad potestativa (142): "las Cortes Generales -dice- podrán atribuir...", luego no están obligadas a hacerlo. El planteamiento es coherente con el tipo de materias a que afecta y con el espíritu general de la institución. Evidentemente, si las

Cortes no hacen uso de esa facultad constitucional, las CCAA no pueden, en modo alguno, ejercer competencias legislativas en aquellas materias, puesto que, por definición, son de competencia estatal; justamente, la función de la ley marco es habilitar o autorizar a la CA para regular legislativamente materias que le están prohibidas constitucionalmente. Por eso, la promulgación de la ley marco estatal es condición sine qua non para la actividad legislativa de la CA (143) y, en consecuencia, un "adelanto" de las Comunidades a la ley marco dotaría a sus normas de nulidad absoluta (144). Pues en suma, la no aprobación de la ley marco no frustra el contenido de la autonomía a que las CCAA tienen derecho, pues éste es el delimitado en su E., mientras que la facultad de desarrollar legislativamente las leyes marco dictadas en materias de competencia estatal constituye una ampliación de ese contenido propio, por decisión de las Cortes y en ningún caso reclamable por las propias C.C.A.A. (144 bis).

b) Inactividad de las CCAA (144 ter).

Muy distintos son los efectos de la inactividad normativa de las CCAA, esto es, si dictada la correspondiente ley marco estatal, las CCAA no llevan a la práctica las facultades legislativas en ella atribuidas. La hipótesis es posible constitucionalmente, puesto que las Cortes Generales atribuyen a las CCAA una "facultad" (145), no un deber, y, por tanto, pueden hacer o no uso de ella. Lógicamente, en este último caso el mecanismo constitucional perdería toda eficacia operativa, en cuanto su fundamento no es otro que la colaboración legislativa de las Cortes Generales y las Asambleas de las CCAA. Para evitar tal situación, podrían arbitrarse distintas fórmulas:

b.1) Preventivas.

Se trataría de que, al promulgarse la ley marco, existiesen ciertas garantías por parte de las Comunidades afectadas de

que van a cumplir sus funciones legislativas. La Constitución no contempla el tema. Ante ese silencio pudiera pensarse en la conveniencia de una solicitud previa de las CCAA, bien mediante instrumentos específicos, como los contemplados en algunos E. (así, el EC, art. 28. 2 y 3), o al amparo de las disposiciones constitucionales en materia de iniciativa legislativa por parte de las CCAA (art. 87.2). Parece más problemática la posibilidad de aceptación de la atribución por las CCAA, que no se recoge ni en la Constitución ni en los E. No obstante, parece que los efectos de cualquiera de las dos fórmulas son escasos; aunque la solicitud pueda hacerse o la atribución se acepte o no, la última palabra corresponde a las Cortes, a quienes atribuye la Constitución la decisión de aprobar la ley marco de atribución, con independencia de cuál sea la voluntad de las CCAA presumiblemente afectadas. En realidad, esas garantías preventivas han de ser no tanto garantías jurídicas (pues éstas supondrían cierta contradicción con la actuación discrecional de las Cortes, latente en el art. 150.1), como sobre todo garantías políticas logradas por vía de acuerdo o compromiso, dentro de espíritu de "solidaridad" que la Constitución establece como principio general de relación entre el Estado y las CCAA (146). Pues es claro que si por solidaridad ha de entenderse la cooperación entre varios entes para lograr finalidades u objetivos comunes, su manifestación en el supuesto que contemplamos ha de ser la colaboración legislativa entre el Estado y las CCAA, para la regulación completa de la materia de que se trate, objetivo que la Constitución considera la finalidad deseada en la perspectiva del interés general, cuyo garante es el Estado.

b.2) Resolutivas.

Si la inactividad de la CA se produce a pesar de las cautelas anteriores, caben diversas soluciones al conflicto planteado:

- Aplicación directa, con carácter transitorio, de la

ley marco estatal en cuanto Derecho supletorio (art. 149. 3) (147).

- Posible delegación en el Gobierno del desarrollo de los principios estatales, distando una ley de bases de contenido idéntico al de la ley marco y en los términos constitucionales (arts. 82-88).

- Recuperación por las Cortes de las facultades atribuidas respecto de aquellas CCAA que no las actúen (148). Si fuera necesario, por el número de CA inactivas, derogación de la ley marco y promulgación de una ley ordinaria de detalle, inmediatamente aplicable.

- Aprobación por las Cortes de una ley de armonización de las disposiciones normativas de las CCAA, por razones de interés general, todo ello al amparo del art. 150. 3 de la Constitución.

- En último término, adopción de medidas extraordinarias por el Gobierno, con la aprobación, en su caso, del Senado, si considera que la inactividad de la CA atenta "gravemente al interés general de España" (art. 155. 1). Pues téngase en cuenta que ese interés general está supraordenado a las exigencias de la autonomía, de forma que si en el texto escrito de la Constitución la actuación normativa de las CCAA se concibe como simple "facultad", la satisfacción del interés general puede exigir un comportamiento solidario de la CA hacia el Estado, que entraña una "obligación" aunque no aparezca como tal en las normas constitucionales escritas (149).

En cualquier caso, debe insistirse que la técnica del art. 150. 1 está concebida como instrumento de cooperación entre el Estado y las CCAA, y su pleno desenvolvimiento requiere una sincera voluntad de compromiso y colaboración entre ambos.

B) Vigencia temporal.

a) Ley marco estatal.

El carácter potestativo de la decisión de las Cortes Generales se manifiesta no sólo en la aprobación o no de la ley marco, sino además en el momento para hacerlo, en cuanto que el Parlamento puede adoptar tal decisión "en cualquier momento, por razones de oportunidad y conveniencia" (150). Paralelamente, las Cortes pueden, también, revocar la ley marco cuando deseen, privando con ello a las CCAA de las competencias que en ella se les reconocía (151). No obstante, si ello es claro en estrictos términos jurídico-constitucionales, debe tenerse en cuenta que también el Estado tiene un deber de comportamiento solidario respecto a las CCAA (art. 2º), lo que exige que la derogación de la ley marco sea debido a criterios mínimamente racionales y justificados, y no producto de una decisión radicalmente arbitraria.

b) Normas legislativas autonómicas de desarrollo.

En principio, nada obliga a las Cortes a establecer un plazo para el desarrollo de la ley marco por las CCAA, en contra de lo dispuesto para la delegación legislativa en el Gobierno (art. 82. 3), aunque tampoco existe prohibición constitucional para hacerlo, e incluso podrían alegarse razones de seguridad jurídica y de eficacia en favor de esa fijación de plazo. Por otra parte, parece que el desarrollo legislativo de la ley marco no extingue la atribución competencial efectuada por ésta (también a diferencia del supuesto de la ley de bases; art. 82. 3), de forma que mientras la ley marco no sea derogada expresamente, en principio las CCAA podrán realizar desarrollos sucesivos. Finalmente, la derogación de la ley marco deja sin efecto, automáticamente, las normas legislativas de las CCAA dictadas en su desarrollo.

c) Vigencia espacial.

a) Ley marco estatal.

La ley marco estatal puede afectar al territorio de todas las CCAA o al de algunas en los términos que antes se dijo (152).

b) Normas legislativas autonómicas de desarrollo.

Las normas dictadas por las CCAA tienen vigencia en sus respectivos territorios, según se sigue de la regla general sobre vigencia espacial de las normas autonómicas (153), recordada expresamente para este supuesto por el art. 150. 1, al señalar que tales normas son dictadas por las CCAA "para sí mismas".

7. Procedimiento.

a) Ley marco estatal.

Como ley ordinaria, el procedimiento de elaboración, aprobación y promulgación de la ley marco será el general de las leyes ordinarias (arts. 87-91 de la Constitución). Cabe citar como posible especialidad procesal la previa solicitud por las CCAA, en los términos que establezcan los correspondientes Estatutos de autonomía; aunque debe estimarse que tal solicitud es previa al proceso de formación de la ley marco y en modo alguno puede ser considerada como "iniciativa legislativa", que corresponderá a los órganos constitucionales competentes, y entre ellos, desde luego, las Asambleas de las Comunidades mismas (art. 87).

b) Normas legislativas autonómicas de desarrollo.

Deberán ser los Estatutos de autonomía quienes, en su ca

so, señalen las especialidades procedimentales necesarias (153). A falta de disposición específica expresa, serán de aplicación de las normas generales, estatutarias y reglamentarias, sobre el ejercicio de la potestad legislativa por las CCAA.

8. EL CONTROL DE LA POTESTAD LEGISLATIVA DE LAS CCAA EN DESARROLLO DE UNA LEY MARCO ESTATAL.

Revista una particular importancia el tema del control de las normas legislativas de las CCAA dictadas al amparo del art. 150. 1 de la Constitución (154 bis); en ese sentido, parece conveniente proceder, primero, a un análisis de la relación entre tales normas y la correspondientes ley marco, para concluir con una referencia a las técnicas concretas de control y a los órganos competentes para ejercerlo. En todo caso, resulta innecesario detenerse en el control de la propia ley marco; es claro que, como cualquier ley estatal, está sujeta únicamente al control de constitucionalidad por el TC (art. 161. 1. a Constitución y 27. 2 b L.O.T.C.).

A). La relación entre la ley marco estatal y las normas legislativas autonómicas de desarrollo. (155).

Si las normas dictadas por la CA en desarrollo de una ley marco tienen naturaleza legislativa, se plantea el tema de si ocupan idéntica posición en la jerarquía de las fuentes. Damos por cierto que, en principio, la ley estatal y la ley de la CA tienen igual valor y rango (156); no obstante, en el caso del art. 150. 1 tal afirmación debe matizarse. Por propia definición constitucional, la ley de la CA ha de ajustarse al "marco" definido en la ley estatal; lo que significa que, de alguna manera, existe una superioridad de la ley marco estatal. Ahora bien, ello no supone necesariamente que ambas tengan distinta jerarquía en el sistema de fuentes. Desde luego, con arreglo al

criterio de la lex posterior, la norma autonómica derogaría la ley marco estatal. Ello no sucede así, pero de tal circunstancia no se puede deducir sin más el menor rango jerárquico de la norma autonómica (157). Lo que acontece realmente es que el principio de lex posterior tiene excepciones importantes como -señala VILLAR EZCURRA- cuando una ley establece los requisitos para que otra pueda derogarla (158), o, precisamente, en el caso de las leyes de delegación y de las leyes marco (159), que son normas que establecen las condiciones para la eficacia de las leyes que forman con ellas el grupo normativo total. Así, a juicio de este autor, las leyes marco del art. 150. 1 tendrían mayor valor real que las leyes de desarrollo de las CCAA, no por mayor jerarquía normativa, sino porque lo reconoce la Constitución; de ahí que en los conflictos ley marco-ley de desarrollo de la CA, la colisión de ésta (ley posterior) no es con la ley marco, sino con la Constitución; que sí tiene mayor rango formal (160). Por eso dice acertadamente A. SERRANO que el carácter constitucional de las atribuciones estatales se impone a la ley autonómica a través de la estatal, "no tanto por una jerarquía formal cuanto por una jerarquía axiológica de índole constitucional" (161). En consecuencia, la verdadera relación jerárquica debe encontrarse entre la Constitución y la ley de la CA, aunque en este caso la primacía de aquélla sobre ésta se asegure mediante el ajuste de la última a la ley marco estatal. Parece que esta interpretación viene avalada por la L.O.T.C., cuyo art. 28. 1 induce a considerar que las leyes marco carecen de superioridad formal sobre las leyes de las CCAA siendo utilizadas por el TC "para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución" de estas últimas (162); solución, además, que se deduce del propio sistema inspirador del art. 150. 1: en todo lo que la ley de la CA exceda el "marco" de la ley estatal, invade el ámbito de competencias reservadas constitucionalmente al Estado, pues el efecto de la ley marco no es otro que habilitar a las CCAA para regular tales materias.

La Constitución, finalmente, establece fundamentalmente dos garantías de esa cierta prevalencia de la ley marco estatal.

.- La determinación en la propia ley marco de formas adicionales de control por las Cortes Generales; y

.- En caso de conflicto, prevalecerá la ley marco estatal sobre la ley autonómica de desarrollo, en cuanto ésta regula materias que no están atribuidas a su exclusiva competencia (art. 149. 3). En efecto, si la regla de prevalencia del Derecho estatal sobre el autonómico se predica de aquellas competencias que la Constitución misma declara compartidas, con mayor razón en los supuestos en que las Comunidades carecen de competencias, y sólo las ejercen habilitadas previamente por ley estatal.

B. Las técnicas y órganos de control.

a) Control jurisdiccional.

Las normas dictadas por una CA en desarrollo de una ley marco tiene naturaleza legislativa y, por tanto, su control corresponde, en vía jurisdiccional, sólo al TC (163), de conformidad con los arts. 153. 1) y 161. 1. a) de la Constitución y 27. 2. e de la L.O.T.C., mediante el procedimiento de inconstitucionalidad. Es la propia L.O.T.C. la que ordena al Alto Tribunal, en su art. 28. 1, que para apreciar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de esas disposiciones legislativas autonómicas ha de considerar los preceptos constitucionales y las leyes marco, dictadas al amparo de aquéllos para delimitar las competencias del Estado y de las diferentes CCAA. Por lo demás, son de aplicación las reglas generales sobre procedimientos de declaración de inconstitucionalidad (Título II L.O.T.C.), siendo conveniente advertir que la admisión del recurso no suspende la vigencia ni la aplicación de la disposición de la CA, excepto

cuando sea impugnada por el Gobierno, al amparo de los arts. 161. 2 de la Constitución y 30 de la L.O.T.C.

El art. 150. 1 añade una misteriosa referencia -"sin perjuicio de la competencia de los Tribunales"-, que recuerda otra de parecido tenor, prevista en el art. 82. 6 a propósito de la legislación delegada del Gobierno, y que, por esa razón, inclinó a algunos autores a pensar que el art. 150. 1 ampara un fenómeno de delegación legislativa (164). Incluso tal interpretación podría verse reforzada, aparentemente, por la propia L.O. T.C., cuyo art. 27. 2. e, tras afirmar que las disposiciones legislativas de las CCAA son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad por el TC, deja a salvo la misma competencia del art. 82. 6 (esto es, la de los Tribunales) "respecto a los casos de delegación legislativa". Por lo pronto, esta referencia no debe confundirnos; la propia expresión y las alusiones al art. 82. 6 parecen indicar que afecta sólo a la delegación legislativa producida en el ámbito de la CA, es decir, entre los respectivos Parlamento autonómico y Consejo de Gobierno, su puesto al que los Estatutos aplican expresamente los art. 82 a 84 de la Constitución (así, arts. 33. 1 EC y 10. 1. a EG), en consecuencia, además, con el art. 153. c de la Constitución.

En consecuencia, no obstante la opinión de un sector relativamente numeroso de la doctrina parece que los TCA carecen de competencia sobre estas normas legislativas de las CA. Téngase en cuenta que la competencia de la JCA se reserva constitucionalmente a los actos de la Administración autonómica y sus normas reglamentarias (art. 153. c), sin que proceda aplicar en este supuesto la doctrina ultra vires. En efecto, en el caso de la legislación delegada, el Gobierno -fuera de la delegación concreta contenida en la ley de bases- es titular de la potestad reglamentaria (arts. 97), por lo que puede pensarse que el decreto legislativo, en lo que exceda de la delegación, pierde el rango de ley que le había conferido la ley delegante, quedan

do degradado a norma reglamentaria, perfectamente controlable en vía contencioso-administrativa (art. 106. 1 Constitución). Aquí la realidad es muy distinta, pues el órgano que aprueba la norma legislativa de desarrollo de una ley marco es la Asamblea Legislativa, órgano de la potestad legislativa de una CA; por eso sus productos normativos son siempre legislativos y sólo pueden ser enjuiciados por el TC. De ningún modo puede afirmarse que cuando sobrepasen el ámbito de la ley marco se convierten en normas reglamentarias (165); también esos excesos tienen carácter legislativo (166) y sólo servirán para declarar su inconstitucionalidad por infracción de las normas constitucionales sobre reparto de competencias (art. 28. 1 L.O.T.C.), dado que fuera del ámbito de la ley marco, las materias reguladas son de competencia estatal, según declara terminantemente el art. 150. 1 (167).

El único escollo a las afirmaciones anteriores le constituye la referencia plural a Tribunales en el art. 150. 1. Sin perjuicio de que pudiera tratarse de una mera cláusula retórica sin alcance preciso, entendemos perfectamente válidos los planteamientos de los profesores MUÑOZ MACHADO y VANDELLI, en el sentido de incluir bajo tal impreciso término al TC y a los demás Tribunales en el ejercicio de la facultad que les reconoce la Constitución de plantear ante el TC la "cuestión de inconstitucionalidad" (arts. 163 Constitución; 35-37 L.O.T.C.) (168).

b) Control político.

El art. 150. 1 establece una peculiaridad notable respecto al sistema ordinario de control de las normas legislativas de las CCAA (169), en el que, como se sabe, está ausente toda forma de control político por el Gobierno o el Parlamento nacional, a diferencia de otros modelos constitucionales, como el italiano o el británico. Pues bien, en el caso de las normas legislativas dictadas en desarrollo de las leyes marco previstas

en el art. 150. 1, éstas deberán preceptivamente ("se establece
rá...", dice el precepto citado) establecer la modalidad de
control de las Cortes Generales; control que, ejercido por un
órgano político, ha de ser lógicamente un control de naturaleza
política (control de oportunidad). (170). Se trataría, como se-
ñala ARGULLOL, de "verificar la observancia de las orientaciones
políticas adoptadas por las Cortes delegantes" (171) mientras pa-
ra GARRIDO FALLA el control político tiene por objeto garantizar
la superioridad de la ley marco estatal (172). A esa doble fina-
lidad se ha referido el profesor Jorge DE ESTEBAN cuando observa
que el control parlamentario trata, por un lado, de impedir los
excesos normativos de las CCAA; y, por otro, de controlar la
oportunidad de las normas de las CCAA (173).

Ante la evidencia de ese control político, no son entera-
mente exacto el EC (art. 40. 1), EAs (art. 52) o ECant (art. 38.
1), cuando señalan que las leyes de esas CCAA están únicamente
sujetas al control de su constitucionalidad ejercido por el TC
(174); el EV, por el contrario, es más correcto técnicamente
cuando, tras afirmar, con carácter exclusivo, el control de cons-
titucionalidad por el TC de las leyes del Parlamento Vasco (art.
38. 1), añade que "para los supuestos previstos en el artículo
150. 1 de la Constitución se estará a lo que en el mismo se dis
pone".

Por lo que afecta al contenido de ese control, nada dice
la Constitución ni nada puede anticiparse, pues es precisamente
la ley marco la que establecerá, en cada caso, la "modalidad
del control" que estimen adecuada las Cortes Generales, como pu-
diera ser la necesidad de aceptación o ratificación por el pro-
pio Parlamento de la norma legislativa autonómica, a semejanza
de la vieja fórmula conocida en nuestro Derecho histórico en ma-
teria de delegación legislativa, o, al menos, la puesta en con-
cimiento de aquél de las normas dictadas con carácter previo a
su publicación, pudiendo las Cortes hacer las observaciones que

estimen convenientes e incluso -según MENOIZABAL- modificarlas, suspenderlas o derogarlas (175).

Es preciso, finalmente, constatar que los dos tipos de controles, jurisdiccional y político, son compatibles en cuanto operan en forma distinta, sin perjuicio de que el TC pueda conocer de las posibles inconstitucionalidades de la "modalidad de control" de las Cortes Generales, pues no se olvide que ésta ha de venir fijada en la misma ley marco, susceptible como toda ley de ser declarada, total o parcialmente, inconstitucionalidad (176).

NOTAS

- (1) P. DE ELIZALDE Y AYMERICH, "Prelación de las normas civiles en el sistema de fuentes de las Comunidades Autónomas", en La Constitución española y las fuentes..., op. cit., p. 773, o, al decir, de M. MARTINEZ SOSPEDRA-L. AGUILO LUCIA, una modificación parcial del sistema de competencias estatutarias (Lecciones de Derecho Constitucional, II, Derecho Autonómico, op. cit., p. 102).
- (2) Sistema político..., op. cit., p. 357.
- (3) Estudio preliminar, cit., p. 27.
- (4) Ibídem.
- (4) bis M. MARTINEZ SOSPEDRA-L. AGUILO LUCIA, Lecciones de Derecho Constitucional, II, Derecho Autonómico, op. cit., p. 102.
- (5) L. COSCULLUELA, "La determinación constitucional...", cit., p. 8; P. DE ELIZALDE, "Prelación de normas civiles...", cit., p. 773; T. R. FERNANDEZ, Curso..., p. 270; C. MARTINEZ ESTERUELAS y otros, Estudios jurídicos sobre el Estatuto Vasco, op. cit., p. 51; J. SALAS, "Los poderes normativos...", cit., p. 25; L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit., p. 356.
- (6) Véase, supra, parte especial, título segundo, capítulo primero, II, 4, A, a).
- (7) "Materias de competencia estatal", dice el art. 150. 1, y es claro que la articulación ordinaria de competencias compartidas lo es de las que, con tal carácter, establece directamente la Constitución (fundamentalmente, su art. 149. 1). Con posterioridad deduciremos las consecuencias, entre ellas las materias concretas a que afecta y las condiciones de su ejercicio.
- (8) Puede verse una útil recopilación de los distintos proyectos constitucionales, enmiendas y votos particulares en "La Constitución española de 1.978", en el núm. 180, extraordinario, de D.A., octubre-diciembre, de 1.980. Los debates parlamentarios se citan por la edición, cit., Constitución española. Trabajos parlamentarios.
- (9) Se ha utilizado la versión recogida en D.A., núm. 180, cit., p. 91.
- (10) Publicado, junto con los votos particulares presentados por los grupos parlamentarios en el B.O.C., núm. 44, de 5 de enero de 1.978.
- (11) B.O.C., núm. 82, de 17 de abril de 1.978.
- (12) D.S.C. (Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas), núm. 91, 16 de junio de 1.978, p. 3.390.

- (13) Ibídem.
- (14) Ibídem, p. 3.391.
- (15) Estos artículos establecían las condiciones para el ejercicio por el Gobierno de la delegación legislativa, en términos similares a los actuales arts. 82 a 85.
- (16) D.S.C., cit., p. 3.391.
- (17) Estos arts. 76 y 77, correspondientes al dictamen de la Comisión, coinciden con los arts. 75 y 76 del Informe elaborado por la Ponencia, a que alude la enmienda de U.C.D. (B.O.C. núm. 121, de 1 de julio de 1.978).
- (18) B.C.C. núm. 135, de 24 de julio de 1.978.
- (19) Constitución española. Trabajos parlamentarios, op. cit., III, p. 2.950.
- (20) G. PECES-BARBA, La Constitución española..., op. cit., pp. 195-196.
- (21) D.S.S. (Comisión de Constitución), núm. 54, 13 de septiembre de 1.978, p. 2.642.
- (22) Ibídem, p. 2.648.
- (23) Ibídem, p. 2.644.
- (24) Ibídem.
- (25) Ibídem, p. 2.648.
- (26) Ibídem, p. 2.643.
- (27) B.O.C. núm. 157, de 6 de octubre de 1.978.
- (28) D.S.S. (Sesión plenaria), núm. 66, de 4 de octubre de 1.978, p. 3.274.
- (29) Ibídem.
- (30) Ibídem.
- (31) Ibídem, p. 3.275.
- (32) B.O.E., núm. 161, de 13 de octubre de 1.978.
- (33) B.O.C., 28 de octubre de 1.978.
- (33) bis Una exposición de las distintas posiciones en J. M. QUINTANA, Las autonomías y el Título VIII de la Constitución, op. cit., pp. 98-101.

- (34) M. ALONSO OLEA, "El sistema normativo del Estado y de las Comunidades Autónomas" en *Revista de Política Social*, núm. 121, 1.979, p. 68, y en *Las fuentes del Derecho, en especial del Derecho del Trabajo según la Constitución*, Ed. Civitas, Madrid, 1.982, pp. 140-142.; E. ANGULO RODRIGUEZ, "Control de constitucionalidad y legislación de legada", en la ob. co. *El Tribunal Constitucional*, op. cit., pp. 533-554 (este autor cree que es posible una verdadera delegación legislativa en las CCAA, pero debiendo atribuirse la emanación de la norma delegada al consejo de gobierno; esta técnica -dice- presenta pocas ventajas y muchos inconvenientes en la relación Estado-CA; cit, p. 551); EL ARGULLOL, "Los límites de la potestad legislativa...", cit. p. 251; A. CARRETERO, "El Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo y los Tribunales Superiores de las Comunidades Autónomas", en *El Tribunal Constitucional*, op. cit., p. 625; R. ENTRENA, "La potestad legislativa de las Comunidades Autónomas", cit., p. 680, y en *Comentarios a la Constitución*, op. cit., pp. 1.631 ss; P. DE ELIZALDE, "Prelación de normas civiles...", cit., p. 774; J. ENBID IRUJO, "Algunas reflexiones sobre el hecho regional: la ideología del sistema, los problemas de la competencia y la polémica sobre la generalización de la potestad legislativa regional", en el vol. col. dir. por M. RAMIREZ, *Estudios sobre la Constitución española de 1.978*, Universidad de Zaragoza, 1.979, p. 313; A. FERNANDEZ CUEVAS, "El sistema normativo de las Comunidades Autónomas...", cit, p. 69; F. GARRIDO FALLA, "El desarrollo legislativo...", cit, p. 28; H. GOMEZ DE LAS ROCES, "El Tribunal Constitucional y las Comunidades Autónomas", en *El Tribunal Constitucional*, op. cit., p. 336; A. GUAITA, "Dualidad de estatutos autonómicos en la Constitución española", en *La Constitución española y sus fuentes...*, op. cit., II, p. 1.208; R. MENDIZABAL ALLENDE, "El control de las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas", en *La Constitución española y las fuentes...*, op. cit., II, p. 1.452; G. CAMILLERI-C. GALIAY, "Le Statut d'autonomie de la Catalogne", en *R.F.S.P.*, núm. 5, 1.980, pp. 1.035-1.036; Guy CARCASSONE, "Les 'nationalités'...", cit, p. 120; M. MARTINEZ SOSPEDRA, *Aproximación al Derecho Constitucional español...*, op. cit. pp. 95, ss; y M. MARTINEZ SOSPEDRA-L. AGUILO LUCIA, *Lecciones...*, op. cit., II, p. 103.; L. PRIETO, en G. PECES-BARBA, con la colaboración de, *La Constitución española...*, op. cit., pp. 132-133; L. SANCHEZ AGESTA, *Sistema político...*, op. cit., p. 301, S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público...*, op. cit., I, p. 464.
- (35) E. ALVAREZ CONDE, *Las Comunidades Autónomas*, op. cit., p. 179; A. ENBID IRUJO, "Algunas reflexiones...", cit., p. 313; R. ENTRENA, "La potestad legislativa de las Comunidades Autónomas", cit, p. 681, y *Comentarios a la Constitución*, op. cit., p. 1632; J. LEGUINA VILLA, "Las Comunidades Autónomas", cit., p. 782; A. CARRETERO, "El Tribunal Constitucional, El Tribunal Supremo...", cit, p. 625; F. GARRIDO FALLA, "El desarrollo legislativo...", cit, p. 30; M. MARTINEZ SOSPEDRA, *Aproximación al Derecho Constitucional español...*, op. cit., p. 106; V. MENDOZA OLIVAN, "Tipología de las leyes en la Constitución", cit., p. 1-6; R. MENDIZABAL ALLENDE, "El control de las disposiciones normativas...", cit., p. 1.466; L. VANDELLI, *L'ordinamento...*, op. cit., p. 329.

- (36) Volveremos posteriormente sobre el tema al analizar las modalidades de control y su incidencia en la naturaleza de las normas de las CCAA.
- (37) Que intenta "llamar la atención sobre el paralelismo de ambos preceptos" (R. ENTRENA, *Comentarios a la Constitución*, op. cit., p. 1.632). Precisamente por esa razón es criticada por PECES-BARBA, ya que "reintroduce, al menos lingüísticamente, la imagen de la confusión con las leyes de bases" (*La Constitución española...*, op. cit., p. 196).
- (38) Se encuentra en esta dirección ALONSO OLEA, que identifica a la ley marco con una ley de bases, estimando que tienen idéntico contenido y que son aplicables las normas constitucionales en materia de delegación legislativa ("El sistema normativo...", cit., p. 68. Guy CASCASSONE ("Les 'nationalités'...", cit., p. 120) califica a las leyes marco como "leyes de bases"; y en parecido sentido se manifiesta A. ENBID IRUJO, "Algunas reflexiones...", cit., p. 312, y A. GUAITA, "Las regiones españolas antes y después...", cit., p. 615.
- (39) Esta diferencia es puesta de relieve por todos los autores; así, M. ALONSO OLEA, "El sistema normativo...", cit. p. 68; E. ANGULO RODRIGUES, "Delegaciones legislativas tras la Constitución de 1.978", en *La Constitución española y las fuentes...*, op. cit., I, p. 189; E. ARGULLOL, "Los límites de la potestad legislativa...", cit., p. 251; A. ENBID, "Algunas reflexiones...", cit., p. 313; R. ENTRENA, *Comentarios a la Constitución*, op. cit., p. 1.632; A. GUAITA, "Las regiones antes y después...", cit., p. 615, y "Dualidad...", cit., p. 1.208; L. SANCHEZ AGESTA, "La jerarquía normativa en la Constitución de 1.978", en *La Constitución española y las fuentes...*, op. cit., III, p. 1.905; J. TOMAS VILLARROYA, "Las fuentes del Derecho en las Comunidades Autónomas", en *La Constitución española y las fuentes...*, op. cit., I, p. 141; L. VANDELLI, *L'ordinamento*, op. cit., p. 329.
- (40) E. ANGULO RODRIGUEZ, "Delegaciones legislativas...", cit. p. 189; E. ARGULLOL, "Los límites de la potestad legislativa...", cit. p. 252; R. ENTRENA, *Comentarios a la Constitución*, op. cit., p. 1.632; V. MENDOZA OLIVAN, "Tipología...", cit., p. 105; J. TOMAS VILLARROYA, "Las fuentes...", cit., p. 171.
- (41) M. ALONSO OLEA, "El sistema normativo...", cit., p. 68; R. ENTRENA, "La potestad legislativa...", cit., p. 681, y *Comentario a la Constitución*, op. cit., p. 1.632 (con matices); S. MUÑOZ MACHADO, *Las potestades legislativas...*, op. cit., pp. 106-107; L. VANDELLI, *L'ordinamento...*, op. cit., p. 329.
- (42) *Curso...*, op. cit., p. 270.
- (43) Véase, *supra*, nota 6 de este capítulo.
- (44) *Curso...*, op. cit., p. 270. Estos tipos funcionales de ley marco son también descritos por L. VANDELLI, *L'ordinamento...*, op. cit., p. 331.

- (45) Curso..., op. cit., p. 270.
- (46) Ibídem.
- (47) Ibídem.
- (48) Ibídem, p. 271.
- (49) Ibídem. Aunque sin precisar las ideas, también E. RECODER DE CASSO ("La legislación delegada", en La Constitución española y las fuentes, ..., op. cit. III) niega que el art. 150. 1 contemple un supuesto de legislación delegada (p. 1.681), pues tal técnica la regula explícitamente la Constitución, aplicable a la relación entre las Cortes y el Gobierno, y porque el desarrollo legislativo no se realiza por una norma del órgano ejecutivo de la CA, cuyo contenido es asumido previamente por la ley delegante, sino por una "norma legislativa"; de ahí que se trate, más bien, de una "ampliación en la distribución territorial del poder legislativo, pero... no una expansión en la técnica de la legislación delegada stricto sensu" (p. 1.682). En igual sentido, O. ALZAGA, La Constitución..., op. cit., p. 873; J. I. LOPEZ GONZALEZ, en Comentarios al Estatuto de Andalucía, op. cit., p. 131; F. MODERNE-P. BON, Les autonomies regionales..., op. cit., p. 129, L. TOLIVAR ALAS, El control del Estado sobre las Comunidades Autónomas, I.E.A.L., Madrid, 1.982, pp. 195 ss.
- (50) L. LEGUINA VILLA, "Las Comunidades Autónomas", cit., pp. 783 ss; V. MENDOZA OLIVAN, "Tipología...", cit., pp. 105-106; S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit., pp. 102 ss; L. VANDELLI, L'ordinamento..., op. cit., p. 329).
- (51) VANDELLI habla de "una anómala delegación legislativa entre el Estado y las Comunidades Autónomas", paralela a la configurada entre Parlamento y Gobierno en el art. 82 (L'ordinamento..., op. cit., p. 329).
- (52) J. LEGUINA VILLA, "Las Comunidades Autónomas", cit., p. 784; S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit., p. 103; L. VANDELLI, L'ordinamento..., op. cit., p. 329; V. MENDOZA fundamenta la delegación legislativa sobre todo en la expresión "bases" del art. 150.1 ("Tipología...", cit., p. 105).
- (53) "Las Comunidades Autónomas", cit., p. 784.
- (54) Las potestades legislativas..., op. cit., p. 105. Este autor defiende en la actualidad otros planteamientos; cfr. Derecho Público..., op. cit., pp. 188, esp. p. 194.
- (55) S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit., p. 107; L. VANDELLI, L'ordinamento..., op. cit., p. 329.
- (56) S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit., p. 106.

- (57) Ibídem, p. 108.
- (58) S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas ..., op. cit., p. 107; M. MARTINEZ SOSPEDRA, Aproximación al Derecho Constitucional español..., op. cit., L. VANDELLI, L'ordinamento..., op. cit., p. 329.
- (59) L'ordinamento..., op. cit., pp. 329-330.
- (60) Las potestades legislativas..., op. cit., p. 108.
- (61) Ibídem, p. 109.
- (62) En igual sentido J. LEGUINA VILLA, "Las Comunidades Autónomas", cit. p. 783, y F. MODERNE-P. BON, Les autonomies regionales..., op. cit., p. 129.
- (63) Las potestades legislativas..., op. cit., p. 110. Esta tesis es aceptada expresamente por L. VANDELLI, L'ordinamento..., op. cit., p. 330.
- (64) S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit., p. 106.
- (65) L. VANDELLI, L'ordinamento..., op. cit., pp. 330-331.
- (66) J. A. ALONSO DE ANTONIO, "Las leyes marco...", cit., pp. 125-130.
- (67) Véase, al respecto, G. PECES-BARBA, La Constitución española..., op. cit., p. 195; EL RECORDER DE CASSO, "La legislación delegada", cit., p., 1.681; L. SANCHEZ AGESTA, "La jerarquía normativa...", cit., p. 1.905; o J. TOMAS VILLARROYA. "Las fuentes...", cit., p. 171. Asimismo, cfr. las intervenciones parlamentarias, especialmente la del senador socialista SAINZ DE VARANDA.
- (68) E. GARCIA DE ENTERRIA y T. R. FERNANDEZ, Curso..., op. cit., p. 227.
- (69) Ibídem, p. 228
- (70) Ibídem, p. 229.
- (71) Ibídem, p. 230.
- (72) Ibídem, pp. 234-235.
- (73) Ibídem, p. 230.
- (74) Ibídem. La fórmula, por cierto, tiene arraigo histórico en nuestro Derecho; recuérdese que el Código Civil fue redactado por el Gobierno en virtud de una delegación otorgada por las Cortes (Ley de Bases de 11 de mayo de 1.888) y posteriormente ratificado por éstas.
- (75) Como ya anticipó claramente el importante art. 11 de la Ley General Tributaria.

- (76) Cfr. SAINZ DE VARANDA, supra, p. 951 . Esta posición encontró apoyo en los demás grupos parlamentarios.
- (77) Emplean ese término autores como A. EMBID IRUJO, "Algunas reflexiones...", cit., p. 312, o M. MARTINEZ SOSPEDRA, Aproximación al Derecho Constitucional español..., op. cit., p. 95. Otros autores matizan este criterio. Así, F. GARRIDO FALLA entiende que esas normas de las CA tienen valor de Decretos Legislativos ("El desarrollo legislativo...", cit., cit., p. 30; y F. GONZALEZ NAVARRO cree que tienen la misma naturaleza de los Decretos Legislativos (art. 85), pero no cabe utilizar esa expresión, que la Constitución reserva a actos de Gobierno (Potestad legislativa del Estado..., cit., p. 1.130).
- (78) Como señala O. ALZAGA, (La Constitución española..., op. cit., p. 873) y F. MODERNE-P. BON, (Les autonomies regionales..., op. cit., p. 128).
- (78) bis En igual sentido, L. TOLIVAR ALAS, El control del Estado..., op. cit., p. 195.
- (79) Por eso puede decir SANCHEZ AGESTA que la modificación del precepto en el Senado fue afortunada, ya que "el problema tiene implicaciones diversas en la relación entre el Parlamento y el Gobierno que cuando se refiere a dos órganos legislativos, uno de los cuales se define como autónomo" ("Comentario al artículo 2º...", cit., p. 105). En igual sentido se manifiestan la mayoría de autores; por todos, E. ANGULO RODRIGUEZ, "Delegaciones legislativas...", cit., p. 189; y J. T. VILLARROYA, "Las fuentes...", cit., p. 171.
- (80) Véase, supra, nota (62) y el texto correspondiente.
- (81) Como advierte certeramente J. DE ESTEBAN (J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit., II, p. 405 y L. TOLIVAR ALAS, El control del Estado..., op. cit., pp. 198-200). Véase, supra, nota 54.
- (82) Y no a través del mecanismo ordinario de la delegación legislativa stricto sensu. Para MUÑOZ MACHADO, La Constitución permite la flexibilidad del instrumento por el que se haga: ley marco o ley ordinaria (incluso dirigida a los ciudadanos) (Derecho Público..., op. cit., I, p. 464).
- (83) En igual sentido J. I. LOPEZ GONZALEZ, Comentarios al Estatuto de Andalucía, op. cit., p. 132.
- (84) Véase, supra, pp. 834-85.
- (85) Obsérvese que el tenor literal del art. 150. 1 permite que el destinatario sea una sola CA. En igual sentido, F. GARRIDO FALLA, "El desarrollo legislativo...", cit., p. 29.

- (86) véase, supra, p. 952. Es de la misma opinión E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit., p. 178.
- (87) Véase, infra, pp. 952-953.
- (88) En cuanto contraria al deber de lealtad o fidelidad del Estado hacia las CA. Véase, infra, pp. 1008-1009 sobre la "Bundestreue" en la República Federal Alemana.
- (89) Ante el silencio constitucional, señala A. ENBID IRUJO que el tema debe ser resuelto por los Estatutos o incluso por la misma ley marco en cada caso concreto ("Algunas reflexiones...", cit., pp. 313-314).
- (90) Esa es la opinión mayoritaria; así, O. ALZAGA, La Constitución española..., op. cit., p. 873; J. DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit., p. 131; J. I. LOPEZ GONZALEZ, en Comentarios al Estatuto de Andalucía, op. cit., p. 131; G. PECES-BARBA, La Constitución española..., op. cit., p. 195; E. RECORDER DE CASSO, "La legislación delegada", cit., p. 1.682; J. SALAS, "Los poderes normativos...", cit., pp. 25 ss; L. SANCHEZ AGESTA, "La jerarquía normativa...", cit., p. 1.905. Este criterio se recoge explícitamente en el art. 27. 3 EA. MARTINEZ SOS PEDRA-L. AGUILO LUCIA, Lecciones..., II, p. 104; L. TOLIVAR ALAS, El control del Estado..., op. cit., p. 195.
- (91) "El control de las disposiciones normativas...", cit., p. 1.453. En igual sentido, F. GARRIDO FALLA, "El desarrollo legislativo...", cit., p. 30.
- (92) R. MENDIZABAL ALLENDE, "El control de las disposiciones normativas...", cit., p. 1.453. En igual sentido, F. GARRIDO FALLA, "El desarrollo legislativo...", cit., p. 30.
- (93) R. MENDIZABAL ALLENDE, "El control de las disposiciones normativas...", cit., p. 1.454.
- (94) Debe entenderse que la competencia que el art. 28. 3 del EC otorga al Parlamento de Cataluña "para determinar el organismo de la Generalidad a cuyo favor se deberá atribuir en cada caso la competencia transferida o delegada" se refiere al supuesto contemplado en el art. 150. 2 de la Constitución, a pesar de no aludir de forma expresa a este precepto constitucional y utilizar el término "atribuir", presente en el artículo 150.1 de la Constitución. En contra de esta interpretación F. GARRIDO FALLA, "El desarrollo legislativo...", cit., p. 29.
- (95) E. RECORDER DE CASSO, "La legislación delegada", cit., p. 1.682. También L. TOLIVAR ALAS, El control del Estado..., op. cit., pp. 195-196.

- (96) Precisamente la Comisión de Expertos sobre las autonomías, dirigida por GARCIA DE ENTERRIA, propone que "todas las Comunidades Autónomas... deben contar con Asamblea Legislativa" (Informe..., p. 101); lo que de hecho viene ocurriendo en todos los Estatutos aprobados hasta la fecha.
- (97) G. PECES BARBA, La Constitución española..., op. cit., p. 197.
- (98) R. MENDIZABAL ALLENDE, "El control de las disposiciones normativas...", cit., pp. 1.452-1.453. Pero este planteamiento, como luego se dirá, no justifica el posible control por la J.C.A. de los excesos de las normas autonómicas en relación a la ley marco estatal.
- (99) Parece ser ésta la opinión de O. ALZAGA (La Constitución española..., op. cit., p. 859).
- (100) Tesis defendida por G. PECES-BARBA, La Constitución española..., op. cit., p. 197.
- (101) R. MENDIZABAL ALLENDE, "El control de las disposiciones normativas...", cit., pp. 1.452-1.453.
- (102) Así, J. DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op., cit., II, p. 391; T. R. FERNANDEZ, "La organización territorial del Estado", cit., p. 351; M. GERPE, "Las Comunidades Autónomas...", cit., p. 318; J. TOMAS VILLARROYA, "Las fuentes...", cit., p. 172. (En otro caso, según este autor, en relación a una misma materia la ley de Cortes sería mixta: ley de bases para unas Comunidades y ley de detalle para otras, o bien sería necesario confiar la legislación complementaria simultáneamente a determinadas CCAA y al Gobierno).
- (103) A esta aplicación del art. 150. 1. a las CCAA limitadas se ha referido T. R. FERNANDEZ, "La organización territorial del Estado...", cit., p. 351, y ese es también el sentido del Informe y de los Acuerdos autonómicos, recogido, por cierto, en el ECant (art. 25. 2, segundo). MARTINEZ SOSPEDRA-L. AGUILO, Lecciones..., op. cit., II, p. 103. Véase infra, pp. 1031ss.
- (104) L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit., p. 364.
- (105) Acepta esta tesis J. DE ESTEBAN (J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit., II, p. 391).
- (106) Lo que contrasta con la transferencia o delegación de funciones en el marco del art. 150. 2, en que el EV exige la "petición del Parlamento Vasco" (art. 20. 1).
- (107) J. I. LOPEZ GONZALEZ, en Comentarios al Estatuto de Andalucía, op. cit, pp. 131-133.
- (108) Véase, infra, "Posibles perturbaciones en el resultado normativo previsto".

- (109) L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit., p. 364.
- (110) Con carácter general, E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit., p. 181, y J. M. QUINTANA, Las autonomías y el Título VIII de la Constitución, op. viy., p. 102.
- (111) Un intento en J. DE ESTEBAN (J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit., II, p. 391). Este autor considera objeto del art. 150.1: materias exclusivas del Estado, pero susceptibles de delegación; materias compartidas del art. 149 en que sólo se reconoce a las CCAA posibilidad de ejecución, pero no legislación; y las que no hayan asumido, aunque les corresponde constitucionalmente, los Estatutos de autonomía. En parecidos términos, M. MARTINEZ SOSFEDRA-L. AGUILO LUCIA, Lecciones..., op. cit., II, p. 103.
- (112) Así, en el art. 149. 1: 2°, 3°, 4°, 5°, 10°, 11°, 14°, 16°, 20°, 21°, 24°, 26°, 31° y 32°.
- (113) Así art. 149. 1: 13°, 16°, 17°, 18°, 23°, 25°, 27° y 30°.
- (114) J. LEGUINA VILLA, "Las Comunidades Autónomas", cit., p. 748; J. SALAS, "Los poderes normativos...", cit., p. 25; A. SERRANO DE TRIANA, "Problemas de la legislación compartida: la Ley y el Reglamento de las Comunidades Autónomas", en R.E.D.A., núm. 24, 1.980, pp. 105-106; y en general todos los autores que se refieren al art. 150. 1 como instrumento de ampliación de competencias estatutarias.
- (115) Art. 149. 1: 6°, 7°, 8°, 9°, 10°, 12°, 16°.
- (116) "Las fuentes...", cit., p. 172.
- (117) "Las Comunidades Autónomas", cit., p. 784.
- (118) Ibidem, p. 785.
- (119) Principalmente, art. 149. 1: 2°, 3°, 4°, 5°, 10°, 11° y 14°.
- (120) Podría ser de aplicación, por analogía, lo dispuesto en el art. 150.2, como señala TOMAS VILLARROYA ("Las fuentes...", cit., p. 172), y en cierto modo E. LINDE, "Ley y reglamento...", cit., p. 260. Se trataría de entender que esas materias no son atribuibles a las CCAA "por su propia naturaleza", lo que evidentemente plantea serios problemas interpretativos, como demuestra la discusión suscitada en las Cortes a propósito de la elaboración del art. 150. 2. Por lo demás, la posición defendida no excluye que, en esas materias, las Comunidades puedan intervenir a niveles no legislativos.
- (121) A estas materias limita el alcance del art. 150. 1 A. SERRANO DE TRIANA ("Problemas de la legislación compartida...", cit., p. 99). Este autor las denomina "competencias estatales reconvertidas o de segundo grado", esto es, las no atribuidas expresamente por la Constitución al Estado, pero que las tuviere retenidas por cualquier motivo o se le imputen por omisión del Estatuto de autonomía, correspondiendo el

grado principal o primario a las "competencias exclusivas", que son intrasferibles. Se trataría -dice este autor- de un fenómeno de "atracción de competencias al Estado" (cit., p. 105), que posteriormente "devuelve" por el cauce del art. 150. ("La Constitución y la Administración autonómica", en Lecturas sobre la Constitución española, op. cit., II, p. 258), puesto que no las asume con carácter exclusivo. A las competencias residuales también se refiere expresamente J. RAMALLO ("Incidencia de la Constitución española...", cit., pp. 80-81).

- (122) Como señala M. MARTINEZ SOSPEDRA, Aproximación al Derecho Constitucional español..., op. cit., p. 106.
- (123) Curiosamente, M. GERPE utiliza la misma terminología ("Las Comunidades Autónomas...", cit., p. 317).
- (124) Véase, supra, espec. pp. 967-968.
- (125) Véase, supra, pp. 837 ss.
- (126) L. SANCHEZ AGESTA, "Comentario al art. 2º...", cit., p. 105.
- (127) L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit., p. 364.
- (128) Véase, supra, pp. 839 ss.
- (129) Véase, supra, pp. 840 ss. Sólo cabe recordar que para algunos autores, los conceptos de principios, bases y directrices son equiparables (L. TOLIVAR ALAS, El control del Estado..., op. cit. p. 199).
- (130) Véase, supra, p. 847.
- (131) Véase, supra, p. 848.
- (132) J. LEGUINA VILLA, "Las Comunidades Autónomas", cit., p. 783.
- (133) En ese sentido, E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit., p. 179; O. ALZAGA, La Constitución española..., op. cit., p. 873; E. ARGULLOL, "Los límites de la potestad legislativa...", cit., p. 251; J. DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit., II, p. 391; J. LEGUINA VILLA, "Las Comunidades Autónomas", cit., p. 783; L. LOPEZ RODO, Las autonomías, encrucijada..., op. cit., p. 88; S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit., pp. 108 ss; E. RECODER DE CASSO, "La legislación de legada", cit., p. 1.682; J. TOMAS VILLARROYA, "Las fuentes...", cit., p. 171; L. VANDELLI, L'ordinamento..., op. cit., p. 330; J. L. VILLAR PALASI, "El principio de jerarquía de las normas...", cit., p. 2.107; L. TOLIVAR ALAS, El control del Estado... op. cit., esp. pp. 198-199.
- (134) Al carácter complementario de tales normas se refiere J. RAMALLO, aun que luego las equipara, no muy correctamente, a la legislación de actuación o integrativa, prevista en la Constitución italiana y ley de Bonn (art. 71) ("Incidencia de la Constitución española...", cit., 80).

- (135) E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit., p. 180; L. VANDELLI, L'ordinamento..., op. cit., pp. 330-331.
- (136) A. ENBID IRUJO, "Algunas reflexiones...", cit., p. 313; A. CARRETERO, "El Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo...", cit., p. 625; R. ENTRENA, "La potestad legislativa de las Comunidades Autónomas", cit., p. 680; F. GONZALEZ NAVARRO, "La potestad legislativa del Estado...", cit., p. 1.130; M. MARTINEZ SOSPEDRA, Aproximación al Derecho Constitucional español..., op. cit., p. 96 y M. MARTINEZ SOSPEDRA-L. AGUILO LUCIA, Lecciones..., op. cit., II, p. 104.
- (137) F. GARRIDO FALLA, "El desarrollo legislativo...", cit., pp. 29-30.
- (138) Esa es la opinión, matizada, de E. LINDE, "Ley y reglamento...", cit. p. 260. Para L. PRIETO, son normas atípicas (Decreto legislativo dictado por una Asamblea, y no por un órgano ejecutivo) (en G. PECES-BARBA con la colaboración de, La Constitución española..., op. cit., p. 133). Ese criterio es compartido últimamente por S. MUÑOZ MACHADO, Derecho Público..., op. cit., p. 464.
- (139) En el hipotético -y dudoso- caso de atribución al órgano ejecutivo de una Comunidad de autonomía limitada, de nivel meramente administrativo, debe entenderse que la "norma legislativa" corresponde sólo tendría rango de ley en virtud de la habilitación operada por la ley marco estatal, pero si excediera los límites de la habilitación, no serían degradadas a normas reglamentarias, como señala la no aceptable tesis de R. MENDIZABAL ("El control de las disposiciones normativas. cit., p. 1.453), puesto que las materias reguladas por esas normas son, por definición constitucional, de competencia estatal; de ahí que, fuera del ámbito de la ley marco, los órganos ejecutivos de las Comunidades no pueden dictar norma alguna, ni aun de rango reglamentario; tales normas serían, simplemente, nulas, por violación de los preceptos constitucionales sobre distribución de competencias entre el Estado y las CCAA.
- (140) Al que nos hemos referido con algún detalle (supra, pp. 44 ss).
- (141) Véase, supra, pp. 853 ss.
- (142) E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit., p. 184.
- (143) Con idéntico criterio se manifiesta G. PECES-BARBA (La Constitución española..., op. cit., p. 196). El EV adopta una correcta técnica jurídica al afirmar que la CA "podrán dictar la correspondiente legislación en los términos del artículo 150.1 de la Constitución cuando las Cortes Generales aprueben las leyes marco a que se refiere dicho precepto" (art. 20. 2). Queda, pues claro que la facultad de dictar "normas legislativas" en los términos del art. 150. 1 queda supeditada a la previa aprobación por las Cortes de la correspondiente ley marco; aunque para ser más precisos, es evidente que habrá que esperar a la promulgación real de la ley marco y su publicación en el Boletín Oficial del Estado, e incluso a la fecha que en ella misma pueda indicarse para su entrada en vigor.

- (144) O, como señala A. SERRANO DE TRIANA, de "ineficacia radical y automática", "ya que se está exigiendo... una previa atribución discrecional por las Cortes Generales de las competencias estatales atraídas, acto voluntario y libre que, hasta su acaecimiento, la Comunidad Autónoma no puede presumir, y además se está precisando por el precepto aludido que los propios principios han de ser fijados anteriormente por la propia ley estatal" ("Problemas de la legislación compartida...", cit. p. 109).
- (144) bis En general, J. M. QUINTANA, Las autonomías y el título VIII de la Constitución, op. cit., pp. 103-105. En contra, a mi juicio incorrectamente, L. TOLIVAR ALAS, El control del Estado..., op. cit., p. 203.
- (145) Con el mismo carácter se contempla en los Estatutos aprobados; así, el EV (art. 20. 2) señala que "la Comunidad Autónoma del País Vasco podrá dictar la correspondiente legislación en los términos del artículo 150. 1...", co el EC (art. 28. 2), cuando habla de "facultad de legislar...". A ese carácter potestativo se refieren C. MARTINEZ ESTERUELAS y otros, aunque entienden que ello "no parece coherente con el apartado 1 de art. 150, ya que ello puede suponer que, una vez en vigor la ley marco, ésta quede sin el obligado desarrollo" (Estudios jurídicos sobre el Estatuto Vasco, op. cit., p. 167).
- (146) E incluso el más concreto de "fidelidad", tal como ha sido interpretado por la doctrina y jurisprudencia de la República Federal Alemana. Véase, infra, pp. 4208 ss y la bibliografía allí citada.
- (147) T. R. FERNANDEZ, Curso..., op. cit., p. 274; y L. TOLIVAR ALAS, El control del Estado..., op. cit., p. 202.
- (148) Sería posible una fórmula parecida a la prevista en la Constitución federal austríaca, en virtud de la cual a la omisión del Land de dictar las leyes de desarrollo de la legislación federal de principios, puede ocasionar la transferencia automática de esa facultad a la Federación, transcurrido el plazo (de seis meses a un año) que puede fijar aquella legislación de principios (art. 15. 6).
- (149) Véase, infra, a propósito de la "Bundestreue", y L. TOLIVAR ALAS, El control del Estado..., op. cit., p. 203.
- (150) L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit., p. 364.
- (151) E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit., p. 180.
- (152) Véase, supra, pp. 429-430.
- (153) Véase, infra, pp. 4185 ss.
- (154) Así, la EA señala que la aprobación de las leyes de desarrollo de la legislación marco estatal "corresponden en todo caso al Pleno' del Parlamento andaluz, no pudiendo ser delegado en las Comisiones legislativas (art. 27. 3).

- (154) Véase, J. QUINTANA, Las autonomías y el título VIII de la Constitución, op. cit., pp. 101-102; y L. TOLIVAR ALAS, El control del Estado..., op. cit., pp. 189, ss., esp. pp. 120, ss..
- (155) Sobre esta cuestión puede verse, en general, E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit., pp. 190 ss; F. MAIZ SUAREZ, "La regulación del poder legislativo de las Comunidades Autónomas", cit., pp. 52-55; A. SERRANO DE TRIANA, "Problemas de la legislación compartida...", cit., pp. 108-110; J. L. VILLAR EZCURRA, "La eficacia territorial...", cit., pp. 395 ss.
- (156) Véase, supra, pp. 156-160.
- (157) La supremacía jerárquica de la ley marco estatal es sostenida por F. GARRIDO FALLA, "El desarrollo legislativo...", cit., pp. 27 y 28.
- (158) Este autor cita el caso de la Ley de Presupuestos, que no puede crear tributos (art. 134. 7 de la Constitución); en tal supuesto -añade-, el "plusvalor" de la ley (tributaria) anterior no le es consustancial, sino atribuida por la Constitución ("La eficacia territorial...", cit., p. 396).
- (159) "La eficacia territorial...", cit., p. 396.
- (160) Ibidem.
- (161) "Problemas de la legislación compartida...", cit., p. 108.
- (162) Por eso señala atinadamente SANCHEZ AGESTA que la contradicción con las leyes citadas en el art. 28. 1 de la L.O.T.C. (entre las que se encuentran las leyes marco del art. 150. 1) no justifica directamente un recurso de inconstitucionalidad, pero deben tenerse en cuenta al apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de la norma de la CA (Sistema político..., op. cit., p. 381).
- (163) La práctica totalidad de la doctrina acepta este control por el TC aunque no reina acuerdo unánime sobre su carácter. Algunos autores le consideran exclusivo, como P. DE ELIZALDE, "Prelación de normas civiles...", cit., p. 774; J. DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit., II, p. 405; H. GOMEZ DE LAS ROCES, "El Tribunal Constitucional y las Comunidades Autónomas", cit., p. 336; S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit., p. 110; J. TOMAS VILLARROYA, "Las fuentes...", cit., p. 171; L. VANEDELLI, L'ordinamento..., op. cit., p. 330; J. L. VILLAR PALASI, "El principio de jerarquía de las normas...", cit., p. 2.107; L. TOLIVAR ALAS, El control del Estado..., op. cit., p. 200.

Para otro sector doctrinal es también posible el control por los TCA en términos análogos a los previstos para la legislación delegada del Gobierno; así, E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit., p. 179; R. ENTRENA, Comentarios a la Constitución, op. cit., p. 1.631; F. GONZALEZ NAVARRO, "La potestad legislativa del Estado...", cit., p. 1.130; J. LEGUINA VILLA, "Las Comunidades Autónomas", cit., p. 1.130; J. LEGUINA VILLA, "Las Comunidades Autónomas", cit., p. 1.130.

mas", cit., p. 784; M. MARTINEZ SOSPEDRA, Aproximación al Derecho Constitucional español..., op. cit., p. 96; R. MENDIZABAL ALLENDE, "El control de las disposiciones normativas...", cit., p. 1.453; V. MENDOZA OLIVAN, "Tipología...", cit., p. 106; J. SALAS, "Los poderes normativos...", cit., p. 27; A. SERRANO DE TRIANA, "Los problemas de la legislación compartida...", cit., p. 110; L. PRIETO en G. PECES-BARRA, con la colaboración de, La Constitución española..., op. cit., p. 133. M. MARTINEZ SOSPEDRA-L. AGUILO LUCIA, Lecciones..., op. cit., II, p. 104; y últimamente, S. MUÑOZ MACHADO, Derecho Público..., op. cit., pp. 462-465.

No faltan, finalmente, quienes niegan toda posibilidad de control por el TC, atribuyéndole exclusivamente a los TCA. Así, A. CARRETERO, "El Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo...", cit., p. 623.

- (164) Véase, supra, pp. 954-956.
- (165) En contra A. CARRETERO, "El Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo...", cit., p. 625; y A. SERRANO DE TRIANA, "Problemas de la legislación compartida...", cit., p. 110.
- (166) Como señalan O. ALZAGA, La Constitución española..., op. cit., p. 873; S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit., p. 105; o J. TOMAS VILLARROYA, "Las fuentes...", cit., p. 171; y L. TOLLIVAR ALAS, El control del Estado, op. cit., p. 194.
- (167) A igual conclusión se llegaría en el harto improbable supuesto del desarrollo de la ley marco por el órgano ejecutivo de una Comunidad de autonomía limitada (véase, supra, nota 139).
- (168) S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit., p. 110; L. VANDELLI, L'ordinamento..., op. cit., p. 330. También J. DE ESTEBAN niega el posible control por la JCA (J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit., II, p. 405).
- (169) Como hacen notar F. GARRIDO FALLA, "El desarrollo legislativo...", cit., p. 27, y L. SANCHEZ AGESTA, "La jerarquía normativa...", cit., p. 1.905.
- (170) En el mismo sentido J. DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit., II, p. 405. J. M. MARTINEZ SOSPEDRA, Aproximación al Derecho Constitucional español, op. cit., p. 96; y L. TOLLIVAR ALAS, El control del Estado..., op. cit., p. 204.
- (171) E. ARGULLOL, "Los límites de la potestad legislativa...", cit., p. 251.
- (172) "El desarrollo legislativo...", cit., p. 27.
- (173) En J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit., II, p. 405.

- (174) Aunque puede entenderse que las referencias son a las leyes que esas Comunidades dicten en materias de su competencia estatutaria, no aludiendo a las amanadas por atribución estatal, cuyo control específico regula la Constitución en su art. 150. 1.
- (175) "El control de las disposiciones normativas...", cit., p. 1.454. F. MODERENE-P. BON critican el control parlamentario a posteriori, pues si conduce a la anulación de las normas autonómicas, supondría duplicar el control ejercido por el TC, además de producir un resultado poco acorde con los criterios de naturaleza política utilizados por las Cámaras. Pero -concluye- una intervención a priori de las Cortes, guiando la acción legislativa de las CCAA, no sería más satisfactoria y suscitaría reacciones políticas por parte de las CCAA (Les autonomías regionales..., op. cit., p. 130). Sobre las formas de control parlamentario véase L. TOLIVAR ALAS, El control del Estado..., op. cit., pp. 204-205.
- (176) Por eso no se alcanza totalmente el sentido de los problemas de conflicto que apunta A. SERRANO DE TRIANA ("Problemas de la legislación compartida...", cit., p. 110). A la coexistencia de los dos tipos de control, jurisdiccional y político, se refiere J. DE ESTEBAN (J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit., II, p. 405).

III. LA TRANSFERENCIA O DELEGACION DE FACULTADES ESTATALES

(ART. 150. 2).-

El art. 150. 2 de la Constitución española establece que:

"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".

Este precepto es uno de los más imprecisos del texto constitucional (1), no obstante su reconocida importancia, y sobre el que recaen las interpretaciones más dispersas, comenzadas ya durante los debates constitucionales y mantenidos por la Doctrina, sin haber podido llegarse a unas mínimas conclusiones generalmente aceptadas. Antes de entrar en su análisis, creemos que puede ser orientativo un breve recorrido por su elaboración parlamentaria, que pone de manifiesto, entre otras cosas, la falta de una clara conciencia (al menos pública) por parte de los constituyentes del alcance y sentido del precepto, tanto en sí mismo, como en relación con otros del texto constitucional, en especial el apartado 1 del mismo art. 150.

1. Elaboración parlamentaria. (2)

a) Borrador constitucional.

El antecedente parlamentario más remoto del actual art. 150. 2 puede encontrarse en el art. 143.3 del primer borrador constitucional, según el cuál:

"El Estado podrá autorizar por ley (o en los respectivos Estatutos) la asunción por parte de los (T.A.) de la gestión o ejecución de los servicios y funciones administrativas que se deriven de las competencias que corresponden al Estado, de acuerdo con la precedente relación" (3).

Se trata, pues, de un precepto claro destinado a permitir la gestión o ejecución por las CCAA de materias de competencias (legislativa o ejecutiva) del Estado, en línea con parecidas previsiones del Derecho comparado, como la Constitución italiana (art. 118) (4) o la alemana (arts. 83 ss) (5). En este momento sólo queda la duda de si esa delegación ha de hacerse por ley específica o en los mismos Estatutos, tema que acabará decantándose en el primero de los sentidos (tesis del Derecho Comparado), aunque dará origen a cierta polémica (5 bis).

b) Anteproyecto constitucional elaborado por la Ponencia.

"Se podrá autorizar por ley la asunción por parte del T. A. de la gestión o ejecución de los servicios y funciones administrativos que se deriven de las competencias que correspondan al Estado de acuerdo con la precedente relación".

La institución es aceptada en los votos particulares de los grupos parlamentarios; así, U.C.D., P.C.E. y Minoría Catalana, y expresamente, aunque con un alcance más preciso por A.P. y P.S.O.E., insertada en su voto particular a la totalidad del Título VIII (art. 19. 2 y 138. 1, in fine, respectivamente).

c) Informe de la Ponencia al Proyecto de Constitución.

La Ponencia, en su Informe sobre las enmiendas presentadas al anteproyecto constitucional (6), da una nueva redacción al tema, quedando así el ahora art. 143:

"El Estado podrá delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica y previa solicitud de las mismas, la ejecución de funciones de titularidad estatal. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado".

Se mantiene, pues, la naturaleza de la institución, aunque calificada más correctamente de "delegación", añadiendo algunas precisiones procedimentales como la necesaria solicitud de la

delegación por las CCAA y el carácter de orgánica de la ley que la realice, concretándose dos extremos de su contenido: la transferencia de medios financieros y el control que se reserve el Estado.

d) Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados sobre el anteproyecto de Constitución.

Iniciados los debates en la Comisión (7), el diputado de A.P. Licinio DE LA FUENTE (8), pidió la supresión del art. 143 del Informe, sobre la base de los argumentos ya defendidos a propósito de la delegación legislativa en las CCAA (9), fundamentalmente estos dos:

1º) La existencia de una contradicción entre las atribuciones al Estado de determinadas funciones ("porque son de interés general para todos los españoles") y la delegación de su ejercicio en una o varias Comunidades, originando además de desigualdad sustancial entre las distintas CCAA o entre los distintos españoles (10), y un principio de reivindicación permanente de las CCAA frente al Estado, pues si se dice que la "Constitución tiene que ser abierta... el objeto último de estas Comunidades Autónomas sería poder absorber prácticamente todas las funciones que en este momento tiene atribuidas el Estado... y que cuando se trata de utilizar instrumentos de presión frente al Estado para arrancarle una u otra de sus competencias, nadie podrá garantizarnos en este momento, qué tipo de instrumentos de presión van a ser utilizados" (11).

2º) La amplitud de la redacción es tal que "todas y cada una de las funciones que están contempladas en el art. 141 (12) pueden ser delegadas puesto que no se hace ninguna referencia en contra... y el concepto de ejecución de las funciones cuya titularidad corresponde al Estado, quiere decir que si esa función es

legislar, la ejecución de esa función es dictar leyes... (por lo que) resulta, de alguna manera, relativamente inútil, todo lo que se ha dicho y discutido acerca del art. 141. Yo pienso... que tal vez lo que los redactores de tal precepto hayan querido manifestar... es que cabe la delegación de algunos aspectos ejecutivos o administrativos de esta materia de la titularidad del Estado. Pero lo cierto es que la expresión que han utilizado no dice eso... creo que más que referirse a la ejecución de funciones han querido decir funciones ejecutivas pero no lo han dicho... la Constitución italiana... dice... que el Estado, mediante ley, podrá delegar en las regiones... el ejercicio de otras funciones administrativas, ... no la ejecución de las funciones de titularidad del Estado, sino de funciones administrativas, de materia cuya competencia corresponde al Estado" (13).

Frente a este planteamiento se manifestó el diputado ARZALUS, del P.N.V. (14), al afirmar que "mis concepciones jurídicas no entran en que una delegación de funciones ejecutivas pueda ser legislativa: funciones de ejecución. Además... esta delegación implica siempre medidas de control e incluso de vuelta de esa delegación concedida, que está en manos del delegante... el Estado actúa a la medida de la convivencia pública cuando entiende que una determinada función conviene que, en el período de tiempo necesario o para siempre, si es que sigue siendo necesario, lo ejecuten los entes autónomos, porque también los entes autónomos son parte del Estado" (15).

Rechazada la enmienda del señor DE LA FUENTE por 23 votos en contra y 2 a favor, sin abstenciones, quedó aprobado el texto del Informe de la Ponencia al art. 143, pasando a ser 144. 2, por 24 votos a favor y 2 en contra, sin abstenciones. A este artículo se mantuvo la enmienda rechazada, que solicitaba su su presión.

e) Texto del proyecto aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados.

En el Pleno del Congreso se debatió de nuevo el alcance del luego art. 150. 2 (16). El diputado aliancista Licinio DE LA FUNETE (17) defendió su voto particular para la supresión del art. 144. 2, en términos similares a los utilizados en la Comisión. Empieza por entender que "la frase 'ejecución de funciones de titularidad estatal' es tan amplia que todo cuando constitucionalmente se ha reservado el Estado puede después ser delegado en las Comunidades" (18) porque "ejecutar las funciones de titularidad estatal", según la interpretación gramatical de la frase, es realizar o hacer efectivas esas funciones, y como el texto no establece limitaciones, la consecuencia natural es que la realización íntegra por las Comunidades Autónomas. Otra cosa sería que el precepto dijera que el Estado podía delegar aspectos administrativos o ejecutivos de esas funciones, pero no ha querido introducirse esa precisión...; la interpretación de los redactores del texto no es tan amplia como la que yo sostengo (pues) para ellos 'ejecutar' quería decir delegación sólo de aspectos ejecutivos de esas funciones". Pero para este diputado "la función de legislar se ejecuta legislando... Pues bien, según el precepto se puede delegar en las Comunidades Autónomas incluso la legislación sobre las materias comprendidas en el art. 143" (19). E incluso, si no se comprendiera la legislación, dejar a las CC AA la ejecución en materia de igualdad de derechos FAS, relaciones internacionales, etc., sería "dejar al Estado sin armazón, sin contenido esencial" (20). Además "incluir esta redacción es mantener vivo un permanente estado de reivindicación cuyas manifestaciones pueden tener un carácter que en este momento no podríamos prever ni controlar... no satisfacer estas reivindicaciones, después de estimularlas, conduciría a un estado de frustración. Satisfacerlas para todas las comunidades constituiría o conduciría a un desarme, a una desvertebración del Estado nacional que comprometería la subsistencia de las propias autonomías,

que no podrían sostenerse si no se apoyaran en un Estado fuerte... Delegar en una comunidad sí y en otras no conduciría a una profunda desigualdad entre los españoles y a una irritante desigualdad entre las distintas comunidades de España..." (21). Pero para el diputado aliancista, no se compromete sólo la unidad nacional sino también la viabilidad del Estado, dado que ante los grandes problemas nacionales e internacionales existiría una pluralidad de decisiones "y todo esto estará sometido a un proceso permanente de cambio; al tira y afloja de ver quien puede llevarse más; al agravio comparativo que incita a pedir nuevas competencias por que otros las han obtenido, porque todas están en el aire, ya que el principio de delegación y de transferencia es un principio abierto, totalmente abierto, que justificará siempre nuevas y permanentes reivindicaciones autonómicas" (22).

Los recelos expuestos se intentaron disipar por el diputado socialista PECES-BARBA (23), para quien la redacción del art. 144. 2 "coincidía fundamentalmente, salvo algunas diferencias de redacción, con la filosofía que inspira el voto particular del señor FRAGA; ... en todo caso, la ejecución de funciones de titularidad estatal... la entendemos como facultades reglamentarias...", además de las garantías del art. 144. 2, que incluye "por supuesto, a las (competencias) que se delega su ejecución". Insistiendo en el mismo argumento, añadió que para el Grupo socialista "funciones administrativas" es sinónimo de ejecución de funciones y "por consiguiente, entendemos que con las cautelas del art. 144 y con el sentido general de la Constitución se puede perfectamente evitar algunos de los peligros que se han señalado..." (24).

Al día siguiente de estas intervenciones, el diputado del P.N.V. ARZALLUZ ANTIA defendió (25) una enmienda cuyo contenido coincidiría luego con el actual 150. 2. La enmienda decía:

"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".

Esta enmienda fue redactada por acuerdo entre varios grupos, correspondiendo la última formulación a U.C.D., en presencia del P.S.O.E. y aceptada por el P.N.V.

Comenzó el diputado ARZALLUZ aclarando que "la génesis de esta enmienda está íntimamente ligada a nuestro planteamiento de la restauración foral, del reconocimiento por la Constitución de los derechos históricos suprimidos por las leyes abolicionarias de los Fueros (26) en una enmienda como Disposición adicional que tras afirmar el reconocimiento y garantía de los derechos históricos forales hecho por la Constitución, "para que no hubiera ningún grado de sospecha de que no se pretendía... un escapismo autodeterminatorio", se añadía: "A estos efectos el Estado podrá transferir o delegar materias de su competencia". Y para evitar la sospecha de que "esto dejara totalmente abierta la transmisión de competencias del Estado a los entes autónomos, a los territorios forales, y que, incluso, era susceptible de una constante presión, incluso violenta, para ir consiguiendo, sin techo, una autonomía que se escapara de los límites del Estado", se añadía otro párrafo: "En ningún caso serán transferibles las señaladas en los apartados 1, 2, 3, 4, 9, 10, 11, ...", "con el que entendíamos reflejar lo que, realmente, es esencial al Estado y lo que, en ningún caso, es objeto de transferencias. Por lo tanto... en el reconocimiento de los derechos históricos no había ni intención autodeterminatoria, ni quitar el techo constitucional, ni salirnos de la Constitución" (27). "Otros grupos políticos -continuó el diputado vasco- entendieron que esta formulación, esta concreción, esta tercera lista, suponía un obstáculo... y que, además, debía valer... -con lo que estamos absolutamente de acuerdo- ... para todos los demás pueblos, y, entonces, se decidió trasladar este último párrafo de las facultades

intransferibles al cuerpo del art. 144 en su apartado 2. Y, al pa
recerles conveniente esta nominación taxativa, que podrá ser dis
cutible, pero que era enormemente aclaratoria...se recurrió a
una fórmula más ambigua, menos clara, que es... la enmienda presen
tada en ese momento" (28). La justificación del actual art. 150.
2 es clara para ARZALLUZ en cuanto mecanismo de apertura del
marco competencial de la Constitución. En efecto, tras hacer un
breve recorrido histórico desde la Ley abolitoria de los Fueros
de 1.841, recuerda que al igual que entonces ("Se reconocen los
Fueros de las provincias..., salvando la unidad constitucional
de la Monarquía", lo que planteaba el problema de qué contenido
de los Fueros era compatible con esa unidad de la Monarquía),
los nacionalistas vascos no aceptaban hoy el simple reconoci
miento de los derechos históricos "en el marco de la Constitu
ción", pues "tal como estaban fijados los poderes exclusivos del
Estado en el artículo 143, en un principio 138, no daban pié a
un efectivo reconocimiento de los derechos históricos, que era
poco menos que una afirmación platónica en el sentido de que se
reconocen unos derechos que después no se pueden realizar, por
que ese marco es excesivamente estrecho para permitir ese recono
cimiento. Y de ahí viene lo que llamamos la apertura constitucio
nal..." (29). Reiterando el argumento manifiesta que hubieran
aceptado la referencia a la Constitución si "ese marco constitu
cional, por una vía clara y concreta, como la señalada por noso
tros, hubiera quedado con la apertura inequívoca y suficiente pa
ra interpretar cuáles son exactamente esos derechos históricos
que hoy deben ser vigentes dentro de una determinada concepción
del Estado, y dentro de una concepción de esos mismos derechos"
(30), pero siempre compatibles con las facultades soberanas del
Estado, que son absolutamente indispensables.

Tras la larga exposición del diputado del P.N.V. ex
plicando el origen de la enmienda "consensuada", ningún otro gru
po habló en su defensa; tan sólo, el diputado PEREZ LLORCA, de
U.C.D., aclaró que esta enmienda aceptada modifica sólo el pri-

mer párrafo del art. 144. 2, permanenciando inalterable el resto del precepto, referente al control (31).

En contra de la enmienda se manifestó de nuevo el diputado de A.P. Licinio DE LA FUENTE (32), para quien el nuevo texto agrava los problemas que planteaba ya el Dictamen de la Comisión. Reafirmando los criterios ya defendidos entonces y en el propio Pleno, añade otros como (33):

.- No se trata del desarrollo reglamentario de las funciones reservadas al Estado, sino la "integridad de esas mismas funciones", puesto que se suprime incluso la referencia a la "ejecución".

.- Se añade a "delegar" "transferir", que es "más fuerte y definitivo".

.- Es contradictorio afirmar que unas materias son de competencia exclusiva del Estado, por entenderse que "son las materias que el Estado debe ejercer" y decir después que esas mismas materias podrán ser delegadas o transferidas, siempre que sean susceptibles, lo que implica un "concepto de absoluta ambigüedad" (34).

.- Supone inducir a un permanente estado de reivindicación, de difícil solución, pues si no se satisface se produciría la frustración de la CCAA; si se satisface a todas las CCAA supondría el desarme del Estado, comprometiéndose la existencia misma de las autonomías; y si se satisface a unas CCAA sí y a otras no -"y a ello parece que apunta esa tesis en que se trata de dar cabida a los fueros históricos" (35)-, se produciría una "profunda desigualdad entre los españoles (e) irritante desigualdad entre las distintas comunidades de España".

Frente a la crítica del señor DE LA FUENTE y en solici

tud de una votación favorable a la enmienda, que -a su juicio- mejora técnicamente el texto de la Comisión, intervino el diputado centrista PEREZ-LORCA RODRIGO (36). He aquí sus razones:

1º) La sustitución de "ejecución de funciones" por "facultades correspondientes a materias" supone "permitir que la prestación de determinados servicios administrativos de carácter menor, englobados en competencias exclusivas estatales, sean hechos en colaboración con las entidades autónomas; y ésto es mucho menos importante que la expresión 'ejecución de funciones', que por su propia terminología, es omnicomprensiva" sobre todo en el voto particular de A.P. que permite a las CCAA "la facultad de dictar la correspondiente legislación delegada para sus respectivos territorios" (37).

2º) En consecuencia, la enmienda supone una mera técnica de descentralización administrativa, suprimiéndose la petición de las CCAA, por lo que sólo puede utilizarse por acto voluntario y libre del Estado (38).

3º) Finalmente, se establece la cautela fundamental de no transferir lo que por su naturaleza sea intransferible, siendo claro que "en su totalidad, las funciones exclusivas del Estado no son susceptibles de transferencia ni de delegación" (29).

Tras esta intervención, de carácter restrictivo y en alguno de sus puntos discutible, del diputado centrista, se procedió a la votación. En primer lugar, la enmienda de supresión del precepto, defendida por A.P., fue rechazada por 251 votos en contra, 23 a favor y 7 abstenciones. La enmienda introducida por acuerdo de U.C.D., P.S.O.E., P.N.V. y Minoría Catalana, contó con 271 votos a favor, 19 en contra, dos abstenciones y un voto nulo. En consecuencia, quedó aprobada y el art. 144. 2 pasa a afirmar:

"El Estado podrá transferir o delegar en las CCAA, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia en medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado".

f) Dictamen de la Comisión de Constitución del Senado relativo al Proyecto de Constitución.

En la Comisión de Constitución del Senado, el art. 144. 2 fue objeto de un importante debate, (40), en el cuál algunos Senadores llevaron a cabo una meritoria tarea para intentar eliminar los peligros y ambigüedades del texto aprobado por el Congreso. Importa aquí destacar los nombres de los senadores DIEZ-ALEGRIA GUTIERREZ, L. MARTIN-RETORTILLO BAQUER, OLLERO GOMEZ y SANCHEZ AGESTA (41).

Intervino en primer término el senador DIEZ-ALEGRIA GUTIERREZ (42) para quien las materias del art. 143 "no pueden ser transferidas, ya que son definidas como competencia exclusiva del Estado. Lo que sí puede hacer éste, conservando siempre su competencia exclusiva en lo que a legislación se refiere, es delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, la ejecución de los servicios y funciones administrativas correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de delegación; delegar, pero no transferir".

También en la línea de crítica hacia el texto del Congreso se mostró el senador MARTIN-RETORTILLO BAQUEZ, de P.S.I. (43), señalando que adolece de "incongruencia y una imperfecta redacción", constituyendo "sobre todo, una fuente o portillo de futuros desaciertos, de futuras dificultades y de una serie de tensiones que han de incidir, sin ninguna duda, sobre el Parlamento español". Finalmente considera la apelación a la "naturaleza" de las facultades como un "islote 'iusnaturalista' que no tiene jus-

tificación alguna ni sentido..." (44).

Insistiendo en anteriores argumentos, pero tratando de dar una respuesta positiva a los problemas apuntados por otros autores, tuvo una brillante intervención el senador de designación real SANCHEZ AGESTA quien procedió a defender (45) su enmienda "in voce" al apartado dos del art. 144, concebida en los siguientes términos:

"El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas mediante ley orgánica facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que no estén comprendidas en los apartados 1, 2, 3, 4, 5, 11, 12, 14, 19, 20, 25, 27, 28 y 30 del artículo 143. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado". (46).

Comenzó el profesor SANCHEZ AGESTA haciendo notar que la larga lista de materias exclusivas del Estado, contenida en el art. 144, no delimita el ámbito de las competencias del Estado y de las CCAA, porque en el art. 144. 2 "se autoriza al mismo tiempo a transferir o delegar todas las facultades correspondientes a materias de titularidad estatal" (47), lo que "significa simplemente arrancar jirones de la competencia del Estado" (48), posibilidad que considera acertada, pues en ese artículo "hay muchas cosas que perfectamente pueden realizar las Comunidades Autónomas. Pero inmediatamente advierte de los peligros a que conduce la formulación constitucional, pues "dejar sin límite esa posibilidad de transferencia de todo lo que se considera atribución esencial del Estado me parece dejar abierto un camino de conflictos para el futuro" porque ese límite de que "no sea transferible por su propia naturaleza" tiene "cierto saber iusnaturalista", como decía MARTIN-RETORTILLO, "¿Qué es lo que no es transferible por su propia naturaleza? Pues lo que se ha considerado competencia exclusiva del Estado... el propio término está negando el capítulo anterior; pero... este es un término tremendamente indeterminado que abrirá una discusión sobre la misma naturaleza del Estado, porque son las competencias que se consideren exclusivas en cada

una de las transferencias que se realicen. Vamos a dejar para el futuro... abierta una continua discusión sobre cuál es la naturaleza del Estado y cuáles son las competencias que por propia naturaleza es necesario reservar al Estado. El límite aquí es fantasmal, ... es peor que un límite, es una continua invitación a la discusión sobre cuáles son las competencias que por su propia naturaleza deben atribuirse a la soberanía del Estado o a las Comunidades Autónomas". Como conclusión, si es posible señalar esas materias, propone hacerlo ahora y no dejarlo a disputas futuras, elaborando un catálogo de materias no delegables ni transferibles, como el ofrecido en la enmienda defendida, que es incluso más restringido que en 1.931 (49).

Otro senador de P.S.I., VILLAR ARREGUI (50) intervino para mostrar su apoyo al espíritu de la enmienda del senador SANCHEZ AGESTA. Comenzó sus palabras calificando de "esperpéntica" la discusión sobre el art. 143, que enumeraba las competencias exclusivas del Estado, porque si todas las competencias del art. 143 son transferibles o delegables, tanto en su legislación como en la ejecución, "la puntillosidad con que se ha discutido cada uno de los... apartados... estaba rigurosamente fuera de lugar. Porque no es verdad que sean de la exclusiva competencia del Estado, porque esa verdad proclamada en el enunciado del art. 143 se desmiente en apartado 2 del 144, y esta incoherencia es sumamente grave..." (51). Tras estas consideraciones críticas, pasa a entender que podía perfeccionarse la enmienda de SANCHEZ AGESTA, y distinguirse algunas materias en que la legislación y ejecución son delegables, y otras en que sólo la ejecución es delegable (52). En todo caso, planteó la necesidad de definir en la Constitución misma "lo que por naturaleza pertenece a la esencia del Estado", para evitar "una serie de problemas que de otra suerte se endosan a la incertidumbre del futuro" (53).

Frente a los planteamientos críticos apuntados, consumió un turno en defensa del texto del Congreso el senador de U.C.D.

GONZALEZ SEARA, a lo largo de una discutible intervención (54). Comenzó rechazando la enmienda del senador SANCHEZ AGESTA porque "está dramatizando de de una forma excesiva el alcance de este apartado"; aunque acepta que la expresión puede tener cierto contenido "iusnaturalista", "indica claramente que hay unas competencias básicas del Estado que no se pueden transferir; por tanto, no son todas, evidentemente. Hay competencias del Estado en que éste no tiene la competencia exclusiva, sino otra serie de competencias... de carácter residual que no han sido asumidas por las Comunidades Autónomas, que son susceptibles de transferencia o delegación". En cuanto a la indeterminación del límite de la transferencia o delegación argumentó que "considerar que el Estado, que es el que puede hacer la transferencia o delegación, va a tener tal nivel de irresponsabilidad que transfiera o delegue todo aquello que atenta a la soberanía del Estado, es pensar que ese Estado pueda ser totalmente irresponsable y... en ese caso tendríamos que tomar muchas precauciones con relación a las propias competencias que se le dan... Hay que partir del supuesto de que quienes tienen la responsabilidad de estar en la dirección de un Estado en un momento determinado tienen el suficiente sentido de cuáles son las atribuciones básicas de la soberanía de ese Estado para no hacer nunca nada que atente contra ella... no vemos que aquí haya ningún atentado grave al principio de la soberanía del Estado, porque se deja muy claramente establecido que el Estado podrá transferir algunas facultades que sean susceptibles de transferencia o delegación y es el propio Estado el que estimará en cada caso si eso es conveniente o no para el bien de la comunidad".

La intervención del senador centrista motivó la réplica del senador SANCHEZ AGESTA (55). "Yo nunca he dramatizado... no creo que haya ningún atentado a la soberanía del Estado, quizá en el futuro podría haberlo, lo que creo es que dejamos para los cinco, diez o veinte años próximos una fuente de discusiones sobre cada uno de los extremos a los que se refieren los distintos

apartados del texto constitucional... Yo no sé si opera sobre este tema un consenso...", pero en ese caso -dice- ante la falta de acuerdo se ha utilizado un "camino excepcionalmente pintoresco de entregar a la discusión de las generaciones futuras lo que "por su propia naturaleza" sea estatal o sea susceptible de transferencia o delegación. Creo que éste es el camino más peligroso, creo que hacemos... un daño al futuro de la Constitución que va a plantear cuestiones sobre si una materia es delegada o no" (56). Ante cualquier materia -continúa- el gobernante de Madrid dirá que es intransferible y el de la CA que es transferible. "Y esto lo entregamos a la decisión futura porque no tenemos el valor de sentarnos aquí a discutir qué materias son las que deben ser transferidas" (57).

A continuación, el también senador real OLLERO GOMEZ, que también se había adherido a la idea de la enmienda de SANCHEZ AGESTA, con alguna discrepancia con "la redacción y con los particulares de la misma" (58), pasó a defender una enmienda, (59) de alguna manera intermedia entre la defendida por el senador SANCHEZ AGESTA y el texto del Congreso. La enmienda decía:

"Una ley orgánica fijará las competencias del Estado que, por su propia naturaleza, no puedan ser objeto de transferencia a las Comunidades Autónomas. Igualmente serán precisas leyes orgánicas para transferir cada una de las competencias que a tenor de la ley prevista en el apartado anterior resultaran posibles..."

El enmendante justifica su propuesta en la necesidad de que haya competencias no transferibles (60), "pero prefiero que esa lista no se haga ahora, sino que se endose (como tantas veces se ha hecho en cosas importantes) a una futura ley orgánica" (61).

Terminado el debate, comenzó la votación, que arrojó los siguientes resultados. La enmienda del senador DIEZ ALEGRIA fue rechazada por 18 votos en contra y 5 a favor con una abstención. Igual suerte corrieron las de SANCHEZ AGESTA y OLLERO, con

14 votos en contra y 8 a favor, con 2 abstenciones, y 17 votos en contra y 6 a favor, con una abstención, respectivamente. El texto del Congreso quedó aprobado por 16 votos a favor y 5 en contra, con 3 abstenciones, pasando a ser art. 149. 2. Se mantuvieron, para su defensa en el pleno, los votos particulares de los senadores DIEZ ALEGRIA, SANCHEZ AGESTA, OLLERO GOMEZ y P.S.I. (62).

g) Texto del proyecto de Constitución aprobado por el Pleno del Senado.

En el Pleno de la Alta Cámara se repitieron las posturas ya mantenidas en la Comisión. (63). En primer termino, el senador DIEZ ALEGRIA defendió su voto particular, corregido in voce (64). Partió de la consideración de que el texto del Congreso "adolece de graves imprecisiones... Las materias a que se refiere el artículo 148 son definidas como de competencia exclusiva del Estado y, por tanto, no pueden ser transferidas, ya que con ello quedaría totalmente anulada esa competencia y vulnerado el texto constitucional. Ninguna de estas materias es, por tanto, susceptible de transferencia" (65). Pero, al hilo de su enmienda, matizó su postura en los siguientes puntos:

.- Posibilidad de que el Estado, conservando su exclusiva competencia en cuanto legislación, delegue en las CCAA, mediante ley orgánica, la ejecución de los servicios y funciones administrativas correspondientes a algunas materias de titularidad estatal (quedarían, por ejemplo, exclusas en nacionalidad, relaciones exteriores, Fuerzas Armadas, defensa nacional, etc.).

.- El límite fijado en el proyecto ("por su propia naturaleza...") es "absolutamente indeterminado", lo que dará origen a tensiones que "obligarán, cada vez que se plantee un problema de delegación de funciones, a definir cuál es la verdadera naturaleza del Estado y deducir, en consecuencia, cuáles de esas atribuciones son de legables o no". Por lo tanto "es... absolutamente necesario seña-

larlas concretamente, tal como se hizo en la Constitución de la II República española... en sus artículos 14 y 15... (66).

En esa línea crítica vuelve a manifestarse el senador OLLERO GOMEZ (67). Comenzó anunciando la retirada del voto particular del senador SANCHEZ AGESTA y defendió el suyo propio desde las siguientes consideraciones:

.- "La existencia de un Estado supone el ejercicio de unas funciones y competencias sin las cuales el Estado propiamente dicho no existe. Esta afirmación es aplicable a un Estado federal. Y... lo es aún más a un Estado como el nuestro, que indudablemente no es un Estado federal".

.- La imprecisión del término "por su propia naturaleza", que implicará discusiones futuras.

.- El voto particular no exige concretar ahora las competencias que son indelegables e intransferibles (tesis defendida en la enmienda de SANCHEZ AGESTA), sino que se establezcan por ley orgánica, lo que permitirá:

1) Distinción entre competencias de titularidad estatal que puedan transferirse o delegarse, y competencias de titularidad estatal que, por su propia naturaleza, el Estado mantenga siempre.

2) No paralización del proceso constituyente planteando actualmente la cuestión (como ocurriría en la tesis de SANCHEZ AGESTA).

3) Evitar discusiones cada vez que una CA requiera una delegación o transferencia, en la doble vertiente de discusiones doctrinales y replanteamientos del tema autonómico.

En defensa del proyecto volvió a intervenir el senador GONZALEZ SEARA, de U.C.D. (68), girando sus palabras en torno a

las cuestiones siguientes:

a) En primer lugar, se refirió a los pretendidos peligros acerca del alcance del precepto debatido. "No es fácil pensar... que en el futuro (por la tendencia a la centralización en los Estados mo dernos) vaya a haber unos representantes del poder ejecutivo dispuestos a renunciar fácilmente a lo que son esos poderes del Estado. Y... hay que pensar para el futuro que los representantes de ese poder legislativo y ejecutivo sabrán, en cada caso, defender las atribuciones del Estado" (69).

b) En segundo término, pasó a analizar las competencias concretas que podrían transferirse o delegarse. El Estado, afirmó, además de las competencias exclusivas (en aquel momento, enumeradas en el art. 148), "tiene una competencia residual de todo aquello que las Comunidades Autónomas no hayan asumido en sus Estatutos. Como consecuencia de ello, parece claro que debemos dejar abierta por la Constitución la posibilidad de que este tipo de competencias puedan transferirse en cualquier momento, dado que no son competencias exclusivas del Estado" (70). Ahora bien, se pregunta, ¿El Estado puede transferir competencias exclusivas?. Aun reconociendo que la redacción del precepto no es muy afortunada, con cierta imagen iusnaturalista, entendía que de acuerdo con el propio texto constitucional "por su propia naturaleza significa que son transferibles aquellas facultades que no son de competencia exclusiva del Estado, mientras que las otras, que también tiene atribuidas por la Constitución, sí pueden transferirse... Y en cuanto a la delegación, así sí puede y si cabe que en un determinado momento, el Estado haga delegación de algunas competencias exclusivas, que en ese momento se apreciarán según la circunstancia política del momento" (71), "por los que en ese momento tengan la responsabilidad del poder ejecutivo, y la delegación implica que uno está dispuesto a hacer esa delegación siempre que lo estime oportuno pero que puede recabar las competencias y los poderes que ha delegado también en otro momento en que así lo consi

dere necesario" (72).

Especialmente contra el primer argumento utilizado por el senador GONZALEZ SEARA, el senador OLLERO (73) consideró que dejar el problema al criterio de los gobernantes es precisamente ir en contra de la idea de que es función de la Constitución "reducir en lo posible el azoroso resultado de las posibles luchas políticas, encauzando éstas en lo que puedan ser encauzadas, para evitar que cada problema suponga la apertura de un estado de naturaleza político y constitucional". Concluyó afirmando que la concepción del dictamen era "antinormativista... anticonstitucional y por lo mismo contraria al sentido, a la significación y a la función que debe tener la Constitución..." (74).

No obstante, antes de la votación, el senador OLLERO retiró su voto particular; retirado también con anterioridad el propuesto por el senador SANCHEZ AGESTA, el Pleno del Senado sólo debió pronunciarse por el voto particular mantenido por el senador DIEZ ALEGRIA, que resultó rechazado por 166 votos en contra y 5 a favor, con 17 abstenciones. En consecuencia, quedó aprobado el dictamen de la Comisión por 136 votos a favor, y 5 en contra, con 18 abstenciones. Así pues, el Pleno de la Alta Cámara respetó la redacción del art. 148. 2, que como se recordará provenía ya del Pleno del Congreso.

h) Dictamen de la Comisión Mixta Congreso-Senado sobre el proyecto de Constitución.

La Comisión Mixta Congreso-Senado mantuvo en su totalidad el texto aprobado por el Senado, cuyo contenido pasó a ser el actual art. 150. 2.

Habría que volver, sin duda, sobre el tema. Pero lo cierto es que si para unos constituyentes se trataba de posibilitar una reintegración foral actualizada; para otros, permitía

transferir las competencias legislativas del Estado; y no faltaban quienes entendían que el precepto operaba una simple delegación de funciones administrativas. En suma, el debate parlamentario sobre el art. 150. 2 produce, como ha dicho TOMAS VILLARROYA, una "cierta perplejidad" (75). En efecto, parece que -si no se ocultaban pactos encubiertos- todos aceptaban, a la vez, algo de cuyo contenido no estaban enteramente de acuerdo. En consecuencia, no hay argumentos claros para saber cuál fue la "mens legislatoris" del precepto (76), aunque, eso sí, en el Senado se puso de manifiesto en "algunas enmiendas significativas... toda la potestad de este párrafo" (77). De ahí que sea necesario interpretar el contenido del texto por sí mismo (78), con independencia de la desconocida intención de sus autores. En todo caso, queda claro que la ambigüedad del art. 150. 2 obedece, más que a su naturaleza, a su historia; y que exige un esfuerzo de interpretación, que considere una comprensión sistemático-racional de todo el articulado constitucional.

2. SUJETOS.

El ejercicio del art. 150. 2 supone la intervención sucesiva de dos sujetos, un sujeto activo que realiza la transferencia o delegación de facultades; y un sujeto pasivo, destinatario o beneficiario de esa transferencia o delegación.

A) Sujeto activo.

Con arreglo al art. 150. 2 corresponde al Estado realizar la transferencia o delegación; siendo el órgano estatal competente las Cortes Generales, puesto que tal operación ha de efectuarse mediante L.O. (art. 150. 2/81. 2) y lo hace siempre que lo estimen conveniente para el interés general (79).

B) Sujeto pasivo.

El destinatario de la transferencia o delegación son las CCAA, sin que el art. 150. 2 añada más precisiones; lo que ha de llevarnos a formular algunas consideraciones:

a) En primer término, se plantea el tema de si pueden ser destinatarios de transferencias o delegaciones todas las CCAA o sólo algunas de ellas. La Constitución ni siquiera establece las mismas precisiones que hacía en el art. 150. 1, ni, como en aquel precepto, el tema pareció suscitar el interés de los constituyentes; pero esa omisión debe entenderse como una ausencia, a priori, de prohibición de generalización, de tal forma que el Estado podrá transferir o delegar facultades en aquellas CCAA que las Cortes Generales estimen conveniente (80). El problema práctico que se suscita es si las Cortes están habilitadas constitucionalmente para transferir o delegar facultades sólo a las Comunidades de autonomía plena (a todas o a alguna, a su juicio), o también a las CCAA limitadas. La cuestión fue examinada y a propósito del art. 150. 1, y las conclusiones allí obtenidas son parcialmente trasladables al supuesto del art. 150. 1 (81); y decimos parcialmente porque el ámbito del art. 150. 2 puede ser, en principio, más amplio; pues con independencia de que permita o no transferencia de facultades legislativas, lo que se verá en su momento, sí es seguro que ampara delegación de funciones administrativas. De ahí que puedan distinguirse dos hipótesis:

.- Delegación de facultades administrativas. Esta delegación es posible con relación a todas las CCAA, sean de autonomía plena o limitada.

.- Atribución de facultades legislativas, si es posible hacerlo al amparo del art. 150. 2. En ese caso, serían aplicables todas las razones expuestas a propósito del art. 150. 1, debiendo tam

bién concluirse en una solución favorable a la totalidad de las CCAA como potenciales destinatarios de la transferencia (82). Y a favor de esta solución se manifiesta el Infcrme (85), puesto que preconiza la utilización del art. 150. 2 para completar flexiblemente la lista de materias contenida en el art. 148. 1 de la Constitución. Dado que esa lista -señala- "es asimétrica (en cuanto que no comprende "bloques orgánicos de materias", esto es, conjuntos materiales que permitan una eficaz organización de los servicios comprensiva de todos los asuntos que están inmediatamente conectados con la competencia principal), es recomendable proceder a su interpretación con la flexibilidad precisa para que las CCAA puedan ejercer eficazmente las competencias que reciban. Es precisamente para conseguir este fundamental efecto... para lo que han de utilizarse prioritariamente las transferencias y delegaciones a que se refiere el art. 150. 1...". La idea aparece de modo más nítido en los Acuerdos autonómicos, pues al referirse a las competencias de las CCAA limitadas (84) que superen el contenido del art. 148 (87), afirman que éstas pueden ser asumidas por las CCAA "mediante delegación o transferencia de un conjunto de competencias homogéneo, acordada por las Cortes Generales según el procedimiento del art. 150. 2 de la Constitución", operación que puede iniciarse en los primeros tres años, contados a partir de la entrada en vigor del Estatuto" (86). Esta posición ha sido recogida ya a nivel positivo en las dos leyes de transferencias hasta la fecha aprobadas: la L.O. 11/1.982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias a Canarias y L.O. 12/1.982, de 10 de agosto, de transferencia a la Comunidad Valencia de competencias en materia de titularidad estatal (B.O.E. núm. 195; 16 de agosto de 1.982).

b) En segundo lugar, debe precisarse el órgano competente de la CA para recibir y ejercer las facultades transferidas o delegadas. También aquí la respuesta dependerá de la naturaleza de esas facultades: si se trata de facultades legislativas, su

ejercicio corresponderá a la Asamblea Legislativa (87); si sólo se delegan facultades administrativas, habrán de ser ejercidas por el Consejo ejecutivo o de gobierno, órgano al que corresponden constitucionalmente las "funciones ejecutivas y administrativas" (art. 152. 1), sin perjuicio de una posible delegación por las CCAA en las Diputaciones provinciales (88).

Evidentemente, los Estatutos pueden referirse al tema, pero no es necesario puesto que cualquier facultad que corresponda a una CA habrá de ser ejercida por los órganos que, según la Constitución y su Estatuto, desempeñan las competencias de esa naturaleza. Esa es, así, la postura del EV. En los EC y EG el planteamiento sería trasladable, aunque establecen una precisión adicional, que ha de entenderse, sin embargo, en el mismo sentido. En efecto, señalan que corresponde al Parlamento de la CA la "competencia... para determinar el Organismo de la (CA) a cuyo favor se deberá atribuir en cada caso la competencia transferida o delegada" (art. 28. 3 EC y 36. 2 EG) (89). El EA mantiene una tercera posición, estableciendo específicamente la competencia del Parlamento andaluz para ejercer las facultades normativas atribuidas a la CA, de acuerdo con el art. 150. 2 de la Constitución (art. 30. 1). Pensamos que, en todos los supuestos, y pese a las diferencias formales, es aplicable la regla general antes expuesta.

c) En último término, podemos plantearnos el tema de la posible intervención de las CCAA en la decisión de las Cortes de transferirles o delegarles facultades, y, más concretamente, si pueden ejercer algún tipo de iniciativa al respecto. Es claro que no hay previsión constitucional en tal sentido, y que de acuerdo con los propios términos literales del art. 150 y con su significado jurídico-político, la apertura competencial operada por el art. 150. 2 se debe pura y simplemente a la voluntad del Estado, manifestada en una decisión legislativa de las Cortes Generales, sin interferencia de ningún otro órgano, como pudie-

ran ser los órganos de las CCAA. Serán, pues, las Cortes Generales quienes decidan hacer la transferencia o delegación, las facultades que comprenda y el momento oportuno (90).

En cualquier caso, las CCAA podrán solicitar esa transferencia o delegación ejerciendo la iniciativa legislativa en los términos que la Constitución se producen mediante una ley orgánica. No obstante los Estatutos vigentes han introducido cláusulas específicas de iniciativa por parte de las CCAA. El EV establece que "el País Vasco tendrá competencias legislativas y de ejecución en las... materias que por Ley Orgánica le transfiera o delegue el Estado según la Constitución, a petición del Parlamento Vasco" (art. 20. 1). Por su parte, los EC y EG declaran que "la (CA) podrá solicitar del Estado la transferencia o delegación de competencias no asumidas en el presente Estatuto" (arts. 28. 1 EC y 36. 1 EG). En análogo sentido se expresa el EA (art. 21) (92); además, en estos tres Estatutos, las materias estatutarias terminan con la cláusula genérica, según la cuál corresponden a la CA, según los casos, las "materias que con... carácter (de competencia exclusiva; desarrollo legislativo y ejecución; o de ejecución) y mediante Ley Orgánica le sean transferidas por el Estado" (art. 9. 34 y 11.11 EC; 27. 32 y 29. 5 EG; 13. 35, 15. 1 8º y 17. 2 EA). Ninguna precisión similar se hace en el EV.

De todo lo anterior parece deducirse que existen en este tema dos planteamientos en los Estatutos:

a) Un planteamiento rígido, el del EV, que parece impedir la transferencia o delegación si no ha sido previamente solicitada por la propia CA (93).

b) Un planteamiento más flexible, el de los otros Estatutos que sí, bien contemplan la posible iniciativa autonómica de la transferencia o delegación, no parecen vincular ésta a aquella

solicitud, dejando, pues, intacta la voluntad estatal. Por ello, estos Estatutos, respetando estrictamente el texto constitucional, se limitan, en realidad, a especificar una manifestación concreta del derecho genérico a la iniciativa legislativa, sin añadir a ésta ningún efecto adicional. De ahí que el único problema delicado que presentan estas interpretaciones estatutarias sea el del efecto jurídico de la solicitud del Parlamento Vasco y de su no solicitud. En caso de solicitud, la cuestión parece clara incluso a la vista del propio EV: si el Parlamento Vasco "pide" ("petición...", dice el art. 20. 1) a las Cortes Generales que le transfieran o deleguen determinadas competencias, las Cortes pueden libremente aceptar o no tales peticiones y, en consecuencia, proceder o no libremente a efectuar las transferencias o delegaciones pedidas. (93 bis). Más vidrioso es el supuesto de "no petición": ¿impide al Estado efectuar esa operación si lo estima conveniente?. Una respuesta afirmativa, como parece aconsejar la rotundidad de los términos estatutarios es, desde luego, contraria al fundamento mismo del art. 150. 2, e incluso a su propia redacción literal, que en ningún momento vinculan la decisión del Estado a la voluntad de las CC AA. Por todo ello, entendemos que una interpretación del Estatuto conforme a la Constitución conduce a estimar que, jurídicamente, las Cortes Generales pueden o no transferir o delegar facultades estatales a la CA vasca con independencia de que ésta las haya o no solicitado.

Evidentemente, tal planteamiento no resuelve todos los problemas, puesto que una transferencia o delegación de facultades no deseadas (o incluso rechazadas expresamente) podría acarrear una cierta inactividad o pasividad de las CCAA, con incidencia negativa en cuanto al resultado previsto (94). No obstante, resulta difícil imaginar el rechazo por la CA de un incremento competencial, a la vista del criterio maximalista con que vienen operando los Estatutos en materia de competencias. En cualquier caso, parece conveniente un compromiso político en

tre el Estado y las CCAA acerca de la utilización del art. 150. 2, lo que no supone condicionamiento jurídico para la decisión estatal que, en último extremo, se impondría sobre la decisión autonómica (95). A esa libertad de iniciativa de las Cortes parecen referirse los Acuerdos autonómicos, cuando afirman que los Estatutos de las CCAA limitadas "podrán incluir en artículos separados, las competencias que les permite asumir el art. 148 y aquellos otros que superen el contenido de dicho precepto" (96), declarando "expresamente que las competencias que exceden del ámbito del artículo 148, y que se mencionen en el texto del Estatuto" podrán asumirse, entre otros procedimientos, "mediante delegación o transferencia de un conjunto competencial homogéneo, acordada por las Cortes Generales según el procedimiento del art. 150. 2 de la Constitución... En tal supuesto, la delegación o transferencia... podrá iniciarse en los primeros tres años, contados a partir de la entrada en vigor del Estatuto mediante, en su caso, leyes sectoriales" (97). Este planteamiento, con excepción del límite de los tres años, se ha incorporado a los Estatutos aprobados con posterioridad a los Acuerdos autonómicos (98). Ahora bien, ¿qué significado tiene la previsión estatutaria de una serie de materias que pueden ser asumidas, post Estatutum, por vía de transferencia o delegación?. Entendemos que se trata un cierto anticipo de competencias que presumiblemente van a ejercer rápidamente, pero que no pueden asumir directa e inmediatamente en el Estatuto por expresa prohibición constitucional (arts. 148. 2/151. 1/143); en otros términos, se trata de un compromiso político de igualar los techos autonómicos de estas CCAA con las de autonomía plena; pero ello no supone en modo alguno la renuncia de dichas CCAA a ampliar tales competencias "prometidas" transcurridos cinco años, en los términos del art. 148. 2; ni tampoco la vinculación a las Cortes para que transfieran o deleguen esas competencias enumeradas, que pueden o no hacerlo, o transferir o delegar más competencias, u otras distintas de las mencionadas. En suma, no se ve claro el sentido de tales cláusulas, pues si

se piensa con ellas garantizar hoy las competencias finales del mañana, se olvida que tal garantía no es posible con la Constitución en la mano, y que el pacto político sólo es eficaz (si acaso) cuando la relación de fuerzas en el Parlamento nacional se mantenga. Pues la Constitución dice lo que dice, a pesar de los pactos en contrario.

Finalmente, recordemos que ni la Constitución ni los Estatutos se refieren a la aceptación por la CA de la transferencia o delegación; por lo que parecen aplicables los criterios expuesto acerca de la solicitud previa.

C) OBJETO.-

El art. 150. 2 establece un mecanismo jurídico-político de habilitación al Estado (Cortes Generales) para que pueda "transferir o delegar en las CCAA facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación". Este es pues, el verdadero núcleo del precepto, en torno al cuál se ha producido una abundante polémica doctrinal, iniciada ya en los debates de su elaboración. En definitiva, se trata de aclarar tres cuestiones concretas:

- a) Concepto y, en su caso diferencia, de transferencia y delegación.
- b) Facultades transferibles o delegables.
- c) Materias de titularidad estatal respecto a las cuales pueden transferirse o delegarse esas facultades.

En primer término, trataremos de resolver estos problemas con arreglo a una estricta interpretación técnico-jurídica

ca de la Constitución, para formular luego la interpretación deseable del art. 150. 2, partiendo de la interpretación sistemática de los preceptos constitucionales y una interpretación teológica del propio art. 150. 2, concebido como instrumento racionalizador del sistema, todo ello a la luz del Derecho comparado.

Antes de nada, recordemos que como en el caso del art. 150. 1, también el art. 150. 2 "supone una decisión política de ampliación de las normas de atribución de competencias" (99), lógicamente a costa de competencias que, con arreglo a la Constitución y a los Estatutos, corresponden al Estado. De esta forma, el tema capital que suscita el art. 150. 2 es de la naturaleza (legislativa o administrativa) de las facultades susceptibles de transferencia o delegación; las materias de titularidad estatal afectadas; y el mecanismo jurídico de la operación. Salta a la vista, como ha insistido la Doctrina hasta la saciedad, la ambigüedad e imprecisión sobre estas cuestiones del precepto constitucional (100), lo que unido a su importancia clave en el sistema de competencias, pone de manifiesto lo delicado de su interpretación.

1.- Facultades transferibles o delegables.

El art. 150. 2 señala que podrán transferirse o delegarse facultades "que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación" (101). La apelación a la "naturaleza" de las facultades, "supone introducir un criterio metajurídico en la valoración de las facultades" según recordaron en los debates parlamentarios voces autorizadas (102), que sólo puede originar conflictos y que pudo haberse evitado con un esfuerzo de los constituyentes para precisar los límites de la transferencia o delegación (105). El no haberlo hecho entonces obliga ahora a una delicada interpretación jurídica que, además, puede verse superada por actos de voluntad política pues, en definitiva, serán las Cortes el único órgano competente para decidir

qué facultades son "por su propia naturaleza" susceptibles de transferencia o delegación, y lo harán de acuerdo con sus concepciones políticas sobre la naturaleza misma del Estado, cuando no por presiones a menudo inconfesables. Confiar la unidad del Estado al patriotismo y a la prudencia de los parlamentarios (104) recuerda vagamente un deseo de suprimir las Fuerzas policiales o los Tribunales de justicia por la creencia en la bondad innata de los hombres, que haría innecesaria esas instituciones. Una Constitución tiene una clara finalidad de seguridad jurídico-política, que difícilmente cumple el art. 150. 2; más bien entraña un germen de inseguridad permanente, en cuanto posibilita una indefinición del Estado que podría, al menos teóricamente, devenir en un "Estado resultante" de realización variable en el tiempo.

Descendiendo ya a aspectos más concretos, la cuestión debatida no es otra que saber si, al amparo del art. 150. 2, pueden delegarse o transferirse facultades legislativas a las CCAA o si sólo cabe respecto de facultades ejecutivas o administrativas, tema que el texto constitucional no aclara explícitamente, frente a la posición decidida en favor de la descentralización administrativa adoptada en las primeras fases de su elaboración o en el Derecho comparado. Y resuelto el tema, con carácter general, procedería examinar lo que sucede respecto de cada una de las materias de titularidad estatal; esto es, ante determinada materia atribuida a la competencia del Estado, precisar si la facultad legislativa o administrativa es susceptible "por su propia naturaleza" de transferencia o delegación a las CCAA.

a) Las posiciones doctrinales.

Sobre la alternativa facultades legislativas/facultades administrativas como objeto de transferencia o delegación, la Doctrina está dividida y los autores se pronuncian en ambos

sentidos (105). Veamos brevemente cada una de estas posiciones y los argumentos en que se basan:

a.1) Doctrinas que consideran el art. 150. 2 como un supuesto de descentralización administrativa (106).

Como se manifestó al relatar la elaboración parlamentaria del art. 150. 2 éste fue el alcance de la institución, tal como se formuló en las primeras fases del "iter" constituyente y que hoy mantiene, para un importante sector doctrinal e incluso para algunos de los constituyentes. Estos autores defienden su planteamiento sobre la base de una serie de argumentos:

1º) La necesidad de limitar el art. 150. 2 a las facultades administrativas o ejecutivas para deslindarle del supuesto del art. 150. 1 que, como sabemos, autoriza a las Cortes para atribuir a las CCAA la facultad de dictar normas legislativas sobre materias de competencia estatal (107).

2º) La limitación de la transferencia o delegación a facultades que el Estado ejerce sobre una materia, pero no todas las facultades, esto es, la competencia, cuya titularidad sigue correspondiendo al Estado (108). La institución se asemejaría, así, a la concesión administrativa, en que el Estado conserva la titularidad del servicio y cede su gestión a otro ente (109), o, en palabras de MARTINEZ SOSPEDRA (110), se trataría de un supuesto de "administración indirecta" en que corresponde al aparato administrativo de las CCAA la gestión de asuntos correspondientes a materias de titularidad estatal.

Por otra parte, este planteamiento, a juicio de estos autores, permitiría explicar la posibilidad de revocación de la transferencia o delegación, pues ello supondría simplemente que el Estado "recobra" las facultades que le corresponden

sobre materias cuya titularidad en ningún caso ha perdido (111), haciendo así compatibles la exclusividad de la competencia estatal, que predica el art. 149, y la posibilidad de transferencia o delegación.

3º) La expresa mención en el art. 153. b de la Constitución al control por el Gobierno del ejercicio de las funciones delegadas a que se refiere el art. 150. 2 (112). Evidentemente la lógica constitucional exige que tales funciones comprendan sólo servicios administrativos, pues si se tratase de funciones legislativas es difícil pensar en el fundamento jurídico-constitucional para admitir un control gubernamental sobre una disposición legislativa de una CA, y su carácter de control de la legalidad o de oportunidad política. Y, a mayor abundamiento, el art. 150.2 no se refiere al control por las Cortes, como hace el art. 150.1, éste sí, claramente referente a atribuciones de facultades legislativas.

4º) La falta de coherencia entre la exigencia de L.O. para transferir o delegar funciones ejecutivas (art. 150. 2) y el mero carácter de ley ordinaria para atribuir facultades legislativas (art. 150. 1), alegada por algunos autores para negar el alcance de mera descentralización del art. 150. 2, es rechazada por sus defensores, argumentando que tal requisito de la L.O. ya se contenía en el Informe de la Ponencia, cuando no ofrecía duda el carácter ejecutivo de las funciones a delegar (115).

a.2) Doctrinas que conciben el art. 150. 2 como una técnica de atribución de facultades legislativas.

Los autores que defienden esta postura la razonan precisamente negando las razones expuestas por el anterior sector doctrinal:

1º) El deslinde del art. 150. 2 con el supuesto del art. 150.1 no exige reducir el alcance de aquél al de un mero mecanismo

de descentralización administrativa, puesto que, en definitiva, las facultades legislativas serían distintas en cada caso. En el caso del art. 150. 1, la CA ha de dictar las normas legislativas en el marco de los "principios, bases y directrices fijados por una ley estatal", es decir, la legislación de la CA ha de ser siempre de desarrollo o complementaria de una ley marco estatal. Sin embargo, en la hipótesis del art. 150. 2 cabe transferir a una CA la facultad de legislar originariamente, esto es, sin desarrollar principios estatales (alcance, pues, más amplio que el del art. 150. 1) (114), como consecuencia de una transferencia en bloque, lo que, por cierto, justificaría la exigencia de L.O. y la exclusión de ciertas materias (115), o, al contrario, puede limitarse la CA a llevar a cabo una mera facultad de adaptación de la legislación ordinaria estatal en términos similares a la legislación de actuación o integrativa que prevee el Derecho italiano (alcance más restringido que el del art. 150. 1,) (116). Puede imaginarse, en fin, una tercera solución: el art. 150. 2 podría tener un ámbito funcional más amplio que el del art. 150. 1, de forma que permitiría no sólo la facultad de emanar normas legislativas de desarrollo de una ley marco estatal, sino además la facultad de ejecutarla, mediante los servicios administrativos adecuados. En este caso la L.O. de transferencia o delegación habría de establecer los principios o directrices a seguir por las CCAA (117).

2º) En cuanto al concepto y alcance del término "facultad" y su deslinde del de "competencia", se estima que aquél en modo alguno puede restringirse al de "facultad ejecutiva o administrativa". El término de "facultad" ha advertido T. DE LA QUADRA, citando a SANTI ROMANO (118), adolece de enorme ambigüedad, pudiendo entenderse que el "poder" o "capacidad" originarios, o la "competencia", tienen como contenido un conjunto o haz de facultades o potestades que el titular detenta sobre el objeto de la competencia (materias) (119), facultades que pueden ser de distinto tipo, fundamentalmente legislativas, reglamentarias y

ejecutivas o de gestión (120). De esa forma, el término "facultad" utilizado por el art. 150. 2 podría referirse a cualquiera de esos tipos de facultades, sin que nada autorice a limitarlo a uno sólo de ellos, el de las facultades administrativas. En suma, como dice T. DE LA QUADRA, no es lícito equiparar "facultad" con "descentralización de servicios administrativos, sino que admite la transferencia o delegación de facultades legislativas (121). El propio articulado constitucional abonaría esta interpretación, pues el mismo art. 150, en su núm.1, para referirse a la potestad legislativa de las CCAA en desarrollo de una ley marco estatal, habla de "facultades de dictar... normas legislativas" (122)

3º) Por lo que se refiere al control por el Gobierno de las facultades delegadas, estos autores interpretan el art. 153. b de la Constitución de forma diferente. Así, T. DE LA QUADRA recuerda que el art. 153. b se aceptó sin enmiendas, antes de la enmienda presentada por el P.N.V., base del actual art. 150. 2 (125), por lo que no puede interpretarse en el sentido de que tal control sólo tiene sentido en el caso de facultades administrativas, único supuesto amparado en el art. 150. 2 (124). A juicio de este autor, el art. 153. b ha de relacionarse con los demás apartados del art. 153, entendiéndose que este artículo no examina las formas de control que corresponden a cada artículo del Tít. VIII, sino que los agrupa de la forma siguiente: (125).

.- Actos legislativos. Forma de control establecida en el art. 153. a (control de constitucionalidad por el TC).

.- Actos ejecutivos por delegación (art. 150. 2). Forma de control prevista en el art. 153. b (control por el Gobierno).

.- Actos ejecutivos de la propia Comunidad. Forma de control del art. 153. c (control por la JCA).

.- Actos presupuestarios. Forma de control del art. 153. d (control por el Tribunal de Cuentas).

En suma, lo único que haría el art. 153. b sería añadir un control adicional a los actos administrativos de las CC AA que no ejercen al amparo de una competencia estatutaria, sino por delegación del Estado, por lo demás coherente con las necesarias garantías del ejercicio de la delegación; pero sin que ello suponga que esas facultades administrativas agotan el ámbito de las transferencias o delegaciones; éstas pueden ser más amplias, pero el control por el Gobierno sólo se aplicará al ejercicio de ese tipo de facultades (126).

4º) Finalmente, en relación con el rango formal de la ley de transferencia o delegación, prescindiendo de la intención y presumible incoherencia de los constituyentes, se pone énfasis en la paradoja de que una descentralización de servicios administrativos requiera ley orgánica, cuando la facultad de dictar normas legislativas en materias de competencias estatal sólo precisa autorización por una ley ordinaria (art. 150. 1), siendo -dice T. DE LA QUADRA- que la descentralización de servicios no siempre requiere una ley, pues incluso por simple concurso puede cederse la ejecución de un servicio a un particular, siendo que la CA es parte integrante del Estado (127). Más bien la situación sería inversa; como precisa J. SALAS, la exigencia de ley orgánica se debería a que las facultades legislativas transferidas a las CCAA pueden ser más amplias que las operadas por el art. 150. 1, al no limitarse a desarrollar principios o bases estatales (128).

Parece que, a la vista de la solidez de estos argumentos, debe admitirse que el art. 150. 2 permite, desde luego, una delegación de facultades administrativas estatales (129), pero también una atribución de potestades legislativas a las CCAA, pues en definitiva, como advierte T. DE LA QUADRA,

la finalidad última del art. 150. 2 es alterar el reparto de competencias establecido en el art. 149, siempre que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación (130) (131). Las dos funciones del art. 150. 2, así delimitadas, no carecen de precedentes en el Derecho comparado y en nuestro propio Derecho histórico. Respecto al primero, se encuentran fórmulas de delegación administrativa en la Constitución italiana (art. 118) y alemana (arts. 83 ss) (132), y de transferencia legislativa, en los mismos textos constitucionales (Constitución italiana, art. 117 último, y alemana, art. 71) (133). En la historia constitucional española puede citarse la Constitución de 1.931, cuyo art. 18 establecía que "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".

Por lo que atañe a las "facultades administrativas", parece que este concepto ha de entenderse en sentido amplio, incluyendo tanto la pura actividad ejecutiva o de gestión, como la potestad reglamentaria, en su doble acepción de reglamentos internos de organización de los servicios administrativos, como reglamentos generales de ejecución de leyes del Estado, cuya atribución a las CCAA puede venir justificada por la conveniencia de que éstas adapten la legislación estatal a sus peculiaridades (135). En cualquier caso, la L.O. de transferencia o delegación deberá determinar expresamente cuál de estas facultades transfiere o delega en las CCAA, las cuales habrán de interpretarse restrictivamente, puesto que la presunción juega lógicamente en favor de la competencia estatal; de ahí, que en caso de duda deba aplicarse el principio de presunción de competencia estatal (in dubio pro Stato).

Resta sólo indicar que si constitucionalmente no parece incorrecta esta interpretación "amplia" del art. 150. 2,

puede no ser enteramente deseable, a la vista de otros preceptos constitucionales y de la coherencia misma de todo el sistema autonómico. Tendremos ocasión de volver sobre el tema.

b) La interpretación estatutaria del art. 150. 2.

Como en todos los temas competenciales, los Estatutos aprobados han dado muestras de un deseo de agotar los techos constitucionales, aunque respetando en esta ocasión, en general, el contenido de la Constitución. En ese sentido, debemos distinguir los Estatutos aprobados por la vía del art. 151 o disp. transitoria segunda de la Constitución, es decir, los correspondientes a la autonomía plena, y los aprobados conforme al art. 143/146 o disp. transitoria primera, o sea, los de las CCAA de autonomía limitada, pues en ambos supuestos el art. 150. 2 tiene distinto alcance y significado jurídico-político.

b.1) Estatutos de autonomía plena.

Los Estatutos vigentes aceptan la interpretación extensiva del art. 150. 2, entendiendo que, en su virtud, les pueden ser transferidas o delegadas competencias legislativas y de ejecución (135), potestad esta última que comprendería la potestad de administración y, en su caso, la de dictar los reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes (136).

b.2) Estatutos de autonomía limitada.

Estos Estatutos entienden el art. 150. 2 bajo otra perspectiva, concretamente como instrumento jurídico de ampliación del marco competencial de esas CCAA, tendiendo a equipararlo con el de las CCAA de autonomía plena, sin esperar el plazo de cinco años que impone la Constitución (art. 148. 2). En efecto, los Estatutos de este tipo ya aprobados (137), recogie-

endo los criterios defendidos en los Acuerdos autonómicos (138), enumeran una serie de materias que no pueden asumir inmediatamente, puesto que corresponden al marco del art. 149, estableciéndose que podrán asumir competencias sobre ellas "mediante leyes orgánicas de delegación o transferencia siguiendo el procedimiento del art. 150. 2 de la Constitución", a iniciativa de la CA, del Gobierno de la Nación del Congreso de Diputados o del Senado (art. 13. 2. b EAs). Nada se dice de las competencias transferidas o delegadas, que dependerá de cuál sea la norma constitucional en cada caso, y que deberá precisar la propia L.O. de transferencia o delegación (art. 13. 2, último). No obstante, a la vista de la enumeración de materias, sería posible transferir o delegar facultades legislativas plenas, adicionales o especialidades; desarrollo legislativo de leyes básicas estatales, y pura actuación de gestión. Más precisos y correctos son otros Estatutos (139) al determinar que esas competencias pueden asumirse, por iniciativa de los mismos sujetos, a través del art. 150. 1 y 2, con el cuál -recogiendo expresamente el epígrafe 3, 2º, últ. de los Acuerdos, se restringe el art. 150. 2 a facultades reglamentarias y administrativas, o a legislación ordinaria o de actuación, remitiendo el art. 150. 1 la atribución del desarrollo legislativo de normas estatales básicas.

c) Otras interpretaciones.

El Informe no parece decantarse claramente por la naturalidad de las facultades a transferir o delegar. Así, señala que el art. 150. 2 permite "transferir a las CCAA competencias de titularidad estatal" (140) y habla de "transferencia o delegación de competencias en favor de las CCAA" (161). Que no tiene claro el tema se deduce cuando afirma que "en el ejercicio de las competencias transferidas o delegadas, las autoridades de las CCAA habrán de ajustar su actuación, en todo caso, a las instrucciones emanadas de las autoridades estatales competentes"

(142) que, evidentemente, podrían ser autoridades legislativas o administrativas. Implícitamente parece aceptar la posibilidad de ceder facultades legislativas cuando dice que "tanto las instrucciones, cuando su naturaleza lo permita, como las decisiones de revocación (en caso de incumplimiento de aquéllas), serán sometidas al Consejo de Estado para que emita el correspondiente dictamen, de acuerdo con el art. 153. b de la Constitución" (163). Evidentemente sólo permitirán el informe del Consejo de Estado, "supremo órgano consultivo del Gobierno" (art. 107 Const.), las instrucciones del Gobierno, y éstas sólo caben respecto a facultades reglamentarias y administrativas. El Informe admite, pues, la posibilidad de "instrucciones" emanadas de autoridades distintas del Gobierno, cuya "naturaleza" no permite el dictamen del Consejo de Estado; estas autoridades podrían ser las legislativas (Cortes) y sus "instrucciones", referentes a facultades de índole legislativa.

En los Acuerdos tampoco se aborda el tema con nitidez. En primer término, se establece como posible objeto de la delegación o transferencia un "conjunto competencial homogéneo" (144), pareciendo inclinarse por una utilización del art. 150. 2 para delegar o transferir facultades administrativas, y del 150. 1 para atribuir facultades legislativas (145), interpretación, por cierto, recogida en algunos Estatutos como el ECant.

d) La interpretación del legislador estatal.

Como ya se dijo con anterioridad, las Cortes Generales han tenido ocasión de aplicar en dos ocasiones el art. 150. 2, concretamente en las L.O. 11/1.982 y 12/1.982, de 10 de agosto, de transferencia de competencias estatales, respectivamente, a Canarias y Comunidad Valenciana, en cumplimiento de los Acuerdos Autonómicos (3, 3º y 4º). Tres circunstancias merecen ser destacadas:

1°.- Se trata de leyes orgánicas no puntuales o sectoriales, sino de alcance global. En efecto, ambas transferieren competencias sobre todas las materias de titularidad estatal comprendidas en el Estatuto de esas CCAA que exceden el marco del art. 148. 1 de la Constitución (145 bis).

2°.- En ambas leyes orgánicas, la finalidad perseguida no ha sido otra que igualar los techos competenciales de estas dos CCAA de autonomía limitada con los de las de autonomía plena.

3°.- Las leyes a que nos referimos han realizado una interpretación amplia de la naturaleza jurídica de las facultades a transferir en línea con la que consideramos interpretación correcta del texto constitucional. En efecto, se comprende las facultades de ejecución de la legislación que corresponda al Estado en aquellas materias, y la potestad legislativa sobre ellas, en cuanto no se encuentre reservada al Estado por la Constitución (art. 1°).

2) Materias sobre las que se pueden transferirse o delegarse facultades.

Responder a la pregunta de la naturaleza de las facultades transferibles o delegables también para la correcta de limitación de las materias sobre que recaen tales facultades, pues si además de potestades legislativas, es posible -y aun deseable- la simple delegación de facultades administrativas, el tema adquiere perfiles distintos que en el caso del art. 150. 1, limitado a atribución de facultades legislativas (146).

La Constitución se limita a señalar que la transferencia o delegación de facultades recae sobre "materia de titularidad estatal" (art. 150. 2). Curiosamente el precepto cambia la redacción del art. 150. 1, que aludía a "materias de competencia estatal", aunque creemos que ambas expresiones deben con

siderarse equivalentes, pudiendo obedecer la diferencia terminológica a pura causalidad o a algún prejuicio estilístico del constituyente. La L.O. del art. 150. 2 afectaría, pues, a materias que, una vez aprobado el Estatuto corresponden al Estado (art. 149. 3). El problema, pues, radica -como ya señalamos a propósito del art. 150. 1- en determinar si todas esas materias pueden ser objeto de transferencia o delegación a las CCAA. Una respuesta negativa salta a la vista, salvo que se pretenda pura y simplemente la desaparición del Estado (147). Queda, pues, por precisar qué facultades y sobre qué materias pueden transferirse o delegarse (148).

En primer lugar, es claro que si las facultades corresponden a materias de titularidad estatales, no pueden atribuirse competencias que puedan asumir directamente las CCAA en sus Estatutos respectivos, pues tales competencias les están reconocidas constitucionalmente y si los Estatutos los asumen, desde ese momento no son competencia del Estado (art. 149. 3). En suma, la L.O. puede transferir o delegar facultades en materias que, una vez aprobado el Estatuto corresponden al Estado. En ese sentido, cabe distinguir dos tipos de materias de competencia estatal:

1) Materias atribuidas constitucionalmente al Estado en carácter de exclusivas.

Esto es, las mencionadas en el art. 149.1. Ya sabemos que, no obstante la declaración constitucional, muchas de estas materias son objeto de competencias compartidas por el Estado y las CCAA, a distinto nivel (149), aunque otra parecen atribuirse estrictamente a la competencia exclusiva del Estado, pues se refieren a materias relativas a la soberanía nacional y a la unidad del Estado (150). Esas facultades estatales no pueden ser, en ningún caso, asumidas en los Estatutos de las CCAA (art. 149. 3, primer párrafo, a sensu contrario).

2) Materias que pudiendo constitucionalmente corresponder a las CCAA, no las asumen en sus Estatutos.

La competencia sobre tales materias corresponde al Estado (art. 149. 3).

Pues bien, las Cortes pueden transferir o delegar facultades en todas las materias de competencia estatal, reservada constitucionalmente, o las residuales, esto es, las asumibles en los Estatutos, pero no asumidas efectivamente. Cabe distinguir varios supuestos:

a) Materias relativas a la soberanía nacional o la unidad del Estado.

En cualquiera de sus vertientes (jurídica, económica, etc.). Sobre estas materias las Cortes no podrán transferir ni delegar facultades legislativas ni reglamentarias, sino sólo en algunos de los casos la gestión. Siguiendo la enumeración del profesor SANCHEZ AGESTA (151), estarían comprendidas en este grupo las materias siguientes:

.- Regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149. 1. 1º). La legislación sólo puede corresponder al Estado, exigiéndose en algún caso L.O. (art. 81. 1).

.- Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo (art. 149. 1. 2º).

.- Relaciones internacionales (art. 149. 1. 3º).

.- Defensa y Fuerzas Armadas (art. 149. 1. 4º).

- .- Administración de Justicia (art. 149. 1. 5°).
- .- Sistema monetario, divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación del crédito, banca y seguros (art. 149. 1. 11°).
- .- Legislación sobre pesas y medidas, determinación de la hora oficial (art. 149. 1. 12°).
- .- Hacienda General y Deuda del Estado (art. 149. 1. 14°).
- .- Marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general; aeropuertos de interés general, control de espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves (art. 149. 1. 20°).
- .- Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una CA; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación (art. 149. 1. 21°).
- .- Régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos (art. 149. 1. 25°).
- .- Seguridad pública, sin perjuicio de la creación de policías autónomas (art. 149. 1. 29 °).
- .- Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del art. 27 (art. 149. 1. 30°).
- .- Autorización para la convocatoria de referéndum (art. 149. 1. 32°).

Pues bien, todas estas materias no pueden ser objeto de competencia estatutaria de ninguna CA, en ningún nivel de facultades, salvo alguna excepción como:

.- Relaciones internacionales. Sería posible tanto la presencia, a nivel de información e incluso de negociación de las CCAA en los tratados que les afecten, como su ejecución posterior (152).

.- Administración de Justicia. Respecto a las CCAA plenas, el art. 152. 1.º segundo, permite que los Estatutos prevean la participación de las CCAA en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio, de conformidad con lo previsto en la L. O.P.J.

.- Seguridad pública, que admite la creación de policías autónomas.

.- Educación, que permite el desarrollo legislativo por parte de las CCAA.

Salvo estas facultades (administrativas, excepto en el último supuesto) toda la competencia pertenece al Estado y no puede ser asumida en los Estatutos de las CCAA. Entendemos que por referirse a la misma unidad y soberanía del Estado, sólo esas concretas facultades podrían delegarse por ley posterior al Estatuto, al amparo del art. 150. 2.º. Las demás facultades en esas materias y todas las facultades en las demás enunciadas han de considerarse como no "transferibles o delegables por su naturaleza" (153), y, por consiguiente, constituyen el límite infranqueable a la disponibilidad de las competencias estatales (154).

b) Materias en que corresponden al Estado determinadas facultades, pudiendo corresponder las demás a las CCAA si las asumen expresamente en su Estatuto.

Estas facultades pueden ser de varios tipos:

.- Legislación básica o normas básicas o bases (155). En estos casos la Constitución permite a las CCAA asumir facultades de desarrollo legislativo y, por tanto, también de ejecución.

.- Legislación (156), en cuyo caso pueden las CCAA ejercer su ejecución, asumiéndola previamente en su Estatuto (157).

Pues bien, la situación es distinta según el tipo de Ca, y aun según cada CA (158):

1.- Comunidad autónom plena. Estas CCAA pueden disponer estatutariamente de esas facultades de desarrollo legislativo y de ejecución pero no la legislación básica u ordinaria, que la Constitución garantiza al Estado. Si asumen efectivamente aquéllas, sólo éstas últimas serían competencia estatal. En el caso de la legislación básica, entendemos que no es transferible a las CCAA, pues el fundamento constitucional de la atribución competencial al Estado es justamente reservar el establecimiento de unos principios o criterios básicos que permitan un tratamiento jurídico uniforme de la materia, sin perjuicio de las peculiaridades de cada CA (159). En cuanto a la legislación ordinaria podría transferirse esta facultad, en general, a las CCAA (160), salvo que afectara a derechos de los ciudadanos o hubiera una reserva concreta al Estado, fundamentalmente por ser materia de L.O. (161).

2.- Comunidades de autonomía limitada, o plenas que no asuman en sus Estatutos todas las facultades que tienen constitucionalmente permitidas. Para ambas CCAA esas facultades de desarrollo le-

gislativo y ejecución corresponden al Estado, y en tal caso, les pudieran ser transferidas y/o delegadas, (162) al igual que la legislación en los términos del apartado anterior (165).

Fácilmente se advierte que el objeto ordinario de transferencia o delegación serán las materias residuales (164) y con ello, el art. 150. 2 podrá constituir un instrumento decisivo para la racionalización del Estado (165). Así, cumpliría las siguientes funciones:

1º.- Corrector al principio de la voluntariedad de las competencias, homogeneizando los contenidos competenciales entre las distintas CCAA (166), lo que exigiría una adecuada estructuración normativa y administrativa del Estado, a la vez que sería un medio idóneo de satisfacer a las CCAA limitadas en sus demandas de igualdad de techos autonómicos con las de autonomía plena, pero que la Constitución impide hacerlo directamente en los Estatutos; el art. 150. 1 puede ser, así, ha dicho J. DE ESTEBAN, "un instrumento jurídico que puede poseer un alcance decisivo para luchar por la solidaridad y evitar las desigualdades entre las diferentes CCAA" (167).

2º.- Corrector al principio de bloqueo competencial que opera el Estatuto, pues desde su aprobación la CA sólo dispone de las competencias que contenga expresamente (art. 147. 2. d), correspondiendo todas las demás al Estado (art. 149. 3). Y no puede ignorarse la posibilidad de que surgan nuevas competencias entonces desconocidas o que se estimó conveniente reservar al Estado, pero que en el futuro, y de cara a la plena realización de un régimen autonómico de cooperación, se considere oportuno permitir la intervención de las CCAA, la cuál sólo podría producirse previa reforma de los Estatutos; los inconvenientes que ello originaría pueden evitarse con una correcta utilización del art. 150. 2 (168).

3º.- Mecanismos que, en la línea del Derecho comparado, permitiría una amplia y homogénea descentralización administrativa, pasando a ser el Estado administrador a un Estado legislador (169). A esta función del art. 150. 2 se ha referido MUÑOZ MACHADO cuando afirma que este precepto permite solucionar "disfunciones motivada principalmente por falta de una perfecta o completa integración de los bloques competenciales de que disponen las CCAA o por una sucesiva acumulación en manos del Estado, por efecto de la cláusula residual (del 149. 3), de un conjunto de competencias que podrían ejercerse con mayor racionalidad y eficacia por las CCAA. En ocasiones, la fórmula puede permitir también incorporar a las CCAA a la gestión de asuntos colectivos en los que su actuación puede ser necesaria para la más eficaz atención" (172). Todo ello, al servicio, especialmente -como señalan BASSOLS y SERRANO ALBERCA- de la agilización de la Administración Pública, utilizando a las CCAA como delegadas, como cauce para la gestión de determinados asuntos públicos (170 bis), evitando al mismo tiempo la excesiva proliferación de la Administración Periférica del Estado. (170 ter).

De todo lo anterior se deducen dos conclusiones:

1º) Que corresponderá, en cada momento, a las Cortes decidir las facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza son susceptibles de transferencia o delegación (171), siendo su decisión fundamentalmente política, dada la imprecisión constitucional (172). Sin olvidar, naturalmente, que esa decisión ha de plasmarse jurídicamente en una ley orgánica, cuyo control de constitucionalidad corresponde al TC (art. 161.1.a) (173).

2º) Que dada la amplitud de las competencias de las CCAA plenas, salvo para atribuirles o completarles bloques orgánicos competenciales, el ámbito imaginable para la utilización preferente del artículo 150.2 son las CA limitadas.

3) La transferencia y/o delegación

"El Estado podrá transferir o delagar en las Comunidades Autónomas... facultades correspondientes a materia de titularidad estatal..." dice el art. 150.2. Habiéndose referido ya a las facultades transferibles o delegables a las CCAA y a las materias sobre las que recaen, resta analizar el contenido de la operación misma, esto es, la transferencia o delegación. En ese sentido, caben dos interpretaciones. Por un lado, puede pensarse que son términos sinónimos, en cuyo caso la preposición "o" tendría mero sentido de expresar una equivalencia entre los dos vocablos que separa, y que ampararía una misma y única institución (173 bis). O también es lícito imaginar que la "o" expresa una disyuntiva entre los dos términos, de modo que transferencia y delegación sería dos posibilidades de actuación distintas amparadas por el art. 150. 2 (174). En honor a la verdad, la imprecisión constitucional vuelve a ser notoria, sin que tampoco la Doctrina haya llegado a una conclusión unánime. En cualquier caso debe quedar claro que tanto se trate de transferencia o de delegación, afecta a competencias en principio estatales por eso resulta de alguna utilidad la tesis de H. GOMEZ DE LAS ROCES quien, bajo el concepto genérico de "cesión" de competencias del Estado a las CCAA, comprende dos hipótesis distintas: por un lado, la atribución de competencias a través del E., desde cuyo momento resultan ser competencias originarias de las CCAA (arts. 148 y 149); de otro modo, la transferencia o delegación de competencias, mediante ley estatal distinta del E. por lo que se trata de competencias derivadas (art. 150) (175).

Veamos ahora algunas posturas doctrinales sobre la controversia transferencia y/o delegación:

- Para FERNANDEZ CUEVAS la transferencia introduce una verdadera descentralización en cuanto permite el ejercicio de las competencias transferidas como propias, mientras que en el caso de

la delegación la competencia se ejerce como derivada (176).

- Según GONZALEZ NAVARRO podrían admitirse dos interpretaciones:

a) Transferencia y delegación son términos sinónimos, equivalentes a transferencia del ejercicio (no de la titularidad) de una o varias o todas las facultades del Estado sobre una materia determinada a una CA (177).

b) La delegación lo sería del ejercicio, no de la titularidad; y la transferencia lo es también de la titularidad, diferenciándose este supuesto del de la asunción estatutaria de competencias por el ámbito material y por el procedimiento aplicable (178). En este caso, pues, se distinguiría entre transferencia de titularidad ("transferencia") y transferencia de ejercicio ("delegación"), diferencia importante pues, p.e., en este caso, las concesiones de servicio público habrá de hacerlas el Estado, no las CCAA (arts. 197 y 198) (179).

-T.QUADRA SALCEDO desarrolla el tema con relativa extensión.

a) La transferencia es una "cesión de facultades de forma permanente y en nombre propio, salvo que un acto de contrario imperio, otra L.O. (o si la L.O. ha fijado término temporal para el ejercicio de las facultades transferidas), venga a poner término a la transferencia operada; mientras ese acto de contrario imperio no se produzca, el Estado carece de competencia sobre las facultades transferidas" (180); así, si la facultad transferida es legislativa, no puede legislar con carácter principal y directo (supletorio sí) sobre la materia transferida derogando las leyes anteriores de las CCAA.

b) La delegación supone una "atribución a la CA de la potestad con carácter temporal y por materias concretas y determinadas, de determinar el contenido de la ley estatal", de modo que el Estado en cualquier momento puede reasumir la plenitud de sus

competencias (legislativas) y como éstas se realizaban legislando, el acto de legislar el Estado sobre las mismas materias delegadas pone término a la delegación operada por L.O.; este acto de legislar lo hará el Estado en la forma legislativa que corresponda a la materia delegada, que será siempre ley ordinaria (pues las materias reservadas a L.O. no son susceptibles, por su propia naturaleza, de transferencia o delegación), y producirá la peculiaridad de que la L.O. de delegación pierde sus efectos en virtud de ley ordinaria; ello -estima- no es anormal, pues no es que la ley ordinaria (por la que el Estado asume las potestades legislativas que había delegado) derogue a la orgánica, sino que "pone término a su eficacia sin cuestionar su validez" (181). Por tano -sigue- la terminación de la delegación no precisa de otra L.O. que ponga término a la misma; porque la delegación no llega a producir una cesión de competencia, sino una asunción anticipada (por reenvío o "per relationem") por el Estado de la norma que se autoriza o habilita a emanar al delegado; ello significa, pues, que el delegante sigue conservando íntegras sus facultades legislativas ordinarias (182); el rango de L.O., considera, es una cautela dirigida a evitar la utilización indiscriminada y abusiva de la técnica de la delegación por la importancia que tiene el alterar el esquema de distribución de competencias. Pero si el delegante (las Cortes) decide ejercer su potestad legislativa ordinaria (dictando la correspondiente ley) pone fin a la posibilidad de que la CA ejercite las facultades delegadas (salvo que la ley ordinaria sólo haya regulado una parte de la materia delegada, pues entonces subsiste la delegación respecto al resto (183).

La transferencia -continúa- impide al Estado dictar leyes ordinarias directamente aplicables (no supletoriamente) rlativas a las materias transferidas, mientras que por otra L. O. no se ponga término a la tansferencia. Esto se debe a que ésta tiene carácter permanente, a diferencia de la delegación, y además, a que supone cesión y transmisión de la propia com-

petencia, por lo tanto, mientras que la competencia está cedida , no puede el Estado regular con carácter directo dichas materias mediante ley ordinaria; previamente, por L.O. deberá reasumir dichas competencias. También aquí aparece la diferencia con la delegación, pues en ésta el Estado no transfiere ni cede su propia competencia (que puede ejercer en cualquier momento), lo que ocurre es que se abre a la colaboración con las CCAA mediante la determinación por ésta del contenido de la ley estatal, asumiendo anticipadamente, como ley ordinaria estatal, el contenido de la norma de la CA" (184).

- J. LEGUINA VILLA opina que la "transferencia" equivale a ceder competencias enteras de naturaleza normativa y de ejecución; mientras la "delegación" supone atribuir todas o algunas de las facultades de ejecución o de gestión de servicios estatales (185). En análogo sentido se manifiesta L. PRIETO para quien la "transferencia" implica la cesión de titularidad, incluyendo facultades legislativas y ejecutivas, mientras la "delegación" supone sólo atribución de facultades de ejecución o gestión de servicios estatales, interpretación a su juicio abonada por el art. 153. b, referente al control por el Gobierno de las facultades delegadas por la vía del art. 150.2, control sólo imaginable si esas facultades son de naturaleza administrativa (186).

-F.MODERNE-P. BON pasan revista a las posibles interpretaciones sin inclinarse por una concreta:

a) Carácter definitivo de la transferencia, frente al provisional de la delegación. Para estos autores, la distinción es poco compatible con la naturaleza de las competencias que permanecen atribuidas al Estado (187).

b) Transferencia de la potestad legislativa y de la gestión de los servicios correspondientes, frente a la delegación sólo de gestión de los servicios. Este criterio supone -a juicio de estos autores- un análisis arriesgado (188).

c) La transferencia es un mecanismo descentralizador realizado directamente por la norma utilizada y sólo puede ser cuestionado por norma de rango igual o superior; y la delegación depende de la voluntad del delegante, pudiendo ser revocada en todo momento. Para estos autores, los trabajos preparatorios y la propia Constitución impiden interpretar así la intención de los constituyentes (189).

- H. GOMEZ DE LAS ROCES cree que el tema presenta varias posibilidades interpretativas (190).

a) Desde la perspectiva de la competencia cedida y, en cierta medida, de las condiciones de su ejercicio, la "transferencia" podría referirse a la cesión de "bloques competenciales enteros" respecto de una determinada materia; mientras que la "delegación" supone una cesión singularizable, lo que implica "trasladar sólo una gestión a realizar bajo dependencia y control del delegante".

b) Por razón del tiempo de la cesión y la naturaleza jurídica de ésta, la "delegación" supondría una atribución sujeta a las directrices del Estado y a plazo determinado o indeterminado, pero excluyente de la cesión definitiva. La "transferencia" entrañaría una cesión permanente (distinta de la enajenación), pero que no puede dejarse sin efecto si no es por motivos de soberanía, que siempre es de titularidad del Estado, y por razones del art. 155 (191).

- Para MUÑOZ MACHADO, lo esencial es que en la "transferencia" el Estado condiciona en menor medida el ejercicio de los poderes correspondientes por las CCAA que cuando utiliza la fórmula de la delegación" (191 bis).

Ciertamente, el tema es complicado y el texto constitucional no ofrece bases demasiado sólidas para una interpretación precisa. No obstante, y hasta tanto pudiera pronunciarse el TC, "como intérprete supremo de la Constitución" (art. 1º.1 LOTC),

puede intentarse conforme a algunos criterios:

a) Los términos "transferencia" y "delegación" deben entenderse como acepciones distintas, entre otras razones porque parece hacerlo el propio texto constitucional, concretamente en el art. 153. b, referido sólo a "funciones delegadas". Sin embargo, deben rechazarse como criterios de discriminación los puramente administrativos, pues la institución opera en ámbitos jurídicos distintos.

b) El criterio de la temporalidad de la delegación, frente a la permanencia de la transferencia no es de recibo, tanto si este último se interpreta como abandono definitivo por el Estado de su competencia constitucional, como cesión competencial hasta que ponga término expreso a la misma por otra ley de igual rango a la de transferencia. Entendemos que la lógica misma de la institución y una necesaria seguridad jurídica conducen a pensar que tanto la transferencia como la delegación suponen una atribución a las CCAA de facultades sobre materias que, en principio, les estaba impedido por ser de "titularidad estatal"; y esa "apertura" competencial debe regir hasta que por otra L.O. se revoque esa habilitación; pensar que en el caso de la delegación es posible que, estando vigente la L.O. de delegación, los propios órganos estatales pueden ejercer las facultades delegadas a su pura discrección, debe estimarse un factor de inestabilidad e inseguridad inaceptable. Por lo demás, la revocación debe afectar tanto a la transferencia como a la delegación, pues en ambos casos el Estado, por su voluntad, pueden tanto concederlas como ponerlas término. No obstante, no parece conveniente, e incluso podría considerarse contraria al principio de solidaridad entre el Estado y las CCAA que aquél revocara arbitraria e injustificadamente las facultades que cedió (192).

c) La consideración anterior nos lleva también a rechazar la idea examinada, según la cual en el caso de la transferencia el

Estado podría ceder a las CCAA la titularidad misma de la competencia. Creemos que no es así; las Cortes Generales pueden ceder incluso todas las facultades que integran su competencia, pero conservan siempre la titularidad de la misma, de modo que las CCAA no ejercen tales facultades como propias, sino como derivadas por transferencia o delegación del Estado. Diríamos, en terminología civilística, que el Estado conserva la nuda titularidad de la competencia, aunque transfiera todo el contenido de las facultades que la integran (193). Esa titularidad en manos del Estado justifica los controles adicionales que el Estado se reserva sobre el ejercicio de las facultades transferidas o delegadas (art. 150. 2), así como la posibilidad de revocarlas en cualquier momento (aunque desde luego por acto de sentido contrario e igual rango al de concesión), pues ello no significa otra cosa que recuperar las facultades que previamente cedió (195). Por eso la posibilidad de revocación afecta tanto a las facultades transferidas como a las delegadas, pues en los dos supuestos el Estado conserva la titularidad de la competencia y sólo se distinguen por la naturaleza de las facultades cedidas a las CCAA, y por tanto, el Estado conserva una libre y perpetua disponibilidad para recuperar esas facultades transferidas o delegadas (196).

d) La mención expresa a las "facultades delegadas" como objeto de control por el Gobierno en el art. 153. b de la Constitución puede interpretarse como olvido inconsciente de las transferidas o como equiparables ambas, pero lógicamente el control por el Gobierno sólo cabe respecto a facultades administrativas. Claro que, puede pensarse que las facultades administrativas pueden o transferirse o delegarse, y sólo respecto a estas últimas la Constitución permitiría el control gubernamental. No ignoramos que una tal interpretación no podría rechazarse, pero no resuelve el tema de fondo de la distinción transferencia/delegación, por lo cual nos inclinamos a equiparar "delegación" y "facultades administrativas".

En consecuencia, parece que el tema puede interpretarse así, sin descartar otros posibles criterios (196):

- 1) En ningún caso, ni siquiera en la transferencia, el Estado cede o enajena la titularidad de la competencia.
- 2) En el supuesto de transferencia, el Estado cede facultades legislativas, reglamentarias y de ejecución o gestión; mientras en el de delegación cede sólo facultades administrativas (reglamentarias y/o gestión de servicios) cuyo ejercicio es controlable por el Gobierno (art. 153. b).
- 3) Tanto en uno como en otro caso la cesión es temporal, aunque indefinida y puede ser revocada por las Cortes Generales mediante un acto de igual rango al de la cesión (Ley orgánica).

4. REQUISITOS DE LA ACTIVIDAD.-

Como hemos hecho en ocasiones anteriores, abordaremos en las páginas que siguen las cuestiones que plantea el ejercicio efectivo de las previsiones del art. 150. 2, especialmente las técnicas jurídicas utilizadas, el procedimiento seguido y los problemas de vigencia temporal y espacial.

A) Requisitos formales.

El art. 150. 2, se ha repetido con insistencia, pone en marcha un procedimiento de colaboración, a diferentes niveles, entre los órganos estatales y los de las CCAA, nacido por un acto (legislativo) de voluntad estatal y, por tanto, al margen de los mecanismos estatutarios. Lógicamente, su pleno ejercicio supone una actuación, sucesiva en el tiempo, del Estado y de las CCAA, desdoblamiento que interesa recordar para el análisis de los requisitos que vamos a mencionar.

a) La técnica formal de la transferencia o delegación.

a.1) Naturaleza jurídica.

La transferencia o delegación ha de realizarse mediante una ley orgánica, dice expresamente el art. 150. 2. Ahora bien, sabemos que el Estatuto de Autonomía se aprueba mediante L.O. (art. 81. 1), requisito que también se necesita para su reforma (art. 147. 3). De ahí que pudiera pensarse que se cumpliría el mandato constitucional transfiriendo o delegando facultades estatales directamente en el propio Estatuto de autonomía, cuya L.O. de aprobación emana lógicamente de las Cortes Generales. La Doctrina se ha hecho eco tempranamente del tema, llegando a la conclusión, prácticamente unánime, de que tal operación no es posible, sino que se requiere una ley orgánica "ad hoc", específica, y posterior a la aprobación de los Estatutos de autonomía. (197). Lo contrario sería entender, como afirma MUÑOZ MACHADO, que "la Constitución ha puesto en manos de las CCAA un instrumento definitivo para superar sus propios principios básicos de distribución de competencias, es decir, para rebasar por medio del Estatuto incluso el marco establecido en el artículo 149, asumiendo incluso competencias que en él están concebidas como de titularidad estatal (198). Este planteamiento ha sido recogido en los Estatutos ya vigentes (199). La conclusión, es plenamente coherente con la idea general de que las transferencias o delegaciones nacen de un acto de voluntad del Estado, libremente concebido y expresado en la forma habitual de manifestación jurídica de la voluntad estatal: una ley de las Cortes Generales, sin condicionamiento alguno por los Estatutos de autonomía (200). Además, responde a necesidades jurídicas concretas, consecuencia de aquella idea, como la propia Doctrina ha puesto de manifiesto:

1º.- El marco constitucional de competencias de las CCAA viene establecido en el art. 148, y para las CCAA plenas, además, en

el 149 y lo no previsto en éste (art. 149. 3); por lo que toda ampliación de esas competencias ha de hacerse necesariamente fuera del Estatuto, esto es, por ley orgánica (art. 150. 2) o ley marco (art. 150. 1), imputable exclusivamente a las Cortes Generales (201).

2º.- La diferente naturaleza jurídica del Estatuto y de las demás Leyes orgánicas, patente -a juicio de MUÑOZ MACHADO (202)- en dos hechos:

a) La Constitución remite, distinguiendo los términos, a Estatuto o ley orgánica. Así ocurre, por ejemplo, en el art. 149. 1. 2º, que permite a las CCAA la creación de policías "en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica", o en el art. 152. 1, segundo párrafo, que autoriza a los Estatutos de las CCAA para establecer "los supuestos y las formas de participación de aquéllas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio. Todo ello de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del poder judicial...".

b) Diferencia en el procedimiento de elaboración y aprobación, especialmente en cuanto que, de una u otra forma, la población de la propia CA interviene en la formación del Estatuto, lo que no ocurre, desde luego, en las demás leyes orgánicas imputables únicamente a las Cortes Generales (203).

3º.- La técnica del art. 150. 2 obedece a "integrar bloques competenciales de las CCAA o para agilizar el funcionamiento de la Administración Pública, utilizando aquéllos como cauce para la gestión de determinados asuntos públicos" (204); en suma, a racionalizar el funcionamiento de los servicios públicos (205), lo que obliga a no bloquear, ab initio, los bloques competenciales, que exigiría luego el costoso procedimiento de reforma del Estatuto (206).

4°.- La previsión constitucional de que cada Ley orgánica de transferencia o delegación debe necesariamente ("preverá...", dice imperativamente el art. 150. 1) determinar "las formas de control que se reserve el Estado", lo que puede amparar formas de control directo sobre las competencias transferidas o delegadas, difícilmente posibles con relación a las competencias estatutarias (209).

5°.- La transferencia o delegación nacen de un acto de voluntad estatal y por otro de signo contrario pueden ser revocadas (208). Si las competencias transferidas o delegadas se incorporan a los Estatutos de autonomía, quedan ya fuera de la disponibilidad del Estado, por lo que si éste deseara la revocación no podría hacerlo por sí mismo, sino acudiendo al complejo proceso de reforma del Estatuto, lo que supone -en algunos casos necesariamente- el acuerdo de la propia CA (209).

Además, no sólo es necesaria para la transferencia o delegación una ley orgánica específica, sino una ley orgánica para cada transferencia o delegación, no bastando una ley orgánica genérica como se desprende de la propia redacción del art. 150.2 al referirse a las formas de control que ha de preceer la citada ley orgánica "en cada caso" (210).

Por lo demás, se trata de una ley orgánica sin especialidad alguna en su naturaleza jurídica (213). Tan sólo pudiera plantearse el tema de la aplicación o no directa de la ley orgánica de transferencia o delegación, en el supuesto de transferencia de facultades legislativas. Si esa ley se limita a efectuar una simple atribución competencial a las CCAA, opera como presupuesto de validez de las normas de las CCAA, habilitando a éstas para dictarlas en materias respecto a las cuales carecían de competencia propia. En tal sentido la ley orgánica no es aplicable directamente por los Tribunales ni obliga a los particulares hasta que sus previsiones se concreten o actualicen

por la Asamblea Legislativa de una CA (212). Pero, como señala T. DE AL QUADRA, hay que matizar esa no eficacia directa en cuanto que:

1º.- Vincula al legislador estatal que, por ley ordinaria, y salvo con el carácter supletorio que le reconoce el art. 149. 3, no puede regular las materias transferidas ni limitar la competencia transferida (213).

2º.- La no aplicación por los Tribunales o no obligación para los ciudadanos no suponen que carezcan de eficacia jurídica; ocurre simplemente que "los Tribunales no tendrán ocasión de aplicar la ley orgánica hasta que dicten las leyes correspondientes, ni los ciudadanos comprobarán sus efectos hasta que al imponerse les determinadas obligaciones por las leyes de las CCAA comprueben que esas leyes reciben su validez de las leyes orgánicas" (214). Obviamente si lo que cede la ley orgánica son facultades administrativas, éstas han de ser ejercidas por los órganos competentes de las CCAA y los problemas de relación con las actuaciones administrativas del Estado central quedan fuera del ámbito de este estudio.

T. DE LA QUADRA analiza también el problema que se plantea cuando la ley orgánica establece determinadas directrices o principios, planteamiento dudoso pues parece que tal supuesto es el ámbito propio del art. 150. 1. Para este autor, miembro de la Comisión de Expertos sobre Autonomías, los principios o directrices contenidos en la ley orgánica constituyen mandatos dirigidos a las Asambleas Legislativas y sólo vigentes o actualizados cuando se dicten las correspondientes leyes de las CCAA (215). Pero mientras tanto -se pregunta este autor- ¿son válidos como criterios como criterios de interpretación y, eventualmente, de derogación de las leyes estatales existentes?. T. DE LA QUADRA recuerda como supuesto análogo en la experiencia española el caso de las leyes de bases, concluyendo que "no sirven

de criterio ni de interpretación ni de derogación de las leyes estatales, pero sí pueden servir para interpretar, e incluso determinar el eventual 'ultra vires' de las normas de realización o desarrollo de las bases" (216). Pero -prosigue- habría que considerar si en algunos casos la formulación de un principio o directriz tiene eficacia inmediata cuando su aplicación o determina un vacío legal, es decir, cuando puede integrarse en la legislación preexistente, sin alterarla o derogarla, de forma que cree un vacío legal más peligroso que el mantenimiento de los principios hasta entonces vigentes (217). Para este autor, las conclusiones a que ha llegado en el tema la Doctrina italiana no son unánimes ni aplicables al caso español (218).

a.2) Contenido.

La ley orgánica prevista en el art. 150. 2 habrá de deltallar las facultades que transfiera o delegue, y las materias sobre las que pueden ejercerse (219). La Constitución no especifica más ese contenido esencial, aunque añade dos contenidos adicionales y necesarios ("la ley preverá..."), relacionados con el ejercicio de las facultades transferidas o delegadas:

.- La correspondiente transferencia de medios financieros, lo que parece lógico si se considera que la ley transfiere o delega competencias que la CA no dispone con anterioridad y cuyo ejercicio, por tanto, no puede atenderse con sus dotaciones presupuestarias ordinarias.

.- Las formas de control que se reserve el Estado, sin que especifique más, salvo el control del Gobierno en los términos del art. 153. b (220).

b) La forma de ejercicio por las CCAA de las facultades transferidas o delegadas.

Evidentemente, la actualización por las CCAA de las facultades transferidas o delegadas dependerá de la naturaleza jurídica de éstas:

.- Si se trata de facultades legislativas, la actuación de la CA se plasmará en la elaboración de leyes.

.- Si se trata de facultades administrativas o de gestión, las CCAA habrá de limitarse a emanar actos administrativos, incluyen do o no potestad reglamentaria según determine la propia ley orgánica de delegación.

c) Las perturbaciones en el resultado normativo previsto.

En la hipótesis ordinaria, transferidas o delegadas facultades de titularidad estatal, su ejercicio por las CCAA interesadas supone la culminación de los efectos deseados por el legislador estatal al operar tal transferencia o delegación. El problema, en teoría, surge si no de los dos entes intervinientes en esa relación jurídica se abstiene de ejercer sus facultades; esto es, si el Estado no transfiere o delega en las CCAA las facultades correspondientes, o si las CCAA no ejercen las transferidas o delegadas. Volvemos, pues, a plantearnos los efectos jurídicos de la inactividad de las Cortes Generales o de las CCAA (221). En el supuesto del art. 150. 2, como ocurría en el 150. 1, son dos posibilidades perfectamente deslindables:

c.1) Inactividad de las Cortes Generales.

La inactividad de las Cortes generales, no transfiriendo o delegando facultades estatales, presenta idénticos perfiles a los de la inactividad en el caso del art. 150. 1 y a lo que

allí dijimos nos remitimos (222). Baste señalar que la transferencia o delegación se contempla constitucionalmente como una facultad potestativa de las Cortes Generales: "El Estado podrá transferir o delegar...", establece terminante el art. 150. 2; de donde se infiere que la transferencia o delegación no son deberes constitucionales para las Cortes, por lo que es legítima su no utilización, sin que ello afecte en modo alguno al derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones (art. 2º), cuyo ámbito constitucionalmente garantizado se limita al contenido del art. 148. 1, en su caso, al permitido por el art. 149. 1, y siempre que se asuma en el Estatuto de autonomía. Esa es la autonomía que la Constitución garantiza, aunque luego el art. 150.2 permita -no ordene- a las Cortes transferir o delegar en las CC AA un "plus" de competencias, en principio correspondientes al Estado. No es necesario recalcar que la aprobación de la correspondiente ley orgánica de transferencia o delegación es condición ineludible para que las CCAA puedan ejercer competencias en esas materias, ejercicio habilitado precisamente por esa ley. La actuación en contrario de una CA supondría simplemente invadir ámbitos reservados a la competencia del Estado, con la obvia consecuencia de su nulidad radical.

c.2) Inactividad de las CCAA.

Distinto es el caso de que las CCAA no ejerzan las competencias que las Cortes les transfieren o deleguen expresamente. El tema se plantea inicialmente en parecidos términos al que suscitaba el art. 150. 1, precepto que permitía a las Cortes atribuir a las CCAA una "facultad de dictar... normas legislativas" (223). El art. 150. 2 habilita a las mismas Cortes para transferir o delegar en las CCAA "facultades correspondientes a materias de titularidad estatal"; es decir, en los dos casos se atribuyen a las CCAA "facultades" que antes pertenecían al Estado, no deberes, lo que parece implicar que las CCAA están autorizadas para ejercerlas, pero no obligadas a hacerlo. En otras pala-

bras, la función de la ley marco (art. 150. 1) o de la ley orgánica (art. 150. 2) no es imponer a las CCAA un deber de actuar, sino permitirles actuar en ámbitos que, en principio, les estaban vedados. Pero lógicamente, la no actuación de la CA frustraría la colaboración que las Cortes intentan llevar a cabo. El tema es, pues, sustancialmente e idéntico al expuesto en relación con el art. 150. 1, con alguna complicación técnica adicional, nacida del distinto tipo de facultades a que se refiere el art. 150. 2. La solución a estos problemas puede ser de diverso tipo:

c.2.1.) Preventiva.

Ante todo, parece conveniente que cuando las Cortes dicten una ley de transferencia o delegación, hubiera sido su contenido conocido previamente por las CCAA afectadas, a cuyo efecto podrían, incluso, solicitarlas al amparo de sus preceptos estatutarios o de la iniciativa legislativa general por la CA (art. 87. 2). En todo caso, la aceptación no puede considerarse como instrumento constitucionalmente correcto. En último término -se decía a propósito del art. 150.1 y es válido ahora- estas garantías preventivas han de ser no tanto garantías jurídicas (puesto que el art. 150. 2 faculta a las Cortes para actuar discrecionalmente) sino, ante todo, garantías políticas fruto del compromiso, dentro de la idea general de "solidaridad" que la Constitución concibe como principio o criterio de relaciones entre el Estado y las CCAA. De todas formas, el problema puede ser más teórico que real si se observa el espíritu maximalista que los Estatutos vienen observando en materia de competencias, difícilmente compatible con la no aceptación de las competencias adicionales que les transfiera o delegue el Estado, como revelan los Estatutos hasta ahora aprobados que, con excepción del EV, por las razones antes mencionadas, incluyen entre las largas listas de competencias propias aquellas que el Estado les transfiera o delegue.

c.2.2) Resolutorias.

No obstante lo anterior, puede ocurrir al menos teóricamente, que las CCAA no ejerzan las competencias transferidas o delegadas, incluso por un exceso de trabajo en los órganos correspondientes. En el caso de que esas competencias sean de naturaleza legislativa, podrían aplicarse varias soluciones:

.- Aplicación directa de las leyes estatales vigentes y de las que se dicten en lo sucesivo, como Derecho supletorio (art. 149. 3).

.- Delegación en el Gobierno de las facultades legislativas transferidas al amparo de los arts. 82 a 88.

.- En última instancia, adopción de medidas extraordinarias por el Gobierno, con la aprobación, en su caso, del Senado, si estima que la inactividad de la CA atenta "gravemente al interés general de España" o incumple la obligación de actuar que puede imponerle la propia ley orgánica de transferencia (art. 155. 1).

Si se delegan simplemente facultades administrativas, cabe:

.- Actuación administrativa directa por el Estado, en términos similares a la devolución de competencias a la Federación, que contempla la Constitución austríaca (224), mientras no actúen las CCAA.

.- Posibilidad de que el Gobierno plantee ante el TC conflicto negativo de competencias, tras haber desatendido el órgano ejecutivo superior de la CA el requerimiento que le formulara el Gobierno para que ejercite las atribuciones propias de la competencia que a la CA confiera la Ley orgánica de delegación o transferencia (art. 71 L.O.T.C.), por declararse incompetente el órgano

requerido, expresa o tácitamente, por simple inactividad dentro del plazo que el Gobierno le hubiere fijado para el ejercicio de sus atribuciones, que en ningún caso será inferior a un mes (art. 71. 1 y 2 L.O.T.C.). Si el TC, mediante sentencia, declara que el requerimiento es procedente, establecerá un plazo dentro del cual la CA deberá ejercitar la atribución requerida (art. 72. 3, a). La decisión del TC vinculará a todos los poderes públicos y tendrá plenos efectos frente a todos (art. 61. 3).

.- Adopción de las medidas extraordinarias contempladas en el art. 155, en los términos del apartado anterior.

B) VIGENCIA TEMPORAL

a) Ley orgánica de transferencia o delegación.

Fácilmente se comprende que serán las Cortes quienes decidan discrecionalmente la aprobación de esta ley y el momento para hacerlo (225), así como su posible revocación por otra ley orgánica de contenido distinto, privando con ello a las CCAA de las facultades anteriormente transferidas o delegadas (226).

b) Ley/actuación administrativa de las CCAA.

Frente a lo establecido para las delegaciones legislativas en el Gobierno (art. 82. 3), las Cortes no están obligadas constitucionalmente a fijar un plazo para el ejercicio de las CCAA de sus facultades transferidas o delegadas, debiendo entenderse que la ley de transferencia o delegación permanece vigente hasta tanto sea derogada o modificada por otra contraria de igual rango, y por lo tanto, durante ese período de vigencia es susceptible de amparar diversas actuaciones legislativas y/o administrativas de las CCAA en el marco de las facultades transferidas o delegadas, cuyo ejercicio no agota la transferencia o delegación, al contrario también de lo que ocurre respecto la legislación delegada del Gobierno (art. 82. 3). Evidentemente, la modificación o derogación de la ley estatal implica la de las normas o actos de las CCAA dictados a su amparo, pues es claro que desde entonces carecen de competencia para producirlos, debiendo adaptarlos, en su caso, al contenido de la nueva ley orgánica que pudiera dictarse.

C) VIGENCIA ESPACIAL.

a) Ley orgánica de transferencia o delegación.

Como señalamos en su moento, la ley de transferencia o delegación puede aplicarse al territorio de varias CCAA o al de todas ellas (227).

b) Ley/actuación administrativa de las CCAA.

Las normas y actos de las CCAA en el ejercicio de las facultades transferidas o delegadas por el Estado tienen vigencia y eficacia en sus territorios respectivos, según las reglas generales sobre vigencia espacial de las normas y actos de las CCAA que recuerdan expresamente sus Estatutos de autonomía (228).

5. PROCEDIMIENTO.

a) Ley orgánica de transferencia o delegación.

La ley de transferencia o delegación es una ley orgánica y su aprobación, modificación o derogación han de hacerse conforme a las normas procedimentales generales sobre ese tipo de leyes (229), sin especialidad alguna (230), salvo la previa consulta del Anteproyecto a la Comisión Permanente del Consejo de Estado (art. 22. 4 L.O. 3/1.980, de 22 de abril, del Consejo de Estado)(230 bis).

b) Ley/actuación administrativa de las CCAA.

Habrán de ser los Estatutos de autonomía, y, en su caso, las normas organizativas y reglamentarias dictadas a su ampa ro quienes señalen las posibles especialidades procesales. En los aprobados hasta la fecha falta toda alusión específica, por

lo que deben entenderse aplicables íntegramente las reglas generales sobre elaboración de normas legislativas y actos administrativos por las CCAA.

6. EL CONTROL DE LAS FACULTADES DE LAS CCAA TRANSFERIDAS O DELEGADAS POR EL ESTADO.- (230 t^{er}).

A) Ideas generales.

Con carácter previo, hay que recordar que la relación entre la ley orgánica de transferencia y las leyes de las CCAA, dictadas a su amparo, debe regirse por las normas generales; en principio, no hay una específica supremacía jerárquica de aquella sobre éstas, de modo que si las leyes de la CA exceden el marco de la ley orgánica de transferencia, violan la Constitución, que no les atribuye esa competencia fuera de la habilitación concreta que proporciona la referida ley orgánica (231). En el caso de que la ley orgánica establezca principios o directrices a seguir por las CCAA, sostiene T. DE LA QUADAR, que es norma jerárquicamente superior, de modo que en caso de contradicción debe prevalecer la ley orgánica (232), entendiendo que no cabe aquí una aplicación estricta del principio de competencia, pues, por ejemplo, una norma jerárquicamente inferior que contradiga otra superior podría ser válida, si ésta última ha regulado algún punto de forma inconstitucional (233).

El tema parece que debe resolverse según los criterios expuestos en cuanto a la relación entre las leyes marco estatales y las leyes autonómicas de desarrollo, en los supuestos de legislación compartida previstos en los arts. 149. 1 y 150 de la Constitución. Como allí dijimos (234), la verdadera relación jerárquica no se plantea entre la ley orgánica de transferencia y la ley de la CA, sino entre ésta y la Constitución, actuando la ley orgánica como parámetro de constitucionalidad de la norma au

tonómica, a los efectos del art. 28. 1 de la L.O.T.C.. Por eso, la ley de la CA que vulnere lo dispuesto en la ley orgánica de transferencia infringe la Constitución, existiendo una presunción de constitucionalidad en favor de la ley estatal, hasta tanto sea declarada inconstitucional expresamente por el TC.

Y, en efecto, sobre la L.O. de transferencia o delegación son posibles diversos controles. En primer lugar, el control previo de constitucionalidad a que pueden someterse todas las leyes orgánicas (art. 79. 1. b L.O.T.C.), lo que plantea diversos problemas, como -según apunta TOLIVAR ALAS- el de si una CA podría impugnar una L.O. de transferencia o delegación de facultades a otra CA, por entender que afectaba negativamente al ámbito de competencias de otra (art. 32. 2 L.O.T.C.), maxime cuando es deseo expreso del legislador de que no existan conflictos interterritoriales en vía legislativa (234 bis). En segundo término, la L.O. lógicamente puede, ya vigente, someterse en los términos ordinarios al control de constitucionalidad (art. 27. 2, a L.O.T.C.). Finalmente, según TOLIVAR ALAS, la derogación por el Parlamento estatal de la L.O. de transferencia o delegación, con efectos "ex nunc", supondría un cierto control de oportunidad (234 tér).

Dicho lo anterior, se puede entrar en el análisis de las formas de control de las facultades transferidas o delegadas. El ejercicio por las CCAA de estas facultades está sometido, en efecto, a dos tipos de controles. En primer lugar, el control genérico que corresponda a la naturaleza de la competencia. Si se trata de competencias legislativas, el control de constitucionalidad por el TC (arts. 153. a/161. 1. a)(235); si se trata de facultades reglamentarias o administrativas, el control de legalidad por la JCA (art. 153. a/106. 1), o el control de constitucionalidad por el TC, al conocer de los conflictos de competencias entre el Estado y las CCAA (art. 161. 1. c)(235 bis). Además, existe un control específico para estas facultades, establecido

expresamente por la Constitución y al que vamos a referirnos a continuación.

B) Las formas de control reservadas al Estado; el Gobierno y las facultades delegadas.

En efecto, además de los generales de control sobre la actuación de las CCAA, la Constitución ha establecido fórmulas adicionales para el supuesto de que esa actuación se refiera a facultades transferidas o delegadas por el Estado.

En primer término, la Constitución determina, con carácter imperativo, que la Ley orgánica de transferencia o delegación "preverá... las formas de control que se reserve el Estado" (art. 150. 2, in fine)(236), precisando que tal previsión no puede hacerse con carácter general y previo, sino "en cada caso", esto es, en cada ley orgánica de transferencia o delegación, e incluso cabe que respecto a cada facultad transferida o delegada. La remisión constitucional es, en este punto, absoluta y nada puede aventurarse acerca del contenido concreto de esas formas de control, ni al órgano estatal competente para ejercerlo (237), aunque puedan deducirse algunos criterios válidos de otros preceptos constitucionales. En todo caso supone, como señalan BASSOLS COMA y SERRANO ALBERCA, un poder de dirección por el Estado central (237 bis).

a) Organos competentes.

El art. 150. 2 se limita a señalar que las formas adicionales de control sobre las facultades transferidas o delegadas serán ejercidas, genéricamente, por el Estado, sin especificar el órgano estatal competente. Y ello, a diferencia del art. 150. 1, que menciona expresamente a las Cortes Generales. Pero, por otra parte, el art. 153. b. atribuye al Gobierno el control del ejercicio de funciones delegadas a que se refiere el art.

150. 2. A la vista de todo ello, puede afirmarse que los órganos estatales competentes para controlar el ejercicio de las facultades transferidas o delegadas deben ser aquéllos que, en el ámbito del Estado, tengan asignadas constitucionalmente facultades de igual naturaleza a las transferidas o delegadas (238). Por lo tanto, si estas facultades son legislativas su control sólo puede corresponder a las Cortes Generales, como órgano que ejerce la potestad legislativa del Estado (art. 66. 2), y en definitiva son facultades legislativas del Estado las transferidas en virtud del art. 150. 2; todo ello en aplicación de un estricto criterio de coherencia constitucional y de una interpretación analógica de lo dispuesto en el art. 150. 1.

Si se trata de facultades administrativas, el control debe ejercerse por el Gobierno, titular de la función ejecutiva y de la potestad reglamentaria (art. 97) del Estado, facultades éstas delegadas a las CCAA (239). Si se llegaría a tal conclusión por el criterio general propuesto, en este caso la Constitución facilita la tarea, pues el supuesto aparece expresamente contemplado en el texto constitucional, cuyo art. 153. b atribuye al Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, el control del ejercicio de funciones delegadas a que se refiere el apartado 2 del art. 150. Control que, ciertamente, no excluye el posible control de las Cortes, puesto que el art. 150. 2 alude a formas (en plural) de control ejercidas por el Estado; y por tanto, alguna de esas formas puede corresponder a órganos del Estado distintos del Gobierno (240).

Estimamos que esa es la única interpretación correcta del art. 153. b. Este precepto, pues, no implica que el art. 150. 2 permite sólo transferencia o delegación de facultades administrativas, sino que sólo cuando se deleguen tales facultades puede entrar en juego el control del Gobierno, sin que esas facultades sean las únicas que el precepto permite atribuir a las CCAA (241). No faltan autores que critican la existencia del control

gubernamental, estimando que si la delegación ha sido hecha por las Cortes, deberían ser éstas el órgano legitimado para ejercer dicho control, y no el Gobierno, que no ha intervenido en la delegación (242); no obstante, se puede pensar también que si las facultades delegadas corresponderían constitucionalmente al Gobierno, no deja de estar justificado que sea él quien controle su ejercicio por las CCAA, como apunta razonablemente Jorge DE ESTEBAN (243).

b) Naturaleza del control.

Tanto el posible control por las cortes Generales como el control por el Gobierno son formas de control político, en cuanto se ejercen por órganos de este carácter y suponen la verificación de la "observancia de las orientaciones políticas adoptadas por las Cortes delegantes" (244), mientras que el control jurídico, en términos de constitucionalidad y/o legalidad se encomienda, según los casos, al TC y/o a la JCA. Por eso, ambos tipos de control operan de forma diferente y son perfectamente compatibles (245); ello sin olvidar que también las formas de control que establezca cada ley orgánica de transferencia o delegación son enjuiciables por el TC, a los efectos de determinar su constitucionalidad o no.

En cualquier caso, hay que advertir que las facultades de control político pueden ser muy intensas, equivaliendo prácticamente, como señalan G. CAMILLEY y C^o GALIAY, a una verdadera tutela, aunque compatible con la garantía constitucional de la autonomía, puesto que, aclaran estos autores, ese control afecta al suplemento de autonomía otorgado de forma discrecional por el Estado y no al contenido de la autonomía, tal como resulta de los Estatutos (246).

c) Contenido del control.

Respecto al contenido de las "formas de control que se reserva el Estado", parece que puede revertir diversas modalidades, aunque la Constitución guarda sobre el tema un absoluto silencio, remitiendo a lo que disponga "en cada caso" la ley de transferencia o delegación. El texto constitucional no puede considerarse, en este punto, afortunado, pues hubiera sido deseable que, sin perjuicio de algunas modalidades específicas de control a determinar en cada ley de transferencia o delegación, se hubiesen fijado constitucionalmente unos mínimos contenidos de esas formas de control (247). Pero ante la omisión constitucional, es claro que cada ley de transferencia o delegación puede configurar libremente las formas de control estableciéndole con carácter preventivo o sucesivo, necesario o eventual, o confiando la activación del control a órganos específicos, como pudiera ser el delegado del Gobierno (248). Como puras hipótesis posibles cabe imaginar:

.- La necesidad de aceptación o ratificación por las Cortes de las normas de las CCAA; o, al menos, su puesta en conocimiento de aquéllas antes de su entrada en vigor, pudiendo hacer las observaciones que estimen necesarias, e incluso impidiendo su publicación (250), pudiendo, por ejemplo, establecerse un plazo transcurrido el cuál, si las Cortes no se han pronunciado las normas autonómicas cobrarían plena vigencia. Lo mismo puede predicarse del control por el Gobierno, que puede suponer el poder de aprobar, suspender, reformar e incluso anular las facultades delegadas (251).

.- La obligación de las autoridades de las CCAA de "ajustar su actuación, en todo caso, a las instrucciones emanadas de las autoridades estatales competentes", cuyo incumplimiento o inobservancia reiterada "una vez constatado" podría dar lugar a la revocación de la transferencia o delegación. Las instrucciones, cuando su naturaleza lo permita, y las decisiones de revocación,

podrán someterse al Consejo de Estado para emitir el correspondiente dictamen. Esta es la posición mantenida por la Comisión de Expertos (252) e incorporada al proyecto de L.O.A.P.A., que permite establecer una consecuencia más leve del incumplimiento, concretamente la "suspensión" por el Gobierno de la delegación o transferencia; y, en todo caso, sometiendo la suspensión y revocación a la posterior ratificación por las Cortes (art. 8º) (253).

Aunque ese artículo 8º se ha suprimido en el texto de finitivo de la L.O.A.P.A. que guarda, así, silencio sobre la utilización del art. 150. 2 de la Constitución, sus previsiones iniciales se han incorporado de algún modo a las L.O. de transferencia de competencias a Canarias y Comunidad Valenciana (L. O. 11 y 12/1.982, de 10 de agosto), que ajustan su ejercicio a una serie de controles (art. 2º 1 y 1º. 2, respectivamente).

a) Obligación de la CA de facilitar a la Administración del Estado la información que ésta solicite sobre la gestión del servicio.

b) Las facultades y servicios transferidos han de mantener, como mínimo, el nivel de eficacia que tenían antes de la transferencia; no podrá ser causa de desequilibrios financieros de la Comunidad o de destrucción grave de los recursos naturales y económicos, así como tampoco podrán introducir desigualdad entre los individuos o grupos ni ir contra la solidaridad individual o colectiva de los españoles.

c) En caso de incumplimiento de los requisitos anteriores, el Estado advertirá formalmente de ello a la Comunidad, y si ésta mantiene su actitud, el Gobierno podrá suspender a partir de los tres meses las facultades y servicios, dando cuenta de ello a las cortes Generales quienes resolverán sobre la procedencia de la decisión del Gobierno, levantando la suspensión o acordando

la revocación del ejercicio de la facultad transferida.

Todo ello, añaden las leyes citadas, "sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, así como de las específicas modalidades de control que sobre las facultades legislativas puedan establecer las leyes estatales a que se refiere el artículo 150 de la Constitución"; ordenando además que los Decretos concretos de traspaso precisarán "en su caso, otras fórmulas específicas de control sobre las facultades ejecutivas de la Comunidad Autónoma que por ley le correspondan al Estado" (art. 2º. 2; y 1º, 3 respectivamente).

d) Algunas peculiaridades del control por el Gobierno.

Examinados los rasgos generales del control por las Cortes y por el Gobierno, no puede dejar de llamarse la atención sobre dos cuestiones específicas del control gubernamental:

.- El carácter del informe previo del Consejo de Estado.

Nada dice la Constitución sobre el carácter de este informe (254), cuya exigencia se ha introducido, sin duda, para aumentar las garantías jurídicas de la actuación del Gobierno (255).

En el Informe de la Ponencia del Congreso al proyecto constitucional, el informe del consejo de Estado tenía carácter vinculante (art. 145. b) carácter que fue luego suprimido. La mayoría de los autores entienden que se trata de un informe preceptivo, pero no vinculante (256).

.- La fiscalización de la actuación gubernamental.

El control ejercido por el Gobierno sobre las facultades delegadas en las CCAa podrá ser fiscalizado:

1) En cuanto ese control se manifieste en actos administrativos de ejecución de la ley orgánica de transferencia o delegación, el control de su legalidad corresponde a la JCA (art. 106. 1).

2) En cuanto ese acto administrativo de control afecta a las competencias de las CCAA, podría ser impugnado por una CA ante el Tc, competente para conocer de los conflictos de competencias entre el Estado y las CCAA (arts. 161. 2. c Constitución y 61. 1 L.O.T.C.), si su órgano ejecutivo superior, considera que ese acto del Gobierno no respeta el orden de competencias establecido en la correspondiente ley orgánica de transferencia o delegación, todo ello en los términos del art. 63 y siguientes de la L.O.T.C. Si este conflicto se plantea cuando la impugnación del acto estatal estuviese pendiente ante un Tribunal ordinario, éste suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto constitucional (art. 61.2 LOTC

G) EL SIGNIFICADO JURIDICO-POLITICO DEL ART. 150. 1 y 2. SU UTILIZACION.-

Examinados hasta aquí los diversos problemas técnico-jurídicos que presenta el art. 150. en sus apartados 1 y 2, procede finalmente recordar su significado en el contexto constitucional y la utilización que debiera darse a las técnicas recogidas en él.

Ante todo, debe destacarse la enorme trascendencia del art. 150. 1 y 2, verdadero "techo" del sistema de competencias articulado por la Constitución, y que junto al apartado 3 del mismo art. 150 constituyen un elemento modulador de todo el conjunto (257). Por eso ha podido decir GARCIA DE ENTERRIA que el art. 150 constituyen una "capital cláusula general relativizadora de todo el sistema de separación rígida de competencias que aparenta dominar el texto constitucional" (258) en que "podrá en contrarse el título constitucional general para un verdadero au-

tonomismo cooperativo" (259). En ese sentido, se trata de un poderoso instrumento, puesto en las manos de las Cortes Generales para flexibilizar el reparto de competencias; concretamente, en los dos primeros apartados, ampliando las competencias de las CCAA asumidas en sus Estatutos, y cuya virtualidad positiva no puede ignorarse, como tampoco pueden menospreciarse los evidentes riesgos que comporta, nacidos sobre todo de su notoria imprecisión, que puede conducir a reivindicaciones sin fin (260), lo que constituiría un claro foco de inestabilidad de todo el sistema constitucional. Por eso, entendemos que debe hacerse una utilización selectiva de las potencialidades que el art. 150. 1 y 2 encierra, sobre todo en virtud de una interpretación conjunta de ambos apartados, siendo conscientes de que la interpretación propuesta, aunque considerada la deseable (261), no es la única que el texto constitucional permite.

En su virtud, el art. 150. 1 y 2 debería utilizarse para integrar bloques competenciales homogéneos sobre una determinada materia en favor de las CCAA y para corregir la desigualdad competencial entre las distintas CCAA, y que dificultaría la eficacia funcional del Estado; finalmente, podría ser asimismo un mecanismo que abriera la coparticipación de las CCAA en tareas estatales, no prevista inicialmente en sus Estatutos, evitándola, en otro caso, necesaria reforma estatutaria. Lógicamente, la cláusula del art. 150. 1 y 2 debe jugar sobre todo en favor de las CCAA de competencias más reducidas, especialmente cuando tienen reducidas sus competencias por mandato constitucional, es decir, las que acceden a su autonomía por la vía del art. 143 (262). A todas estas funciones nos referimos ya particularizadamente al hablar del art. 150. 1 y 2 ya lo que allí se dijo nos remitimos. Basta aquí con insistir en la finalidad de homogeneización competencial y de cooperación funcional entre el Estado y las CCAA, merced a una libre decisión política de las Cortes Generales, que persigue el art. 150. 1 y 2, cuya utilización debería hacerse de acuerdo con estos principios:

1º) Utilización sectorial del art. 150. 1 y 2, y no atribuciones, transferencias o delegaciones generalizadas (263).

2º) Utilización preferente del art. 150. 1 para atribución de Facultades legislativas (264).

3º) Utilización preferente del art. 150. 2 para delegaciones de facultades administrativas, y sólo excepcionalmente de facultades legislativas adicionales o de integración de la legislación estatal y reglamentaria (265).

NOTAS

- (1) F. MODERNE-P. BON señala que es una de las disposiciones más originales de la Constitución (*Les autonomies regionales...*, op. cit., p. 130). M. MARTINEZ SOSPEDRA y L. AGUILO LUCIA, le consideran un "precepto vago, confuso y de infeliz redacción" (*lecciones...*, op. cit., II, p. 104).
- (2) Los textos se citan por "La Constitución española", núm. 180, extraordinario de *D.Á.*, cit.. Por razones de brevedad y puesto que se mencionó con anterioridad, prescindimos de toda introducción sobre la autoría y circunstancias de cada texto a lo largo del "iter" constituyente, así como la fecha de su publicación en el B.O.C. Véase, p. e., COMA-J. M. SERRANO ALBERCA, "El art. 149 de la Constitución en relación con el artículo 150. 2...", cit., pp. 44-51.
- (3) Relación de materias de "exclusiva competencia del Estado" (art. 143. 1).
- (4) Art. 118, tercero: "En Estado, mediante ley, podrá delegar en las Regiones el ejercicio de otras funciones administrativas", además de las que les corresponden como competencia propia en las materias de su competencia legislativa (art. 177/118, primero).
- (5) La Ley de Bonn va aún más allá pues, en principio, establece que "Los Länder ejecutarán las leyes federales como materia propia, siempre que la presente Ley Fundamental no determine o admita otra cosa" (art. 83), lo que sucede en los arts. 87 a 89, pero en algunos de estos casos de administración federal se puede transferir a los lander por ley federal, tareas de la administración con carácter de administración delegada (arts. 87. d; 90. 2, etc.).
- (5) bis Sobre los antecedentes en Derecho Comparado e histórico español, M. BASSOLS COMA-J. M. SERRANO ALBERCA, "El artículo 149 de la Constitución en relación con el artículo 150. 2...", cit., pp. 42-44.
- (6) Pueden consultarse estas enmiendas en *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, op. cit., vol. I, p. 113.
- (7) D.S.C., núm. 91, 16 de junio de 1.978.
- (8) Ibidem, pp. 3.392 ss.
- (9) Véase, supra, pp. 948-949.
- (10) D.S.C., cit., p. 3.393.
- (11) Ibidem.
- (12) Este artículo enumeraba las competencias del Estado.
- (13) D.S.C., cit., p. 3.397.

- (14) Ibídem, pp. 3396-3397.
- (15) Ibídem, p. 3397.
- (16) D.S.C., núm. 115, de 20 de julio de 1978; y 116, de 21 de julio de 1978.
- (17) D.S.C., núm. 115, cit, pp. 4510-4513.
- (18) Ibídem, p. 4511.
- (19) Ibídem, p. 4512.
- (20) Ibídem.
- (21) Ibídem.
- (22) Ibídem, p. 4513.
- (23) Ibídem, pp. 4513-4514.
- (24) Ibídem, p. 4514.
- (25) D.S.S., núm. 116, cit, pp. 45 8-4541.
- (26) Ibídem, p. 4549
- (27) Ibídem.
- (28) Ibídem, p. 4550.
- (29) Ibídem.
- (30) Ibídem.
- (31) Ibídem, p. 4551.
- (32) Ibídem, pp. 4554-4556.
- (33) Ibídem, pp. 4554-4555.
- (34) Ibídem, p. 4555.
- (35) Ibídem, p.. 4556.
- (36) Ibídem, pp. 4557-4558.
- (37) Ibídem, p. 4557.
- (38) Ibídem.
- (39) Ibídem.
- (40) D.S.S., núm.116.

(41) Reproducimos aquí su texto por su importancia:

Voto particular núm. 460. (enmienda núm. 385), de don Luis DIEZ-ALEGRIA GUTIERREZ:

"El Estado conservando siempre la exclusiva competencia en lo que a legislación se refiere, podrá delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, la ejecución de los servicios y funciones administrativas correspondientes a materias de titularidad estatal que, por su propia naturaleza, sean susceptibles de delegación. La ley preverá en cada caso, la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado".

Voto particular núm. 461 (enmienda, núm. 86), del Grupo Parlamentario P.S.I.:

2. Se suprime, pues el supuesto que contempla se integra en otro precepto.

Voto particular núm. 462 (enmienda in voce), de don Luis SANCHEZ AGESTA:

"El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que no estén comprendidas en los apartados 1, 2, 3, 4, 5, 10, 11, 12, 14, 20, 21, 26, 28, 29, y 30 del artículo 148. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado" (Véase, infra, nota 46).

Voto particular núm. 463 (enmienda in voce), de don Carlos OLLERO GOMEZ:

"Una ley orgánica fijará las competencias del Estado que por su propia naturaleza no puedan ser objeto de transferencia a las Comunidades Autónomas. Igualmente serán precisas leyes orgánicas para transferir cada una de las competencias que, a tenor de la ley prevista en el párrafo anterior, resultaran posibles. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros así como las formas de control que se reserve el Estado".

(Los textos de estos votos particulares se citan en el núm. 180, extraordinario de D.A., cit, pp. 628-629).

(42) D.S.S., núm. , cit, p. 2643.

(43) Ibidem, pp. 2643-2644.

(44) Ibidem, p. 2643.

(45) Ibíd., pp. 2644-2646.

(46) Al objeto de delimitar con precisión el contenido y alcance de este importante voto particular procede recordar las competencias que, de haberse aceptado, no podrían transferirse ni delegarse en las CCAA:

Art. 143 aprobado por el Pleno del Congreso:

"El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

1°. La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

2°. Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.

3°. Relaciones internacionales.

4°. Defensa y Fuerzas Armadas.

5°. Administración de Justicia.

.....

10°. Régimen aduanero y arancelario; comercio exterior.

11°. Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases generales de la ordenación del crédito, banca y seguros.

12°. Legislación sobre pesas y medidas, determinación de la hora oficial.

.....

14°. Hacienda General y Deuda del Estado.

.....

20°. Ferrocarriles y transportes terrestres que trancurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación.

21°. La concesión de aprovechamientos hidráulicos, cuando las aguas discurren fuera del territorio de una Comunidad Autónoma, y la autorización de instalaciones eléctricas, cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial.

.....

26°. Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión, y en general, de los demás medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas.

.....

28°. Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 25 de la Constitución a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia. (Nota. El artículo 25 establece el derecho a la educación y la libertad de enseñanza en términos similares al actual art. 27).

29°. Estadística para fines estatales.

30°. Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum.

(47) D.S.S., núm. , cit, p. 2644.

(48) Ibídem, p. 2645.

(49) Ibídem.

(50) Ibídem, pp. 2647-2648.

(51) Ibídem, p. 2647.

(52) Ibídem, p. 2648.

(53) Ibídem.

(54) Ibídem, p. 2645.

(55) Ibídem, pp. 2649-2650.

(56) Ibídem, p. 2649.

(57) Ibídem, p. 2650.

(58) Ibídem, p. 2647.

(59) Ibídem, pp. 2650-2651.

(60) Ibídem, p. 2650.

(61) Ibídem. p. 2651.

(62) El texto de estos votos particulares coincide con el recogido en la nota 41, debiendo advertirse que la alusión al art. 143 en la enmienda in voce defendida por el senador SANCHEZ AGESTA en la

Comisión, debe entenderse hecha al art. 148 en el voto particular a defender en el Pleno, pues ese cambio corresponde a la modificación en el número del artículo producida en el Dictamen de la Comisión Constitucional del Senado con respecto al texto aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados.

- (63) D.S.S., núm. 66, de 4 de octubre de 1978, pp. 3274 ss.
- (64) Ibidem, pp. 3275-3276.
- (65) Ibidem, p. 3275.
- (66) Ibidem, p. 3276.
- (67) Ibidem, pp. 3276-3277.
- (68) Ibidem, pp. 3277-3278.
- (69) Ibidem, p. 3277.
- (70) Ibidem.
- (71) Ibidem, p. 3278.
- (72) Ibidem.
- (73) Ibidem, pp. 3278-3279.
- (74) Ibidem, p. 3278.
- (75) "Las fuentes del Derecho en las Comunidades Autónomas", en La Constitución española y las fuentes..., op. cit, p. 173.
- (76) T. DE LA QUADRA SALCEDO, "La ley en la Constitución: Leyes Orgánicas", R.E.D.A., núm. 24, enero-marzo, 1980, p. 55.
- (77) Ibidem.
- (78) Ibidem, p. 56.
- (79) F. MODERNE-P. BON, Les autonomies régionales..., op. cit, p. 135; G. PECES-BARBA, La Constitución española..., op. cit, p.
- (80) E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit, p. 181. Frente a la relativamente abundante bibliografía que contempla el problema en el art. 150, 1, es curiosa la casi total falta de referencias precisas acerca del mismo tema en el art. 150, 2.
- (81) Véase, supra, pp. 969-970; y nuestro trabajo "Las leyes marco...", cit, pp. 132 ss.
- (82) Véase, supra, pp. 973-975; y nuestro trabajo "Las leyes marco...", cit,

pp. 135-136. En igual sentido J.L. RIVERO YSERN, en Comentarios al Estatuto de Andalucía, op. cit, p. 168; y M. BASSOLS COMA-J.M. SERRANO ALBERCA, "El artículo 149 de la Constitución en relación con el artículo 150. 2...", cit, p. 59; y L. TOLIVAR ALAS, El control del Estado..., op. cit, p. 208.

- (83) Informe, p. 23,
- (84) El texto de los Acuerdos dice, impropriadamente, "Estatutos elaborados por la vía del art. 143" (p. 19), lo que no es cierto pues el art. 143 se refiere al ejercicio de la iniciativa autonómica y no a la elaboración del E; sucede realmente cuando la autonomía se inicia por la vía del art. 143, el correspondiente E. de autonomía se elabora con arreglo al art. 146.
- (85) Que, según los Acuerdos, deben figurar en los E. (p. 19).
- (86) Acuerdos, p. 20. En contra de esta interpretación, G. TRUJILLO, quien acepta que nada impide la aplicación del art. 150.1 y 2 a las CCAA limitadas, pero considera que este texto está pensado para alguna o algunas CCAA plenas ("Federalismo y regionalismo...", cit, p. 24).
- (87) En el caso de las CCAA limitadas de naturaleza administrativa, véase lo expuesto con anterioridad a propósito del art. 150. 1, pp. y en nuestro trabajo "Las leyes marco...", cit, pp. 132-135.
- (88) Según la naturaleza de la materia, salvo que la ley a que se refiere el art. 150. 2 de la Constitución disponga lo contrario, pero sin que el Estado pueda transferir o delegar directamente sus competencias a las Diputaciones Provinciales, excepto el servicio de recaudación de tributos (art. 15 Proyecto L.O.A.P.A.). La idea procede de la Comisión de Expertos (Informe, pp. 67-68), y como ésta aclaraba viene a romper la prohibición tradicional de la subdelegación, en línea con la experiencia comparada (art. 7° D.P.R. 616/1977, de 24 de julio, en Italia) y constituye una manifestación más de la tendencia a que la actuación administrativa ordinaria de las CCAA se realice por las Diputaciones Provinciales (Informe, p. 67; y arts. 12 ss Proyecto L.O.A.P.A.).
- (89) Sobre el EC, J. SALAS, "Los poderes normativos...", cit, p. 27.
- (90) A ese carácter discrecional de la decisión de las Cortes se refieren J. DE ESTEBAN, El régimen constitucional español, op. cit, II, p. 384; G. PECES-BARBA, La Constitución española..., op. cit, p. 197; L. PRIETO, en G. PECES-BARBA, con la colaboración de, La Constitución española..., op. cit, p. 137; L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit, p. J. TOMAS VILLARROYA, "Las fuentes del Derecho en las Comunidades Autónomas", cit, p. 175; M. BASSOLS COMA-J.M. SERRANO ALBERCA, "El artículo 149 de la Constitución en relación con el art. 150.2...", cit, p. 59.
- (91) Facultad cuyo ejercicio supondría, para LEGUINA, una contrapartida

la transferencia o delegación producida por ley unilateral del Estado, y para "evitar una actitud contraria a una aplicación diligente y eficaz de la cláusula delegativa por parte del poder central" ("Las Comunidades Autónomas", cit, p. 790).

- (92) Aunque no aclara el órgano autonómico competente para hacer la solicitud, "si bien en virtud del art. 30. 1.º del Estatuto y por razón de analogía con el criterio expresamente adoptado en los otros Estatutos de autonomía, el ejercicio de esta facultad se ha de entender atribuido al Parlamento de Andalucía" (J.I. LOPEZ GONZALEZ, Comentarios al Estatuto de Andalucía, op.cit, p. 128).
- (93) Como señala C. MARTINEZ ESTERUELAS y otros, Estudios jurídicos..., op. cit., p. 167.
- (93) bis Sobre la inexistencia de efectos jurídicos de la iniciativa de las CCAA, M. BASSOLS COMA-J. M. SERRANO ALBERCA y, cit., p. 59; Y L. TOLLIVAR ALAS, El control del Estado..., op. cit., p. 208.
- (94) Véase, infra, "Posibles perturbaciones en el resultado normativo previsto" (pp.1046 ss).
- (95) Ibidem.
- (96) Acuerdos..., p. 18.
- (97) Ibidem, p. 20.
- (98) EAs, art. 13. 1 y 2. b; ECant, art. 24. 1 y 2, segundo.
- (99) L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit., p. 384. En igual sentido M. BASSOLS COMA-J. M. SERRANO ALBERCA, cit. p. 41 y M. MARTINEZ SOSPEDRA-L. AGUILO LUCIA, Lecciones..., op. cit., II, pp. 106.
- (100) Por todos, L. SANCHEZ AGESTA, para quien "no se puede por menos de manifestar recelo hacia esa cláusula ambigua y sin límite" (Sistema político..., op. cit., p. 372).
- (101) Debe advertirse que la Constitución se refiere a facultades "que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación". Ese carácter se predica, pues, de las facultades y no de la materia sobre la que aquellas recaen, como parecen confundir algunos autores. Así, E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit, pp. 183 ss; R. ENTRENA, Comentarios a la Constitución, op. cit. R. MARTIN VILLA, "La democracia y el Estado de las autonomías", en Decada, núm. 1, diciembre, 1980, p. 14.
- (102) Véase, supra, pp.1027 ss.
- (103) Véanse las propuestas realizadas en el sentido en el Senado, especialmente las de los senadores DIEZ-ALEGRIA, OLLERO y SANCHEZ AGESTA (pp. 8 ss.), y en general todo el debate parlamentario (supra, pp. 155).

- (104) Tesis defendida por algún parlamentario en el proceso constituyente. Véase la intervención del senador GONZALEZ SEARA, *supra*, p. 1029-1030.
- (105) Así consideran que el art. 150. 2 sólo posibilita la delegación de facultades administrativas o de gestión M. ALONSO OLEA, "El sistema normativo del Estado y de las Comunidades Autónomas", *Revista de Política Social*, núm. 121, 1979, p. 72, y en *Las fuentes del Derecho, en especial del Derecho del Trabajo...*, op. cit, pp. 149-155. O. ALZAGA, *La Constitución española...*, op. cit, p. 875; M. BASSOLS COMA-J. M. SERRANO ALBERCA, "El art. 149 de la Constitución en relación con el art. 150. 2...", cit, pp. 64-65 y 70; R. ENTRENA, *Comentarios a la Constitución*, op. cit, p. 1635; H. GOMEZ DE LAS ROCES, "El Tribunal Constitucional y las Comunidades Autónomas", cit, pp. 333-334; F. GONZALEZ NAVARRO, "Potestad legislativa del Estado...", cit, pp. 110 ss; A. GUAITA, "Dualidad de Estatutos autonómicos...", cit, p. 1206; y "Las regiones antes y después...", cit, p. 365; C. MARTINEZ ESTERUELAS y otros, *Estudios jurídicos...*, op. cit, pp. 51-53; M. MARTINEZ SOSPEDRA, *Aproximación al Derecho Constitucional español...*, op. cit, p. 105; R. MENDIZABAL, "El control de las disposiciones normativas...", op. cit, pp. 1450-1452 (este autor excluye expresamente de la transferencia o delegación las competencias judiciales; cit, p. 1452); V. MENDOZA OLIVAN, "Tipología...", cit, pp. 106-107; J. RAMALLO, "Incidencia de la Constitución española...", cit, p. 80; L. SANCHEZ AGESTA, *Sistema político...*, op. cit, p. 365; F. GARRIDO FALLA, "El desarrollo legislativo...", cit, pp. 15-26.

Otro nutrido grupo de autores consideran que el art. 150.2 permite transferir o delegar no sólo facultades administrativas, sino también facultades legislativas. Podemos citar entre ellos a E. ALVAREZ CONDE, *Las Comunidades Autónomas*, op. cit, p. 183; P. ELYZALDE, "Relación de normas civiles...", cit, p. 774; J. DE ESTEBAN, *El régimen constitucional español*, op. cit, II, p. 392; A. FERNANDEZ CUEVAS, "El sistema normativo de las Comunidades Autónomas...", cit, p. 810; J. LEGUINA VILLA, "Las Comunidades Autónomas", cit, pp. 787 ss; L. PRIETO, en G. PECES-BARBA, con la colaboración de, *La Constitución española...*, op. cit, p. 136; G. PECES-BARBA, *La Constitución española...*, op. cit, p. 201; T. QUADRA SALCEDO, "La ley en la Constitución...", cit, pp. 52-61; J. SALAS, "Los poderes normativos...", cit, p. 27; J. TOMAS VILLARROYA, "Las fuentes...", cit, p. 176; L. VANDELLI, *L'ordinamento...*, op. cit, pp. 325 ss.; M. MARTINEZ SOSPEDRA-L. AGUILÓ LUCIA, *Lecciones...*, op. cit, II, pp. 106-107; J.M. QUINTANA, *Las autonomías y el título VIII de la Constitución*, op. cit, p. 108; L. TOLIVAR ALAS, *El control del Estado...*, op. cit, p. 220.

No faltan autores que no se pronuncian claramente; así, A. EMBID IRUJO, "Algunas reflexiones...", cit, p. 314; F. MODERNE-P. BON, *Las autonomías regionales...*, op. cit, 134 ss; O.J. TORNE JIMENEZ, "Evolución normativa...", cit, p. 444. Igualmente, S. MUÑOZ MACHADO, *Las potestades legislativas...*, op. cit, aunque parece decantarse por la descentralización administrativa cuando excluye de las transferencias todas las competencias sobre determinadas materias (p. 41); últimamente se inclina por la primera de las posiciones

(Derecho Público..., op. cit, I, p. 466).

- (106) MARTINEZ SOSPEDRA le califica de "administración indirecta" (Aproximación al Derecho Constitucional español..., op. cit, p. 106).
- (107) R. ENTRENA, Comentarios a la Constitución, op. cit, p. 1635; L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit, pp. 356-365; M. BASOLS COMA-J. M. SERRANO ALBERCA, "El artículo 149 de la Constitución en relación con el art. 150.2 ...", cit, p. 65.
- (108) Así en C. MARTINEZ ESTERUELAS y otros, Estudios jurídicos..., op. cit, p. 52, para quienes las materias se identifican con las competencias generales y no con las "facultades", siendo éstas (las que ostenten el Estado sobre una determinada materia) las únicas que pueden transferirse o delegarse, cuando las materias y las competencias siendo estatales, y pasando sólo al ámbito autonómico las facultades o funciones; lo que, a su juicio, se confirma por el hecho de que el artículo 150. 2 vincula explícitamente la expresión "susceptibles de transferencia o delegación" al plural "facultades" y no al singular "materia de titularidad estatal". En igual sentido M. ALONSO OLEA, "El sistema normativo...", cit, p. 72; R. ENTRENA, Comentarios..., op. cit, p. 1637; M. MARTINEZ SOSPEDRA, Aproximación al Derecho Constitucional español..., op. cit, p. 106; J. RAMALLO, "Incidencia de la Constitución española ...", cit, 80.
- (109) C. MARTINEZ ESTERUELAS y otros, Estudios jurídicos..., op. cit, p. 52.
- (110) Aproximación al Derecho Constitucional español...., op. cit, p. 106.
- (111) C. MARTINEZ ESTERUELAS y otros, Estudios jurídicos..., op. cit, p. 53.
- (112) Este es, a juicio de T. QUADRA SALCEDO, el argumento más sólido de la tesis que comentamos ("La ley en la Constitución...", cit., p. 57). Se refieren a él expresamente R. MENDIZABAL ALLENDE, "El control de las disposiciones normativas...", cit., ; R. ENTRENA, Comentarios..., op. cit., pp. 1.365-1.366; M. MARTINEZ-SOSPEDRA, Aproximación al Derecho constitucional español..., op. cit., p. 106.
- (113) R. ENTRENA, Comentarios..., op. cit., p. 1.635.
- (114) A. FERNANDEZ CUEVAS, "El sistema normativo de las Comunidades Autónomas...", cit., p. 810; J. SALAS, "Los poderes normativos...", cit., p. 27.
- (115) J. SALAS, "Los poderes normativos...", cit., p. 27.
- (116) Tesis apuntada por R. MAIZ SUAREZ, "El poder legislativo...", cit., p. 43, y L. VANDELLI, L'ordinamento..., op. cit., p. 327.
- (117) Esta es la opinión de T. QUADRA SALCEDO, "La ley en la Constitución..", cit., p. 58.

- (118) En su obra *Framenti per un Dizionario Giuridico*. T. QUADRA SALCEDO, "La ley en la Constitución...", cit., p. 56.
- (119) El concepto es de A. BLASCO ("Sobre el concepto de competencias exclusivas", cit., p. 312) y coincide con el apuntado por T. QUADRA SALCEDO ("La ley en la Constitución...", cit., p. 56).
- (120) A. BLASCO, "Sobre el concepto de competencias exclusivas", cit., p. 312, y T. QUADRA SALCEDO, "La ley en la Constitución..." cit., p. 56.
- (121) T. QUADRA SALCEDO, "La ley en la Constitución...", cit., p. 56.
- (122) Igual opinión sostiene L. VANDELLI, *L'ordinamento...*, op. cit., p. 326. T. QUADRA SALCEDO, "La ley en la Constitución...", cit., p. 56. El subrayado es nuestro.
- (123) Difusamente desde el principio de elaboración parlamentaria y de forma expresa desde el Dictamen aprobado por la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso (art. 147. b/144. 2).
- (124) T. QUADRA SALCEDO, "La ley en la Constitución...", cit., p. 57.
- (125) Ibídem.
- (126) Esta es también la opinión de J. LEGUINA VILLA, "Las Comunidades Autónomas", cit., p. 794; G. PECES-BARBA, *La Constitución española...*, op. cit., p. 201; L. PRIETO, en G. PECES-BARBA, con la colaboración de, *La Constitución española...*, op. cit., p. 136.
- (127) T. QUADRA SALCEDO, "La ley en la Constitución...", cit., p. 56.
- (128) J. SALAS, "Los poderes normativos...", cit., p. 27. En igual sentido, L. PRIETO, en G. PECES-BARBA, con la colaboración de, *La Constitución española...*, op. cit., p. 135.
- (129) Transfiriendo o delegando facultades, apunta L. PRIETO, del Estado y no de la Administración del Estado (en G. PECES-BARBA, con la colaboración de, *La Constitución española...*, op. cit., p. 136).
- (130) T. QUADRA SALCEDO, "La ley en la Constitución...", cit., p. 56.
- (131) Y ciertamente, la intención política de las constituyentes dista mucho de ser nítida, pues no sabemos cuál era el límite o la finalidad última de esa alteración del sistema ordinario de distribución de competencias. Como ha señalado T. QUADRA SALCEDO ("La ley en la Constitución...", cit. pp. 53-56), el art. 150. 2 podría tener el sentido de una "apertura de la Constitución", en cuanto apertura del art. 149. 1 y permitiendo una "reintegración foral", como proponía la enmienda del P.N.V., completada con una disposición adicional que no prosperó en el Congreso; introducida en el dictamen de la Comisión de Constitución del Senado (disp. adicional primera), fue finalmente rechazada en el Pleno de esta Cámara. Dicha disposición, a estos efectos, decía:

"La Constitución reconoce y garantiza los derechos históricos de los territorios forales, cuya reintegración y actualización se llevará a cabo de acuerdo entre las instituciones representativas de dichos territorios y el Gobierno...

El Estatuto de autonomía que se elabore para la incorporación de los derechos históricos al ordenamiento jurídico será sometido a referéndum de los territorios afectados y al voto de ratificación de las Cortes Generales, y, en caso de ser ulteriormente aprobado, será promulgado como ley... Su modificación se acomodará a este mismo procedimiento".

Evidentemente, esa reintegración, actualizada por vía de pacto, afectaría a competencias exclusivas del Estado, de las mencionadas en el art. 149. 1, por lo que exigiría la utilización del art. 150. 2, si bien con muy escasa intervención de las Cortes, al menos en la iniciativa del proceso. En la actual redacción se ha restringido esta posibilidad, pero en modo alguno se ha eliminado. Recordemos que la Constitución establece en su disposición adicional primera que:

"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".

(Véase, el comentario de esta disposición adicional en José María GIL ROBLES, La aventura de las autonomías, op. cit., pp. 71 ss.).

Y el EV declara en su disposición adicional que:

"La aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente Estatuto no implica renuncia del pueblo vasco a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia, que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establezca el ordenamiento jurídico".

A la vista de la Constitución y de esta cláusula estatutaria, de dudosa constitucionalidad, no es difícil imaginar las potencialidades, en ese sentido, del art. 150. 2; en su virtud, podrían transferirse en plenitud a la CA muchas de las competencias estatales enumeradas en el art. 140. 1, siempre que esas competencias correspondan a "derechos históricos" de la CA (cuyo contenido puede consultarse, en una clara síntesis, en José María GIL ROBLES, La aventura de las autonomías, op. cit., pp. 72-76), sin más límite que la prudencia o la ideología de los parlamentarios, a menudo presumiblemente influidos por las presiones de la propia CA. Los escrúpulos de algunos diputados y senadores sobre el peligro que una tal operación supone para la unidad misma del Estado no carecen de justificación. Sin embargo, como sabemos, parlamentarios de U.C.D., que aceptaron la en-

mienda vasca, redujeron su alcance al de una mera transferencia o delegación de servicios administrativos. A la vista de tan dispares formulaciones e interpretaciones, parece necesaria una interpretación lógico-jurídica de todo el texto constitucional, en aras a la racionalidad de su aplicación, despreocupándonos, en alguna medida, de las oscuras intenciones de sus redactores.

- (132) Véase, supra, pp 1048; y notas, 4 y 5.
- (133) La Constitución italiana, en su art. 117, último establece que "Las leyes de la República podrán atribuirse a la Región el poder de emanar normas para su actuación". Por su parte, la Ley de Bonn señala, en su art. 71, que "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 autorice expresamente para ello".
- (134) A estas facultades limita el art. 150. 2 J. I. LOPEZ GONZALEZ, en Comentarios al Estatuto de Andalucía, op. cit., p. 129. M. BASSOLS COMO-J. M. SERRANO ALBERCA circunscriben el alcance de las facultades administrativas delegables a las facultades de gestión administrativa, y, en su caso, la potestad reglamentaria circunscrita al régimen anterior de los servicios delegados ("El artículo 149 de la Constitución en relación con el art. 150. 2...", cit., pp. 65-66).
- (135) Los Estatutos han sustituido el término "facultades" que utiliza la Constitución por el de "competencias".
- (136) EV, art. 20. 1 y 4; EC, art. 9. 34 y art. 11. 11; EG, arts. 27. 32, y 29. 5; EA, arts. 13. 35; 15. 1. 8º; y 17. 12. El EA establece una precisión, ausente en los otros tres, al referirse a la posibilidad de transferir el desarrollo legislativo y la ejecución de leyes estatales (art. 15. 1. 8º).
- (137) EAs y ECant.
- (138) Acuerdos..., p. 20.
- (139) Como el ECant (art. 25. 2. segundo).
- (140) Informe..., p. 21
- (141) Ibidem, p. 54.
- (142) Ibidem.
- (143) Ibidem, pp. 54-55.
- (144) Acuerdos..., p. 20.
- (145) Ibidem, p. 20, segundo punto, último.
- (145) bis Una crítica en S. MUÑOZ MACHADO, Derecho Público..., op. cit., I, p. 465.

- (146) J. A. ALONSO DE ANTONIO, "Las leyes marco...", cit. pp. 138 ss; y supra, pp. 916 ss.
- (147) Como advierten F. MODERNE-P. BON, Les autonomies régionales..., op. cit., p. 130; o S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit., p. 42.
- (148) J. DE ESTEBAN afirma que las materias sobre las que pueden transferirse o delegarse facultades son las mismas que en el art. 150. 1, es decir, aquellas no vinculadas a la unidad y soberanía del Estado. (En J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit., II, p. 392).

En términos parecidos a los que se exponen en el presente trabajo aunque matizados por el distinto alcance que se otorga a las facultades susceptibles de transferirse o delegarse, M. BASSOLS COMA u J. M. SERRANO ALBERCA nos ofrecen una cuidada disección del ámbito material del art. 150. 2. Tras analizar los criterios para concretar las materias no susceptibles de delegación por su naturaleza ("El artículo 149 de la Constitución en relación con el artículo 150. 2...", cit., pp. 60-63), concluyen que el art. 150. 2 permite la delegación de parte de las facultades de naturaleza ejecutiva sobre las siguientes materias:

- Las no mencionadas en el artículo 149, cuya ejecución no esté expresamente limitada a las CCAA.
- Las consideradas como concurrentes cuando las facultades ejecutivas sean asumibles por las CCAA, cuando no lo hayan sido.
- Las consideradas como de competencia exclusiva no absoluta del Estado, y algunos supuestos específicos de la absoluta, siempre que no se trate de materias intrínsecamente relacionadas con la soberanía (Ibidem, pp. 63; 66 y 71).

Pueden también consultarse las consideraciones, entre otros, de M. MARTINEZ SOSPEDRA-L. AGUILO LUCIA, Lecciones..., op. cit., II, p. 106; S. MUÑOZ MACHADO, Derecho Público..., op. cit., I, pp. 467-468; J. M. QUINTANA, Las autonomías y el título VIII de la Constitución, op. cit., pp. 108, ss.; L. TOLIVAR ALAS, El control del Estado..., op. cit., p. 210; J. M. VILASECA MARCET, "El techo de las autonomías", en El Correo Catalán, 15-marzo-1.979. Todos estos autores, con matices propios, se sitúan en la línea que venimos manteniendo, poniendo especial énfasis en señalar a la soberanía del Estado como límite infranqueable a las transferencias o delegaciones de competencias estatales.

- (149) J. A. ALONSO DE ANTONIO, "Las leyes marco...", cit., p. 138; y supra, a propósito del 150. 1.
- (150) Así, en el art. 149. 1: 2º, 3º, 4º, 5º, 10º, 11º, 14º, 16º, 20º, 21º, 24º, 26º, 31º y 32º.

- (151) Enmienda in voce presentada en la Comisión de Constitución del Senado al entonces apartado 2 del art. 144. Véase su texto, supra, p. 1096. Su criterio es compartido por E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit., p. 184; J. LEGUINA VILLA, "Las Comunidades Autónomas", cit., p. 787; F. MODERNE-P. BON, Les autonomies regionales..., op. cit., p. 136.
- (152) De hecho estas competencias han sido asumidas en los Estatutos. Véase, v. g., art. 20. 3 EV.
- (153) En igual sentido, A. GUAITA, "Dualidad...", cit., p. 1.208. C. MARTINEZ ESTERUELAS y otros vinculan esos límites a las "misiones indeclinablemente estatales" (Estudios jurídicos..., op. cit., p. 51), entre las que destacan las competencias económicas, necesarias para afrontar toda la problemática económica y social (citando a autores como JELLINEK, Teoría General del Estado, Buenos Aires, 1.957, pp. 171 ss; FORSTHOFF, El Estado de la sociedad postindustrial, Madrid, 1975; o M. GARCIA PELAYO, Las transformaciones del Estado contemporáneo, Madrid, 1977) relaciones exteriores; Administración de Justicia; Defensa y Fuerzas Armadas; y todos los temas que se refiere a aspectos exteriores de la vida nacional y de la soberanía del Estado, como la soberanía financiera y la autoridad monetaria nacional) (op. cit., pp. 51-52); J. DE ESTEBAN admite la transferencia y delegación cuando no quebrante la soberanía nacional (J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit., II, p. 385). G. PECES-BARBA habla de facultades que no son esenciales a la soberanía y por consiguiente inescindibles del poder estatal (La Constitución española..., op. cit., p. 197) y, análogamente, J. LEGUINA excluye las facultades que pueden comprometer la soberanía y unidad del Estado ("Las Comunidades Autónomas", cit., p. 787). También R. MARTIN VILLA estima que el Estado no puede transferir o delegar facultades imprescindibles para satisfacer exigencias de la realidad nacional; de acuerdo con la experiencia histórica y el Derecho Comparado, el Estado debería -dice- tener competencia en orden a: unidad territorial y política de la nación española; protección de su bandera; asegurar la unidad y vigencia del "status" de ciudadano español; hacer posible la presencia exterior de España como única capacidad de decisión, defensa y Fuerzas Armadas; conservar la unidad de mercado, que implica el debido funcionamiento del espacio económico español; otorgar la imprescindible seguridad pública a todos los españoles; y mantener una base común en materia de educación y lengua, que posibilite la comunicación de los españoles; dotar de una similitud adecuada a los distintos servicios, que se traduzca en una justa homogeneidad en niveles de bienestar; garantizar la igualdad de trato fiscal sin privilegios y sin diferencias en la distribución de los recursos; y conservar la personalidad cultural de la nación, permitiendo que siga viva la histórica entidad cultural de España ("La democracia y el Estado de las autonomías", cit., p. 14). Por eso, concluye, es clara la necesidad actual de "vertebrar el campo de competencias propias e intocables del Estado" (cit., p. 14).

S. MUÑOZ MACHADO habla de competencias que afectan al Estado como conjunto, citando nacionalidad, relaciones internacionales o defensa (*Las potestades legislativas...*, op. cit, p. 41); R. ENTRENA se refiere como transferibles o delegables las materias no vinculadas a la soberanía, citando las mismas que la repetida enmienda del profesor SANCHEZ AGESTA (*Comentarios...*, op. cit, p. 1677). Estas son también las materias "lógicamente intransferibles" para EMBID IRUJO ("Algunas reflexiones ...", cit, p. 314) y T. QUADRA SALCEDO ("La ley en la Constitución...", cit, p. 61), en cuanto no pueden transferirse sin cuestionar la esencia misma del Estado. Para M. CLAVERO AREVALO no pueden transferirse nunca a las regiones competencias sobre materias que afecten a la soberanía o a la política económica, y las que suponen mejor gestión en manos del Estado (*La España de las autonomías*, op. cit, p. 45).

De parecida forma, aunque en términos quizá no estrictamente ajustados a la Constitución se expresan en L. PRIETO (en G. PECES-BARBA, con la colaboración de, *La Constitución española...*, op. cit, p. 137), y J. SALAS ("Los poderes normativos...", cit, p. 27), al señalar como materias que excluyen o deben excluir la aplicación del art. 150. 2 las que tradicionalmente en el Estado federal se atribuyen a la Federación. En parecido sentido, L. VANDELLI, *L'ordinamento...*, op. cit, p. 328.

- (154) Creemos, con T. QUADRA SALCEDO ("La ley en la Constitución...", cit, p. 61), que ese límite afecta, en general, al plano legislativo, pero que cabría en aspectos de pura gestión.
- (155) Art. 149.1: 13°, 16°, 17°, 18°, 23°, 25°, 27° y 30°.
- (156) Art. 149.1: 6°, 7°, 8°, 9°, 10°, 12°, 16°.
- (157) El TC ha delimitado ya el concepto de "ejecución" frente al de "legislación"; así, en su Sentencia núm. 18/1982, de 4 de mayo, resolutoria del conflicto positivo de competencias núms. 220 y 230 de 1981 (B.O.E. núm. 118, 18 de mayo de 1981) ha declarado que el concepto constitucional de "legislación" incluye tanto las leyes en sentido formal como los reglamentos ejecutivos o de desarrollo de tales leyes. Por el contrario, la "ejecución" puede incluir, junto a la pura gestión, los reglamentos organizativos. Es decir "en aquellas materias cuya legislación corresponde al Estado y la ejecución a la Comunidad Autónoma, se admite la facultad de aquél a dictar reglamentos de desarrollo legislativo vinculantes para la Comunidad Autónoma, y, sin embargo, no se cierra totalmente el camino a la potestad reglamentaria de ésta" (Fund. jurídico 5).

No se entiende, por todo ello, la tesis de V. MENDOZA OLIVAN de que pueden transferirse o delegarse facultades en relación a materias que no son exclusiva competencia estatal, como en el caso de los números 7 y 17 del apartado 1 del art. 149, en los que se habla de facultades de ejecución ("Tipología...", cit., p. 107). Igualmente, M. ALONS O OLEA, "El sistema normativo...", cit., p. 72. En parecido sentido, aunque más amplio T. QUADRA SALCEDO entiende que

no son transferibles a nivel de legislación, sin perjuicio de otros niveles a determinar caso por caso, las materias indicadas en todos los apartados del art. 149. 1, con excepción de las cláusulas "sin perjuicio" de los apartados 18, 19 y 23 ("La ley en la Constitución...", cit., p. 64). Aún más restrictivamente, y, como dice PRIETO, sin apoyo constitucional, la tesis de GONZALEZ SEARA excluyendo todas las materias del art. 149. 1, en cuando competencia exclusiva del Estado (D.S.S., núm. 54, 13 de septiembre de 1.978).

- (158) E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit., p. 183; y J. DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit., II, p. 392, aplican los mismos criterios que en el art. 150. 1.
- (159) Como señala L. VANDELLI, L'ordinamento..., op. cit., p. 328.
- (160) Creemos que en apoyo de esta tesis puede citarse el criterio de L. PRIETO, según el cual el objeto de las leyes de transferencia o delegación pueden ser materias de competencia exclusiva del Estado, pues -en su opinión- de otro modo carecería de sentido la institución, su redacción no excluye ninguna de esas materias y lo abona la ubicación sistemática del Art. 150. 1 (en G. PECES-BARBA, con la colaboración de, La Constitución española..., op. cit., p. 137. En contra, T. QUADRA SANCEDO, "La ley en la Constitución...", cit., p. 61.
- (161) L. PRIETO, en G. PECES-BARBA, con la colaboración de, La Constitución española..., op. cit., p. 137; T. QUADRA SALCEDO, "La ley en la Constitución...", cit., p. 41.
- (162) A estas competencias limita E. GARCIA DE ENTERRIA, "El techo constitucional...", cit, 7 de marzo de 1979, p. 17.
- (163) De algún modo, R.MENDIZABAL ALLENDE, "El control de las disposiciones normativas...", cit, p. 1451.
- (164) A. EMBID IRUJO limita a estas competencias la posibilidad de transferencia o delegación, pues al ser materias de competencia estatal por no haber sido asumidas por las CCAA en sus E., pero no por haber sido atribuidas directamente al Estado en el art. 149, debe entenderse que "por su naturaleza" no estaban atribuidas constitucionalmente al Estado ("Algunas reflexiones..." cit, p. 314). En línea similar parece encontrarse S. MUÑOZ MACHADO cuando excluye de la transferencia o delegación las competencias que afecten al Estado como conjunto o las que la Constitución asigna específicamente al Estado como de su competencia exclusiva (art. 149. 1), salvo que permita la ejecución o gestión por las C.A. (art. 149.1, 18°, 19°, 27°, 28°, 29°) (Las potestades legislativas..., op. cit, p. 41).

En general se inclinan por las materias o competencias residuales como objeto ordinario de transferencia o delegación M. CLAVERO AREVALO, La España de las autonomías, op. cit, p. 15; E. GARCIA DE ENTERRIA, "El techo constitucional...", cit; J. LEGUINA VI-LLA, "Las Comunidades Autónomas", cit, p. 787. Por lo demás, debe

recordarse que éste era el planteamiento expresamente recogido en la Constitución española de 1931 (art. 18) y el aceptado hoy por el EA (art. 21).

- (165) G. PECES-BARBA, *La Constitución española...*, op. cit, p. 197.
- (166) *Informe...*, p. 23
- (167) J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, *El régimen constitucional español*, op. cit, II, p. 392. Una crítica sobre el alcance de esta función en M. BASSOLS COMA-J.M. SERRANO ALBERCA, "El artículo 149 de la Constitución en relación con el artículo 150.2...", cit, pp. 68 y 71.
- (168) L. PRIETO es de la misma opinión cuando afirma que el art. 150.2 tiene la "finalidad de ir transfiriendo paulatinamente a las Comunidades facultades sobre materias no contempladas en los Estatutos, a medida y con el ritmo que aconsejen las circunstancias" (em G. PECES-BARBA, con la colaboración de, *La Constitución española...*, op. cit, p. 138). En igual sentido, S. MUÑOZ MACHADO, "Las competencias en materia económica...", cit, p. 362; y M. BASSOLS COMA-J.M. SERRANO ALBERCA, "El artículo 149 de la Constitución en relación con el artículo 150. 2...", cit, p. 67.
- (169) En ese sentido se pronunció el entonces Ministro de Administración Territorial R. MARTIN VILLA, para quien la nueva organización autonómica del Estado supone la transformación del Estado de "gestor por autonomasia" en "eminentemente legislador, cuya doble misión esencial se resuelve en la formación de la norma, por una parte, y en el control de los entes territoriales, por otra" ("La democracia y el Estado de las autonomías", cit, p. 14).
- (170) S. MUÑOZ MACHADO, "Las competencias en materia económica...", cit, p. 362.
- (170) "El artículo 149 de la Constitución en relación con el artículo 150. 2...", cit, pp. 68 y 71.
- (170) M. BASSOLS COMA, "Las relaciones entre la Administración periférica del Estado...", cit, pp. 69-70.
- (171) E. ALVAREZ CONDE, *Las Comunidades Autónomas*, op. cit, p. 184.
- (172) Como dice MENDIZABAL el "criterio" de decisión será "el sustrato político y sociológico de la Nación en el momento en que la Constitución se aplique" ("El control de las disposiciones normativas...", cit, p. 1451); o como señala ALVAREZ CONDE, se trata de una postura condicionada por la propia concepción del Estado y de su papel futuro (*Las Comunidades Autónomas*, op. cit, p. 184). No es necesario ningún comentario. Fácilmente se advierte que el "límite infranqueable" que antes señalábamos es un criterio (o un deseo) racional, pero la Constitución no ofrece demasiadas garantías de que se respete. Por eso, ha podido decir LOPEZ RODO que "son prácticamente ilimitadas

las competencias susceptibles de transferencia o delegación en favor de las Comunidades Autónomas" (*Las autonomías, encrucijada...*, op. cit, p. 101). Todo ello ha sido calificado por ALVAREZ CONDE de "aberración" (*Las Comunidades Autónomas*, op. cit, p. 184). Deben, finalmente recordarse los intentos de paliar, de alguna manera, esta peligrosa imprecisión constitucional; así, la opinión de MARTIN VILLA, quien, siguiendo la propuesta del profesor OLLERO en el Senado, entiende que, con carácter prioritario, las Cortes deben definir las materias intransferibles e indelegables ("La democracia y el estado de las Autonomías", cit, p. 16).

- (173) G. PECES-BARBA hace notar la importancia que puede tener la actuación del TC para la fijación del alcance de los términos "por su propia naturaleza" (*La Constitución española...*, op. cit, p. 197). En igual sentido J. LEGUINA VILLA, "Las Comunidades Autónomas", cit, p. 787; y F. MODERNE-P. BON, *Les autonomies régionales...*, op. cit, p. 136. Pero L. VANDELLI duda sobre la medida en que el TC se considerará habilitado para apreciar la discrecionalidad de la decisión parlamentaria (*L'ordinamento...*, op. cit, p. 328).
- (173) Véase M. BASSOLS COMA-J.M. SERRANO ALBERCA, "El artículo 149 de la Const. en relación con el artículo 150. 2...", cit, p. 59.
- (174) A esta distinción apunta ALVAREZ CONDE cuando diferencia entre materias intransferibles e indelegables; materias intransferibles, pero delegables; indelegables, pero transferibles; transferibles y delegables (*Las Comunidades Autónomas*, op. cit, p. 184). Pero luego no aclara qué diferencia la transferencia de la delegación.
- (175) H. GOMEZ DE LAS ROCES, "El Tribunal Constitucional y las Comunidades Autónomas", cit, p. 297.
- (176) A. FERNANDEZ CUEVAS, "El sistema normativo de las Comunidades Autónomas...", cit, p. 810.
- (177) F. GONZALEZ NAVARRO, "Potestad legislativa del Estado...", cit, p. 111.
- (178) *Ibidem*, p. 112.
- (179) *Ibidem*.
- (180) T. QUADRA SALCEDO, "La ley en la Constitución...", cit, p. 59.
- (181) *Ibidem*, p. 60.
- (182) *Ibidem*.
- (183) *Ibidem*.
- (184) *Ibidem*.
- (185) J. LEGUINA VILLA, "Las Comunidades Autónomas", cit, p. 786.

- (186) L. PRIETO, en G. PECES-BARBA, con la colaboración de, La Constitución española..., op. cit, p. 108. En igual sentido, M. MARTINEZ SOSPEDRA-L. AGUILO LUCIA, Lecciones..., op. cit, II, pp. 106-107.
- (187) F. MODERNE-P. BON, Les autonomies régionales..., op. cit, p. 135.
- (188) Ibidem.
- (189) Ibidem, p. 316.
- (190) H. GOMEZ DE LAS ROCES, "El Tribunal Constitucional y las Comunidades Autónomas", cit, pp. 333-334.
- (191) Ibidem, p. 334.
- (191) Derecho Público..., op. cit, I, p. 466.
- bis
- (192) En el mismo sentido, H. GOMEZ DE LAS ROCES, "El Tribunal Constitucional y las Comunidades Autónomas" cit, p. 336; M. BASSOLS COMA-J.M. SERRANO ALBERCA, cit, pp. 58 y 59.
- (193) En el mismo sentido, H. GOMEZ DE LAS ROCES, cit, p. 336, y J.L. FUERTES SUAREZ, "El proyecto de Ley Orgánica...", cit, p. 24.
- (194) La misma opinión expresa H. GOMEZ DE LAS ROCES, cit, p. 335, y J. DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit, II, p. 392.
- (195) H. GOMEZ DE LAS ROCES, cit, p. 336.
- (196) Ni el Informe ni los Acuerdos y la L.O.A.P.A. resuelven tajantemente el tema, aunque parece que no vinculan transferencia o delegación con la naturaleza de las facultades transferidas o delegadas (Informe, pp. 19 a 23, y 54 a 55; arts. 8º y 15 proyecto L.O. A.P.A.).
- (197) E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit, p. 182; O. ALZAGA, La Constitución española..., op. cit, p. 875; R. ENTRENA, Comentario..., op. cit, p. 1637; J. DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit, II, pp. 385 y 392; A. FERNANDEZ CUEVAS, "El sistema normativo de las Comunidades Autónomas...", cit, p. 810; J.L. FUERTES SUAREZ, "El proyecto de Ley Orgánica...", cit, p; E. GARCIA DE ENTERRIA, "El techo constitucional...", cit; J. LEGUINA VILLA, "Las Comunidades Autónomas", cit, p. 778; C. MARTINEZ ESTERUELAS y otros, Estudios jurídicos..., op. cit, p. 51; S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit, pp. 38 a 44; y "La interpretación estatutaria...", cit, p. 65; G. PECES-BARBA, La Constitución española..., op. cit, p. 197; F. MODERNE-P. BON, Les autonomies régionales..., op. cit, p. 135; L. PRIETO, en G. PECES-BARBA, con la colaboración de, La Constitución española..., op. cit, p. 137; T. QUADRA SALCEDO, "La ley en la Constitución...", cit, pp. 52-61;

L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit., pp. 385-386, y "La jerarquía normativa...", cit., p. 1906; J. TORNOS, "Las competencias de la Generalitat...", cit., p. 66; L. VANDELLI, L'ordinamento..., op. cit., p. 325; M. BASSOLS COMA-J.M. SERRANO ALBERCA, "El artículo 149 de la Constitución en relación con el artículo 150. 2...", cit., p. 71; M. MARTINEZ SOSPEDRA-L. AGUILO LUCIA, Lecciones..., op. cit., pp. 107-108; J.M. QUINTANA, Las autonomías y el Título VIII de la Constitución, op. cit., pp. 111-112.

La misma posición fue ya asumida en los debates constitucionales; v.g. el diputado de U.C.D. PEREZ-LORCA (D.S.C., núm. 116, 21 de julio de 1978, p. 4558). Asimismo se recoge en el Informe, pp. 18 ss; en los Acuerdos, p. 20; y en el proyecto de la L.O.A.P.A., art. 8°.

Sólo un autor (R. MENDIZABAL ALLENDE) adopta una postura más flexible, pues si en principio también niega que pueda hacerse la transferencia o delegación en el E., lo matiza admitiendo esa posibilidad siempre que "se salvaguarde en ellos (la) revocabilidad, es decir, la posibilidad de modificación o deregación de los preceptos correspondientes por ley estatal, o la de adaptación de dichos preceptos en caso necesario..." ("El control de las disposiciones normativas...", cit., p. 1451). Parece que una cláusula de esta naturaleza no sería posible en los E. del art. 151, que exigen un referéndum para cualquier reforma (art. 152. 12), por lo que el E. sería inconstitucional en ese punto; en los demás E. quizá sería posible; al amparo del art. 147. 3, pues tales E. podrían establecer ellos mismos en el procedimiento de su reforma esa cláusula de excepción referente a "materias conexas". No obstante, creemos que tal operación desvirtúa el significado del art. 150. 2 y no es conveniente su utilización. En un sentido similar de permitir la transferencia o delegación, con condiciones en el E. se ha manifestado últimamente L. TOLIVAR ALAS, El control del Estado..., op. cit., pp. 215-216. y M. ALONSO OLEA, Las fuentes del Derecho..., op. cit., p. 151.

- (198) S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit., p. 37.
- (199) Art. 20. 1 EV; arts. 9. 34, 11.11 y 28.1 EC; arts. 27. 32, 29. 5 y 36 EG; arts. 13. 35, 17, 12 y 21 EA.
- (200) Son de la misma opinión autores como J. LEGUINA VILLA, "Las Comunidades Autónomas", cit., p. 789; F. MODERNE-P. BON, Les autonomies regionales..., op. cit., p. 135; G. PECES-BARBA, La Constitución española..., op. cit., p. 197; y L. VANDELLI, L'ordinamento..., op. cit., p. 326.
- (201) En igual sentido, J. LEGUINA VILLA, "Las Comunidades Autónomas", cit. p. 779; S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit., p. 38.
- (202) S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit., p. 38.

- (203) Sobre el proceso de formación del Estatuto, véase, supra, parte general, título tercero, capítulo tercero, 2.
- (204) S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit., pp. 39-40.
- (205) Ibidem, p. 40.
- (206) Ibidem.
- (207) Ibidem; y F. MODERNE-P. BON, Les autonomies regionales..., op. cit., p. 135.
- (208) LOPEZ RODO entiende, por el contrario, que son irrevocables (Las autonomías, encrucijada..., op. cit., p. 86). Véase, infra, nota 23.
- (209) En igual sentido, R. ENTRENA, Comentarios..., op. cit., p. 1.637; J. LEGUINA VILLA, "Las Comunidades Autónomas", cit., p. 790; C. MARTINEZ ESTERUELAS y otros, Estudios jurídicos..., op. cit., p. 53; F. MODERNE-P. BON, Les autonomies regionales..., op. cit., p. 135; S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit., p. 40.
- (210) También mantienen esa opinión E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit., p. 182; O. ALZAGA, La Constitución española..., op. cit., p. 875; y C. OLLERO, D.S.S. núm. Implícitamente parece aceptarse por el resto de los autores. Por eso es criticable la técnica seguida hasta ahora por el legislador, cfr. S. MUÑOZ MACHADO, Derecho Público..., op. cit., I, p. 465 y nota 154 bis.
- (211) El hecho de que se trate de ley orgánica supone lógicamente incrementar el papel del Congreso en su aprobación, como hace notar E. ALVAREZ CONDE, a la vista del art. 81. 2 de la Constitución (Las Comunidades Autónomas, pp. cit., p. 81).
- (212) En igual sentido T. QUADRA SALCEDO, "La ley en la Constitución...", cit., pp. 57-58.
- (213) Ibidem, p. 53.
- (214) Ibidem, p. 59.
- (215) Ibidem.
- (216) Ibidem.
- (217) Ibidem.
- (218) Ibidem.
- (219) Según T. QUADRA SALCEDO, la ley orgánica puede efectuar una simple atribución competencial o, además, sentar unos principios o direc-

trices a seguir por las CCAA, y según que haga lo uno o lo otro serán distintos los efectos jurídicos ("La ley en la Constitución...", cit., p. 57).

- (220) Véase, *infra*, sobre el tema del control apartado D. En concreto, esta peculiaridad ha sido subrayada por L. SANCHEZ AGESTA, "La jerarquía normativa...", cit., p. 1.906.
- (221) Véanse las conclusiones a que llegamos en este problema a propósito de la legislación compartida prevista en los arts. 149. 1 y 150. 1; *supra*, pp. 987 ss.
- (222) *Supra*, pp. 988-989; y nuestro trabajo "Las leyes marco...", cit., pp. 148-149.
- (223) *Supra*, pp. 989-991; y nuestro trabajo "Las leyes marco...", cit., pp. 149-150.
- (224) En cuatro supuestos: inactividad en la ejecución de los tratados por los Länder (art. 16. 1. c); no dictar las leyes de desarrollo de la legislación de principios en el plazo que ésta señale (de 6 meses a un año) (art. 15. 6), o las competencias resolutorias en materia de energía eléctrica (art. 12. 3); o no proceder en el plazo de 6 meses cuando el acto de ejecución en materias de legislación federal puede afectar a varios Länder y les obliga a proceder de común acuerdo (art. 15. 7). En tales casos, la competencia del Land pasa a los órganos correspondientes de la Federación, transitoria o permanentemente. Sobre el tema, véase L. PAREJO, "Las competencias constitucionales económicas en Asturias", cit., pp. 232 ss.
- (225) J. LEGUINA VILLA, "Las Comunidades Autónomas", cit., p. 789; G. PECES-BARBA, *La Constitución española...*, op. cit., p. 197.
- (226) Con la excepción de LOPEZ RODO (*Las autonomías, encrucijada...*, op. cit., p. 86), toda la Doctrina española acepta la revocabilidad de las transferencias y delegaciones; así, J. DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, *El régimen constitucional español*, op. cit., II, p. 392; E. ALVAREZ CONDE, *Las Comunidades Autónomas*, op. cit., p. 183; R. ENTRENA, *Comentarios...*, op. cit., p. 1.656; H. GOMEZ DE LAS ROCES, "El Tribunal Constitucional y las Comunidades Autónomas", cit. pp. 333-336; F. GONZALEZ NAVARRO, "Potestad legislativa del Estado...", cit., p. 1.610; C. MARTINEZ ESTERUELAS y otros, *Estudios jurídicos...*, op. cit., p. 53; R. MENDIZABAL ALLENDE, "El control de las disposiciones normativas...", cit., p. 1.451; F. MODERNE-P. BON, *Las autonomías regionales...*, op. cit., p. 135; S. MUÑOZ MACHADO, *Las potestades legislativas...*, op. cit., p. ; L. PRIETO, en G. PECES-BARBA, con la colaboración de, *La Constitución española...*, op. cit., p. 137.
- (227) Véase, *supra*, pp. 1037 ss.
- (228) Igual opinión en L. PRIETO, en G. PECES-BARBA, con la colaboración de *La Constitución española...*, op. cit., p. 137; y T. QUADRA SALCE-

DO, "La ley en la Constitución...", cit., p. 60. Véase, infra, sobre vigencia territorial de las normas autonómicas, pp. 418-55.

- (229) Entre ellas, la exigencia de mayoría absoluta del Congreso en una votación final sobre el conjunto del proyecto (art. 81. 2) y la posibilidad de someterlas a un recurso de inconstitucionalidad previo a su promulgación (art. 79 L.O.T.C.).
- (230) No puede considerarse como tal la posible petición por la CA, pues en realidad en una manifestación de la iniciativa legislativa que le reconoce la Constitución (art. 87. 2).
- (230) B.O.E., núm. 100, 25 de abril de 1.980.
- (230) bis
(230) ter En general, véase L. TOLIVAR ALAS, El control del Estado..., op. cit. pp. 217-229.
- (231) En igual sentido, T. QUADRA SALCEDO, "La ley en la Constitución...", cit., pp. 57-58.
- (232) Ibídem, p. 58.
- (233) Ibídem.
- (234) Véase, supra, pp. 877-88 y 994-99.
- (234) bis
(234) ter L. TOLIVAR ALAS, El control del Estado..., op. cit., p. 219.
- (235) L. TOLIVAR ALAS, El control del Estado..., op. cit., pp. 220. La intervención del TC puede ser decisiva y no sólo para resolver el recurso concreto que se haya planteado, pues -como recuerda atinadamente PECES-BARBA- "si hay discrepancia entre quienes están legitimados para interponer un recurso de inconstitucionalidad sobre el alcance de los términos 'por su propia naturaleza', que limitan las transferencias o delegaciones... corresponderá al TC fijar su sentido, al interpretar la Constitución" (La Constitución española..., op. cit., p. 197). A esa función de aclarar el alcance y significado de los términos constitucionales se ha referido L. SANCHEZ AGESTA, "Las primeras sentencias del Tribunal Constitucional", RDPub, núm. 83, abril-junio, 1.981, p. 370.
- (235) bis Véase, L. TOLIVAR ALAS, El control del Estado..., op. cit., pp. 221-226.
- (236) L. SANCHEZ AGESTA señala esta previsión como una de las especialidades de estas leyes de transferencia o delegación ("La jerarquía normativa...", cit., p. 1.906). La existencia de ese control adicional es justificada por J. L. FUERTES SUAREZ, "El proyecto de Ley Orgánica...", cit., p. 24.

- (237) Pues, como señala A. GUAITA, sólo se atribuye genéricamente al Estado (Cortes, Gobierno, Ministerios, etc.) ("Dualidad...", cit. p. 1.208). Véase también J. DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit., p. 406.
- (237) bis "El artículo 149 de la Constitución en relación con el artículo 150. 2...", cit. p. 60.
- (238) Análogamente, J. LEGUINA VILLA, "Las Comunidades Autónomas", cit., p. 794; R. MENDIZABAL ALLENDE, "El control de las disposiciones normativas...", cit., p. 1.454; G. PECES BARBA, La Constitución española..., op. cit., p. 201.
- (239) Aunque no por el Gobierno, como afirmó el diputado MEILAN para justificar el control gubernamental (D.S.C. núm. 91, 16 de junio de 1.978).
- (240) J. DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español..., op. cit., II, p. 406.
- (241) Esta opinión es compartida por M. GERPE, "Las Comunidades Autónomas...", cit., p. 326; J. LEGUINA VILLA, "Las Comunidades Autónomas", cit., p. 794; R. MENDIZABAL ALLENDE, "El control de las disposiciones normativas...", cit., p. 1.454; L. PRIETO, en G. PECES-BARBA, con la colaboración de, La Constitución española..., op. cit., p. 136; G. PECES-BARBA, La Constitución española..., op. cit., p. 201; T. QUADRA SALCEDO, "La ley en la Constitución...", cit., p. 57; L. VANDELLI, L'ordinamento..., op. cit., p. 372.
- En contra R. ENTRENA, Comentarios..., op. cit., p. 1.636. Este autor parte de que sólo pueden ser transferidas o delegadas funciones ejecutivas, por lo que el control del Gobierno sólo puede afectar a estas funciones, aunque recae tanto sobre delegaciones como sobre transferencias, entendiéndose que esta forma de control se introduce cuando sólo se hablaba en el precepto correspondiente de "funciones delegadas", por lo que cuando el art. 153. b) establece el control del Gobierno sobre el ejercicio de las funciones delegadas, silenciando las transferencias, no lo hace para diversificar el régimen jurídico de unas y otras, sino por una falta de adaptación del precepto a la nueva redacción del art. 150. 2 (Comentarios..., op. cit., p. 1.656).
- Otra opinión divergente de la mayoritaria es la defendida por J. SALAS, para quien el control del Gobierno podría ejercerse incluso sobre la transferencia de potestades legislativas ("Los poderes normativos...", cit., p. 53).
- (242) E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit., p. 195.
- (243) J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit., II, p. 406.
- (244) E. ARGULLOL, "Los límites...", cit., p. 251. La naturaleza de control político es defendida por autores como G. CAMILLERY-C. GALLIAY, "Le Statut d'Autonomie...", cit., p. 1.046; J. DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBAN-

-L. LOPEZ GUERRA, *El régimen constitucional español*, op. cit., II, p. 406; M. MARTINEZ SOSPEDRA, *Aproximación al Derecho Constitucional español...*, op. cit., p. 96; L. VANDELLI, *L'ordinamento...*, op. cit., p. 372; L. TOLIVAR ALAS, *El control del Estado...*, op. cit., pp. 226-229.

- (245) M. MARTINEZ SOSPEDRA, *Aproximación al Derecho Constitucional español...*, op. cit., p. 96.
- (246) G. CAMILLERY-C. GALIAY, "Le Statut d'Autonomie...", cit., p. 1.046.
- (247) A ese intento responde, en este tema, el Informe y el proyecto de L. O.A.P.A. (art. 8°).
- (248) L. VANDELLI, *L'ordinamento...*, op. cit., p. 372.
- (249) El tema es regulado de forma diversa en Derecho comparado. Así, en la República Federal alemana, el ejercicio por los Länder de la ejecución de las leyes federales por delegación de la Federación, está sometido a formas adicionales de control por el Gobierno federal, respecto a la ejecución como materia propia (arts. 83 y 84 Ley de Bonn). En aquel supuesto, el Gobierno federal podrá, con la aprobación del "Bundesrat", dictar disposiciones administrativas de carácter general y reglamentar la preparación uniforme de los funcionarios y empleados (art. 82 ss. Ley de Bonn). Asimismo, las autoridades de los Länder están sujetas a las instrucciones de las supremas autoridades federales competentes (art. 85. 3 Ley de Bonn). La vigencia federal se refiere tanto a la legalidad como a la conveniencia de la ejecución, y a este fin, el Gobierno Federal podrá exigir informes y al presentación de expedientes, y enviar comisionados a todas las autoridades (art. 85. 4 Ley de Bonn).
- (250) R. MENDIZABAL ALLENDE, "El control de las disposiciones normativas...", cit., p. 1.454.
- (251) F. MODERNE-P. BON, *Les autonomies regionales...*, op. cit., p. 154.
- (252) Informe..., pp. 54-55.
- (253) En efecto, el art. 8° del proyecto de L.O.A.P.A disponía:

"Cuando las Comunidades Autónomas ejerciten competencias estatales en virtud de una Ley Orgánica de transferencia o delegación se estará a lo que en cada caso disponga dicha Ley en orden al control estatal de la actividad de aquéllas.

Las autoridades de las Comunidades Autónomas habrán de ajustar su actuación en todo caso a las instrucciones emanadas de las autoridades estatales competentes. El incumplimiento o inobservancia reiterada de las mismas, una vez constatado, podrá dar lugar, pre vio informe del Consejo de Estado, a la suspensión por el Gobierno de la delegación o transferencia o al ejercicio directo de la competencia por los órganos del Estado. De esta decisión se dará cuenta a las Cortes Generales, que habrán de ratificarla".

- (254) M. GERPE, "Las Comunidades Autónomas...", cit. p. 326.
- (255) Como señalan O. ALZAGA, La Constitución española..., op. cit., p. 890; y F. MODERNE-P. BON, Les autonomies regionales..., op. cit., p. 154. J. DE ESTEBAN entiende que esta acutación del Consejo de Estado matiza el carácter de control político del control gubernamental (J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit. II, p. 406.
- (256) E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit., p. 195; y O. ALZAGA, La Constitución española..., op. cit., p. 890. A favor del carácter vinculante, A. CARRO MARTINEZ, D.S.C., núm. 91, 16 de junio de 1.978, p. 3.414.
- (257) A. EMBID IRUJO, "Algunas reflexiones...", cit., p. 178.
- (258) E. GARCIA DE ENTERRIA, "Estudio preliminar", cit., p. 27.
- (259) Ibídem.
- (260) Como denunciaron ya algunos parlamentarios en la elaboración del precepto. Recuérdese, en ese sentido, las intervenciones de los señores DE LA FUENTE, OLLERO GOMEZ, L. MARTIN-RETORTILLO, DIEZ ALEGRIA y SANCHEZ AGESTA. La Doctrina también se ha hecho eco del problema; cfr. E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit., p. 184; o L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit., p. 372.
- (261) Es, además, en líneas generales, la formula en el Informe y aceptada luego en los Acuerdos autonómicos suscritos entre el Gobierno y el P.S.O.E.
- (262) Prespecto a estas CCAA, los Acuerdos autonómicos señalan:

"Los Estatutos elaborados por la vía del artículo 143 de la Constitución podrán incluir en artículos separados, las competencias que les permite asumir el artículo 148 y aquellas otras que suplen el contenido de dicho precepto. Dichos Estatutos afirmarán expresamente, que las competencias que exceden del ámbito del artículo 148, y que se mencionen en el texto del Estatuto, podrán asumirse por la Comunidad, de acuerdo con los siguientes procedimientos:

- 1º.- Transcurridos los cinco años previstos en el artículo 148.3 de la Constitución, previo acuerdo de la Asamblea, adoptado por mayoría absoluta, y previa Ley Orgánica aprobada por las Cortes Generales según lo establecido por el artículo 147. 3 de la Constitución.
- 2º.- Mediante delegación o transferencia de un conjunto competencial homogéneo, acordada por las Cortes Generales según el procedimiento del artículo 150. 2 de la Constitución. La iniciativa legislativa para la elaboración de la Ley Orgánica a que se refiere dicho artículo podrá corresponder al Gobierno, a las Cortes Generales o a la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autó-

noma, si lo considera necesario y en uso de la facultad que le atribuye el artículo 87 de la Constitución.

En tal supuesto, la delegación o transferencia a la que se refiere el apartado anterior podrá iniciarse en los primeros tres años, contados a partir de la entrada en vigor del Estatuto, mediante, en su caso, leyes sectoriales. Además, caso de ser necesario, se podrá utilizar la previsión contenida en el artículo 150. 1 de la Constitución.

3º.- Canarias, por la peculiaridad geográfica y su tradicional sistema de régimen económico y fiscal, exige el tratamiento singular de su proceso autonómico.

Simultáneamente al Estatuto de Autonomía de Canarias, se tramitará una Ley Orgánica, conforme a lo dispuesto en el artículo 150 de la Constitución, que transferirá a la Comunidad Autónoma, en el marco de lo establecido en el artículo 149 de la Constitución, aquellas competencias directamente relacionadas con la especificidad y necesidad del Archipiélago.

4º.- En lo que respecta al País Valenciano, se procederá a la adecuación de las previsiones competenciales del Estatuto de Benicassim, según las fórmulas anteriormente señaladas, de manera que se respeten las competencias que dicho texto establece en el marco de la Constitución".

(Informe..., pp. 19-21. El subrayado es nuestro).

(263) Como dice el Informe, se debe esperar el período transitorio de los cinco años (art. 148. 2) para alcanzar los techos máximos de autonomía y no utilizar generalizadamente el art. 150. 2, pensado no para operar transferencias generales, sino sectoriales o acotadas por materias. De otro modo, su uso impediría el asentamiento definitivo del sistema (pp. 19-21). No obstante, ese asentamiento ya se ve dificultado por la posibilidad misma de aquella utilización, que la Constitución no prohíbe.

(264) Esta es la fórmula propuesta por los Acuerdos autonómicos (p. 20), para la ampliación de las competencias de las CCAA limitadas. El proyecto de L.O.A.P.A. pone especial énfasis en las facultades administrativas delegadas, al permitir a las CCAA "delegar en las Diputaciones Provinciales, según la naturaleza de la materia, el ejercicio de las competencias transferidas o delegadas por el Estado a aquéllas, salvo que la ley a que se refiere el artículo 150. 2 de la Constitución disponga lo contrario" (art. 151. 1), quedando prohibida la transferencia o delegación directa por el Estado de sus competencias a las Diputaciones, excepto el servicio de recaudación de tributos (art. 15. 2).

IV. LA ARMONIZACION ESTATAL DE LAS DISPOSICIONES NORMATIVAS DE LAS CCAA. (ART. 150. 3).-

El art. 150. establece, por último, una forma de colaboración legislativa entre el Estado y las CCAA también por decisión estatal, pero ahora "armonizando" o restringiendo las competencias estatutarias de las CCAA. En efecto, el art. 150. 3 dispone:

"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".

1. SIGNIFICADO JURIDICO-POLITICO.-

El art. 150, verdadera cláusula moduladora de todo el sistema constitucional de distribución de competencias tiene aún una tercera potencialidad, aunque de sentido contrario a las analizadas hasta ahora. En efecto, dijimos que el art. 150 suponía una alteración de competencias de las CCAA, tal como quedan fijadas en el Estatuto de autonomía, por un acto de decisión estatal posterior al Estatuto. Y esa alteración puede hacerse ampliando esas competencias, hipótesis contemplada en los números 1 y 2 de ese mismo art. 150, a los que nos hemos referido ya; o bien limitándolas o restringiéndolas, supuesto previsto en el apartado 3 del propio art. 150, objeto de atención en las páginas que siguen. Sin perjuicio de volver con mayor detenimiento al fundamento de esa posible limitación o restricción de las competencias estatutarias de las CCAA, y de los efectos que produce, basta con señalar por el momento el sentido general de la institución; recordando que también aquí esa posibilidad constitucional se

configura como una facultad del Estado, que éste actúa por un acto de voluntad, manifestado en una decisión discrecional de las Cortes Generales.

2. ANTECEDENTES.-

La institución recogida en el art. 150. 3 de la Constitución no puede considerarse como una creación original de nuestros constituyentes, pues pueden encontrarse antecedentes, más o menos directos, en el Derecho comparado y en nuestra propia historia constitucional, como ha recordado la Doctrina.

En cuanto al Derecho comparado, cabe citar la Constitución italiana (1), la Ley de Bonn (2) y, quizá, la Constitución austríaca (3), Constituciones que si bien no contienen mecanismos directamente asimilables al español, sí al menos prevén fórmulas de análogos fundamento y significado. Así, la habilitación a la Federación alemana para legislar en determinadas materias o para dictar normas básicas por razón de interés general o de mantenimiento de la unidad jurídica o económica (arts. 72. 2 y 75 Ley de Bonn), sin las cuales la facultad de legislar correspondería a los Länder (art. 72. 1). Evidentemente, esa habilitación a la Federación se plantea en términos distintos al art. 150. 3, pero responde esencialmente a las mismas exigencias. Otro tanto puede, decirse de la Constitución italiana, cuyo art. 117 establece genéricamente que, en las materias que enumera, la Región emanará normas legislativas en los límites de los principios fundamentales establecidos por las leyes del Estado, siempre que dichas normas no se opongan a los intereses nacionales y a los de las otras regiones. Evidentemente, este precepto fundamenta la aprobación por el Parlamento de leyes que armonicen las disposiciones de las regiones, y efectivamente, la experiencia italiana avala que la facultad ha sido ampliamente utilizada; así, la ley de 10 de febrero de 1953, sobre constitución y funcionamiento de los órganos regionales; ley de 17 de febrero de 1968, sobre elecciones de los Consejos Regionales; ley de 16 de mayo de 1970, sobre medidas financieras para la actuación de las Regiones de Estatuto ordinario; y ley de 22 de julio de

1.975, de normas sobre el ordenamiento regional y sobre la organización de la Administración Pública (3).

Finalmente, recordemos la Constitución austríaca, no citada por los autores como antecedente del art. 150. 3, pero con el que creemos guarda un innegable parentesco. En efecto, esta Constitución (4) prevé una concurrencia competencial, de carácter excepcional, derivada de la legislación "de necesidad" (Bedarfsgesetzgebung), como resultado de la expresa habilitación constitucional a la Federación para, dadas determinadas condiciones, establecer una regulación unitaria (mediante ley federal) en materias atribuidas a la competencia de los Estados miembros. Esa intervención federal se justifica en razones de unidad jurídica, y se contempla expresamente en dos supuestos (5):

a) Competencia de la Federación para adoptar, por motivo de una guerra o de sus secuelas, las medidas que estime necesarias (legislación y ejecución) para asegurar la dirección unitaria de la economía, especialmente el abastecimiento a la población con artículos de primera necesidad (art. 10. 2, ap. 15 Const. federal austríaca) (6).

b) Competencia de la Federación para legislar en materia de procedimiento administrativo, Derecho administrativo sancionados y vía ejecutiva administrativa, si la Federación estima la necesidad de esas disposiciones uniformes.

Como se advierte, por encima de indudables diferencias, todos los supuestos mencionados tienen un denominador común, integrado por factores como: el carácter excepcional de su utilización; el fundamento en la unidad jurídica o económica, o el interés general; la restricción de las competencias de las regiones o países, mediante habilitaciones de actuación a la Federación o Estado central en materias atribuidas en principio a las competencias de las regiones o países, que suponen

regulaciones uniformes; y el carácter más o menos discrecional por parte de la Federación o Estado central tanto en la apreciación de la necesidad de su actuación inificadora como en el contenido concreto de ésta.

Sin embargo, parece que el antecedente directo del art. 150. 3 es el art. 19 de la Constitución de 1.931, (7) según el cual:

"El Estado podrá fijar, por medio de una ley, aquellas bases a que habrán de ajustarse las disposiciones legislativas de las regiones autónomas, cuando así lo exigiera la armonía entre los intereses locales y el interés general de la República. Corresponde al Tribunal de Garantías Constitucionales la apreciación previa de esta necesidad.

Para la aprobación de esta ley se necesitará el voto favorable de las dos tercera partes de los Diputados que integren las Cortes".

No hace falta insistir sobre la similitud entre ambos artículos, ni tampoco sobre las obvias diferencias, especialmente de índole procedimental aunque con innegable alcance político (8). A unas y otras nos referiremos a lo largo de la exposición.

3. ELABORACION PARLAMENTARIA.- (9).

De la lectura de los debates parlamentarios del art. 150. 3 se deduce el acuerdo de los constituyentes para establecer esta figura, salvo la oposición de los parlamentarios nacionalistas (especialmente, los vascos) por entender que restringía peligrosamente las competencias de las CCAA. Los demás grupos no discutieron su necesidad, girando los debates sobre aspectos formales o procedimentales, pero sin que aporten ninguna luz sobre los problemas jurídicos concretos que comporta su utilización. Pero no debe dejar de llamarse la atención sobre el hecho notable de que los constituyentes no debatieran a fondo una figura jurídica cuya alcance potencial sobre todo el proceso autonómico es notorio.

a) Borrador constitucional.

En el borrador constitucional elaborado por la Ponencia del Congreso se insertó un art. 143. 5, del siguiente tenor:

El estado podrá dictar leyes de bases para armonizar las disposiciones normativas regionales, aun en el caso de materias atribuibles a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde al Senado la apreciación final de esta necesidad".

En suma, desde el origen mismo del "iter" constitucional, los constituyentes previeron la institución en términos muy semejantes a los de la redacción definitiva, siendo de destacar la calificación de las leyes de armonización como "leyes de bases", inspirada en la Constitución de 1.931, y el importante papel del Senado, al que se atribuye en exclusiva la apreciación de la necesidad de dictar esas leyes de bases (10).

b) Anteproyecto constitucional.

En el Anteproyecto redactado por la Ponencia del Congreso, se mantiene sustancialmente el texto del borrador, que pasa a ser art. 139. 3, redacta así:

"El Estado podrá dictar leyes de bases para armonizar las disposiciones normativas territoriales, aun en el caso de materias atribuibles a los Territorios Autónomos cuando así lo exija el interés general. Corresponde al Senado la apreciación de esta necesidad".

El texto fue aceptado por U.C.D., que no presentó votos particulares a ningún aspecto del Título sobre autonomías. P.C.E. y Minoría Catalana propusieron que la apreciación de la necesidad correspondiera al Senado "por mayoría absoluta de sus miembros". Finalmente, A.P. y P.S.O.E. no recogían la institución en sus propuestas de reorganización de todo el Título referente a las autonomías.

c) Informe de la Ponencia al Proyecto de Constitución.

La Ponencia rechazó la enmienda del diputado LETAMENDIA, que proponía la supresión del art. 139. 3 y la del Grupo Vasco, que suponía un cambio de la sistemática de todos los apartados del art. 139; dando una nueva redacción al ahora art. 142. 2, aprobado por mayoría de los Grupos de U.C.D. y A.P., con el voto en contra de los representantes de los Grupos Comunista y Minoría Catalana, cuyas enmiendas se mantienen. El artículo quedó, pues, así:

"El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas territoriales, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de las Comunidades Autónomas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde al Senado, por mayoría absoluta, la apreciación de esta necesidad".

Manteniendo el espíritu de la figura, se introducen tres novedades: la sustitución de "bases" por "principios" como contenido de las leyes de armonización; la exigencia de mayoría absoluta en la apreciación por el Senado de su necesidad; y la sustitución de materias "atribuibles" por "atribuidas", esto es, no las potencialmente asumibles, sino las efectivamente asumidas.

d) Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados sobre el Anteproyecto de Constitución.

En la Comisión del Congreso el hoy art. 150. 3 dió origen a escaso debate, debido a la aceptación mayoritaria de la institución. Así, el diputado de U.C.D. MEILAN GIL, propuso sustituir la competencia del Senado por la de las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, "para evitar... estas discrepancias que pudieran producirse... en relación con el ejercicio de las potestades concedidas a las Comunidades Autónomas"

(11). El diputado vasco LETAMENDIA defendió su propuesta de supresión de este precepto (12) ante la "sospecha de que las competencias autonómicas, que en nuestra opinión son ya muy limitadas, pueden incluso ser limitadas posteriormente en base a estas leyes, de las que se dice en términos bastante vagos que se pueden establecer criterios necesarios para armonizar la cuestión de las normativas territoriales", lo que "supone una nueva intromisión del Parlamento central sobre aquello que pudiera ser perfectamente constitucional, es decir, sobre materias que son competencia propia de los territorios autónomos", por lo que "estas armonizaciones de las leyes territoriales no parecen francamente peligrosas".

Sin registrarse más intervenciones, la enmienda del diputado LETAMENDIA es rechazada por 24 votos en contra y 1 a favor, sin abstenciones y se aprueba la enmienda de U.C.D. por 26 votos a favor y ninguno en contra, con una abstención. En consecuencia, el ahora art. 144. 3 queda así:

"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 exiga el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad".

Aparte algún inevitable retoque de redacción, puede apreciarse que el único cambio sustancial es la necesidad de que se aprecie la necesidad de la armonización, no sólo por mayoría absoluta del Senado, sino también por idéntica mayoría del Congreso. Por lo demás, ésta es la redacción ya definitiva, correspondiente al actual art. 150. 3.

e) Texto del proyecto de Constitución aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados.

El art. 144. 3 aprobado por la Comisión, no fue debatido en el Pleno del Congreso, siendo aprobado, con igual numeración, por 281 votos a favor, 3 en contra y 14 abstenciones.

f) Dictamen de la Comisión de Constitución del Senado relativa al proyecto de Constitución.

En la Comisión del Senado el art. 144. 3 fue objeto de escaso debate. Las enmiendas de supresión del precepto, presentadas por el Grupo de Senadores Vascos y el senador de E. E. SANDRES MOLET, fueron defendidas por MONREAL ZIA, de Senadores Vascos (13). La petición de supresión se basaba en su temor de que su "uso indiscriminado... conduzca a la paralización y a la ineficacia normativa de las Comunidades Autónomas" (14). Y en el caso de que esa propuesta de supresión no prosperase, se proponía que la adopción de las leyes de armonización se haga "previa audiencia de las Comunidades Autónomas", puesto que la armonización "afectará a situaciones normativas legalmente establecidas en uso de los poderes que constan en los Estatutos de autonomía..., situaciones legítimamente consolidadas". Como ventajas de la audiencia mencionó: constituir un elemento de información al legislador; facilitar la aceptación de los principios armonizadores por los beneficiarios de las normas; y eliminar la incoherencia de atribuir trámite de audiencia e interlocución a los regímenes preautonómicos y negarlo a las CCAA definitivas (15).

Sin más turnos, se procedió a la votación. La enmienda del senador, BANDRES, de supresión, quedó rechazada por 19 votos en contra y 1 a favor, con 4 abstenciones, entendiéndose votada con el mismo resultado la enmienda idéntica del Grupo de Senadores Vascos, solicitando la previa audiencia a las CCAA, corrió igual suerte por 18 votos en contra y 3 a favor, con 3 abstencio

nes. El texto del Pleno del Congreso resultó aprobado en todos sus términos, como art. 149. 3, por 21 votos a favor y 3 abstenciones.

Además del voto a la totalidad del proyecto constitucional defendido por el senador de E. C. XIRINACS, se mantuvieron para su defensa en el Pleno los votos particulares del senador BANDRES MOLET y del Grupo de Senadores Vascos, proponiendo la supresión del art. 149. 3, y otro voto, alternativo, de este último grupo, solicitando la previa audiencia de las CCAA en la adopción de las leyes de armonización ("El Estado, previa audiencia de las Comunidades Autónomas, podrá dictar leyes que establezcan..."). Intervino en defensa de estos votos el senador del Grupo de Senadores Vascos, MONREAL ZIA, utilizando los mismos argumentos que había alegado en la Comisión (16). Los votos particulares de supresión fueron rechazados por 137 votos en contra y 21 a favor, con 19 abstenciones; y el voto alternativo de Senadores Vascos, por 138 votos en contra y 32 a favor, con 17 abstenciones. Resultó aprobado el dictamen de la Comisión por 136 votos a favor y 5 en contra, con 18 abstenciones.

h) Dictamen de la Comisión Mixta Congreso-Senado sobre el proyecto de Constitución.

La Comisión Mixta Congreso-Senado mantuvo el texto aprobado por el Pleno del Senado, como art. 150. 3.

4. SUJETOS.-

El ejercicio de las previsiones a que se refiere el art. 150. 2 supone la presencia de dos sujetos: un sujeto activo que realiza la armonización de competencias, y un sujeto pasivo o destinatario de esa armonización.

A) Sujeto activo.

En el art. 150. 3, al igual que en el apartado 2, y a diferencia del 1, se atribuye la facultad armonizadora al Estado, aunque lógicamente si se ejerce mediante "leyes", la facultad hay que entenderla referida al órgano que ejerce la potestad legislativa del Estado, esto es, las Cortes Generales (art. 66. 2); intervención de las Cortes que, por lo demás, no se limita a aprobar la ley, sino además, y previamente, a apreciar la necesidad de dictarla, por exigencias del interés general (art. 150. 3) (17).

B) Sujeto pasivo.

El destinatario de la armonización normativa son las CCAA, y evidentemente pueden serlo varias o todas las CCAA (18), según el grado de "desarmonización" producida, incluso aquéllas que dispongan sólo de facultades administrativas, pues la amplitud del término "disposiciones normativas" parece comprender cualquier norma del rango y naturaleza que fuera (19), aunque en principio afectará especialmente a las legislativas. El órgano de la CCAA afectado por la decisión del Parlamento y, en su caso, el obligado a actuar conforme a los principios armonizadores será el competente en cada caso para ejercer las competencias armonizadas.

Quedaría por resolver el problema de la posible intervención de las CCAA afectadas. Recordemos que una enmienda defendida por los parlamentarios vascos solicitaba que, previamente a la decisión parlamentaria, se diera audiencia a las CCAA. La propuesta fue rechazada y el texto constitucional omite toda intervención de las CCAA, e incluso la niega expresamente, cuando atribuye a las Cortes Generales la competencia para apreciar la necesidad de la armonización. En consecuencia, a la vista del tenor literal del precepto y de la "mens legislatoris", así como del sentido jurídico-político de todo el art. 150, se deduce

que la decisión de armonizar las disposiciones normativas de las CCAA corresponde a la voluntad discrecional de las Cortes Generales, que por exigencias del "interés general", del que son intérprete máximo como representantes del pueblo español (art. 66.1), titular de la soberanía (art. 1.2), decidirán armonizar o no, en el momento que estimen conveniente, y con el alcance material y territorial que consideren necesario (20), sin perjuicio, claro está, del control de constitucionalidad por el TC. No faltan, sin embargo, autores que defienden la conveniencia de que las Cortes oigan el parecer de los órganos de las CCAA, que permitirá facilitar datos e información, la mejor aceptación de los principios armonizadores por las CCAA y sus ciudadanos, y seguir los criterios ya apuntados en las normas reguladoras de los regímenes preautónómicos (21). Este criterio, aunque referido a un momento procesal distinto, ha sido incorporado al proyecto de L.O.A.P.A., al establecer que "antes de la aprobación por el Gobierno de un proyecto de ley de armonización deberá oírse a las Comunidades Autónomas" (art. 5º. 4). Entendemos que una previsión de este tipo, aparte de su insuficiencia, pues no parece contemplar el caso de que la ley de armonización proceda de una proposición parlamentaria, y de su escasa base constitucional, puede considerarse como correcta jurídicamente (pues la Constitución no la prohíbe) e incluso conveniente, dentro del espíritu de solidaridad que ha de presidir las relaciones entre el Estado y las CCAA, y como una garantía adicional para las propias CCAA. Pero también es claro que el parecer que emita la CA, si bien preceptivo, no es vinculante, limitándose a un simple efecto de información recíproca entre los órganos estatales y autonómicos, sin que la opinión de éstos condicione o vincule la decisión parlamentaria.

5. OBJETO.-

La facultad reconocida a las Cortes en el art. 150.3 tiene por objeto "armonizar las disposiciones normativas de las

Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas". El adecuado análisis del tema exige, pues, tres consideraciones:

- Concepto y alcance de la armonización.
- Disposiciones normativas de las CCAA susceptibles de la armonización.
- Ambito de competencias en que la armonización es posible y/o necesaria.

1. Concepto y alcance de la armonización

La primera dificultad que se nos plantea es aclarar lo que se quiere decir con la expresión "armonizar" (22), que según el Diccionario de la Academia, en su edición de 1970, significa "poner en armonía o hacer que no discuerden o se rechazen dos o más partes de un todo, o dos o más cosas que deben concurrir en un mismo fin". La acepción resulta, en general, válida para nuestro caso, pues, en definitiva, se trata de lograr una mínima unidad normativa que evite dispersiones o divergencias tales que no sea posible la pervivencia misma de un único Estado, garantizador de iguales derechos y obligaciones en todo el territorio estatal, y de un mínimo de unidad jurídica, económica, social y cultural. En suma, el art. 150.3 supone una cláusula de seguridad para garantizar que el ejercicio del derecho a la autonomía responde a las exigencias de una mínima solidaridad, dentro del marco de un Estado autonómico cooperativo, basado en la cooperación de todos los entes que le integran para la realización de fines comunes.

Ahora bien, la "armonización" así entendida supone relación -recordemos la definición de la Academia- entre "dos o más partes de un todo, o de dos o más cosas que deben concurrir a un mismo fin". Y ¿qué partes o cosas deben aquí armonizarse?

¿Se trata de armonizar, se pregunta ENTRENA, la ley de una CA con las leyes de las demás CCAA? ¿ó con las leyes estatales? (23).

Parece que el espíritu del art. 150.3 no es otro que atribuir al Estado, concretamente a las Cortes Generales, la garantía del "interés general", lo que supone la facultad de establecer la regulación que estimen adecuada para satisfacer ese interés general, de modo que todas las CCAA y el Estado mismo (24) adopten uniformemente esa regulación (25), evitándose normaciones diferentes (26), correctas quizá desde el punto de vista del ejercicio constitucional de las competencias propias, pero incompatibles con la tutela del mencionado interés general. En consecuencia, pueden armonizarse las disposiciones de dos o más CCAA entre sí o las de éstas con las del Estado (27). Veamos un ejemplo. En el proyecto de ley de armonización presentado por el Gobierno en las Cortes se votó (28) la necesidad de armonizar la legislación de las CCAA en relación con: uso de los términos nación, nacional y nacionalidad; garantía del uso y enseñanza del castellano junto con las lenguas propias de las CCAA; regulación legal de la condición política de pertenencia a una CA; y manifestación expresa del acatamiento al ordenamiento constitucional por parte de todas las autoridades, miembros y órganos del Estado, CCAA y demás Instituciones Públicas. Pues bien, en el articulado del proyecto (29) se aclara el sentido de la "armonización" cuando señala, por ejemplo, que "las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas deberán adaptarse a los principios establecidos en la presente ley cuando versen o se refieran a esas materias" (art. 1º. 1), siendo también sus prescripciones de aplicación a los actos administrativos y documentos oficiales dictados o producidos en virtud de las disposiciones normativas de las CCAA (art. 1º. 2). De esa forma, por ejemplo, todas esas normas, actos o documentos sólo podrán utilizar los términos nación, nacional y nacionalidad con las acepciones y en los casos que la propia ley de armonización determina (art. 2º). Esa unificación se explicaría porque "la nación española, la lengua castellana y las lenguas propias de las Comunidades Autónomas, la condición política de miembros de una Comunidad y la sujeción de todos los poderes públicos a la Constitución constituyen bienes y valores políticos y jurídicos que afectan a todo el Estado y que, por consiguiente, deben

ser objeto de una regulación común", a cuyo fin el "interés general" exige la correspondiente armonización de las disposiciones de las CCAA (30).

Lógicamente se deduce que el ejercicio por las Cortes de sus facultades armonizadoras entraña una limitación al ejercicio por las CCAA de sus propias competencias, como reconoce unánimemente la Doctrina (31), imponiéndose una cierta homogeneidad y uniformidad (32).

2. Disposiciones normativas de las CCAA susceptibles de armonización.

El art. 150. 3 se limita a señalar que pueden ser objeto de armonización las "disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas", lo que plantea el rango o naturaleza de tales disposiciones. La Doctrina no ha llegado a una solución unánime, calificando en general el término constitucional de "ambigüedad" (33). Así, para unos tales disposiciones serían las legislativas, es decir, las leyes de las CCAA (34), y para otros, tanto las leyes como las normas reglamentarias (35); no faltando un tercer grupo que parece no plantearse el tema, hablando simplemente de "normas regionales" (36).

Realmente la amplitud de redacción del precepto constitucional impone una interpretación del mismo tenor, no distinguiendo donde la Constitución no distingue ("ubi lex non distinguet, non distinguere debemus"); en consecuencia, cabe armonizar todas las normas de las CCAA cualquiera que sea su rango, aunque parece lógico pensar que el objeto principal de armonización habrá de ser las leyes de las CCAA (37) dada su mayor capacidad de innovación del ordenamiento.

El tema ha sido contemplado en el primer proyecto de ley de armonización remitido por el Gobierno a las Cortes (38), sin que resuelva enteramente el problema, aunque de sus términos pa-

rece deducirse una interpretación amplia, incluso más extensa que la que habíamos propuesto; así, tras declarar, repitiendo la expresión constitucional, que los principios armonizadores vinculan a las "disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas" (art. 1º. 1), extiende sus efectos a los "actos administrativos y documentos oficiales dictados o producidos en virtud de las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas" (art. 1º. 2, y disp. final primera). Así pues, son objeto de armonización las leyes de las CCAA, sus normas reglamentarias, actos administrativos generales y singulares y documentos oficiales, siempre que tales actos y documentos sean aplicación de las disposiciones legislativas o reglamentarias, sin que, por lo demás, afecte a la libertad de opinión y expresión de los ciudadanos (39).

3. Ambito competencial de armonización.

Queda por resolver el tema del ámbito o tipo de competencia respecto a las cuales las Cortes pueden ejercer sus facultades armonizadoras; se trata de saber si afecta a normas que las CCAA dicten respecto a materias cuya competencia de regulación comparten con el Estado, o, por el contrario, cabe con relación a materias que los E., en interpretación conforme con la Constitución, atribuyen a la competencia exclusiva de las CCAA. La Constitución se limita a señalar que la armonización puede tener lugar "aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de las CCAA". La mención es ociosa y ambigua, porque si el Estado decide armonizar las disposiciones normativas de las CCAA, éstas no pueden dictarlas sino en "materias atribuidas a la competencia de éstas", bien en el propio E. o en leyes estatales posteriores de atribución, dictadas al amparo del art. 150.1 y 2. No es posible, pues, la hipótesis de disposiciones normativas de las CCAA sobre materias no atribuidas a su propia competencia. El precepto constitucional en suma, no añade nada a lo que ya sabíamos. Decíamos también que la cláusula es ambigua, y lo es porque no aclara el tema de la naturaleza de la competencia que estamos comentando. Entendemos que el ámbito propio del art. 150.3 ha de

ser las normas autonómicas dictadas en materias de la competencia exclusiva de las CCAA (40) y no en las de competencias legislativas compartidas; puesto que la unificación jurídica pretendida con las leyes de armonización opera sólo a nivel de "principios" (art. 150. 3) y es claro que respecto a las competencias legislativas de las CCAA de desarrollo de leyes marco estatales, esa finalidad unificadora se logra previamente mediante la promulgación de esas leyes marco o básicas, que justamente establecen los principios o bases de la regulación de la materia, a cuya adecuación por la legislación de las CCAA sirven los mecanismos ordinarios de control de éstas en los términos que vimos con anterioridad (41), amén del principio de prevalencia del Derecho estatal (42). La afirmación es válida tanto para el supuesto de competencias compartidas estatutariamente (esto es, el contemplado fundamentalmente en el art. 149.1), como las compartidas por decisión estatal posterior al E., al amparo del art. 150. 1 o, excepcionalmente, del art. 150.2. Todo lo cual es, además, coherente con el sistema normativo general, pues la legislación compartida pretende, "ab initio", una armonización normativa a través del establecimiento de los principios generales o básicos por el Estado; siendo que el mayor riesgo de dispersión legislativa puede provenir por el ejercicio de facultades legislativas exclusivas u originarias, lo que, por cierto, evidencia los riesgos que para la autonomía entrañaría la utilización abusiva de las facultades armonizadoras. Sólo es pensable un supuesto en que podrían armonizarse disposiciones legislativas de CCAA dictadas en desarrollo de una ley marco estatal: precisamente cuando la heterogeneidad de aquéllas fuera excesiva (43), pero ello ha de interpretarse restrictivamente, pues la finalidad de la legislación compartida es justamente garantizar un mínimo de unidad en el ordenamiento jurídico por la fijación por el Estado de unos principios, permitiendo un posterior desarrollo por las CCAA según sus necesidades o peculiaridades; de modo que esa diversidad o heterogeneidad, no posible, por definición, en aspectos básicos, no es sino una consecuencia derivada del principio constitucional de la autonomía (art. 2°).

6. REQUISITOS DE LA ACTIVIDAD.-

A) Requisitos formales.

a) La técnica de la armonización: leyes de armonización.

a.1) Concepto y contenido.

Las Cortes Generales pueden armonizar las disposiciones normativas de las CCAA dictando al efecto una ley que establece los principios necesarios para tal armonización. Así pues, las Cortes no pueden agotar en su legislación el tratamiento normativo de una determinada materia, sino limitarse a fijar los "principios" o criterios generales de esa regulación (44), y en ese sentido la ley tiene cierto carácter de ley marco, en la acepción a que nos referimos en otro momento (45). También aquí las Cortes definen o delimitan un cuadro, un marco, en que señalan unos principios y se fijan unos límites a la actuación normativa de las CCAA. Y tales principios han de ser los necesarios, esto es, suficientes para lograr la finalidad armonizadora a juicio discrecional de las Cortes Generales, aunque sometido eventualmente al control del TC, en cuanto la actuación parlamentaria está sometida a dos límites constitucionales: el contenido (la fijación de principios, no de normas de detalle) y el fin (la armonización efectiva). Precisamente esa finalidad exige precisar el alcance de los "principios", pues, como dice VILLAR EZCURRA, si el precepto constitucional determina que tales principios son los "necesarios" para lograr la armonización, no se consigue ello con meros criterios genéricos a concretar por disposiciones de la CA (46), pues la ley de armonización debe poner fin por sí misma a una situación de conflicto (contenido suficiente) y no sólo establecer criterios para que tal conflicto desaparezca (47). Por eso señala el proyecto de L.O.A.P.A. que los "Principios armonizadores" tienen eficacia inmediata a partir de la fecha de su entrada en vigor (art. 5º. 3). Pero también ha de advertirse que esa uniformidad a nivel de "principios" supone que la ley estatal no puede asfixiar la normación; se trata simplemente de asegurar unos niveles básicos o esenciales de uniformidad, o, como dice RODRIGUEZ OLIVER, unos "criterios que aseguren una justificada uniformidad en lo fundamental" (48), pero no de lograr una homo-

geneidad total en los contenidos normativos de las CCAA (49).

a.2) Naturaleza jurídica

El tema de la naturaleza jurídica de las leyes de armonización es uno de los puntos más delicados que este tipo de normas plantean, no sólo por la dificultad intrínseca de llegar a una conclusión válida, sino porque de ella depende, en última instancia, su propia virtualidad operativa. No es por ello extraño que los autores se pronuncien con cierto detenimiento sobre la cuestión, aunque sin llegar a resultados unánimes. En primer término, hay quienes afirman que estas leyes de armonización son leyes ordinarias, puesto que la Constitución no exige ningún "plus" específico para su aprobación, modificación o derogación, lo que implica además que habría de respetar las leyes orgánicas y entre ellas los E. de autonomía (50). Para otros, pueden ser leyes orgánicas u ordinarias, según el tipo de normas que armonicen; si las disposiciones de las CCAA regulan materias de su competencia exclusiva, se requerirá una ley orgánica, y si se refiere a materias de competencia compartida basta con una ley ordinaria (51). No faltan quienes consideran que las leyes de armonización constituyen una tercera categoría legal, jerárquicamente superior a las leyes orgánicas (52), y por tanto, superior a los propios E. de autonomía (53), constituyendo un "tipo especialísimo de norma" (54) que ocuparía el tercer lugar en la jerarquía normativa, tras la Constitución y los tratados internacionales (55).

En realidad, el problema parece que debe resolverse acudiendo a una interpretación teleológica del precepto constitucional, en cuanto que las leyes de armonización deben tener el rango normativo que les permita lograr eficazmente la finalidad que les asigna la Constitución, y que no es otra que armonizar las disposiciones normativas de las CCAA, lo que sólo es posible si las normas armonizadoras se imponen a las armonizadas, como parece entender la mayoría de la Doctrina (56). De

esa forma, aunque si las normas de las CCAA son reglamentarias pudiera pensarse que sería suficiente para armonizarlas con una ley ordinaria, debe recordarse que la potestad reglamentaria de las CCAA encuentra su legitimidad inmediata en el Estatuto de la CA, ley orgánica cualificada; de ahí que la ley estatal armonizadora debe imponerse, en último término, al propio E., legitimador de aquella competencia reglamentaria. La situación es aún más clara en el caso de armonización de disposiciones legislativas, que exige una norma de superior rango. Creemos, en suma, que las leyes de armonización son leyes de rango superior al propio E. de autonomía, como lo prueba el hecho de que -en opinión de muchos autores- las leyes de armonización transforman las competencias exclusivas de las CCAA en competencias compartidas, alterando así el sistema de distribución de competencias previsto en el E. Por eso ha podido decir el profesor J. DE ESTEBAN que las leyes de armonización reforman en la práctica los E. vigentes y a ellas deberán ceñirse los E. que se aprueben después (57). Esa superioridad explica también que para algunos autores la racionalización del sistema autonómico pueda hacerse por una ley orgánica de desarrollo del Tit. VIII y respecto a los E. vigentes con una ley de armonización (58).

Igualmente, las leyes de armonización son superiores a las leyes orgánicas comunes, y mientras no se modifiquen por el procedimiento establecido en el art. 150.3 de la Constitución, sus principios vinculan también a la legislación del Estado que se refiera a la materia objeto de armonización (como declara expresamente el art. 52.2 L.O.A.P.A.), tanto orgánica como ordinaria.

Evidentemente, debemos ser conscientes de este hecho, y comprender las enormes virtualidades que esta técnica supone potencialmente, así como los consiguientes riesgos que puede entrañar para la autonomía misma, sólo evitables con su uso excepcional y prudente (59).

Las leyes de armonización, finalmente, han pasado así a integrar el "bloque de constitucionalidad" configurado en la L.C.T.C., cuyo art. 28.1 señala taxativamente 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... armonizar el ejercicio de las competencias de" las CCAA (60).

b) La actuación de las CCAA y/o el Estado como consecuencia de una ley de armonización.

Una vez dictada una ley de armonización se produce un doble efecto:

- Respecto a las disposiciones normativas de las CCAA vigentes, su derogación o modificación en los términos que luego se dirá.
- Respecto a las posibles disposiciones normativas futuras, las CCAA deberán adaptarlas a los principios armonizadores (61). Ahora bien, si la armonización lo es entre las normas autonómicas y las estatales, puede suceder que las estatales vigentes al tiempo de dictarse las leyes de armonización respondan a criterios diferentes de los que inspiran esas nuevas leyes; de ahí que deban adaptarse a éstas tanto las normas de las CCAA como las del propio Estado. Ello es, además, un mecanismo de garantía para las propias CCAA, en cuanto seguridad de que la armonización sólo puede producirse en los términos estrictos del art. 150.3, y no por cualquier disposición del Estado. Por eso el proyecto de L.C.A.P.A. ha extendido el ámbito de aplicación de las leyes de armonización, por encima de los términos literales del precepto constitucional ("El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas...", dice el art. 150.3), de forma que la obligación de adaptación afecta tanto al Estado

como a las CCAA (art. 59.3). Es más, la L.C.A.P.A. configura el mecanismo previsto en el art. 150.3 como un supuesto atípico de legislación compartida, en el que las Cortes (Estado) dictan los " principios " a que ha de ajustarse la regulación de una determinada materia, y tanto las CCAA como el propio Estado están obligados a dictar las correspondientes " normas de adaptación " (62), incluso cuando no hubieran ejercido las competencias respectivas en la materia.

c) Posibles perturbaciones en el resultado normativo previsto.

Con la adaptación normativa de las CCAA y/o Estado a los principios armonizadores, se completa la regulación de la materia de que se trate, lográndose la finalidad pretendida de conseguir una regulación uniforme en sus aspectos básicos. Evidentemente, esa armonización a nivel de principios puede frustrarse por inactividad normativa del Estado y/o de las Comunidades Autónomas. Como ocurría en los casos de los apartados 1 y 2 de este art. 150, las dos hipótesis pueden diferenciarse con entera nitidez:

c.1) Inactividad armonizadora de las Cortes Generales. Es obvio que la armonización de las disposiciones normativas de las CCAA se configurará constitucionalmente como una facultad potestativa de las Cortes Generales (63). Son éstas las que, entendiendo comprometido o no el " interés general " deciden hacer uso o no uso de esa facultad armonizadora (" El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios... ", aclara el art. 150.3). No hace falta advertir que el no uso de esta facultad supone la integridad en todos sus términos de las competencias normativas de las CCAA, sin que la inactividad parlamentaria pueda ser objeto de control jurisdiccional (64).

c.2) Inactividad de las CCAA.

Por el contrario la actividad de adecuación nor-

mativa a esos principios entendemos que es una verdadera obligación para las CCAA, lo que se desprende de la propia finalidad de la institución. Sería ocioso un precepto constitucional que permita al Estado armonizar las disposiciones normativas de las CCAA si luego éstas no se sienten vinculadas por los principios armonizadores. Por eso éstos han de ser los "necesarios" para lograr esa pretendida armonización. Despejando toda duda el proyecto de L.C.A.P.A. determina que "los principios que en las leyes de armonización se establezcan obligan ... a las CCAA a dictar las normas de adaptación" (art. 52.3). Plantado así el tema, la inactividad de las CCAA podría resolverse acudiendo a diversos criterios:

c.2.1) Preventivos. Estas fórmulas tendrían por objeto lograr, antes de la aprobación de una ley de armonización, ciertas garantías de su normal y voluntaria observancia. Esta es el fin perseguido por el proyecto de L.C.A.P.A. que, siguiendo criterios apuntados ya en los debates constituyentes y por algunos autores (65) ordena la previa audiencia a las CCAA (art.52.4), trámite que, sin embargo, constituye sólo una garantía relativa, porque el parecer de las CCAA no vincula a las Cortes, y porque la decisión de éstas se impone a las CCAA, con independencia de la voluntad de éstas.

c.2.2) Resolutorios. Si una vez dictada una ley de armonización, la CA no adapta a ella sus normas, son posibles diversas soluciones:

- Eficacia directa e inmediata de los principios armonizadores (art. 52.3 proyecto L.C.A.P.A.).

- Aplicación con carácter supletorio del derecho estatal mientras las CCAA no dicten la legislación definitiva de adaptación (art. 52.3, in fine, proyecto L.C.A.P.A.).

- En última instancia, adopción de medidas extraordinarias por el

Gobierno, con la aprobación, en su caso, del Senado, no sólo por considerar que la inactividad de las CCAA atenta " gravemente al interés general de España ")art. 155.1), puesto que, por definición, la ley de armonización se dictó por exigirle ese interés general (art. 150.3), sino también por incumplimiento de la obligación que las leyes de armonización y la propia L.C.A.P.A. imponen a las CCAA, lo que habilitaría a tomar " las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones " (art. 155.1), para cuya ejecución el Gobierno puede dar instrucciones a todas las autoridades de las CCAA (art. 155.2).

c.3) Inactividad del Estado.

Si es el Estado el que no adopta sus disposiciones normativas, estando vinculado por los principios armonizadores (art. 59.2 Proyecto L.C.A.P.A.), pueden plantearse varias situaciones:

En primer lugar, no cabe pensar en criterios preventivos, puesto que las leyes de armonización y las disposiciones normativas de adaptación emanan, o bien del mismo órgano (Parlamento) en cuyo caso no es imaginable que las Cortes no deseen adaptar sus leyes a los principios armonizadores que ellas mismas aprueben; o bien las disposiciones a adaptar son de carácter reglamentario y por tanto emanan del Gobierno; en esa hipótesis, si es el Gobierno quien ha presentado el proyecto de ley de armonización, estaríamos en un supuesto análogo al anterior, y si esa ley procede de una proposición de ley, el Gobierno puede utilizar su mayoría parlamentaria para impedir que prospere.

En segundo término, pues, la hipótesis más factible es aquella en que la ley de armonización ya esté dictada, por lo que todo conflicto exigiría ya fórmulas resolutorias.
Veamos:

- Si la norma estatal a adaptar es una ley, correspondiendo a las propias Cortes la obligación de adaptarla, el lógico pensar que lo hará, y si por cualquier circunstancia no ocurre así (v. g. por pereza legislativa) se aplicarían directa e inmediatamente los propios principios armonizadores, derogando o modificando la legislación contraria.

- Si la norma estatal a adaptar es de rango reglamentario, entendemos que estamos ante un caso más de incumplimiento por el Gobierno de sus obligaciones legales, siendo aplicables todas las reglas generales y desde luego los mecanismos de responsabilidad política actuables contra él por el Parlamento.

B) Vigencia temporal.

a) Ley estatal de armonización.

El carácter facultativo de la armonización por las Cortes Generales se manifiesta tanto en la decisión o no de llevarla a cabo, como en el momento adecuado para hacerlo. El único (aunque importante) problema que se plantea es el de si las leyes de armonización han de ser anteriores o posteriores a las normas de las CCAA, cuestión sobre la que la Constitución no se pronuncia expresamente. Por ello la Doctrina aparece dividida. Para unos, han de ser posteriores a las disposiciones normativas de las CCAA cuya armonización se pretende (66); para otros, deben ser anteriores a ellas e incluso a los propios E. (67); y no faltan quienes estiman que pueden ser tanto anteriores como posteriores, aun con matices (68). Este último es el planteamiento recogido por el proyecto de L.O.A.P.A. cuando dispone que "la armonización normativa por razones de interés general podrá hacerse antes o después de que las CCAA hayan dictado las correspondientes disposiciones que han de ser objeto de la misma" (art. 59. 1). Creemos también que esa es la tesis defendible, aceptando la posibilidad de que las leyes de armonización se dicten antes o después de las correspondientes disposiciones normativas de las CCAA, pero

parece preferible que su adopción tuviera carácter previo, si es posible prever que de lo contrario se va a producir una no deseable diversidad jurídica. De esa forma, como se ha señalado (69), la ley de armonización puede jugar un doble papel:

1º) Si se dicta con posterioridad a las normas de la CA, es un cauce o instrumento para resolver los conflictos suscitados por la desarmonía entre el Derecho estatal y el de una o varias CCAA, o el de éstas entre sí.

Precisamente es ésta la única función que asignan a las leyes de armonización los autores que defienden su carácter posterior a las disposiciones de las CCAA; así, VILLAR EZCURRA sostiene que sólo es posible la aprobación de esas leyes cuando ya se haya producido un conflicto que quebrante el principio de solidaridad (70) y no ante conflictos meramente previsibles. Esa postura se basaría en una serie de argumentos, que sintetiza L. PRIETO en los siguientes: a) No se puede armonizar lo que no existe ni cuando la desarmonía aún no se ha producido; b) El concepto de interés general exige que al menos una CA haya ejercido su potestad en la materia armonizable; c) Si la armonización procede también respecto a materias no asumidas en el E., sino delegadas o transferidas (art. 150.1 y 2), el art. 150.3 sólo tiene sentido como control " a posteriori ", pues en otro caso se trataría de leyes marco (71).

2º) Si se dictan con carácter previo a las normas de las CCAA, constituye un mecanismo preventivo de los posibles conflictos, logrando la armonización normativa antes de que se produzca una situación de colisión y fijando pautas seguras para la actuación de las CCAA, pues de otra forma siempre tendrían la amenaza de la aplicación del art. 150.3 por causas a menudo ajenas a cada CA, pues la necesidad de armonización podría deberse a la actuación de otras CCAA. La promulgación previa de la ley de armonización aporta, pues, un deseable grado de seguridad jurídica, al fijar ab initio el marco en que pueden moverse las CCAA, evitando

el mayor coste que siempre supone la resolución de un conflicto normativo ya planteado.

Una interpretación de este tenor no encuentra obstáculos constitucionales, pues cuando el art. 150.3 habla de "armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas" se refiere no sólo a las ya existentes, sino también a las que pueden dictarse en virtud de las prescripciones estatutarias; otra cosa es que las Cortes aprecien la necesidad de establecer los principios armonizadores sólo cuando se haya producido ya alguna situación de desarmonía (72), pero esto es algo que en nada afecta a la posibilidad de dictarlos antes si las Cortes preven que tales conflictos pudieran producirse antes de que las CCAA aprueben las posibles normas armonizadoras, si estima que el "interés general" exige una mínima uniformidad normativa; y una de las circunstancias que pueden llevar a las Cortes a esa apreciación es precisamente la existencia ya de alguna de tales normas autonómicas, con un contenido incompatible con la satisfacción del "interés general" (73).

Por lo demás la legitimación del Estado es clara si se tienen en cuenta las exigencias de igualdad entre todos los españoles (arts. 14 y 139.1) y de solidaridad (art. 2º), cuya garantía efectiva encomienda la Constitución al propio Estado (arts. 138.1; 149.1.1º); y precisamente uno de los instrumentos técnico-jurídicos de que dispone para ello es la aprobación de las leyes de armonización, en los términos del art. 150.3 (74). Como ha dicho un autor, el uso preventivo de las facultades armonizadoras hace "posible preservar la armonía no sólo reaccionando frente a colisiones ya producidas y reparando agresiones al principio de igualdad que ya han tenido lugar, sino adelantándose a tales circunstancias y asegurando que las futuras leyes autonómicas se aprueben dentro de unos criterios que aseguran una justificada uniformidad en lo fundamental (75). De ese modo, sigue diciendo ese autor, cobra pleno valor el imperativo constitucional de que las leyes de armonización establezcan

"principios", porque "basta que su enunciado sea el contenido único de la ley para que cumpla sus funciones sin necesidad de interferir ni lesionar la potestad legislativa autonómica de tal modo que se vaciara su propio contenido y reconocimiento" (76).

Para otro autor, la idea esencial del art. 150.3 es que "la ley de armonización persiga un resultado armonizador. En tal sentido es indiferente el momento en que los principios armonizadores sean establecidos; si lo son con anterioridad a la exigencia de alguno de los elementos a armonizar, no cabe duda que, de todas formas, conseguirán el resultado de armonización pretendido, es decir que exista una situación armónica en el sector jurídico objeto de este especial tipo de ley. Todo ello se refuerza por la consideración de que, por la propia dinámica autonómica, las materias objeto de armonización han podido ser objeto de un tratamiento diferente en las diversas CCAA, o bien que tal tratamiento se desarrolle con un ritmo diferente en los diversos Parlamentos autónomos. El exigir la plena y perfecta existencia previa de la totalidad de elementos a armonizar ... haría inviable la aplicación del precepto constitucional" (77). Esta posibilidad de existencia previa de las leyes de armonización se intenta, además, justificar por este autor, por aplicación a la inversa de la doctrina del T.C. para el ejercicio inmediato de las competencias legislativas por las CCAA: "puede decirse, en efecto, que igualmente que el retraso estatal en promulgar sus "bases" no puede ser obstáculo para el ejercicio de las competencias legislativas autonómicas, el retraso de las CCAA en adaptar su ordenamiento, no puede ser obstáculo para la eficacia de la ley estatal de armonización" (78).

Finalmente, parece que la L.O.T.C. abona la interpretación propuesta al declarar que "para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de una ley, disposición o acto con fuerza de ley... de las CCAA, el Tribunal (Constitucional) considerará, además de los preceptos constitu-

cionales, las leyes que, dentro del marco constitucional, se hubiera dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas " (art.28.1), precepto éste que "da por supuesto que las leyes armonizadoras pueden preexistir a las de las Comunidades, sirviendo de referencia para controlar la constitucionalidad de estas últimas "(79), además, por supuesto, de que pudieran ser posteriores a las disposiciones de las CCAA, en cuyo caso también las leyes de armonización constituirían el parámetro para conseguir la nulidad por inconstitucionales de las referidas disposiciones (80).

En suma, tanto la interpretación que se deduce de los términos del art. 150.3 como la que aconseja la finalidad de la institución, llevan a considerar (81) que las leyes de armonización pueden ser:

- preventivas, estableciendo los principios básicos a que han de someterse las normas que dictan las CCAA.

- resolutivas o correctivas, fijando los principios que permiten resolver o corregir situaciones de desarmonía o desajuste ya producidas.

Todo lo anterior por lo que se refiere al momento en que las Cortes pueden dictar las leyes de armonización. Respecto a su período de vigencia es claro que durará hasta que sean derogadas o modificadas expresamente por otra ley del mismo tipo (82), como establece explícitamente el proyecto de L.C.A.P.A., según el cual los principios armonizadores están vigentes " en tanto que la ley de armonización no se modifique por el procedimiento establecido en el art. 150.3 de la Constitución... " (art. 52.2). Quiere ello decir que para esa derogación o modificación es preciso que, previamente, por mayoría absoluta de cada Cámara, las Cortes aprecien que tal armonización no es necesaria para el interés general.

b) Ley de la CA (o, en su caso, estatal).

Si la armonización es previa a las disposiciones de las CCAA (o estatales), las CCAA (o el Estado) deberán adaptar a los principios armonizadores las disposiciones que dicten, cuando deseen hacerlo, pues sabemos que mientras no ejerzan sus competencias normativas, serán de aplicación inmediata los referidos principios, y, en el caso de las CCAA, el Derecho estatal vigente adaptado a su vez a aquellos principios.

Si la armonización es posterior a las disposiciones de las CCAA (o estatales), los "principios" derogan de inmediato aquellas disposiciones que los contradigan, por lo que los preceptos afectados deberán ser sustituidos por otros en conformidad con la ley de armonización, y mientras tanto se aplicarían supletoria y transitoriamente los propios principios armonizadores y el Derecho estatal vigente, en los términos del apartado anterior.

Finalmente, la derogación de la ley de armonización deja a ésta sin efecto, de forma que las CCAA podrán modificar las disposiciones normativas dictadas en su virtud, según el tipo de competencia que sobre la materia le conceda su E.

C) Vigencia espacial

a) Ley estatal de armonización.

Del contexto de lo hasta ahora dicho se deduce que la ley de armonización, en principio, puede tener vigencia en el territorio de todas las CCAA especialmente si es de carácter preventivo; o bien referirse al de una o varias CCAA, fundamentalmente en caso de leyes correctivas o resolutorias de conflictos ya planteados.

" interés general "; lo que significa, por un lado, la conveniencia de contar con la mayoría de las fuerzas políticas parlamentarias a la hora de adoptar una decisión de evidente importancia y, por otro, la contrapartida de dificultar tal decisión como garantía de la autonomía afectada por ella (84). En cualquier caso, el acto parlamentario de apreciar la necesidad de la armonización, supone una apreciación de oportunidad política (85) y, por tanto, discrecional (86); lo que parece lógico si se tiene en cuenta que la armonización puede afectar a disposiciones normativas en principio correctas jurídicamente, pero estimándose necesaria aquella operación en cuanto que, como señala L. PRIETO, pueden lesionar al interés general cuando entran en relación con el ordenamiento jurídico (87). Es más, cabe pensar que esas normas, formalmente correctas, serán el objeto esencial de armonización, pues en otro caso la actuación de las Cortes que procedería sería impugnar la constitucionalidad de las normas autonómicas, al amparo del art. 162.1 de la Constitución, ante el TC. Pero en todo caso, sea cual fuere la opinión que pueda tenerse acerca de la conveniencia o no de esta actuación parlamentaria, parece que no se presentan especiales dificultades teóricas. Si se plantean serios interrogantes sobre otras cuestiones, a las que a continuación nos referimos.

En primer lugar, el momento procesal en que las Cortes han de apreciar la necesidad de armonizar disposiciones normativas de las CCAA por exigirlo el interés general. En segundo término, el contenido u objeto sobre el que esa apreciación ha de recaer; esto es, si basta con que las Cortes estimen necesaria, en general, la armonización, o deben entrar en el contenido de ésta, apreciando no sólo si la armonización es necesaria, sino también si los " principios " propuestos a su consideración son los " necesarios " para la armonización deseada, como exige el art. 150.3 de la Constitución. En tercer lugar, si la mayoría específica que la Constitución exige alcanza también o no a la aprobación misma de la ley de armonización. Veamos estas cuestiones por separado.

1°) Momento en que las Cortes Generales han de apreciar la necesidad de la armonización y objeto de la apreciación.

Para algunos autores la "apreciación" por las Cortes ha de ser previa a la discusión del contenido mismo de la ley de armonización (88), por lo que se deduce que la discusión y votación parlamentaria han de versar sobre la necesidad general de la armonización. Para otros, el objeto de la actuación parlamentaria es el contenido mismo de las medidas armonizadoras; así, para GARRIDO FALLA "lo que han de acordar las Cortes Generales no es la conveniencia, en abstracto, de que por ejemplo, la policía de carreteras debe armonizarse en toda España; sino si las medidas concretas de armonización que resulten de la discusión del proyecto están exigidas por el interés general" (89).

2°) Alcance de la exigencia de la mayoría cualificada prevista.

La cuestión anterior ha de ser puesta en paralelo con esta otra, lo que puede matizar los planteamientos hechos en relación con la primera. Hay también aquí dos posturas encontradas: por un lado, la de aquellos que estiman que la mayoría absoluta de cada Cámara se exige sólo para la apreciación de la necesidad de la armonización (90); y por otro, la de quienes entienden que alcanza también a esta última (91), lo que permite a las Cortes apreciar además la necesidad de las medidas concretas de armonización (92), pues -ha dicho R. ENTRENA- "supondría un contrasentido que, una vez apreciada la concurrencia del interés general, pudieran dictarse unos principios y directrices con los que no estuvieran de acuerdo quienes habían hecho posible la elaboración de la ley" (93).

Parece que el espíritu de la institución y su necesaria racionalización aconsejan el procedimiento siguiente:

1°.- En un primer momento, las Cortes han de apreciar la necesidad de armonizar las disposiciones normativas de las CCAA en de-

terminadas materias por exigencias del interés general (no sirve, pues, una apreciación genérica, sino referida a materias concretas), pero también la necesidad de los principios armonizadores propuestos. Esta es, por lo demás, la práctica utilizada en la tramitación del primer proyecto de ley de armonización presentado a las Cortes, y al que nos hemos referido con anterioridad. En efecto, el Congreso y el Senado recibieron el día 17 de marzo de 1.981 una comunicación del Gobierno en la que se instaba a las Cámaras a dictar una ley de armonización sobre disposiciones de las CCAA en torno al uso y enseñanza del castellano; utilización de los términos "nacionalidad", "nación" y "nacional", y sobre la condición política de los ciudadanos españoles que tengan vecindad administrativa en los municipios de las CCAA. En esta comunicación gubernamental (94), el Gobierno justifica la necesidad de armonizar las disposiciones normativas de las CCAA en esas materias concretas, pero además expone los criterios de esa posible armonización. De forma que el debate y posterior votación por el Congreso de los Diputados y por el Senado en sesiones plenas celebradas, respectivamente, los días 26 y 31 de marzo, culminaron en la necesidad de dictar la referida ley de armonización, debiendo, pues, entenderse, que se apreció tanto la necesidad de la armonización como el hacerlo con arreglo a los criterios expuestos (95). Como consecuencia, el Gobierno presentó el día 13 de abril el correspondiente proyecto de ley de armonización, acompañado de una memoria en que justifica haberse producido ya el trámite constitucional previo de apreciación parlamentaria.

2º.- Una vez apreciada la necesidad de la armonización, con el alcance expuesto, la ley de armonización sigue la tramitación ordinaria del "iter" legislativo, pero entendemos que la aprobación debe ser también por mayoría absoluta de cada Cámara (96). Tal requisito, de todas formas debiera darse normalmente, pues si el texto que se somete a las Cámaras recoge fielmente los criterios de armonización sobre los que ya entró en el trámite previo de apreciación de necesidad, debe pensarse que la opinión

del Parlamento se exprese ahora en sus mismos términos. Pero la exigencia de esa mayoría cualificada en la aprobación de las leyes de armonización, debe considerarse como una garantía de que su contenido responde enteramente a aquel que las Cortes mismas habían aceptado anteriormente; de otro modo; no es imposible que se presenten a la apreciación parlamentaria unos determinados criterios, que son aceptados por mayoría absoluta de cada Cámara, y luego las fuerzas que dispongan de mayoría relativa podrían aprobar una ley de armonización con contenido diferente. Creemos que el fraude a la Constitución que supondría una operación de tal sentido aconseja la interpretación propuesta, tanto más cuando son evidentes los efectos que la armonización entraña sobre las competencias propias de las CCAA, lo que aconseja extremar las cautelas en su utilización. En todo, caso, la última palabra sobre el tema corresponde al TC, en su calidad de "intérprete supremo de la Constitución" que le otorga su ley orgánica reguladora (art. 1º. 1),

b) Ley de la CA (o, en su caso, estatal).

~~Tanto las normas que se dicten en el futuro, y que habrán de ajustarse a los principios armonizadores, como las ya existentes al tiempo de dictarse, que deberán adaptarse a aquellos principios, modificándolas oportunamente, responden en todo a los procedimientos ordinarios, por lo que no cabe exponer aquí especialidad alguna.~~

8. LOS EFECTOS DE LAS LEYES DE ARMONIZACION.- LAS FORMULAS DE CONTROL DE SU EFICACIA.-

Queda por examinar un tema importante en relación con las leyes de armonización. Y lo vamos a hacer distinguiendo dos cuestiones. En primer lugar, tratamos de analizar brevemente las relaciones de las leyes de armonización con las leyes de las CCAA, para comprender el alcance de los efectos de aquéllas so-

bre éstas, y, por ende, la incidencia que su utilización produce en el conjunto del sistema autonómico. En segundo término, repasaremos las fórmulas y órganos del control de las leyes de las CCAA, en virtud de su relación con las leyes de armonización, y, por fin, el control mismo sobre estas últimas, como garantía del principio constitucional de autonomía.

A) La relación entre las leyes de armonización y las disposiciones legislativas autonómicas afectadas por la armonización.

La propia finalidad de las leyes de armonización exige que su contenido se imponga a las CCAA, cuyas leyes, en las materias a que se refiera la armonización, habrán de sujetarse a los principios armonizadores. En definitiva, la plena eficacia operativa de la armonización conduce a reconocer necesariamente la prevalencia de las leyes de armonización sobre las disposiciones legislativas de las CCAA y, eventualmente, las del Estado mismo que no tengan carácter armonizador, cuyos preceptos de ningún modo pueden prevalecer sobre las leyes de armonización (97). Defender otro criterio sería, simplemente, privar de todo contenido al art. 150. 3 de la Constitución. Si esa prevalencia es, pues, indubitada, la Doctrina ha discutido ampliamente sobre el fundamento o razón jurídica que expresa la prevalencia o superioridad; así, algunos autores creen encontrarla en la jerarquía normativa (98); otros, en la especificidad de su contenido y, del procedimiento de su aprobación (99); no faltan, en fin, quienes se limitan a hablar de una cierta superioridad del Derecho estatal (100). En suma, parece que es válido el criterio expuesto tanto en relación con las leyes marco como con las leyes de transferencia y delegación; la superioridad de las leyes de armonización sobre las leyes de las CCAA deriva de que la Constitución misma subordina el ejercicio de las competencias comunitarias a lo que dispongan las Cortes Generales, dictando las oportunas leyes de armonización. La contradicción con éstas de las leyes comunitarias resulta ser, así, por elevación, una colisión de estas últimas con la Constitución misma, que ha legitimado la decisión del Par

lamiento estatal. Por eso, cuando el TC aprecie la constitucionalidad o no de una ley de una CA no sólo ha de tener en cuenta los preceptos constitucionales, sino también "las Leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado... para armonizar el ejercicio de las competencias de" las CCAA, Porque si es claro que las CCAA pueden ejercitar las competencias que les conceden sus propios Estatutos, no lo es menos que habrán de hacerlo no sólo en forma que determine la Constitución y los Estatutos, sino también la establecida por las leyes de armonización que pudieran existir. Ejercer una competencia estatutaria en forma contraria a la ordenada por una ley de armonización supondría la inconstitucionalidad formal de la ley autonómica, y ello a pesar de regular materias atribuidas a su competencia legislativa.

Además, la ley de armonización, mientras no sea anulada por el TC, se impone a la ley de la CA, por aplicación de la regla general de prevalencia del Derecho estatal. En efecto, si el art. 149. 3 de la Constitución dispone que, en caso de conflicto, las normas del Estado prevalecerán "sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas", debemos recordar que el efecto principal de las leyes de armonización no es otra que transformar en compartidas competencias que, con arreglo a la Constitución y los Estatutos, eran en principio exclusivas de las CA (101). En otras palabras, la aprobación de una ley de armonización supone alterar la prevalencia normativa, pues si hasta entonces gozaban de prevalencia las normas de la CA, ahora corresponde a las normas estatales, pues la materia ya no está atribuida a la competencia exclusiva de la CA.

Ahora bien, examinada brevemente la relación entre la ley de armonización y las leyes armonizadas, conviene concretar los efectos que produce aquella relación:

a) Si la ley de armonización es previa a las disposiciones legislativas de las CCAA, cuando éstas se dicten deberán acomodar-

se a los principios contenidos en aquéllas. La ley de armonización constituye, así, una ley marco cuyo desarrollo legislativo por las CCAA responde, sustancialmente, a los mecanismos examinados en relación con los art. 149. 1 y 150. 1, que reproducen el esquema ley marco estatal-ley autonómica de desarrollo.

b) Si la ley de armonización es posterior a las disposiciones legislativas de las CCAA, en lo que éstas sean contrarias a los principios armonizadores resultan nulas por inconstitucionalidad (102), por lo que deben adaptarse necesariamente a esos principios. Ahora bien, esa nulidad no se produce en virtud del principio lex posterior, sino en cuanto la ley de armonización actúa como parámetro para valorar la constitucionalidad de la disposición autonómica, en cuanto se trata de una ley dictada "para armonizar el ejercicio de las competencias" de las CCAA y por tanto, ha de ser tenida en cuenta por el TC, junto con los preceptos constitucionales mismos, a la hora de apreciar esa constitucionalidad, todo ello en los términos del tantas veces repetido art. 28. 1 de la L.O.T.C.. Las leyes de armonización pasan, pues, a integrar el "bloque de constitucionalidad" (103), de forma que si la contradicción entre la ley de armonización y la ley de la CA no justificaría directamente un recurso de inconstitucionalidad contra esta última, sí constituye el elemento interpretativo fundamental para apreciar la conformidad o no con la Constitución de la norma de la CA (104), pues es el texto constitucional mismo quien establece la prevalencia de la ley de armonización y, en cuanto tal, asume en cierto sentido su propio contenido, cuya concreción ha remitido al legislador ordinario, de modo que la ley de armonización emanada de éste resulta ser una norma de relevancia constitucional interpuesta entre la Constitución y los ordenamientos autonómicos (e, incluso, el estatal ordinario) (105).

A esa dualidad de efectos: necesidad de adaptación a los principios armonizadores de las disposiciones autonómicas,

y en su caso estatales, futuras; y derogación por ellos de las ya existentes que los contradigan, Se refieren expresamente los proyectos de L.O.A.P.A. y de la primera ley de armonización propuesta al Parlamento, así como la Doctrina. Al primero de los efectos alude directamente el art. 5º. 3 del proyecto de L.O.A. P.A. cuando afirma que "los principios que en las leyes de armonización se establezcan obligan al Estado y a las Comunidades Autónomas a dictar las normas de adaptación...", y en el mismo precepto se deduce implícitamente el efecto anulatorio cuando matiza que aquella obligación lo es "sin perjuicio de su eficacia inmediata (de los principios armonizadores) a partir de su entrada en vigor. Mientras las Comunidades Autónomas no dicten la legislación definitiva de adaptación, rige el Derecho estatal". En suma, la derogación de las leyes contradictorias con las de armonización origina, automáticamente, la aplicación subsidiaria de los propios principios armonizadores, hasta tanto las normas afectadas por éstos se adapten a ellos convenientemente.

Por su parte, el proyecto de ley de armonización referido determina que las "disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas deberán adaptarse a los principios establecidos en la presente ley..." (art. 1º. 1), y el efecto anulatorio es taxativamente declarado en su disposición final 1º, en cuya virtud "serán nulos de pleno derecho las disposiciones normativas y los actos administrativos que infringan lo establecido en la presente ley".

Es a este último efecto al que se refiere especialmente la Doctrina(106), bien afirmando la inconstitucionalidad de las disposiciones autonómicas contrarias (107), o simplemente su derogación (108), total o parcial. Entendemos que el art. 28. 1 de la L.O.T.C. aconseja reconducir la prevalencia de la ley de armonización a la vía de la inconstitucionalidad de las disposiciones legislativas que se le opongan; y si se trata de actos o disposiciones sin fuerza de ley de las CCAA, su nulidad derivaría de

la de la ley autonómica que desarrollen, o tratándose de materias en que sólo corresponde a la CA la ejecución de la legislación del Estado, por derogación directa de tales actos o disposiciones por razón de ilegalidad, al no someterse a los principios de la ley de armonización que prevalecen sobre la legislación estatal anterior.

Pero despegándonos del suelo mismo de la aplicación concreta de la ley de armonización, es preciso tener conciencia de los efectos generales que la utilización de las leyes de armonización puede provocar en el cuadro de competencias legislativas de las CCAA. Observemos que, al dictar una ley de armonización, la CA debe legislar en el marco de los principios que en ella establezcan las Cortes, incluso tratándose de materias de su competencia exclusiva, anulándose en todo aquello que las contradigan. Pero un supuesto tal es típico de las competencias legislativas compartidas; por eso, aunque las leyes de armonización respeten las competencias de las CCAA asumidas en sus Estatutos respectivos, afectando tan sólo a su ejercicio, de hecho resulta que por esa vía transforman las competencias exclusivas en competencias compartidas, de modo que si estatutariamente disponen las CCAA de competencias legislativas exclusivas sobre determinadas materias, sólo pueden ejercerlas en los términos que señale la ley de armonización referente a tales materias (109). Pero como la facultad de dictar las leyes de armonización corresponde exclusivamente a las Cortes Generales, todo ello quiere decir que, ab initio, las CCAA tienen la "amenaza" de su promulgación, lo que impide que, en sentido estricto, pueda hablarse en ningún momento de "competencias exclusivas" de las CCAA (110), pues el sistema constitucional respondería a la idea de que las CCAA pueden legislar con carácter exclusivo, en tanto que no legisle a nivel de principios el Estado, por exigencias del interés general, en cuyo caso aquellas deberán acomodarse a lo que el Estado establezca. Y ese mecanismo recuerda enormemente al de las competencias legislativas concurrentes, que configura la ley de Bonn, según se dijo en su momento (111).

B) Las técnicas y órganos de control.

Este tema reviste una especial importancia, dada la trascendencia general y los efectos concretos que la utilización del art. 150. 3 comporta. Su análisis debe desdoblarse en una doble consideración; de un lado, el control de las disposiciones normativas de las CCAA (y, en su caso, del Estado) afectadas por la armonización, en cuanto a su adaptación a los principios establecidos en la ley de armonización; de otro, el posible control de la propia ley de armonización.

a) El control de las disposiciones normativas de las CCAA (y eventualmente, del Estado).

si las CCAA, y el Estado, están vinculados en su actuación por los principios fijados en una ley de armonización es necesario garantizar ese ajuste normativo. Para ello deben diferenciarse dos supuestos genéricos, en función de naturaleza jurídica del acto de la CA (o Estado):

.- Si se trata de un acto administrativo o norma reglamentaria, en principio se somete al control de su legalidad, que corresponde a la JCA (arts. 106. 1 y 153. c), todo ello sin perjuicio del posible conocimiento por el TC de las disposiciones de las CCAA en los términos del art. 161. de la Constitución. A ello se refiere el primer proyecto de ley de armonización, cuando afirma en su disposición final segunda que "los órganos competentes del Poder judicial o, en su caso, el Tribunal Constitucional, conocerán de las cuestiones que suscite la aplicación de la presente ley".

.- Si se trata de una disposición legislativa, es claro que sólo cabe el control de su constitucionalidad a cargo del TC (arts. 153. a y 161. 1. a Constitución; 2. 1º. 1 y 27. 2. b y e L.O.T.C.). Ahora bien, debemos insistir en que el desajuste entre la

ley de la CA o estatal y la ley de armonización no justifica directamente la nulidad de aquéllas, sino que ésta procede de la contradicción de tales normas con la Constitución misma, actuando la ley de armonización sólo como parámetro de constitucionalidad, todo ello en los términos del tantas veces citado art. 28. 1 de la L.O.T.C.. Por lo demás no es necesario mencionar especialidades procesales, siendo de aplicación las reglas generales sobre procedimientos de declaración de inconstitucionalidad (Título II de la L.O.T.C.).

b) El control de las leyes de armonización.

Si el punto anterior es relativamente claro, no ocurre igual con este otro, y su solución, sin embargo, parece necesaria dadas las especiales incidencias de las leyes de armonización, además de que para que éstas puedan servir como parámetro de la constitucionalidad de las normas autonómicas afectadas, tales leyes de armonización han de haberse dictado "dentro del marco constitucional" (art. 28. 1 L.O.T.C.). Tal exigencia parece coherente con la idea de que esas leyes pasan a integrar el "bloque de constitucionalidad"; en cierto modo, podríamos decir que las leyes de armonización forman parte de la Constitución, concebida ésta, a la manera de SMEND, como ordenamiento constitucional (112); pues bien, ello sólo será posible si todos los elementos que integran ese ordenamiento guardan coherencia entre sí, y el criterio máximo de coherencia es la subordinación de todos ellos al texto constitucional escrito.

Por todo ello adquiere un especial relieve este interrogante: ¿es posible garantizar la adecuación a ese marco constitucional de las leyes de armonización? A la pregunta han intentado dar respuesta los autores, y lo han hecho con desigual fortuna. Así, la mayoría de ellos se inclinan por pensar que las leyes de armonización, en cuanto tales leyes, están sujetas al control de constitucionalidad por el TC en los términos ordinarios

(arts. 161. 1. a Constitución; 2. 1º. a y 27. 2. b L.O.T.C.) (113), siendo de destacar la legitimación a cargo de las CCAA en cuanto las leyes de armonización restringen sus competencias y, por tanto, "pueden afectar a su propio ámbito de autonomía"(art. 162. 1. a Constitución, y 32. 2 L.O.T.C.). El TC podría, pues, entrar a valorar el contenido mismo de la ley de armonización, pudiendo, llegado el caso, declarar su inconstitucionalidad, bien material (por ejemplo, porque no se limite a establecer principios o porque éstos sean inconstitucionales)(114), o formal (así, cuando la adopción de la ley de armonización no haya sido precedida de la apreciación parlamentaria de su necesidad).

Si lo anterior no ofrece, en teoría, especiales dificultades, el verdadero problema se plantea en relación con la apreciación de la necesidad de dictar la ley de armonización, requisito, como sabemos, condicionante de la misma existencia de la armonización. Sobre el tema se vislumbran dos posiciones, aunque en general no es analizado por la Doctrina; una, más genérica, para la que tal apreciación es una simple apreciación de mérito sustraída al control del TC (115); otra, más matizada, que distingue varios supuestos (116) y que pasamos a exponer con más detalle, pues dada la importancia de las instituciones, consideramos necesario la adopción de cuantas cautelas sean posibles.

En primer lugar, RODRIGUEZ OLIVER, defensor de esta posición, diferencia dos supuestos:

1.- Si las Cortes no aprecian la necesidad de que se dicte la ley de armonización, rechazando la petición formulada en tal sentido por el Gobierno o, en general, por no alcanzarse la mayoría absoluta de cada Cámara, entiende que no cabe control de esa negativa, no por tratarse de un ámbito exento de control, sino por ausencia de objeto para poder iniciar el proceso (117), lo que parece lógico si consideramos que el art. 150. 3 no impone a las Cortes un deber, sino una facultad ("El Estado podrá dic-

tar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar..."), cuyo ejercicio o no depende de su exclusiva voluntad.

2.- Si las Cortes han apreciado esa necesidad, este autor distingue a su vez, dos supuestos:

a.- Apreciación acordada una vez producida una presunta situación de desarmonía entre el Derecho estatal y los Derechos autonómicos, o de éstos entre sí. En tal caso, para RODRIGUEZ OLIVER, sí cabe que el TC se pronuncie sobre la validez de fondo de la decisión de las Cortes generales, porque si lo que justifica el acuerdo de la necesidad es el haber apreciado que se ha producido una desarmonía que lesiona el principio constitucional de la igualdad, basta que el TC compruebe que la pretendida desarmonía no se ha producido o que no ha agredido la igualdad, puesto que si así ocurre, el TC puede anular el acuerdo de las Cortes "porque falta su cobertura inmediata, esto es, el presupuesto de hecho con cuyo pretexto se ha querido usar indebidamente el art. 150. 3. Estamos, por tanto, ante una decisión controlable, que se podrá atacar en todo con ocasión de la impugnación o revisión de la concreta ley de armonización aprobada a su amparo" (118).

b.- Apreciación previa y aprobación de la ley de armonización antes de la legislación de las CCAA. Para RODRIGUEZ OLIVER este supuesto sí constituye un verdadero "ámbito exento" de control por el TC "porque aunque el TC llegara a conocer sobre la decisión que las Cortes han tomado, carecería de pauta, de parámetro para mediar si se ajusta o no a la Constitución... la apreciación estimada por las Cortes Generales supone reconocer la oportunidad de que se apruebe una ley que, por el hecho de existir, asegura preventivamente la inexistencia de desarmonía, todo lo cual se apoya en una permisión constitucional. Nada hay que controlar porque nada puede ser controlado. Y si realmente se suscitara el problema de la posible anticonstitucionalidad de la ley de armonización, con ocasión de su examen no sería posi-

ble pasar a analizar la apreciación de necesidad de ésta, proque este pronunciamiento no tiene referencia desde la cual pueda ser enjuiciado. así pues -concluye- la resolución de las Cortes mediante la que preventivamente se establece que para cierta materia es conveniente que se dicte una ley de armonización es un juicio de oportunidad, respecto del que no cabe control de constitucionalidad que desemboque en una eventual anulación, sencillamente porque el TC carece del instrumento jurídico que le permita instrumenta una revisión; mucho más -añade- cuando el TC no debe subrogarse en el lugar de quien toma juicios de oportunidad substituyéndolos por los suyos propios, afirmación que encuentra apoyo en el art. 27. 1º de la L.O.T.C., a cuyo tenor su función es "enjuiciar" la conformidad o disconformidad con la Constitución de las leyes, disposiciones o actos impugnados" (119).

No obstante, el mismo profesor advierte que en todo caso, y además de controlar la constitucionalidad de las leyes de armonización en función de su contenido, el TC puede controlar la validez formal de la decisión que ha apreciado la necesidad de que aquéllas se dicten; tanto el correcto procedimiento de formación de las mayorías como la comprobación de que válidamente se ha llegado a obtenerlas, son aspectos de que el TC puede conocer, pudiendo anular la validez de la decisión y de sus efectos cuando en las dimensiones formales se ha infringido la Constitución. Por tanto -concluye- la exención no es absoluta pues el Derecho está presente también en la formación de la decisión (120).

9. LA UTILIZACION DEL ART. 150. 3. SU FUNDAMENTO O JUSTIFICACION.

En las páginas que anteceden hemos analizado los problemas técnico-jurídicos que plantea la utilización del art. 150. 3, haciéndonos eco de los efectos que produce en el conjunto del sistema autonómico. Su importancia obliga a reflexionar

sobre el fundamento o justificación de la institución misma. Porque a pesar de lo afirmado por algún autor (121), las leyes de armonización constituyen un poderoso instrumento para limitar las competencias de las CCAA (122), potencialmente en gran medida (123). La Doctrina ha comprendido, en general, ese alcance; y así se ha hablado del art. 150.3 como medio de derogación de la autonomía en materias determinadas (A. FERNANDEZ CUEVAS) (124); de invasión por el Estado del dominio de las CCAA (G. CAMILIERY - C. GALIAY) (125); de precepto centralizador que supone una incidencia grave sobre las potestades normativas de las CCAA (LEGUINA VILLAL) (126); de "peligro para la autonomía" (F. MODERNE - P. BIGN) (127), e incluso se le llega a considerar como un procedimiento de "reforma encubierta" de los Estatutos de autonomía (J. DE ESTEBAN) (128). Y esa fue la causa por la que los parlamentarios nacionalistas propusieron en su momento su supresión.

Ahora bien, ¿qué razones indujeron a los constituyentes a la introducción en la Constitución de esta institución?. El art. 150.3 supone, en realidad, una válvula de seguridad (129) para el sistema autonómico, de carácter extraordinario. Se trata de un instrumento de restricción de la autonomía (art. 2º/137) en razón de otros principios constitucionales, derivados de la unidad (art. 2º) y la solidaridad (art. 2º/138) entre el Estado y las CCAA, y de éstas entre sí, como son la igualdad de derechos y deberes entre todos los españoles (arts 14/139) o la mínima unidad del ordenamiento jurídico y del sistema económico y cultural, exigencias todas ellas que han de conjugarse necesariamente con aquel principio de autonomía (130) de tal forma que la competencia de las CCAA resulta ser, en palabras de J. DE ESTEBAN, una "competencia matizada" (131). Pues bien, todos esos principios, que han de equilibrarse con el de autonomía, podrían englobarse en el concepto constitucional del "interés general" (132), que podría ser puesto en peligro -en palabras de LEGUINA- por la insolidaridad y la estancamiento de las CCAA (133). Por eso, el Estado central (134), como agencia del interés general o nacional y órgano garantizador de la solidari-

dad (art. 138.1) es lógicamente la institución encargada de velar para que no se produzcan esas posibles divergencias entre el ordenamiento jurídico general y el de las CCAA, o el de éstas entre sí, así como los obstáculos a la permanencia de un único espacio económico o toda posible discriminación en el ejercicio de los derechos o en el incumplimiento de los deberes constitucionales (135). Todas esas circunstancias se engloban constitucionalmente en el concepto de "interés general", concepto jurídico indeterminado que constituye el presupuesto habilitante para la actuación del Estado en su defensa (136); el art. 150.3 vendría sólo a concretar el órgano del Estado competente (las Cortes Generales) y el instrumento utilizable (una ley de principios armonizadores de las disposiciones normativas de las CCAA).

Así pues, las leyes de armonización persiguen una restricción de la autonomía en razón de otros principios constitucionales, restricción que no implica ciertamente uniformidad u homogeneización normativa total, puesto que la uniformidad pretendida por la ley de armonización es sólo a nivel de "principios", aunque por su carácter expansivo la Doctrina aconseja su utilización restrictiva, excepcional y prudente (137).

Pero con todo, el art. 150.3 sólo logra su verdadera dimensión al ponerle en relación con los apartados 1 y 2 del mismo art. 150. Si la construcción ordinaria del Estado se vertebraba sobre un determinado conjunto de competencias que quedan en manos del Estado y otras que pueden ser asumidas por las CCAA, sabemos que existe la posibilidad de ampliar estas últimas por decisión estatal, en el marco del art. 150.1 y 2. Por eso no deja de tener cierta lógica el que también se permita al Estado limitar esas mismas competencias ordinarias de las CCAA. Por eso, las leyes de armonización han sido la contrapartida inevitable del ambiguo sistema constitucional de delimitación de competencias, y especialmente a las cláusulas del propio art. 150 en sus apartados 1 y 2. La Constitución ha sido fiel aquí al es-

Píritu general de todo su título VIII: ni prohibir casi nada originariamente, pero tampoco garantizarlo después; por eso los previsibles excesos centrífugos pueden acarrear otros de signo contrario. Es de desear, no obstante, que el art. 150 sea utilizado moderadamente en su conjunto, pudiendo cumplir una satisfactoria función de flexibilizar el sistema de distribución de competencias, como instrumento de eficacia funcional, de igualdad entre todas las CCAA y de solidaridad entre todas ellas.

NOTAS

- (1) R. ENTRENA, *Comentarios...*, op. cit, p. 1626; J. LEGUINA VILLA, "Las Comunidades Autónomas", cit, p. 791.
- (2) O. ALZAGA, *La Constitución española...*, op. cit, p. 875; J. LEGUINA VILLA, "Las Comunidades Autónomas", cit, p. 791.
- (3) J.L. CASTRO SOMOZA, "Las leyes de las Comunidades Autónomas...", cit, p. 489.
- (4) Véase L. PAREJO, "Las competencias constitucionales económicas en Austria", cit, pp. 223 y 230.
- (5) Claude Sophie DOVIN, cit. en L. PAREJO, "Las competencias constitucionales económicas en Austria", cit, p. 230.
- (6) L. PAREJO recuerda el uso generoso que se hizo de esta cláusula después de la 2ª Guerra Mundial, produciendo efectos de unificación económica todavía hoy considerables ("Las competencias constitucionales económicas en Austria", cit, p. 230).
- (7) O. ALZAGA, *La Constitución española...*, op. cit, p. 875 ("hija del artículo 19 de la Constitución de 1931..."); J.L. CASTRO SOMOZA, "Las leyes de las Comunidades Autónomas...", cit, p. 489; P. DE ELIZALDE, "Prelación de normas civiles...", cit, p. 177; R. ENTRENA, *Comentarios...*, op. cit, p. 1626; J. LEGUINA VILLA, "Las Comunidades Autónomas", cit, p. 791; L. SANCHEZ AGESTA, *Dictamen sobre la L.O.A.P.A.*, op. cit, p. 1.
- (8) En concreto, la diferencia más sustancial es el órgano encargado de apreciar la necesidad de las leyes armonizadoras, que en la Constitución de 1978 son las Cortes Generales, y en la de 1931 era el Tribunal de Garantías Constitucionales.
- (9) Los textos se citan por la versión recogida en *D.A.*, núm. 180, cit. Como indicamos a propósito del art. 150. 2, omitimos toda introducción o referencia de publicación, remitiéndonos a las menciones hechas en relación con el art. 150. 1.
- (10) No faltan evidentes defectos de redacción, como "materias atribuibles a la competencia de éstas", esto es, de las regiones, sustantivo que no se emplea como antecedente de este pronombre. El defecto es corregido ya en el Anteproyecto.
- (11) *D.S.C.*, núm. 91, 16 de junio de 1978, p. 3391.
- (12) *Ibídem*, pp. 3397.
- (13) *D.S.S.*, núm. 53, 12 de septiembre de 1978, pp. 2466-2467.

- (14) Ibíd., p. 2646.
- (15) Ibíd., pp. 2466-2467.
- (16) D.S.S., núm. 66, 4 de octubre de 1978, p. 3280.
- (17) Recordemos que en el art. 19 de la Constitución de 1931, precedente inspirador inmediato del actual art. 150. 3, esta función de apreciación se atribuía al Tribunal de Garantías Constitucionales. Esta previsión fue criticada por Segismundo ROYO, afirmando que "la intervención del Tribunal de Garantías no puede menos de censurarse, pues no se trata de cuestiones jurídicas, sino de apreciaciones políticas y de oportunidad que deben ser ajenas a dicho organismo" ("El Estado integral", RDPub, 1935, p. 267). Por eso J. TOMAS VILLARROYA considera su atribución a las Cortes como de "mayor acierto" ("Las fuentes...", cit, p. 177); y en igual sentido L. PRIETO, en G. PECES-BARBA, con la colaboración de, La Constitución española..., op. cit, p. 138.
- (18) J.L. CARRO entiende que las leyes de armonización del art. 150.3 se dirigen necesariamente a varias ("Contenido y alcance de la competencia del Estado definida en el art. 149. 1. 1º de la Constitución", R.E.D.C., núm. 1, 1981, p. 153). No obstante, parece que no puede descartarse apriorísticamente la necesidad de dictar una ley de armonización respecto a una C.A. determinada, cuyas disposiciones difirieran con relación a las de las demás CCAA, armónicas entre sí, y/o con las del Estado.
- (19) Lógicamente no se plantean aquí todos los problemas que veíamos sobre el art. 150. 1 y 2 ("Las leyes marco...", cit, pp. 132 a 136), ni el tema es, por razones obvias, contemplado en los E.
- (20) Lógicamente, la decisión de las Cortes está condicionada por las exigencias del interés general, cláusula o presupuesto habilitante de la actuación parlamentaria. Pero el límite es, de hecho, muy relativo, puesto que su apreciación corresponde al propio Parlamento estatal. Sobre el carácter discrecional de la decisión de las Cortes se ha pronunciado toda la Doctrina; por todos F. MODERNE-P. BON, Les autonomies régionales..., op. cit, p. 137; o J. RAMALLO, "La incidencia de la Constitución...", cit, p. 81. Véase también S.MUÑOZ MACHADO, Derecho Público..., op. cit, I, p. 432.
- (21) J. TOMAS VILLARROYA, "Las fuentes...", cit, p. 177. En igual sentido se manifestó en la discusión parlamentaria del precepto el senador vasco MONREAL ZIA (D.S.S., 13 de septiembre de 1978, p. 264).
- (22) Para algunos no quiere decir, desde luego, "homogeneizar" las competencias. Así, J. RAMALLO, "Incidencia de la Constitución española...", cit, p. 82.
- (23) R. ENTRENA, Comentarios..., op. cit, p. 1637.

- (24) Esta última posibilidad es recogida en el proyecto de L.O.A.P.A., cuyo art. 5°. 2 declara que "en tanto que la ley de armonización no se modifique por el procedimiento establecido en el artículo 150. 3 los principios de la misma vincularán igualmente a la legislación del Estado que se refiera a la materia objeto de armonización", por lo que "los principios que en las leyes de armonización se establezcan obligan al Estado y a las Comunidades Autónomas a dictar las normas de adaptación..." (art. 5°. 3).
- La vinculación de las leyes estatales a las leyes de armonización resulta justificada por la finalidad que éstas tienen de armonizar todo el ordenamiento jurídico del Estado, al tiempo que supone una garantía para las propias CCAA de que tal armonización sólo puede producirse en los términos, requisitos y procedimientos que señala el art. 150. 3 de la Constitución.
- (25) Véase S. MUÑOZ MACHADO, *Las potestades legislativas...*, op. cit, p. 59.
- (26) Como dice A. EMBID, la utilización de las leyes de armonización permite corregir las diferencias entre las normativas de las diversas CCAA en materias de su competencia ("Algunas reflexiones...", cit, p. 313).
- (27) En igual sentido, J.L. VILLAR EZCURRA, "La eficacia territorial...", cit, p. 418.
- (28) *D.S.C.*, sesión 154, 26 de marzo de 1981.
- (29) Diario *VA*, 25 de abril de 1981, p. 14.
- (30) *Memoria del Ministerio de Administración Territorial*, que acompaña la proyecto de ley. Se cita por el texto publicado en el diario *VA*, de 25 de abril de 1981.
- (31) Así G. CAMILLERY-C. GALIAY, "Le Statut d'Autonomie...", cit, p. 1045; P. DE ELIXALDE, "Prelación de normas civiles...", cit, p. 775; R. ENTRENA, *Comentarios...*, op. cit, p. 1637; F. GARRIDO FALLA, "El desarrollo legislativo...", cit, p. 30; J. LEGUINA VILLA, "Las Comunidades Autónomas", cit, p. 791; J. MARTIN QUERALT, "Potestades normativas de las Comunidades Autónomas...", cit, p. 1313; F. MODERNE-P. BON, *Les autonomies régionales...*, cit, p. 137; J. RAMALIO, "Incidencias de la Constitución española...", cit, p. 81; J. TOMAS VILLARROYA, "Las fuentes...", cit, p. 177. Algunos autores son especialmente susceptibles ante la utilización del art. 150. 3; así, se ha dicho que puede incluso eliminar las potestades legislativas de las CCAA (M. GERPE, "Las Comunidades Autónomas...", cit, p. 324), poniendo en peligro la autonomía misma (F. MODERNE-P. BON, *Les autonomies régionales...*, op. cit, p. 137) e incluso propiciando su derogación (A. FERNANDEZ CUEVAS, "El sistema normativo de las Comunidades Autónomas...", cit, p. 814). Cfr. notas 109 y 11.

- (32) E. ALVAREZ CONDE, *Las Comunidades Autónomas*, op. cit, p. 193.
- (33) R. ENTRENA, "La potestad legislativa...", cit, p. 679; F. MODERNE-P. BON, *Les autonomies régionales...*, op. cit, p. 137.
- (34) A. ALVAREZ CONDE, *Las Comunidades Autónomas*, op. cit, p. 193; P. DE ELIZALDE, "Prelación de normas civiles...", cit, p. 775; R. ENTRENA, *Comentarios...*, op. cit, 1637-1638; F. GARRIDO FALLA, "El desarrollo legislativo...", cit, p. 30; M. GERPE, "Las Comunidades Autónomas...", cit, p. 324; E. LINDE, "Ley y reglamento...", cit, p. 361; L. LOPEZ RODO, *Las autonomías, encrucijada...*, op. cit, p. 92; F. MODERNE-P. BON, *Les autonomies regionales...*, op. cit, p. 137.
- (35) J.L. VILLAR PALASI, "El principio de la jerarquía de las normas...", cit, p. 2107; J.L. VILLAR EZCURRA, "La eficacia territorial...", cit, p. 416. Parece ser también ésta la opinión de J. LEGUINA VILLA, "Las Comunidades Autónomas", cit, pp. 791-792.
- (36) Por ejemplo, M. CLAVERO AREVALO, *La España de las autonomías*, op. cit, p. 20, o A. EMBID IRUJO, "Algunas reflexiones...", cit, pp. 313 ss.
- (37) Este es el plantamiento que parece latir en el proyecto de L.O.A.P.A. que, si bien se refiere, en general, a "disposiciones" o "normas de adaptación" de las CCAA. alude luego específicamente previniendo que será el objeto principal de la armonización, a la "legislación del Estado" y la "legislación definitiva de adaptación" de las C.A. (art. 5º. 2 y 3). A la legislación de las CCAA se refiere también la L.O.T.C. al señalar como uno de los parámetros para apreciar la constitucionalidad o no de una "ley, disposición o acto con fuerza de ley... de las Comunidades Autónomas", las leyes que se dicten para armonizar el ejercicio de las competencias de las CCAA (art. 28. 1).
- Pero no es tan evidente la afirmación del profesor VILLAR PALASI de que las normas reglamentarias de las CCAA pueden armonizarse por una norma estatal de este carácter ("El principio de la jerarquía de las normas...", cit, p. 2108). aunque matice su opinión en el sentido de que esa función puede incluirse en el ámbito del art. 150. 3, por aplicación lógica del principio de jerarquía normativa, pues lo que puede hacer una norma reglamentaria puede hacerlo una norma legislativa. No obstante, entendemos que la tarea de armonizar disposiciones normativas, cualquiera que sea su rango, corresponde exclusivamente a las leyes de armonización previstas y reguladas en el art. 150. 3 de la Constitución, precisamente como garantía de no intromisión arbitraria en los ámbitos competenciales de las CCAA. Lo que ocurre, ciertamente, es que, armonizadas las leyes, quedan armonizadas, por aplicación del principio de jerarquía normativa, las disposiciones inferiores.
- (38) Diario VA, 25 de abril de 1981, p. 14.

- (39) Por ejemplo, en relación con el proyecto que comentamos "estos criterios (armonizadores) no impiden que ... un político vasco o un intelectual andaluz... postulen que su comunidad constituye una nación" (declaraciones de Manuel BROSETA, Secretario de Estado para las Comunidades Autónomas, recogidas en el diario A.B.C., de 26 de abril de 1981, p. 9).
- (40) En igual sentido, G. ARIÑO, "El Estado de las autonomías: realidad política...", cit, p. 1617; P. DE ELIZALDE, "Prelación de normas civiles...", cit, p. 775; J. DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit, II, p. 393; T. R. FERNANDEZ, Curso..., op. cit, p. 283, y "El sistema de distribución de competencias...", cit, p. 25; J. HORTALA, "El Estatuto de Cataluña de 1979...", cit, p. 435; J. LEGUINA VILLA, "Las Comunidades Autónomas", cit, p. 791; C. MARTINEZ ESTERUELAS y otros, Estudios jurídicos..., op. cit, p. 39; M. MARTINEZ SOSPEDRA, Aproximación al Derecho Constitucional español..., op. cit, p. 97; M. MARTINEZ SOSPEDRA-L. AGUILO LUCIA, Lecciones..., op. cit, I, p. 108; V. MENDOZA OLIVAN, "Tipología...", cit, pp. 107-108; F. MODERNE-P. BON, Las autonomías regionales..., op. cit, p. 137; S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit, p. 59; y Derecho Público..., op. cit, I, p. 431, L. VANDELLI, L'ordinamento..., op. cit, p. 314.
- Otros autores opinan que las leyes de armonización pueden darse en todos los supuestos de competencias de las CCAA. Es el caso de E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit, p. 193; F. GARRIDO FALLA, "El desarrollo legislativo...", cit, p. 30; y L. PRIETO, en G. PECES-BARBA, con la colaboración de, La Constitución española..., op. cit, p. 141; L. SANCHEZ AGESTA, Dictamen sobre la LOAPA, cit, p. 4; E. LINDE parece inclinarse por aceptar la armonización respecto de todas las competencias de las C.A., pero sólo si están atribuidas en los E. de autonomía correspondientes, al amparo de los arts. 148 y 149 ("Ley y reglamento...", cit, p. 261).
- (41) Véase, supra, parte especial, tit. segundo, capítulo primero.
- (42) P. DE ELIZALDE, "Prelación de normas civiles...", cit, p. 775; C. MARTINEZ ESTERUELAS y otros, Estudios jurídicos..., op. cit, p. 39.
- (43) Al supuesto específico del art. 150. 1 y 2 se refiere L. PRIETO al decir, acertadamente, que las leyes de armonización sólo tienen sentido como control a posteriori, pues en otro caso se trataría de simples leyes marco ordinarias (en G. PECES-BARBA, con la colaboración de, La Constitución española..., op. cit, p. 141). Pero no se comprende porqué no utiliza el mismo argumento respecto al supuesto de la ley marco/desarrollo legislativo previsto en el art. 149.1.
- (44) Sobre el concepto y alcance de los "principios", ya tuvimos ocasión de manifestarnos en relación con el art. 150.1 y nos remitimos a lo

que allí se dijo. Véase también L. SANCHEZ AGESTA, Dictamen sobre la L.O.A.P.A., cit, p. 3; E. ARGULLOL, "Los límites...", cit, p. 245; M. MARTINEZ SOSPEDRA, Aproximaciones al Derecho Constitucional español, op. cit, p. 97; y autores cit. en nota 45.

- (45) "Las leyes marco...", cit, pp. 130-131. y 142-144. Son de esa opinión, E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit, p. 139; R. MAIZ SUAREZ, "La regulación constitucional del poder legislativo...", cit, p. 56; C. MARTINEZ ESTERUELAS y otros, Estudios jurídicos..., op. cit, p. 39; M. MARTINEZ SOSPEDRA, Aproximación al Derecho Constitucional español..., op. cit, p. 97; L. VANDELLI, L'ordinamento..., op. cit, p. 331; L. TOLIVAR ALAS, El control del Estado..., op. cit, p. 231; J.M. QUINTANA, Las autonomías y el título VIII de la Constitución, op. cit, p. 113.
- (46) J.L. VILLAR EZCURRA, "La eficacia territorial...", cit, p. 418.
- (47) Ibidem. Igual sentido para J.M. RODRIGUEZ OLIVER, "Los ámbitos exentos del control del Tribunal Constitucional", en El Tribunal Constitucional, op. cit, p. 2311.
- (48) "Los ámbitos exentos...", cit, p. 2311.
- (49) En igual sentido, E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit, p. 194; y J. RAMALLO, "Incidencia de la Constitución española...", cit, p. 82.
- (50) J. RAMALLO, "Incidencia de la Constitución...", cit, p. 81.
- (51) J.L. VILLAR EZCURRA, "La eficacia territorial...", cit, pp. 416-417.
- (52) Pues, como dice SANCHEZ AGESTA, una ley orgánica no precedida de la "apreciación de necesidad" por mayoría absoluta de cada Cámara no podría derogarlas o modificarlas ("La jerarquía normativa...", cit, p. 1902.
- (53) Es ésta la opinión de autores como E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit, p. 193; J. DE ESTEBAN, "Constitución española y Constituciones europeas", cit, p. 282; o L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit, p. 312; y "La jerarquía normativa...", cit, p. 1902. Además J. DE ESTEBAN matiza su posición al considerar que, desde el punto de vista formal, la ley de armonización debe ser siempre una ley orgánica (J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit, II, p. 371).
- (54) L. SANCHEZ AGESTA, "La jerarquía normativa...", cit, p. 1902.
- (55) L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit, p. 312.
- (56) P. DE ELIZALDE, "Prelación de normas civiles...", cit, p. 775; R. ENTRENA, "La potestad legislativa...", cit, p. 679; A. FERNANDEZ CUEVAS, "El sistema normativo de las Comunidades Autónomas...", cit, p. 814; F. GARRIDO FALLA, "El desarrollo legislativo...", cit, p. 32.

- M. GERPE, "Las Comunidades Autónomas...", cit, p. 324; L. LOPEZ RODO, Las autonomías, encrucijada..., op. cit, p. 92; C. MARTINEZ ESTERUELLAS y otros, Estudios jurídicos..., op. cit, p. 39; J. TOMAS VILLARROYA, "Las fuentes...", cit, p. 176; J.L. VILLAR EZCURRA, "La eficacia territorial...", cit, pp. 419 ss; J.L. VILLAR PALASI, "El principio de la jerarquía de las normas...", cit, pp. 211-212.
- (57) J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit, II, p. 371; en contra S. MUÑOZ MACHADO, Derecho Público..., op. cit, I, p. 312.
- (58) G. ARIÑO, "Las autonomías: tres cuestiones cardinales", cit, p. 52; J. DE ESTEBAN, "Constitución española y Constituciones europeas", cit, p. 282.
- (59) Como proponen, R. ENTRENA, Comentarios..., op. cit, p. 1637 (interpretación restrictiva); A. FERNANDEZ CUEVAS, "El sistema normativo de las Comunidades Autónomas...", cit, p. 814; J. LEGUINA VILLA, "Las Comunidades Autónomas", cit, p. 792; M. MARTINEZ SOSPEDRA, Aproximación al Derecho Constitucional español...; op. cit, p. 97; R. MAIZ SUAREZ, "La regulación constitucional del poder legislativo...", cit, p. 56; S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit, p. 59; G. PECES-BARBA, La Constitución española..., op. cit, pp. 199-200; L. VANDELLI, L'ordinamento..., op. cit, p. 313; L. SANCHEZ AGESTA, Dictamen sobre la L.O.A.P.A., cit, p. 14; G. TRUJILLO, L.O.A.P.A. y Constitución, op. cit, pp. 64-65; y L. TOLIVAR ALAS, El Control del Estado..., op. cit, p. 235. En contra, A. PEREZ MORENO, "El concepto de 'autonomías integradas'", cit, pp. 35-36.
- (60) Véase T.R. FERNANDEZ, Las leyes orgánicas y el bloque de constitucionalidad, op. cit, pp. 105 ss.
- (61) Como señala el proyecto de ley de armonización de determinadas materias, cit, (art. 1º. 1) y el proyecto de L.O.A.P.A. (art.5º. 3).
- (62) F. GARRIDO FALLA, "El desarrollo legislativo...", cit, p. 30.
- (63) Expresamente J. RAMALLO, "Incidencia de la Constitución española...", cit, p. 81 y en general todos los autores que se ocupan del tema.
- (64) J.M. RODRIGUEZ OLIVER, "Los ámbitos exentos...", cit, p. 2313.
- (65) Véase, supra, p. 1130 y nota 24.
- (66) M. CALVERO AREVALO, La España de las autonomías, op. cit, p. 20; L. PRIETO, en G. PECES-BARBA, con la colaboración de, La Constitución española..., op. cit, p. 141; J.L. VILLAR EZCURRA, "La eficacia territorial...", cit, p. 419 (matizadamente en el sentido que luego diremos); M. MARTINEZ SOSPEDRA-L. AGUILO LUCIA, Lecciones..., op. cit, II, p. 109..
- (67) Defiende que deben ser anteriores a los E. J.L. CASTRO SMOZA, "Las

leyes de las Comunidades Autónomas...", cit, p. 489; anteriores a las normas de las CCAA, E. LINDE, "Ley y reglamento...", cit, p. 261.

- (68) Algunos autores consideran que es indiferente dictarlas antes o después que las normas a armonizar; es el caso de R. ENTRENA, Comentarios..., op. cit, p. 1638; A. EMBID, "Algunas reflexiones...", cit, p. 315; o F. GARRIDO FALLA, "El desarrollo legislativo...", cit, p. 31. Para otros, en principio las leyes de armonización deben ser posteriores a las normas armonizables, pero también cabe dictarlas antes; cfr. F. MODERNE-P. BON, Les autonomies regionales..., op. cit, p. 137. Finalmente, otro sector doctrinal defiende la conveniencia de dictarlas antes que las normas a armonizar, aunque puedan serlo antes o después; es la opinión de J.M. RODRIGUEZ OLIVER, "Los ámbitos exentos...", cit, pp. 2309 ss; y "Algunas reflexiones sobre la L.O.A.P.A.", en Razón y Fé, núm. 1007, abril 1982; J. TOMAS VILLARROYA, "Las fuentes...", cit, p. 176 y S. MUÑOZ MACHADO, Derecho Público..., op. cit, I, pp. 432-433. (*)
- (69) Como señalan F. GARRIDO FALLA, "El desarrollo legislativo...", cit, p. 31; y J.M. RODRIGUEZ OLIVER, "Los ámbitos exentos...", cit, p. 2311.
- (70) "La eficacia territorial...", cit, p. 419. Sin embargo este autor matiza su posición; véase, infra, nota. 73.
- (71) G. PECES-BARBA, con la colaboración de, La Constitución española..., op. cit, p. 141. También M. CLAVERO AREVALO entiende que ha de esperarse a que se produzca la desarmonía (La España de las autonomías, op. cit, p. 20). Realmente no parece haber base constitucional para tal tesis, como tampoco para la contraria que niega aquélla. Así J. L. CASTRO SOMOZA afirma que las leyes de armonización han de dictarse antes de los E., porque "en caso contrario, la tarea armonizadora puede exigir la reforma de normas estatutarias y tal reforma exige un procedimiento especial que normalmente estará sustraído a la exclusiva competencia de las Cortes" ("Las leyes de las Comunidades Autónomas...", cit, p. 489). Esta posición no es aceptable pues las leyes de armonización no afectan a las competencias estatutariamente asumidas, sino a las disposiciones normativas concretas que las CCAA dicten para el ejercicio de esas competencias; para decirlo en términos de la L.O.T.C. (art. 28. 1), las leyes de armonización no armonizan las competencias de las CCAA, sino el ejercicio de tales competencias. Precisamente G. ARINO, ("El Estado de las autonomías: realidad política...", cit, p. 1617) y J. DE ESTEBAN ("Constitución española y Constituciones europeas", cit, p. 282) consideran que las leyes de armonización son el único medio válido de racionalización de competencias respecto a CCAA que tienen vigente un Estatuto de autonomía.
- (*) (Sigue nota 68) J.L. FUERTES SUAREZ, "El proyecto de Ley Orgánica...", cit, pp. 10-11 y 23; G. TRUJILLO, LOAPA y Constitución, op. cit, p. 62; J.M. QUINTANA, Las autonomías y el título VIII de la Constitución, op. cit, p. 114; L. TOLIVAR ALAS, El control del Estado..., op. cit, p. 233.

- (72) Como dice R. ENTRENA, (Comentarios..., op. cit, p. 1638).
- (73) VILLAR EZCURRA sostiene una postura intermedia, pues si bien entiende que la existencia de un conflicto es condición "sine qua non" para dictar una ley de armonización, ésta no restringe sus efectos a ese conflicto concreto, sino que, además, permanece como norma jurídica válida para aplicarse, previniéndolos o resolviéndolos, a cuantos conflictos pudieran plantearse, de forma que respecto de éstos la ley de armonización tendría carácter previo; es decir, sólo puede dictarse una ley de armonización cuando se ha producido ya un conflicto, pero lo que disponga puede tener una eficacia de futuro, permaneciendo en el tiempo para regular en lo sucesivo situaciones similares ("La eficacia territorial...", cit, p. 419). En sentido parecido al nuestro, L.TOLIVAR ALAS, El control del Estado..., op. cit,p. 233.
- (74) J.M. RODRIGUEZ OLIVER, "Los ámbitos exentos...", cit, p. 2311.
- (75) Ibidem.
- (76) Ibidem.
- (77) J.L. FUERTES SUAREZ, El proyecto de Ley Orgánica..., cit, p.10.
- (78) Ibidem, p. 23
- (79) J.M. RODRIGUEZ OLIVER, "Los ámbitos exentos...", cit, p. 1312.
- (80) Por eso no se alcanza la interpretación que hace VILLAR EZCURRA del art. 28. 1 de la L.O.T.C., según la cual este precepto hace referencia a dos tipos de normas: a) Leyes que delimitan las competencias del Estado y de las CCAA, como las leyes del art. 150. 1 y 2, y eventualmente los Estatutos. Estas normas serían previas a las disposiciones de las CCAA; b) Leyes que regularían o armonizan el ejercicio de esas competencias, esto es, las leyes de armonización contempladas en el art. 150. 3 y que se dictan una vez ejercidas las competencias de las CCAA por vía normativa ("La eficacia territorial...", cit, p. 419).
- (81) En igual sentido F. GARRIDO FALLA, "El desarrollo legislativo...", cit,p. 31; y J.M. RODRIGUEZ OLIVER, "Los ámbitos exentos...", cit, p. 2313.
- (82) Como señala VILLAR EZCURRA, una ley de armonización sólo puede ser derogada o modificada por otra ley de la misma naturaleza ("La eficacia territorial...", cit, p. 421), y nunca por otra ley, estatal o de C.A. que -según este autor- no obedece a razones de jerarquía normativa, sino de plusvalor formal derivado de la existencia de "materias reservadas" para cada tipo específico de leyes, determinantes de distinto procedimiento de aprobación, modificación y reforma. Este autor matiza el principio del Cod. civil según el cuál "las leyes sólo se derogan por otras posteriores" debería ser completado "...por otras posteriores de igual naturaleza jurídica", como lo demuestra el hecho de que una Ley Orgánica o una ley de

armonización no pueden ser modificadas o derogadas por leyes ordinarias ("La eficacia territorial...", cit, p. 420).

- (83) Y ya dijimos que la Constitución de 1931 atribuía esta competencia al Tribunal de Garantías Constitucionales.
- (84) A ese carácter de garantía se refieren P. DE ELIZALDE, "Prelación de normas civiles...", cit, p. 775; R. ENTRENA, Comentarios..., op. cit, p. 1638; E. LINDE, "Ley y reglamento...", cit, p. 261; F. MODERNE -P. BON, Les autonomies régionales..., op. cit, p. 137; y J. TOMAS VILLARROYA, "Las fuentes...", cit, p. 177.
- (85) En ese sentido, G. CAMILLERY-C. GALIAY, "Le Statut d'Autonomie...", cit, p. 1045; L. VANDELLI, L'ordinamento..., op. cit, p. 315; M. MARTINEZ SOSPEDRA-L. AGUILO LUCIA, Lecciones..., op. cit, II, p. 135 (claro control de tipo político por las Cortes Generales); y parcialmente J.M. RODRIGUEZ OLIVER, "Los ámbitos exentos...", cit, p. 2314.
- (86) F. MODERNE-P. BON, Les autonomies régionales..., op. cit, p. 137.
- (87) En G. PECES-BARBA, con la colaboración de, La Constitución española ..., op. cit, p. 141. Sobre el tema véase S. MUÑOZ MACHADO, Derecho Público..., op. cit, I, p. 432.
- (88) R. ENTRENA, Comentarios..., op. cit, p. 1638; J. DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit, II, p. 371; E. LINDE, "Ley y reglamento...", cit, p. 361; y V. MENDOZA OLIVAR, "Tipología...", cit, p. 107.
- (89) "El desarrollo legislativo...", cit, p. 31.
- (90) J.M. RODRIGUEZ OLIVER, "Los ámbitos exentos...", cit, p. 2309; y J.L. VILLAR EZCURRA, "La eficacia territorial...", cit, p. 416.
- (91) R. ENTRENA, Comentarios..., op. cit, p. 1638; implícitamente E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit, p. 193; e indirectamente F. MODERNE-P. BON, Les autonomies régionales..., op. cit, p. 137, al estimar que la mayoría requerida es superior a la necesaria para aprobar leyes orgánicas, que sólo se precisa en el Congreso lo que parece suponer una referencia, en ambos casos, a la aprobación misma de la ley.
- (92) Concretamente, se aclara la postura de algún autor que defiende la escisión dual del procedimiento parlamentario, pues si en la primera fase las Cortes aprecian la necesidad de la armonización, al debatir la ley entran en el contenido concreto de las medidas armonizadoras. Se deja así sin efecto la crítica antes aludida de GARRIDO FALLA a ENTRENA.
- (93) Comentarios..., op. cit, p. 1638.
- (94) Se utiliza la publicada en el diario EL PAIS, de 18 de marzo de 1981.

- (95) Por eso no es enteramente exacta la afirmación de GARRIDO FALLA de que en ese proyecto de ley de armonización "la votación de oportunidad ha precedido a la discusión parlamentaria sobre el contenido" ("El desarrollo legislativo..." cit, p.31).
- (96) En contra, J. DE ESTEBAN, para quien tratándose las leyes de armonización de leyes orgánicas, habrán de aprobarse según el procedimiento que la Constitución exige para este tipo de leyes, por lo que, a tenor del art. 81. 2, la mayoría absoluta sólo se necesita en el Congreso (J. DE ESTEBAN, El régimen constitucional español, op. cit, II, p.371). Para MARTINEZ SOSPEDRA, se trata de leyes ordinarias sujetas en su elaboración al procedimiento ordinario (Lecciones..., op. cit, II, p. 109). Otros, como A. PEREZ MORENO, entienden que la mayoría cualificada no se exige para la aprobación, sino sólo para la apreciación previa de su necesidad ("EL concepto de 'autonomías integradas'...", cit, p. 35). No falta quienes niegan expresamente el carácter de Ley Orgánica a las leyes de armonización; así L. SANCHEZ AGESTA, Dictamen sobre la L.O. A.P.A., cit, esp. pp. 65 ss; y G. TRUJILLO, L.O.A.P.A. y Constitución, op. cit, pp. 69-73. Finalmente, en el sentido del texto L. TOLIVER ALAS, para quien "por respeto a las autonomías las mayorías absolutas de las dos Cámaras deben aplicarse también a la fase aprobatoria de la ley de armonización" (El Control del Estado..., op. cit, p. 235). "Pero -advierte acto seguido- ni de la literalidad del texto ni aún menos de su antecedente histórico se puede desprender inequívocamente cosa parecida" (Ibidem.).
- La garantía de que la ley de armonización respetaría criterios aprobados en el pronunciamiento previo de necesidad ha sido intentada en el Reglamento del Congreso, cuyo artículo 168.3 señala que "en la tramitación... de proyectos o proposiciones de la ley de armonización no serán admisibles las enmiendas que impliquen contradicción con el previo pronunciamiento de la Cámara" acerca de la necesidad de esa ley, adoptado en un debate sujeto a las normas de las de totalidad (art. 168.1). El Reglamento del Senado no especifica nada al respecto, aunque regula con cierto detalle el procedimiento (arts. 141 y 142).
- (97) J.L. VILLAR EZCURRA, "La eficacia territorial...", cit, p. 421.
- (98) R. ENTRENA, "La potestad legislativa...", cit, p. 678; J. DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit, II, p. 282; F. GARRIDO FALLA, "El desarrollo legislativo...", cit, p. 30; L. LOPEZ RODO, Las autonomías, encrucijada..., op. cit, p.92; L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit, p. 313; J.L. VILLAR PALASI, "El principio de la jerarquía de las normas...", cit, pp. 2111-2112. Incluso para algunos de estos autores, sólo en este supuesto de las leyes de armonización cabe hablar de superioridad jerárquica de la ley estatal sobre la autonomía; Cfr. R. ENTRENA y J.L. VILLAR PALASI, cit.
- (99) VILLAR EZCURRA justifica esa prevalencia no por razones de jerar-

quía normativa, sino por la existencia de "materias reservadas" para cada tipo específico de leyes ("La eficacia territorial...", cit, p. 420). Ese "contenido específico" y no su supuesto mayor rango jerárquico es lo que -a su juicio- otorga a las leyes de armonización una especial inmunidad frente a otras leyes, tanto estatales como autonómicas; la ley de armonización sólo puede, así, ser modificada por otra de igual naturaleza, lo que implica la apreciación de la necesidad por mayoría absoluta de las Cámaras y aprobación en los mismos términos que la primera ley de armonización (*Ibidem*, p. 421).

- (100) M. GERPE, "Las Comunidades Autónomas...", cit, p. 324.
- (101) Véase, *supra*, pp.302.
- (102) P. DE ELIZALDE, "Prelación de normas civiles...", cit, p. 775; T.R. FERNANDEZ, *Las leyes orgánicas y el bloque de la constitucionalidad*, op. cit, pp. 105 ss; F. GARRIDO FALLA, "El desarrollo legislativo...", cit, p. 32; C. MARTINEZ ESTERUELAS y otros, *Estudios jurídicos...*, op. cit, p. 41; J.A. ORTEGA DIAZ-AMBRONA, "La primacía de la Constitución en el ordenamiento jurídico", .cit, p. 2692; L. SANCHEZ AGESTA, *Sistema político...*, op. cit, p. 381.
- (103) T.R. FERNANDEZ, *Las leyes orgánicas y el bloque de la constitucionalidad*, op. cit, pp. 105 ss; J.A. ORTEGA DIAZ-AMBRONA, "La supremacía de la Constitución en el ordenamiento jurídico", .cit, pp. 2692-2693.
- (104) L. SANCHEZ AGESTA, *Sistema político...*, op. cit, p. 381; y J.A. ORTEGA DIAZ-AMBRONA, "La primacía de la Constitución en el ordenamiento jurídico", cit, p. 2693.
- (105) J.A. ORTEGA DIAZ-AMBRONA, "La primacía de la Constitución en el ordenamiento jurídico", cit, p. 2693.
- (106) La necesidad de la adaptación es subrayada también por R. ENTFENA, *Comentarios...*, op. cit, p. 1638; y F. GARRIDO FALLA, "El desarrollo legislativo...", cit, p. 30.
- (107) Véase, *supra*, los autores citados en la nota 102.
- (108) E. LINDE, "Ley y Reglamento...", cit, p. 261; J.T. VILLARROYA, "Las fuentes...", cit, p. 176; J.L. VILLAR PALASI, "El principio de la jerarquía de las normas...", cit, pp. 2111-2112. Este último autor es el más radical al defender que la derogación se produce aquí en virtud del criterio de la "lex posterior". En general, asumen esta tesis -que parece latir en la disp. final primera del proyecto de ley de armonización tantas veces citado- todos los autores que defienden la superioridad jerárquica de las leyes de armonización sobre las leyes de las CCAA.
- (109) En igual sentido, entre otros, T.R. FERNANDEZ, *Curso...*, op. cit,

- p. 238 y "El sistema de distribución de competencias...", cit, p. 25; J. HORTALA, "El Estatuto de Cataluña de 1979...", cit, p. 435; J. LEGUINA, "Las Comunidades Autónomas", cit, p. 792; L. VANDELLI, L'ordinamento..., op. cit, p. 314. Sobre el carácter modificativo de las competencias estatutarias, véase L. SANCHEZ AGESTA, Dictamen sobre la L.O.A.P.A., op. cit, p. 9; y S. MUÑOZ MACHADO, Derecho Público..., op. cit, I, p. 432.
- (110) En el mismo sentido, L. VANDELLI, L'ordinamento..., op. cit, p. 315.
- (111) Por eso ha señalado VANDELLI que la expresión literal "competencia exclusiva" no se predica plenamente de ninguna de las competencias legislativas regionales previstas en la Constitución, pues la intervención estatal, siquiera excepcionalmente, está siempre admitida (L'ordinamento..., op. cit, p. 315).
- (112) Citado en: P. LUCAS VERDU, Curso de Derecho Político, Ed. Tecnos, Madrid.
- (113) P. DE ELIZALDE, "Prelación de normas civiles...", cit, p. 775; G. CAMILLERY-C. GALIAY, "Le Statut d'autonomie...", cit, p. 1045; F. GARRIDO FALLA, "El desarrollo legislativo...", cit, p. 32; J.M. RODRIGUEZ OLIVER, "Los ámbitos exentos...", cit, p. 2312. Sobre la dificultad del control por el TC, L. TOLIVAR ALIAS, El control del Estado..., op. cit, p. 235.
- (114) J.M. RODRIGUEZ OLIVER, "Los ámbitos exentos...", cit, pp. 2312-2314.
- (115) L. VANDELLI, L'ordinamento..., op. cit, p. 314. Por eso, señala este autor, la posición adoptada por el constituyente español difiere netamente de la establecida en la Constitución de 1931 (art. 19).
- (116) J.M. RODRIGUEZ OLIVER, "Los ámbitos exentos...", cit, pp. 2313 ss.
- (117) Ibidem, p. 2313.
- (118) Ibidem.
- (119) Ibidem, p. 2314. El subrayado es nuestro.
- (120) Ibidem.
- (121) J. RAMALLO, "Incidencia de la Constitución española...", cit, pp. 81-82; o J.M. RODRIGUEZ OLIVER, "Los ámbitos exentos...", cit, p. 2311.
- (122) En ese sentido, J. MARTIN QUERALT, "Potestades normativas de las Comunidades Autónomas...", cit, p. 1313; y J. TOMAS VILLARROYA, "Las fuentes...", cit, p. 177; L. SANCHEZ AGESTA, Dictamen sobre la L.O.A.P.A., cit, p. 9.
- (123) Para M. GERPE puede incluso eliminar las potestades legislativas de las CCAA ("Las Comunidades Autónomas...", cit, p. 324).
- (124) "El sistema normativo de las Comunidades Autónomas...", cit, p. 814.

En términos similares, L. TOLIVAR ALAS, *El control del Estado...*, op. cit, p. 236 ("anular de facto el derecho de 'los entes autónomos' a su autogobierno").

- (125) "Le Statut d'autonomie...", cit, p. 1045.
- (126) "Las Comunidades Autónomas", cit, p. 791. Esta autor critica duramente la existencia de las leyes de armonización, que califica de "instrumento normativo muy peligroso para las autonomías y de cuya necesidad es lícito dudar" (*Ibidem*, p. 792), debiendo garantizarse el interés general con los poderes de intervención normativa y gestión directas que la Constitución reserva al Estado, bastando con aplicar a los posibles excesos legislativos de las CCAA los controles generales previstos en la Constitución (control de las Cortes en el desarrollo de las leyes marco, control judicial de las leyes delegadas y disposiciones reglamentarias y sobre todo el control del TC) (*Ibidem*, p.792). En parecido sentido, G. TRUJILLO, *LOAPA y Constitución*, op. cit, p 65; y L. SANCHEZ AGESTA, *Dictamen sobre la LOAPA*, cit, p. 14.
- (127) *Les autonomies regionales...*, op. cit, p. 137.
- (128) J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, *El régimen constitucional español*, op. cit, II, p. 370. En contra, S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público...*, op. cit, I, pp. 432-433.
- (129) De "dispositivo de seguridad" habla V. MENDOZA OLIVAN ("Tipología...", cit, p. 107).
- (130) J. DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, *El régimen constitucional español*, op. cit, II, p. 393; J.M. QUINTANA, *Las autonomías y el título VIII de la Constitución*, op. cit, p. 113.
- (131) *Ibidem*, p. 392.
- (132) Como señala F. GARRIDO FALLA ("El desarrollo legislativo...", cit, p. 31).
- (133) "Las Comunidades Autónomas", cit, p. 791.
- (134) C. VIVER-PI SUÑER habla de un "instrumento de control por el Estado" (*Constitución. Conocimiento del ordenamiento constitucional*, op. cit, p. 95).
- (135) Esa es, en general, con criterio más o menos amplio, la posición de la Doctrina. Así, se refieren a la unidad del ordenamiento jurídico A. EMBID, "Algunas reflexiones...", cit, p. 313; R. MAIZ, "La regulación constitucional del poder legislativo...", cit, p. 56; C. MARTINEZ ESTERUELAS y otros, *Estudios...*, op. cit, p. 38 ; V. MENDOZA OLIVAN, "Tipología...", cit, p. 107; S. MUÑOZ MACHADO, *Las potestades legislativas...*, op. cit, p. 59; G. PECES-BARBA, *La Constitución española...*, op. cit, p. 199; L. PRIETO, en G. PECES-BARBA, con la colaboración de, *La Constitución española...*, op. cit, p. 140; J. TOMAS

VILLARROYA, "Las fuentes...", cit., p. 176; O. ALZAGA es más preciso al hablar de la mínima unidad del ordenamiento jurídico y de la vida económica (*La Constitución española...*, op. cit., p. 876). E. LINDE se refiere a la exigencia de igualdad como límite a la potestad legislativa de las CCAA ("Ley y reglamento...", cit. p. 261). ELIZALDE sólo habla de "razones de interés general" ("Prelación de normas civiles...", cit., p. 773). Otros autores conciben el art. 150. 3 como "cauce para la resolución de concursos normativos entre disposiciones con distinta eficacia territorial" (J. L. VILLAR EXCURRA, "La eficacia territorial...", cit., p. 415. La misma finalidad es recogida por G. ARIÑO, "Las autonomías: tres cuestiones cardinales", cit. pp. 30 ss; y S. MUÑOZ MACHADO, *Las potestades legislativas*, op. cit. p. 59). Uno de esos mismos autores alude al posible uso del art. 150. 3 para aclarar las competencias exclusivas de las CCAA (G. ARIÑO: "Las autonomías: tres cuestiones cardinales", cit., p. 35). Una interpretación más global en J. DE ESTEBAN (J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, *El régimen constitucional español*, op. cit., II, p. 393) y C. VIVER-PY SUNNER (*Constitución. Conocimiento del ordenamiento constitucional*, op. cit., p. 95). Desde otra perspectiva, A. PÉREZ MORENO, "El concepto de 'autonomías integradas'...", cit., pp. 35-36.

- (136) A esa función del "interés general" se refiere la doctrina. Véase los autores citados, *supra*, parte general, título tercero, capítulo primero, II, f. Sobre el concepto del "interés general" y sus problemas concreción véase el capítulo correspondiente.
- (137) Así, R. ENTRENA, *Comentarios...*, op. cit., p. 1.637; J. LEGUINA VILLALBA, "Las Comunidades Autónomas", cit., p. 792; R. MAIZ, "La regulación constitucional del poder legislativo...", cit., p. 45; M. MARTINEZ SOSPEDRA, *Aproximación al Derecho Constitucional español...*, op. cit., p. 97; S. MUÑOZ MACHADO, *Las potestades legislativas...*, op. cit., p. 59; G. PECES-BARBA, *La Constitución española...*, op. cit., p. 200; L. VANDELLI, *L'ordinamento...*, op. cit., p. 314. En general, véase nota 59.

CAPITULO TERCERO

LOS LIMITES GENERALES Y ESPECIFICOS DE LAS COMPETENCIAS LEGISLATIVAS DE LAS CCAA COMO GARANTIA DE LA UNIDAD DEL ORDENAMIENTO JURIDICO.

I. IDEAS GENERALES.

Si la "autonomía" de las nacionalidades y regiones (*) tiene una de sus manifestaciones, quizá la más importante, en la atribución de un conjunto de competencias, especialmente las de naturaleza legislativa, la "unidad" del Estado supone no sólo la permanencia en manos de sus órganos centrales de otras competencias, sino también en el establecimiento de ciertos límites al ejercicio de aquellas competencias de las CCAA; lo que no es sino expresión del convencimiento de que las CCAA forman parte de un todo superior, a la realización de cuyos fines cooperan o colaboran solidariamente (1). Esas limitaciones a la potestad normativa de las CCAA -declara el TC- responden a la "necesidad de asegurar la igualdad de todos los españoles en cualquier parte del territorio nacional, e interdicción de cualquier medida que directa o indirectamente pueda obstaculizar la libertad de circulación de personas o bienes o la libertad de establecimiento de aquéllas (art. 139, CE);"la necesidad de establecer esas limitaciones es aún evidente si se admite -como hace el TC- la "posibilidad... de que los actos válidamente realizados por los poderes públicos de las Comunidades Autónomas dentro de su propio territorio y respecto de relaciones jurídicas que en él se establecen puedan producir consecuencias fuera del territorio de la Comunidad" (STC de 16 de noviembre de 1.981(2). Pero, además, la idea de los límites de las competencias de las CCAA, aquellas entre, las legislativas, se inserta en la naturaleza misma del Estado autonómico. Como ha precisado el TC, la competencia legislativa no es "limitada o absoluta, ... pues autonomía no equivale a soberanía, ya que incluso las competencias autonómicas exclusivas han de situarse

siempre dentro del marco constitucional" (S. 69/1.982, de 23 de noviembre)(2 bis).

Por todo ello no es de extrañar que la Doctrina haya estudiado el tema con cierto detalle, aplicando en general -debe advertirse- las categorías elaboradas por los autores italianos, cuyas concepciones aplicaremos también en las líneas que siguen.

II. ANALISIS DE LOS LIMITES DE LAS COMPETENCIAS LEGISLATIVAS DE LAS CCAA.

Señalada la importancia de los límites de las competencias legislativas de las CCAA en orden a la construcción global del sistema autonómico, procede analizar, desde esa perspectiva, los diferentes límites.

A) LOS LIMITES MATERIAL Y TERRITORIAL.

En primer lugar, las CCAA están sometidas en el ejercicio de su potestad legislativa a un doble límite, "ratione materiae" y "ratione territori", aunque en sentido estricto más que límite, se trata un verdadero presupuesto o condición previa de la competencia misma (3); de forma que no tanto limitan el ejercicio de una competencia, sino que fuera de ellos la competencia sencillamente no existe.

a) Competencia material (4).

Las CCAA sólo pueden ejercer aquellas competencias que asumen, dentro del marco establecido en la Constitución en su Estatuto de Autonomía respectivo (art. 147, 2, d), así como las que les atribuyan (y en los términos que lo hagan) "las leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para

delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas" (art. 28, 1 L.O.T.C.). Así pues, las CCAA disponen de las competencias que consten en las normas atributivas de competencias, esto es, sus Estatutos de Autonomía, y en su caso, las transferencias o delegadas, atribuidas o restringidas, al amparo, fundamentalmente de las leyes marco, leyes orgánicas de transferencia o delegación, o leyes de armonización, previstas en el art. 150 de la Constitución, y de todos aquellos su puestos en que la Constitución remite a leyes estatales (5). Evidentemente, las CCAA tienen veñadas competencias en todas aquellas materias que la Constitución atribuye al Estado en sus sistemas de reparto de competencias, así como en aquellos otros que, al margen de ese sistema general, constituyen lo que T. R. FERNANDEZ denomina "reserva constitucional a favor de las Cortes Generales" (6).

b) Competencia territorial (7).

El territorio -señala ARGULLOL- acota la actividad de la CA (8) en dos sentidos (9):

1) Criterio de delimitación de competencias.

El art. 148.1 asigna determinadas competencias a las CCAA sobre ciertas materias por la conexión con su propio territorio; así, determina que podrán asumir competencias en las siguientes materias, entre otras: las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio (4°); los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable (5°); y promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial (18°) (10). Paralelamente, el art. 149. 1 atribuye determinadas competencias al Estado por afectar al territorio de más de

una CA; por ejemplo ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma (21°) y la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial (22°) (11).

2) Ambito espacial del ejercicio de las normas y actos de las CC AA.

En este sentido, el territorio opera como (12):

.- Límite de validez de esas normas y actos, en tanto que regulan sólo "situaciones o relaciones que surjan y se desarrollen dentro de su territorio" (13).

.- Límite de eficacia de los mismos, en cuanto "no pueden producir efectos fuera de su territorio" (13) ni aún para tutelar sus propios intereses (13 bis). En nuestro caso, pues, las CCAA sólo pueden emanar leyes que desplieguen su eficacia en su territorio respectivo, territorio delimitado necesariamente en el propio Estatuto de Autonomía (art. 147, 2, b). La Constitución contempla expresamente este supuesto en un caso concreto; así, el art. 157. 2, inspirado en el art. 120 de la Constitución italiana, prohíbe a las CCAA adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio (14).

Hay que advertir que los Estatutos de Autonomía vigentes han establecido declaraciones expresas en este sentido. Por ejemplo, el EV afirma que "todas las competencias mencionadas... se entienden referidas al ámbito territorial del País Vasco" (art. 20. 6). En iguales términos se expresa el EA (art. 41.1) y, sustituyendo la expresión "ámbito territorial" por "territorio"

el EC (art. 25, 1), EG (art. 37, 1), ECant (art. 32. 1) y EAs (art. 15. 1). El EC y EA introducen, además, una precisión adicional, al señalar que "las normas y disposiciones de la Generalidad y el Derecho civil de Cataluña tendrán eficacia territorial" (art. 7º. 1 EC) y que "las leyes y normas emanadas de las instituciones de autogobierno de Andalucía tendrán eficacia en su territorio" (art. 9ºEA).

Sin embargo, es preciso aclarar el verdadero alcance del límites territorial de las competencias autonómicas. Pues, como advierte J. TOMAS VILLARROYA, el límite territorial no tiene valor absoluto (15), admitiéndose dos importantes matizaciones (16).

.- El art. 145.2 "limita el rigor de separación plena territorial entre las Comunidades Autónomas" al permitir los convenios y acuerdos de cooperación entre ellas (17).

.- Las leyes de las CCAA pueden producir efectos extraterritoriales; por ejemplo, el autor citado señala como el ejercicio de las competencias en materia de promoción del turismo o ferias interiores atrae al territorio propio inversiones o mano de obra que de otro modo se quedarían en otra CA. Esa posibilidad de las CCAA de amañar normas con efectos que excedan de su propio ámbito territorial ha sido reconocida expresamente por el TC, admitiendo así la posible eficacia extraterritorial de las normas y actos de las CCAA y fijando sus requisitos previos.

En efecto, el TC ha abordado ya en una ocasión el tema del territorio como límite o ámbito del ejercicio de las competencias de las CCAA (S. de 16 de noviembre de 1.981) (18), y lo ha hecho haciendo una interpretación favorable a la autonomía. "Es bien cierto -dice el Tribunal- que la competencia de los órganos de la Comunidad Autónoma (del País Vasco) se entiende siempre referida, salvo disposición expresa en contrario... al ámbi-

to territorial de (la CA)..., pero esta limitación territorial de la eficacia de las normas y actos no puede significar, en modo alguno, que le esté vedado por ello a esos órganos, en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otro lugares del territorio nacional". Es decir, el TC admite la posible eficacia extraterritorial de las normas y actos de las CCAA realizados, claro está, -como luego añade la propia Sentencia- dentro del territorio propio de la CA y respecto de relaciones jurídicas que en él se establecen. Y el propio TC la justifica a continuación: "La unidad política, jurídica, económica y social de España impide su división en comportamientos estancos y, en consecuencia, la privación a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente, de toda capacidad de actuación". Es más, el TC entiende que es precisamente esa posible eficacia extraterritorial una de las razones que justifican determinados límites a la actuación de las CCAA: "Precisamente -aclara el Tribunal es esta posibilidad, siempre abierta, de que los actos válidamente realizados por los poderes públicos de las Comunidades Autónomas dentro de su propio territorio y respecto de relaciones jurídicas que en él se establecen puedan producir consecuencias fuera del territorio de la Comunidad, la que, junto con otras razones, somete la potestad normativa de las Comunidades Autónomas a determinadas limitaciones (señaladamente, necesidad de asegurar la igualdad de todos los españoles en cualquier parte del territorio nacional), e interdicción de cualquier medida que directa o indirectamente pueda obstaculizar la libertad de circulación de personas o bienes, o la libertad de establecimiento de aquéllas (art. 139 CE)..." (19).

B) LOS LIMITES DE LAS COMPETENCIAS LEGISLATIVAS DE LAS CCAA EN SENTIDO PROPIO.

Una vez acotadas material y territorialmente las competencias legislativas de las CCAA, éstas se ven sometidas a unos límites stricto sensu, que son de dos tipos generales. Unos, que afectan a toda disposición legislativa, sea del Estado o de las CCAA, otras, propias de las leyes de las CCAA, siendo éstas, a su vez generales para todas o específicas para las competencias legislativas compartidas con el Estado.

a) Límites generales. (20).

Tanto el Estado como las CCAA están sujetos en ejercicio de sus potestades legislativas a unos límites generales derivados de los preceptos constitucionales, en tanto que la Constitución es norma jerárquicamente superior a todas las leyes pues tanto las leyes estatales como las leyes de las CCAA constituyen el ordenamiento jurídico español, cuyo vértice normativo es la Constitución (22). (art. 9. 3) (21). Así, todos aquellos preceptos que enuncian principios constitucionales o valores del Estado (23), entendido éste en su acepción más amplia de Estado-comunidad. Se impone en tal caso el respeto de esos principios tanto por las Cortes como por el órgano legislativo autonómico, como ha subrayado la jurisprudencia constitucional italiana (S.C.C. núm. 6, 26 de junio de 1.956) (24).

Tales principios han sido definidos por M. BASSOLS y J. M. SERRANO como las "orientaciones y directrices de carácter general y fundamental que se pueden deducir de la conexión sistemática de las normas que concurren a formar en un momento histórico dado el tejido del ordenamiento vigente, esto es, la coherente y viviente unidad lógica sustancial del derecho positivo que se expresa a través de los principios generales del derecho, entendidos como principios institucionales que organizan

las distintas normas reguladoras disponibles por el régimen de cada institución, articulándolas según la propia lógica específica para dotarlas de una capacidad general de respuesta ante cualquier tipo de problemas que las normas en cuestión aisladamente consideradas no contemplan" (24 bis).

Así, el art. 1º, 1, que proclama los valores superiores del ordenamiento jurídico español (libertad, justicia, igualdad y pluralismo político); el art. 9. 3, que fija los principios jurídicos generales del ordenamiento (legalidad, jerarquía normativa, irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, seguridad jurídica, responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos); el art. 10 que considera como fundamento del orden político y de la paz social de dignidad de la persona, sus derechos inviolables, el libre desarrollo de la personalidad, el respecto a la ley y a los derechos de los demás; el art. 14, que establece el principio de igualdad de todos los españoles y la no discriminación; o el art. 53, 3, que impone la obligación de que el reconocimiento, respeto y protección de los principios rectores de la política social y económica informen la legislación positiva y la actuación de todos los poderes públicos; y, en general, el respeto a todos los derechos y deberes comprendidos en el Título I de la Constitución. La potestad legislativa de las CCAA deberá, pues, asumir el equilibrio entre la autonomía y esos principios o valores constitucionales, que constituyen la garantía de unidad y coherencia del conjunto, siendo el TC el órgano decisivo en su mantenimiento.

Además de esos valores o principios constitucionales generales también vinculan tanto al Estado como a las CCAA los principios constitucionales de organización y funcionamiento de los entes públicos (25), en cuanto concretan en el ámbito de las estructuras orgánicas aquellos valores o principios como el art. 103, 1 y 3 que establece los fines y caracteres generales de las Administraciones Públicas e impone, por ejemplo, el acceso a

la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad (26); el art. 105, que establece la audiencia a los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten y, en su caso, de los actos administrativos, así como el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos; o el art. 106, relativo al control judicial de la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, y la responsabilidad de los órganos administrativos.

Ahora bien, si es cierto que todos esos principios constitucionales afectan tanto a la potestad legislativa de las CCAA como a la del Estado, parece correcta la afirmación de algunos autores de que ésta tiene un menor grado de vinculación, puesto que es mayor su capacidad innovadora del ordenamiento jurídico (27), especialmente por razón de que la Constitución remite el desarrollo de los derechos y libertades, "fundamento mismo del orden político-jurídico del Estado entero" (28) en cuanto concreción de los valores superiores que propugna la Constitución, a la ley estatal y, en muchos casos, a la ley orgánica, que tiene "especial capacidad de introducir, desvelar o perfilar por esta vía nuevos principios generales del ordenamiento", a que ha de ajustarse la ley de la CA "aun en el supuesto de que sea el fruto de... potestad legislativa exclusiva o primaria" (29), máxime tras la elevación de las leyes orgánicas a rango se miconstitucional operada en la L.O.T.C. (art. 28. 2) (30).

En suma, la sujeción de las CCAA a los principios constitucionales generales no es sino la consecuencia de que la autonomía, cuya manifestación más genuina e importante es la potestad legislativa, se ejerce en el marco de la unidad del Estado y de su ordenamiento jurídico, expresada en la Constitución. Lo que no es sino una nueva manifestación de la concepción de la autonomía como "integrada" en la unidad superior y globalizadora del Estado, a que nos hemos referido con anterioridad (31).

b) Límites específicos.

Además de los límites que tanto las CCAA como los órganos centrales del Estado tienen en el ejercicio de sus respectivas competencias legislativas, pueden enumerarse otras que afectan más específicamente a las CCAA. Pero dentro de este grupo podrían, a su vez, distinguirse entre los límites que afectan, en general, a todas las disposiciones legislativas de las CCAA, y otras que sólo inciden en las potestades legislativas complementarias o compartidas. No vamos a referirnos aquí a estas últimas, pues ya se hizo la correspondiente alusión a propósito de la legislación compartida; limitándonos, pues, a aquellos otros límites más generales (32).

1) Principios constitucionales (33).

Existen, en primer término, una serie de principios constitucionales que han de considerarse derivados de la estructura territorial del Estado, y que constituyen límites a las competencias legislativas de las CCAA. Estos principios implican, como dice T. R. FERNANDEZ, una actitud de recíproca colaboración y ayuda, e impiden actitudes que entrañen abuso de la competencia propia (34). Entre ellos podemos enumerar, siguiendo al TC (34 bis):

.- Solidaridad entre las distintas CCAA y entre éstas y el Estado (arts. 2º/138. 1) como mecanismo de equilibrio entre la unidad y la autonomía (35); límite que, al decir de J. TOMAS VILLARROYA, es el más delicado, sutil y exigente (36). En el fondo, todos los supuestos que se incluyen a continuación no son sino distintas manifestaciones del principio de solidaridad.

.- Prohibición de privilegios económicos y sociales, como consecuencia de las diferencias entre los Estatutos de las distintas CCAA (art. 138. 2).

.- Igualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles en cualquier parte del territorio del Estado (arts. 9. 2, 15 y 139. 1), derechos y obligaciones que han de entenderse referidos al texto constitucional (37). Para garantizar esa igualdad se atribuye al Estado competencia exclusiva sobre la regulación de sus condiciones básicas (art. 149. 1. 1º) (38); además, la Constitución reserva el desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas a las leyes orgánicas, ley que requiere para su aprobación, modificación o derogación mayoría absoluta del Congreso (art. 81), por lo que queda excluida su regulación por las CCAA. Naturalmente, una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales conduce a reservar la exigencia de ley orgánica para los derechos y libertades reguladas en la sección primera del capítulo 2º del Título primero de la Constitución (arts. 15 a 29), agrupados precisamente bajo el epígrafe "de los derechos fundamentales y de las libertades públicas"; el resto de derechos y libertades del capítulo 2º sólo podrán regularse en su ejercicio por una ley (debe entenderse que ordinaria); que "en todo caso deberá respetar su contenido esencial" (art. 53.1).

La igualdad de derechos y obligaciones constituye un poderoso límite a la actividad normativa de las CCAA, puesto que rara es la competencia de éstas que no incida de algún modo en derechos u obligaciones para los ciudadanos. Por eso se ha repetido por los autores que este principio supone una limitación profunda incluso a aquellas competencias en principio exclusivas de las CCAA; el ejemplo más citado por la doctrina es el del urbanismo (39), que si parece corresponder a la competencia exclusiva de las CCAA (art. 148. 1. 3º), es obvio que toda normativa o regulación en esa materia incide sobre el régimen jurídico del derecho de propiedad, reconocido constitucionalmente (art. 33). Es obvio que, por ejemplo, una CA no podría dictar una legislación urbanística que implicara la total socialización del suelo. El ejemplo podría repetirse hasta el infinito. Si las CCAA pue-

den organizar sus instituciones de autogobierno (art. 148. 1. 1º) es claro que no pueden, v. g, establecer discriminaciones en el acceso a la función pública de las CCAA entre ciudadanos españoles. De igual forma que cuando las CCAA establezcan sus propios impuestos al amparo del art. 157. 1, b, su sistema tributario en ningún caso podrá tener alcance confiscatorio pues ello anularía el "contenido esencial" del derecho de propiedad, que toda ley debe respetar (arts. 33/53. 1), además de vulnerar expresamente la prohibición en tal sentido contenida en el art. 31.1 CE (40).

Sin embargo, y precisamente por esa circunstancia de que difícilmente encontraríamos materias enteramente ajenas a de rechos, deberes u obligaciones, una interpretación rígida de la exigencia constitucional de la igualdad impediría prácticamente cualquier competencia de las CCAA. No tendría entonces sentido, por ejemplo, la competencia autonómica para establecer un sistema tributario propio. Por eso debería entenderse que la competencia del Estado no consiste en regular exhaustivamente todos los derechos y libertades, sino únicamente "la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales" (art. 149, 1. 1º), concebida además no como igualdad absoluta sino como igualdad en el contenido esencial de esos derechos y obligaciones (art. 53. 1). Así pues, no debe entenderse vedado a las CCAA ejercer cualquier competencia que incida o regule derechos o deberes, sino sólo cuando lo hagan vulnerando su "contenido esencial", tal y como ha sido definido ya por la jurisprudencia del TC (41), cuya garantía compete al Estado (arts. 53. 3; 81; y 149. 1. 1º) (42). Lo que no quiere decir que el ejercicio por la CA de su competencia legislativa esté condicionado a la previa delimitación por ley estatal del "contenido esencial" de un derecho, pues si esa exigencia de esperar a la ley estatal, como ha dicho el TC, no es precisa ni cuando la CA tiene la mera competencia de desarrollar legislativamente los principios fijados por el Estado, menos aún lo será

en estos supuestos de competencia exclusiva de las CCAA. En definitiva, con independencia de que el Estado haga o no uso de sus competencias en esta materia, la igualdad de derechos y obligaciones actúa como límite sustancial al ejercicio de las potestades legislativas de las CCAA, de forma que las leyes que éstas dicten en las materias de su competencia han de respetar esa igualdad en el sentido antes definido de igualdad en el contenido esencial, que no implica la exigencia de una uniformidad total y absoluta en el régimen jurídico de esos derechos y obligaciones.

Por último, no es necesario llamar la atención de que los conceptos, tan utilizados de "condiciones básicas" o "contenido esencial" constituyen verdaderos conceptos jurídicos indeterminados, cuyo contenido y alcance es imposible delimitar con carácter general y apriorístico. Su concreción deberá hacerse caso por caso, en primer lugar por el propio Parlamento estatal cuando dicte las leyes que "regulen las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales" (art. 149. 1. 1º), respetando en todo caso su "contenido esencial" (art. 53. 1). Y en último término, la depuración de esos conceptos corresponderá al TC como intérprete supremo de la Constitución (art. 1º. 1).

Y en base precisamente a las pautas señaladas ya por el TC pueden precisarse provisionalmente el alcance de los derechos y libertades como límite a las potestades legislativas de las CCAA:

a) No se prohíbe a la ley de la CA regular absolutamente derechos y libertades. Como ha dicho el TC en su S. de 16 de noviembre de 1.981 (43):

"Si toda ley que regula el ejercicio de los derechos y libertades a que se refiere el artículo 53.1 de la Constitución hubiera de ser ley del Estado... carecería de todo sentido, en efecto, que el artículo 149. 1, primero, reservase a

la competencia exclusiva del Estado la "regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad...". De otro lado, una interpretación de este género vendría casi a vaciar muchas de las competencias legislativas atribuidas a las Comunidades Autónomas, pues son muchas las materias cuya regulación legal ha de incidir directa o indirectamente sobre el ejercicio de los derechos o el cumplimiento de los deberes garantizados por la Constitución.

Si bien la regulación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en el capítulo segundo del título primero de la Constitución requiere siempre una norma de rango legal, esta norma sólo ha de emanar precisamente 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 competencias legislativas sobre una materia cuya regulación implique necesariamente en uno u otro grado una regulación del ejercicio de derechos constitucionalmente garantizados".

En contra de esta tesis se han pronunciado algunos autores, en sentido restrictivo para las competencias de las CCAA; así, PECES-BARBA entiende que en materia de derechos, las CCAA sólo pueden ejercer competencias ejecutivas "en sustitución de las que pueda poseer la Administración del Estado" (44), con la excepción del art. 27 que implica que la regulación del derecho a la educación y la libertad de enseñanza es compartida (art. 149. 1. 30º) (45).

b) En cuanto al principio de igualdad de derechos en todo el territorio nacional, ha aclarado el TC, en su S. de 16 de noviembre de 1.981, antes citada, (46) que:

"Tal principio no puede ser entendido en modo alguno como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional se tengan los mismos derechos. Esto no ha sido nunca así en el ámbito del derecho privado y, con la reserva antes señalada respecto de la igualdad en las condiciones básicas de ejercicio de los derechos y libertades, no es ahora resueltamente así en ningún ámbito, puesto que la potestad legislativa de que las Comunidades Autónomas gozan hace

potencialmente de nuestro ordenamiento una estructura compuesta, por obra de la cual puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las distintas partes del territorio de la unidad nacional. Es cierto que esta diversidad se da dentro de la unidad y que, por consiguiente, la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas no puede regular las condiciones básicas del ejercicio de los derechos o posiciones jurídicas fundamentales que quedan reservadas a la legislación del Estado (arts. 53 y 149. 1 de la Constitución), cuyas normas además son las únicas aplicables en las materias sobre las que las Comunidades Autónomas carecen de competencia legislativa, prevalecen en caso de conflicto y tienen siempre valor supletorio".

Siguiendo, pues, esta acertada jurisprudencia: 1º.- Siempre que regule materias atribuidas estatutariamente a la competencia de una CA, la correspondiente ley de ésta puede regular o incidir sobre derechos constitucionalmente garantizados; 2º.- Los derechos y deberes de los ciudadanos no tienen que ser exactamente iguales en todas las CCAA; la igualdad se predica tan sólo de las "condiciones básicas" de su ejercicio, atribuidas éstas a la competencia exclusiva del Estado. Con ello, el TC recoge en el fondo nuestro planteamiento de la "autonomía integrada"; por eso, se admite la posibilidad de posiciones jurídicas diversas entre los ciudadanos, derivada de la "autonomía" de las CCAA, pero como esa "diversidad se da dentro de la unidad", la variedad de posiciones jurídicas ha de respetar un mínimo contenido unitario, que es el que garantiza el Estado mediante su competencia de regular las "condiciones básicas" que garanticen a todos los españoles la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

.- Prohibición de adoptar, por parte de "ninguna autoridad" medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento (47) de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español (art. 139. 2), como consecuencia del principio de igualdad entre los españoles (arts. 14 y 139.1), de su derecho de libre elección de residencia y circulación por el territorio nacional (art. 19), y de la prohibición de privilegios económicos o sociales entre las CCAA (art.

138.2). El TC ha matizado ese principio al señalar (S. de 16 de noviembre de 1.981) (48) que:

"No toda incidencia es necesariamente un obstáculo, lo será sin duda cuando intencionalmente persiga la finalidad de obstaculizar la circulación, pero no sólo en ese caso, sino también en aquellos otros en que las consecuencias objetivas de las medidas adoptadas impliquen el surgimiento de obstáculos que no guardan relación con el fin constitucionalmente lícito que aquéllas persiguen".

Téngase en cuenta que, como el propio precepto constitucional señala, se prohíben también los "efectos indirectos", lo que para algún autor (49) puede suponer una actuación del TC por encima de su labor de control de legitimidad de las leyes comunitarias, incluyendo la consideración de elementos de oportunidad.

Como sabemos, la Constitución ha especificado esta prohibición en el terreno tributario no sólo ordenando a las CCAA que su autonomía financiera ha de ejercerse "con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles" (art. 156. 1), sino, además, declarando que "las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios" (art. 157. 2).

En todo caso, no puede olvidarse que la libertad de circulación y establecimiento es una exigencia de la unidad del mercado económico nacional, a que se ha referido en alguna ocasión el propio TC (así en las S. de 28 de enero de 1.982 y 18 de noviembre de 1.981) (Cfr. nota 51), unidad que aseguran atribuyendo a los poderes centrales determinadas competencias económicas y también estableciendo límites a las competencias económicas propias de las CCAA, entre las cuales ha de enmarcarse la prohibición de obstaculizar la libre circulación de bienes, con el al

cance señalado. Siguiendo el criterio del TC, expuesto en la citada Sentencia de 16 de noviembre de 1.981, MUÑOZ MACHADO ha podido decir que deben tenerse en cuenta dos elementos para enjuiciación: "En primer lugar, es preciso que la decisión regional sea un obstáculo a la libertad de circulación de las personas y los bienes, lo que es tanto como decir un impedimento grave (sin que sea preciso que sea también insalvable), desaproporcionado o, incluyo, innecesario para conseguir el fin que la medida autonómica persigue. En segundo lugar, la referencia que la medida limitativa puede ser directa o indirecta cubre tanto los supuestos en que la decisión regional se contiene en una regulación de la actividad o servicios obstaculizado como aquellos otros en que el impedimento de una actividad resulta de una regulación que tiene un objeto distinto. En ambos casos es indiferente la intención del ente autonómico, lo que importa es el resultado limitativo de la libertad de circulación aun cuando sea una consecuencia no premeditada" (49 bis).

2) La planificación de la actividad económica (50).

Sabemos que una de las exigencias más esenciales de un Estado autonómico cooperativo es la permanencia de una unidad económica nacional, que pone la disposición en manos del Estado de los principales resortes de la política económica, bien mediante la totalidad de determinadas competencias o al menos de unas competencias básicas que permitan lograr ese mínimo de unidad y coherencia del sistema económico, a la que, por cierto, se ha referido el TC (51). Pues bien, es por ello lógico que haya de corresponder al Estado competencia en materia de planificación, al objeto de llevar a cabo una actuación global, sistemática y coherente sobre el conjunto de la actividad económica nacional. La Constitución ha sido consciente de esta necesidad y, por ello, establece en su art. 131. 1 que "el Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades y, por ello, establecer en su art. 131.1 que "el Estado,

mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución". Y obsérvese -como ha notado MUÑOZ MACHADO (52) -que la solidaridad, cuya garantía corresponde al Estado (art. 138) tiene constitucionalmente los mismos fines (art. 138. 1) que los de la planificación económica (art. 131), lo que quiere decir simplemente que el plan económico se concibe como un instrumento en manos del Estado para garantizar la solidaridad interterritorial.

Si el Estado, pues, decide llevar a cabo esa planificación, como mecanismo de garantía de la solidaridad, quedarán afectadas las correspondientes competencias de las CCAA, aun cuando pudieran ser consideradas inicialmente como exclusivas suyas. La propia Constitución ha previsto esa hipótesis, y así cuando atribuye a las CCAA competencias sobre la agricultura y la ganadería, matiza que ha de ejercerla "de acuerdo con la ordenación general de la economía" (art. 148. 1. 7º), o en términos más generales, el fomento del desarrollo económico de la CA "dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional" (art. 148. 1. 13º).

¿Quiere ello decir que el Estado, mediante la ley de planificación, impide a las CCAA toda iniciativa en materia económica, incluso en contra de cierta tendencia al regionalismo económico, visible hasta en los países tradicionalmente más centralistas?. En modo alguno, antes al contrario, la política económica aparece concebida constitucionalmente como una zona de concurrencia competencial, proporcionando algunos criterios concretos para su articulación:

1º.- Las CCAA participan inicialmente en la elaboración de la planificación estatal, proporcionando las correspondiente previsiones al Gobierno para la elaboración de los proyectos de plani

ficación (art. 131. 2). La trascendencia de esa actividad de las CCAA parece evidente, sobre todo por el hecho de que la Constitución parece vincular las decisiones planificadoras del Estado a los datos suministrados por las CCAA; no otro sentido tendría la expresión constitucional de que "el Gobierno elaborará los proyectos de planificación de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas". Presumiblemente ese suministro de datos deberá institucionalizarse a través del Consejo económico-social previsto en el propio art. 131. 2; sin que sea desdeñable la actuación de las Conferencias sectoriales de ministros económicos, según una larga y fecunda tradición del Derecho Comparado (especialmente, en la Alemania Federal), recogida en el proyecto de la L.O.A.P.A.

2º.- Sobre las bases de ese proyecto gubernamental (parece que la Constitución no prevé la posibilidad de iniciativa parlamentaria en las leyes de planificación), las Cortes Generales aprueban la correspondiente Ley, en cuyo proceso de formación intervienen las CCAA mediante los mecanismos generales de intervención en la elaboración de las leyes estatales, notoriamente su presencia en el Senado (53). Esa ley, por otra parte, ha de limitarse a establecer las "bases... de la planificación general de la actividad económica" (art. 149, 1. 13º), esto es, los grandes objetivos a cumplir, los principios generales, las directrices y orientaciones, y los límites de actuación de los sujetos intervinientes en la vida económica (54).

3º.- Dentro de esas "bases", así concebidas, las CCAA pueden ejercer sus competencias económicas, en los términos y forma que les otorgan sus Estatutos, incluso estableciendo planes económicos referidos a su propio territorio, o ejecutando la política (legislativa) del Estado en esos sectores (55). Por lo demás, no es tan clara, como algunos autores parecen admitir, que la actividad planificadora estatal incida en la calificación jurídica de las competencias de las CCAA,

transformando las exclusivas en concurrentes o compartidas (56), pues es claro que las referencias a la "ordenación general de la economía" (art. 148. 1. 7°), o a los "objetivos marcados por la política económica nacional" (art. 148. 1. 13°), atribuidas a la competencia del Estado art. 149. 1. 13°), como marco para el ejercicio por las CCAA de sus competencias económicas, impiden calificar a éstas en ningún caso como exclusivas. Sólo sería posible tal calificación en alguna materia ajena en principio a la actividad económica, pero que se viera afectada por la planificación estatal.

Ahora bien, además del establecimiento de las "bases", corresponde también al Estado la "coordinación" de la planificación general (art. 149. 1. 13°), lo que supone obviamente ciertas facultades de inspección o de dirección sobre las CCAA, de forma que los posibles planes específicos de éstas en ningún caso pueden contradecirse con los estatales. Evidentemente, no se puede ocultar que son posibles tensiones entre los planes económicos nacionales y los particulares planes comunitarios, pero su solución, como apunta J. TOMAS VILLARROYA -"dependerá probablemente más que de técnicas jurídicas de la comprensión y prudencia políticas" (57). Porque, además, si tenemos en cuenta que la actividad estatal se limita a dibujar las grandes líneas de la planificación, deberemos concluir que el cumplimiento de los objetivos previstos exigirá necesariamente la cooperación activa de las CCAA (58). Porque ya dijimos que las finalidades específicas y propias de las CCAA, para satisfacer las cuales la Constitución les ha reconocido la autonomía, no pueden concebirse como enfrentadas a las generales de la nación, sino "integradas" en éstas, lo que supone la necesaria coordinación y cooperación de actuaciones entre aquellas CCAA y el Estado, garantía de esos intereses generales.

Es claro que la delimitación entre las normas fundamentales de la planificación y los planes de detalle no siempre se-

rá fácil, pues la experiencia italiana destaca, como advierte VANDELLI, que por esta vía son posibles injerencias estatales en materias reservadas a la legislación exclusiva regional, incluso con normas de detalle, acompañado a la determinación de las líneas generales las medidas ejecutivas anejas (59).

Por último, digamos que a la posibilidad de planificaciones comunitarias "de acuerdo con la ordenación general de la economía", o con las bases y ordenación de la actividad económica general se refieren los Estatutos de Autonomía. (EV, art. 10. 25; EC, art. 12. 1; EG, art. 30. 11; EA, art. 18. 1. 1º; EAs, art. 11, d; ECant, art. 28. 1; etc.), así como al desarrollo y ejecución de los planes establecidos por el Estado (EV, art. 10. 30; EC, art. 12. 3; EG, art. 30. 1. 7; EA, art. 18. 1. 7º Eas, art. 13. 1, i) (59 bis).

3) Las obligaciones internacionales asumidas por el Estado (60).

El tema de la incidencia de las relaciones internacionales sobre las competencias legislativas de las CCAA adquiere una complejidad que desborda con mucho el marco del presente trabajo. Aquí hemos de ceñirnos a hacernos eco de la limitación que puede suponer las obligaciones internacionales contraídas por el Estado y los problemas jurídico-políticos que ello plantea. Sabemos que una vez que los tratados, válidamente celebrados, se publican oficialmente en España, forman parte del ordenamiento interno español, y sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho Internacional (art. 96. 1). Para la denuncia de los tratados y convenios internacionales se utiliza el mismo procedimiento previsto para su aprobación en el art. 94 (art. 96. 2), autorización previa de las Cortes, o ser informadas inmediatamente después, según los casos.

Aunque no existe en nuestro texto fundamental una cláusula expresa de supremacía de los tratados internacionales sobre las leyes (como ocurría en el anteproyecto de Constitución, art. 6. 1) (61), parece obvio que una ley no puede derogar o modificar las disposiciones contenidas en un tratado internacional (art. 96), por lo cuál no puede desconocerlos. Esa cierta supremacía de los tratados internacionales (62), no unánimemente aceptada por otro lado (63), se produce tanto respecto a la ley estatal como a la ley autonómica, problema éste último al que hemos de referirnos específicamente. Y cuya solución no es fácil; por eso GARCIA VICENTE, al analizar el tema de la incidencia del Derecho de las Comunidades Europeas sobre los Derechos internos de los Estados miembros de las mismas, recuerda que "el problema no está resuelto aún a nivel europeo y el caso español podría aportar una contribución en materia de primacía y de aplicación del derecho comunitario en el derecho interno en las Comunidades Autónomas" (64).

En efecto, se deduce de lo anterior que las CCAA, en el ejercicio de su potestad legislativa, han de tener en cuenta los compromisos adquiridos por el Estado español en virtud de los tratados internacionales, cuyas cláusulas actúan así de claro límite a la legislación autonómica, según opinión mayoritaria de la doctrina (65). Varias razones avalan esta idea:

a) El tratado válidamente celebrado y publicado oficialmente es norma jurídica interna no modificable o derogable por ley estatal. Esa vinculación ha de ser, como mínimo, igual para el legislador de la CA.

b) Resultaría incoherente pensar en la posibilidad de que la CA pudiera desconocer lo dispuesto en los tratados internacionales al legislar, paralizando con ello su plena ejecución, cuando es producto de la competencia exclusiva del Estado (art. 149. 1. 3º), y en la mayoría de los casos ha sido autorizado previamente por las Cortes Generales (art. 93 y 94), órgano de representa-

ción del pueblo español (art. 66. 1), titular de la soberanía nacional (art. 1º. 2), a la que se vincula la autonomía de las CC AA, según doctrina ya establecida por el TC. El Estado -recalca T. R. FERNANDEZ- asume por el pacto con otros Estados unas obligaciones directamente asumidas con él que debe "estar lógicamente en condiciones de cumplir en todo caso y de cuyo cumplimiento no puede excusarse por razones de orden interno; ya que las disposiciones en que dicho contenido se concreta sólo pueden ser de rogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional" (66).

c) Los propios Estatutos parecen aceptar este planteamiento, cuando obligan a las CCAA a ejecutar los tratados internacionales, "lo que -señala GARCIA VICENTE- significa que no podrán adoptar normas que sean contrarias a sus propios Estatutos y a la Constitución. Si las Comunidades Autónomas están en la obligación de ejecutar estos tratados, no pueden crear normas internas que sean contrarias a los tratados mismos" (67). Y para aquellas CCAA que no tengan normas específicas, ello podría inferirse de los arts. 93 y siguientes de la Constitución, e incluso si todavía fuera insuficiente GARCIA VICENTE propone dos medidas para asegurar el sometimiento a los tratados internacionales por parte de las CCAA en el ejercicio de sus potestades legislativas:

- 1) La declaración de inconstitucionalidad de las normas autonómicas por contrarias a los arts. 93 ss de la Constitución; y 2) La aplicación del art. 150. 3, dictando las oportunas leyes de armonización (68).

Así pues, las disposiciones de los tratados internacionales celebrados válidamente por el Estado español y publicados oficialmente constituyen un límite a la potestad legislativa de las CCAA. En otro caso, la actuación de las CCAA podría obstaculizar el ejercicio por el Estado de sus propias competencias (las internacionales en este caso), lo que sería contrario al deber

constitucional de solidaridad de las CCAA hacia el Estado, en términos análogos a la bundestreue del Derecho germano-occidental, aplicado ya por cierto en este mismo tema de las relaciones internacionales (69). En cuanto ese deber de solidaridad viene impuesto por la Constitución (art. 2º, entre otros), la ley de la CA contradictoria podría ser impugnada ante el TC, sin perjuicio de poder aplicarse los mecanismos de intervención estatal directa contemplados en el art. 155. Téngase en cuenta que, como ha declarado nítidamente el TC, "en la Constitución las 'relaciones internacionales' forman parte de las materias reservadas a la competencia exclusiva del Estado sin limitación alguna, por lo que la cláusula de ejecución de los tratados por la Comunidad Autónoma tal como la fija (en los Estatutos)... es lógica consecuencia de la organización territorial del Estado, sin que pueda poner en peligro la unidad de interpretación que incumbe al Estado, único responsable internacionalmente de la ejecución de los tratados en que es parte" (STC 44/1.982, de 8 de julio) (70); por eso "es al Estado... a quien incumbe velar, en último término, por la ejecución de los tratados y convenios internacionales, como único responsable en el orden internacional" (71).

Ahora bien, puesto que las competencias internacionales se configuran constitucionalmente, en principio, como exclusivas del Estado, no puede desconocerse el hecho de que por esa vía el Estado puede modificar las competencias, incluso exclusivas, de las CCAA (72); sin que la Constitución prevea expresamente que el Estado deba tener en cuenta a la hora de contraer sus compromisos internacionales la estructura del reparto interno de competencias (73). Es más, parece incluso que posibilita el traspaso de competencias de las CCAA a organismos supraestatales (art. 93), no concediéndose tampoco al Senado, como Cámara de representación territorial, un papel especial en el caso de que un tratado afecte a los intereses de una CA (74). No obstante, hay algún autor para quien el Estado sólo puede vincular las competencias legislativas de las CCAA a nivel de bases o principios,

sin vaciar de contenido esas competencias, puesto que ello implicaría una reforma del Estatuto por procedimiento distinto del constitucionalmente previsto (art. 147. 3 y 152. 2) (75). La trascendencia de esa posibilidad resalta a la vista y más en el momento actual, pendiente España de incorporación a distintos procesos internacionales, muy especialmente a la C.E.E. (76). Parece que son posibles diversos correctivos a esa vinculación del legislador de las CCAA por las obligaciones internacionales del Estado español:

1º.- Necesidad, en todo caso, de previa autorización por las Cortes para la conclusión de tratados o convenios que pudieran afectar a las competencias legislativas de las CCAA (77), puesto que podrían considerarse como tratados o convenios que suponen modificación o derogación de alguna ley, o que exigen medidas legislativas para su ejecución (art. 94. 1, e). E incluso probablemente hacer uso del art. 93, a cuyo tenor "mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución" (78).

2º.- Si se estima que un tratado o convenio contiene estipulaciones contrarias a la Constitución y, por tanto, a sus mecanismos de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA, su celebración exigiría la previa revisión constitucional en el punto afectado (art. 95. 1). En otro caso, el tratado podría ser declarado inconstitucional por el TC (art. 27. 2, c L.O.T.C.). Además, cuando el texto estuviera ya fijado definitivamente, pero aún no se hubiera prestado por el Rey el consentimiento del Estado, el Gobierno o cualquiera de las Cámaras (pero obsérvese que no las CCAA) podrán requerir al TC para que declare si existe o no esa contradicción del tratado con la Constitución (art. 95. 2 CE y 78 L.O.T.C.), declaración que tiene carácter vinculante (art. 78. 2 L.O.T.C.), y pudiendo el TC solicitar, entre otros sujetos, de los órganos de las CCAA "cuantas aclaraciones, amplia

ciones o precisiones estime necesarias" (art. 78. 3 L.O.T.C.). En cualquier caso, pudiera estimarse que el Estado, en el ejercicio de sus competencias internacionales, ha de guardar la fidelidad o lealtad debida a las CCAA, como consecuencia del principio de "solidaridad", que jugaría aquí análogo papel al desempeñado en la República Federal Alemana por el principio de la "bunder-treue" (79) de la misma forma que ese mismo principio obligaba a las CCAA, según dijimos, a no entorpecer las competencias exteriores del Estado. Por esta vía más que por la confrontación directa del tratado con la Constitución, podría llegarse a la inconstitucionalidad de aquél, pues difícilmente puede estimarse que un tratado vulnera el orden de competencias establecido en la Constitución, pues ésta no garantiza un mínimo competencial a las CCAA, sino que permite ese contenido competencial a los Estatutos, salvo que lógicamente el término Constitución se entienda como "bloque de constitucionalidad", es decir, incluyendo no sólo los preceptos constitucionales, sino también "las leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, o regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas" (art. 28.1, L.O.T.C.); es decir, entre otras, los Estatutos de Autonomía, las leyes marco de atribución de potestades legislativas (art. 150. 1), las leyes orgánicas de transferencia o delegación (art. 150. 2), y las leyes de armonización (art. 150. 3).

4º.- En último lugar, ha de considerarse como un importante correctivo a la limitación que para las competencias legislativas de las CCAA suponen las obligaciones internacionales del Estado, la intervención de aquellas Comunidades en la asunción de estas obligaciones; es decir, su participación en la formación de la voluntad exterior del Estado y en su aplicación. Ya dijimos en su momento que la Constitución omite toda referencia al tema, pero que de acuerdo con la posición doctrinal y los Estatutos, las CCAA participan en la actividad exterior a través de tres vías; solicitar del Estado la celebración de un tratado interna-

cional que afecte a sus competencias o intereses; ser informadas de la celebración de esos tratados; y ejecutarlos o aplicarlos dentro de su territorio. Sobre estos temas ya nos pronunciamos con anterioridad y nos remitimos a lo que allí se dijo (80).

4) Los intereses generales del Estado o de otras CCAA (81).

Finalmente, el ejercicio armónico de las competencias de cada CA en desarrollo de su autonomía, ha de respetar la autonomía de las otras CCAA y la unidad del Estado. Expresadas aquéllas y éstas en el reconocimiento constitucional de específicos intereses de cada una de esas entidades, quiere ello decir que las competencias de las CCAA están limitadas por el "interés" de las demás CCAA y el "interés general" del Estado o interés nacional. Pero es ésta una cuestión que requiere una mayor atención, por lo que dedicamos a ella todo el epígrafe siguiente.

III. CONSIDERACION ESPECIAL DEL "INTERES GENERAL" COMO POSIBLE LIMITE DE LAS COMPETENCIAS LEGISLATIVAS DE LAS CCAA.- EL INTERES GENERAL EN CUANTO MANIFESTACION DEL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD.

A) IDEAS GENERALES.

En capítulos anteriores (82) nos hacíamos eco de la trascendencia constitucional del concepto jurídico del "interés" como principio vertebrador de todo el Estado autonómico configurado en la Constitución española. Examinábamos allí el concepto de "interés", los órganos garantizadores y sus funciones, tanto en Derecho Comparado como en nuestro propio sistema constitucional. Apuntábamos entonces que el "interés general" opera en Derecho Comparado bien como límite concreto y expreso a las competencias autonómicas (caso de Italia), o bien como un límite abstracto y difuso, en cuanto exigía unas relaciones de mútua confianza

o lealtad entre todos los entes integrantes del Estado o Federación. A la primera de esas funciones nos referíamos en aquella ocasión y a ello nos referimos; también apuntábamos que la segunda de las funciones se había concretado especialmente en la República Federal Alemana en la noción de Bundestreue o Treuepflicht, traducidas entre nosotros como fidelidad o lealtad federal, entendida como "deber jurídico del Bund en su confrontación con los Länder y de estos en sus relaciones con aquél de mantener un comportamiento leal, inspirado en un espíritu de colaboración y de respeto mutuo a los intereses respectivos", lo que supone tanto "abstenerse de producir cualquier perjuicio a los intereses de la comunidad y a los intereses de los Länder en cuanto circunscritos por la fidelidad comunitaria", así como el deber suplementario de "promover estos intereses en el marco de las actividades que resultan de la comunidad" (83).

Como se advierte, se trata de una institución compleja y enormemente rica de matices, cuyos rasgos más sobresalientes son:

1º.- Se trata de un verdadero principio constitucional, aunque de carácter no escrito, pero de carácter básico en la estructura federal (84) fundado en la idea de que cada parte de esa estructura es, en su propia existencia, consciente de que forma parte de un todo, y de que éste sólo existe cuando existen sus partes (85).

2º.- La existencia de un comportamiento leal de carácter recíproco (85) puesto que afecta tanto a las relaciones de la Federación con los Länder, como las de éstos con aquélla, e incluso de ellos entre sí, en el sentido de que los Länder tienen el deber de no olvidar nunca los intereses comunes, de modo que tampoco el Bund puede olvidar los intereses de los Länder que le componen, aunque reconociendo también que la creación de instituciones federales es la expresión de la convergencia entre el bienes

tar de la Federación y el de las partes constituyentes, que sólo podrían ser satisfechos fuera cuando se impidiera el pleno y total funcionamiento de las instituciones federales (87). Todo lo cual supone, lógicamente, que la aplicación del principio puede entrañar tanto una limitación de la autonomía de los Länder como la de los poderes federales, frente a la dirección única en aquel sentido que se da en Italia. En suma, como dice L. PREJO, el principio de la "Bundestreue" entraña una doble obligación:

.- Obligación de los Estados-miembros, y en su interés propio bien entendido, de hacer lo que es indispensable para la Federación para que esta cumpla su misión de conjunto.

.- Obligación de la Federación de velar por el bien de las partes que la componen como único medio de conservar la legitimación de su misma existencia (85).

3°.- La exigencia de tal comportamiento no es una pura obligación moral o política, sino un verdadero deber jurídico, exigible por vía judicial (89), pues como señala L. PAREJO (90), y H. A. SCHWARZ (91), constituye la técnica última de resolución de los conflictos en el funcionamiento de la comunidad federal por remisión a un tercero (TC) de la decisión de los mismos, que comporta la obligación absoluta de conciliación en que descansa el pacto federal (92).

4°.- La manifestación y el fundamento de ese comportamiento es la colaboración entre el Bund y los Länder ("federalismo cooperativo") y el respeto que cada uno de esos entes ha de tener hacia el interés del otro, esto es, respecto del Bund a los "intereses de los Länder" y de éstos hacia los "intereses generales de la Federación", de acuerdo con la idea según la cual la estructura federal implica la complementariedad de los distintos niveles que se apoyan y favorecen mutuamente, lo que produce la aceptación, a nivel de actuaciones concretas, de las consecuencias de-

rivadas de este principio fundamental (93). Por eso se ha hablado de la obligación de los asociados de "cooperar de conformidad con la naturaleza de la alianza" (94) "el deber de orientar su política de acuerdo con el orden federal " (95), y de "promover la comunidad de destino del conjunto" (96).

El fundamento de la "Bundestreue" (97) puede hallarse en la idea, originaria del federalismo, que basa la estructura federal en el principio de la alianza en la fidelidad, de forma que el Derecho no sería sino el resultado de un acto de solidaridad (98), y que en última instancia reposa en la convicción de que la supervivencia de las partes constitutivas de la Federación es la razón misma de ser del orden federal (99). En el concepto de la "Bundestreue" -señala PAREJO (100)- laten tres ideas:

- a) El equilibrio entre la unidad del todo y la autonomía de las partes o miembros.
- b) La cohesión o coherencia del Estado, consecuencia de tal equilibrio.
- c) La lealtad o fidelidad que exige al todo y a las partes no causarse perjuicios al otro.

Pues bien, ese es el principio de la "Bundestreue" tal como ha sido definido en Alemania, especialmente por la jurisprudencia constitucional. Podrían citarse innumerables sentencias al respecto. Por ejemplo, la Sentencia de 18 de febrero de 1.952, que se refiere al principio de solidaridad, aplicado en materias financieras, concretamente en relación con una ley que imponía detracciones o gastos de los lãnder con superávits en favor de los que tenían déficits; en tal supuesto entendido el TCF que la Federación se rige sobre la base de recíproca solidaridad y colaboración (101). La misma idea está presente en la STCF sobre la organización de la radio en la R.F.A., de 28 de febrero de

1.981, según la cual: "En el Estado federal alemán, el conjunto de las relaciones constitucionales entre el Estado central y sus miembros, así como las relaciones constitucionales entre los miembros están determinadas por el principio constitucional no escrito del deber recíproco del Bund y de los Länder a observar un comportamiento favorable a la federación" (102).

2. Manifestaciones concretas.

Hemos señalado que la "Bundestreue" se concibe como un deber jurídico y recíproco de la Federación y de los Estados-miembros, pero conviene señalar algunas de sus manifestaciones concretas. Como señala PAREJO, la "Bundestreue" se aplica cuando entre el Bund y los Länder exista una relación Estado-miembro que aquélla o éste, en atención a la "Bundestreue" no debe ejercer en un determinado sentido o en base al cuál la Federación o los Länder deben actuar de una cierta forma (103). El principio examinado actúa -recuerda este autor- en campos de competencias asignadas constitucionalmente, de modo que su infracción supone el ejercicio de la competencia propia de forma que lesiona, en términos no defendibles o razonables, los intereses del común federal o de los Estados-miembros (BVerfGE, 4, 115 y 140), porque, según el TC, el principio de la "Bundestreue" prohíbe la pretensión de la imposición de posiciones aceptadas y reconocidas por el Derecho, pero que lesionan gravemente intereses de otro Land o de la Federación (BVerfGE 34, 216 y 232) (104). Como agudamente apunta L. PAREJO, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional conecta la "Bundestreue" con el principio general de interdicción del abuso del derecho, paralelo al principio de la buena fé, que este autor considera como una "conquista de nuestra cultura jurídica" (105). O como ha decho H. A. SCHWARZ, de acuerdo con este principio una oposición carente de todo espíritu de conciliación, bien por parte del Gobierno federal o del Gobierno de un Land, puede ser contraria a la Constitución, incluso si esta oposición se deriva de la existente de un derecho formal (106);

porque, concluye este autor, el orden federal implica la obligación, de alguna maera absoluta, de ponerse de acuerdo (107).

Obsérvese que si estamos afirmando cómo el principio de la "Bundestreue" opera incluso con relación a competencias asignadas y a deberes reconocidos, no debe dejar de llamarse la atención sobre sus fundamentos teóricos, como ha recordado H. A. SCHWARZ, que en general conducen, en su opinión a establecer una jerarquía de los deberes paralela a la jerarquía de los valores, pues éstos pueden originar para los Länder o el Bund unos deberes jurídicos suplementarios que van más allá de los deberes formales, consagrados en normas constitucionales expresas (108).

Pues bien, puede hacerse un catálogo de cuáles sean esos deberes concretos a que conduce la "Bundestreue", deberes que, como antes se dijo -pueden consistir tanto en una acción como en una omisión (BVerfGE 8, 122 y 131 y obligan tanto al Bund como a los Länder (109).

a) Federación.

Obligación de trato por igual a todos los Länder, con prohibición absoluta de toda discriminación, que pudiera producirse ante la desigual correlación de fuerzas políticas en la Federación y los Länder (BVerfGE 12, 255, y ss). Así, la Federación no tiene derecho, por ejemplo, a tratar a los Länder según la orientación política de sus Gobiernos; la "Bundestreue" sería incompatible con un trato preferencial o discriminatorio respecto a un Land cuyo Gobierno perteneciera, respectivamente, a los mismos partidos que forman el Gobierno Federal o los que integran la oposición a nivel federal (110). Este deber exigiría, según H. A. SCHWARZ, la negociación simultánea de la Federación con todos los Länder interesados, no estando prohibidos (por la imposibilidad de impedirlos) contactos informales entre autoridades de la Federación y de los Länder pertenecientes al mismo par

tido para armonizar sus posiciones respectivas (111). Digamos finalmente que la "Bundestreue" afecta no sólo al "contenido" de las negociaciones, sino también a su procedimiento y estilo, como recuerda H. H. FALLER (112).

b) Länder.

La "Bundestreue" afecta a:

1) Potestad de decidir el ejercicio o no de una competencia legislativa propia ("Handlungsermessen"). La "Bundestreue" supone un deber, controlable por el TC, de ejercer una competencia cuando este ejercicio sea necesario para la buena gestión del conjunto federal, de modo tal que la negativa del Land implicaría la transferencia de esa competencia legislativa a la Federación (113). Una manifestación más sería el deber de los Länder de ejercer su propia competencia para permitir el ejercicio por la Federación de las suyas, cuando los legales para ello corresponden sólo a los Länder, lo que no es sino la consecuencia de la obligación tanto de la Federación como de los Länder de contribuir a la defensa y mantenimiento del orden constitucional en todas las partes y esferas del conjunto del Estado (114). Así, el TC ordenó al Land de Hessen, con gobierno de signo distinto al federal, adoptar medidas de tutela (que no son competencia de la Federación), contra los municipios que impedían la política federal de defensa celebrando consultas populares en su contra con ocasión del establecimiento de armas atómicas en territorio federal (BVcrfGE 8, 122 y 138) (115).

2) Potestad de decidir hasta donde puede ejercer la propia competencia ("Ausübungsermessen"), que ha de compatibilizarse con el deber de tener en consideración los intereses de los de los otros Länder y los de la Federación. Este tema fue objeto de co-

nocidas sentencias del TC, una de las cuales versaba sobre la iniciativa de un Land de conceder a sus funcionarios y empleados una gratificación navideña; pues bien, la sentencia de 10 de diciembre de 1.953 (BVerfGE, 3, pp. 52 ss). Utiliza la "Bundertreue" para negar a un Land, capaz económicamente, establecer tales gratificaciones, habida cuenta de que la situación económica de la Federación y de los demás Länder, que aquel Land no podía desconocer, no permitía la misma política retributiva (116). El tema ha sido luego desarrollado con ocasión del problema general de las remuneraciones de los funcionarios (BVerfGE, 4, 115 ss) (117).

En relación con este apartado, puede extraerse otras consecuencias de la "Bundestreue", según la cual, a la luz de consideraciones superiores, puede imponer límites al ejercicio de un poder o competencia formalmente otorgada ("Rechtsansubungsschranke") (BVerfGE, 14, 215; 12, 239). Según H. A. SCHEARTZ, este principio podría invocarse contra todo acto susceptible de conducir a la parálisis de los mecanismos institucionales (118).

Por último ese deber de tener en cuenta los intereses de los otros Länder puede conducir no a un límite de la propia competencia, sino a una actuación específica, manifestándose como un deber de solidaridad que implica la ayuda y colaboración entre los Länder, de forma que los Länder mejor dotados financieramente deben económicamente a los que se encuentran en peor situación (BVerfGE, 1, 117 y 131; de 20 de febrero de 1.952) (119), deber que, matiza H. A. SCHWARTZ, no puede concebirse como un instrumento de nivelación absoluta (BVerfGE, 1, 131, 12, 154) (120).

3) Tema importante es si una de las partes (Federación o Länder) puede no cumplir sus propios deberes, si recíprocamente la otra parte incumple los suyos. El TC ha aclarado que la excepción de reciprocidad no puede hacerse valer (BVerfGE, 8, 122; 12, 205 y

254, 20 de febrero de 1.952) (121). Como dice H. H. FALLER, el principio de la "Bundestreue" cumple la función de vincular más fuertemente una a otras las partes del Estado federal (Federación y Länder) dentro del orden constitucional común; de ahí que ninguna parte pueda desligarse de su deber de comportamiento favorable con la excusa de que tampoco las otras partes han cumplido con ese deber (122). De todas formas, no cabe ignorar que la no reciprocidad supone de hecho la destrucción misma del espíritu de mútua confianza y lealtad, base de la "bundestreue" (123).

4) Celebración de acuerdos entre los Länder. A estos efectos entiende el TC que en una relación jurídica bajo el principio federativo no rige la regla de la decisión por mayoría, sino la unanimidad (124), de forma que señala H. H. FALLER, si una ley federal exige el acuerdo de los Länder con un órgano federal, no es suficiente la aprobación de la mayoría de los Länder (125).

5) La "Bundestreue" puede implicar también el deber de aceptar regulaciones uniformes adoptadas por acuerdo entre las Länder, según se entendió a propósito de la regulación centralizada de la de la admisión a los estudios universitarios por acuerdo entre los Länder de 20 de octubre de 1.972, al objeto de unificar el sistema de calificaciones. Considerada tal regulación compatible con la idea de igualdad, cuya pretendida violación se alegó (126) el TC de Baviera consideró que infringía el principio de igualdad reconocido en el art. 118 de la Constitución bávara y prohibió al Gobierno de Baviera aplicar este acuerdo, mandato que éste aceptó. Los demás Länder exigieron que Baviera respetara el acuerdo, pues lo contrario haría peligrar toda la normativa de admisión en la Universidad en el ámbito federal. El Tribunal Administrativo Federal de Berlín (127) decidió, finalmente, que Baviera tenía que respetar el acuerdo estatal en virtud del mandato de la lealtad federal (128).

6) La "Bundestreue" incide, asimismo, en lo que H. A. SCHJARTZ llama "ejecución de la voluntad federal", tanto legislativa como políticas:

.- Ejecución por los Länder de las leyes federales (129).

.- Eliminación de obstáculos que impidan o dificulten el ejercicio por la Federación de sus propias competencias, cuando aquella función sólo puede ser llevada a cabo por los Länder. Ya lo vimos a propósito del caso planteado por el referéndum sobre las armas atómicas.

.- En general, la "Bundestreue" impone a los Länder el deber de no oponerse sistemáticamente por actos oficiales a la realización de la política exterior adoptada por la Federación en ejercicio de sus competencias. Ahora bien, esta obligación aparece matizada, como señala H. A. SCHWARTZ (130) en dos sentidos:

1) La "Bundestreue" no impide a las autoridades de un Land, que pertenezcan a partidos de oposición en el nivel federal "expresar con mesura su desacuerdo con la línea política del Bund, incluso si estas declaraciones son hechas respecto a interlocutores extranjeros o en el extranjero" (31).

2) Tampoco la "Bundestreue" impide, sino que más bien sería su consecuencia, la acción consciente y sistemática por parte de uno o varios Länder para dificultar o evitar una política exterior federal incompatible con el orden constitucional (132).

Igualmente, los Länder tienen el deber de observar los tratados internacionales de la Federación (133). No obstante, en la conocida sentencia recaída en el asunto de la vigencia del Concordato con el Reich (1.933), el TC estableció que en todo lo que pertenece a competencias exclusivas de los Länder, la Federación no podía invocar un tratado internacional concluido an

antes de la creación de la República federal y en conformidad con un orden constitucional diferente, para oponerse a una modificación por un Land de su legislación; el TC remite a la necesidad de un compromiso aceptable para las partes por vía de negociaciones (134).

.- También se plantean algunos supuestos acerca de los deberes de los Länder en relación con la política de la Federación en ámbitos que son de la competencia administrativa estatal. Una importante sentencia del TC de 21 de mayo de 1.951, sobre el reparto de ayuda federal para la construcción de viviendas, declara la obligación jurídica de los Länder de aceptar el convenio cuando se requiera su acuerdo unánime" (135).

.- Los autores se han planteado asimismo la posición que ha de adoptar el Gobierno de un Land ante los "enemigos declarados de la Federación" y en concreto si éstos pueden ocupar funciones oficiales en un Land. Para H. A. SCHWARTZ, el tema no afecta a la "Bundestreue", sino a la observancia de la Constitución en el sentido estricto del término, de modo que -señala- todo lo que pudiera interpretarse como apoyo, directo o indirecto, a una línea destinada a subvertir el orden constitucional es anti constitucional y deberá juzgarlo el TC (136).

3. Límites.

Según la propia jurisprudencia del TCF, el principio de la "Bundestreue" encuentra algunos límites en su aplicación (137).

a) Se trata de un principio de carácter accesorio que, en palabras de H. H. FALLER, por sí mismo no puede legitimar ninguna norma de acción, de consentimiento o de permisión, sino que se aplica dentro de una relación jurídica justificada de modo distinto y su incidencia en ella es moderar o variar otros derechos

o deberes, o complementarlos mediante deberes adicionales (138), deberes que no tienen por qué ser de carácter constitucional (139).

b) El hecho de conculcar el deber de comportamiento favorable, comente H. H. FALLER, no implica sin más la prueba de una "deslealtad" o de mala voluntad (140).

c) La extensión del ámbito de la "Bundestreue" exige una actitud prudente en su aplicación como pauta de las decisiones judiciales, de modo que en la medida en que los litigios federales puedan resolverse de acuerdo con las normas constitucionales positivas no hay que acudir a la "Bundestreue" (141).

d) No se deriva de la "Bundestreue" una vinculación normal del legislador del Land a los acuerdos de los ejecutivos de los Länder, pues ello implicaría que este principio contradiría abiertamente el ordenamiento federativo de la Ley de Bonn y el democrático de los Länder (142).

4. Conclusiones.

De todo lo apuntado, parece claro que, desde la perspectiva de nuestro propio ordenamiento jurídico-constitucional, interesa retener la idea básica de la institución, esto es, la necesidad de la cooperación y el acuerdo entre la Federación y los Länder y de éstos entre sí (143), conscientes todos ellos de que persiguen finés comunes, no identificados necesariamente con los intereses particulares o propios de cada una de esas entidades (144) ("intereses especialmente egoistas", en terminología de H. H. FALLER). Y que esa preferencia se manifiesta en la modulación de las normas constitucionales positivas, mediante el establecimiento de algunos deberes adicionales o complementarios a los señalados en los textos constitucionalmente asigna

das y a los derechos formalmente reconocidos, tanto de la Federación como de los Länder. Es éste, prescindiendo de las connotaciones específicas del sistema federal, el mecanismo sobre el que cabe cuestionarse si puede ser trasladable al modelo español.

B) EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL.

Páginas más atrás (145) señalábamos las funciones que el concepto del "interés" desempeña en la articulación del sistema autonómico; y terminábamos su enumeración preguntándonos si, al igual que ocurría por ejemplo en el sistema italiano, también en el nuestro el "interés general" podía operar como límite concreto al ejercicio de las potestades legislativas de las CCAA. Pues bien parece que en principio no es ese el criterio constitucional (146), seguido en Italia en los términos que dijimos y propuesto por algún grupo parlamentario en nuestro proceso constituyente (147). Ahora bien, cabe preguntarse si esa limitación no sería posible al amparo de algunos conceptos constitucionales que, con alguna certeza, podrían considerarse manifestaciones del "interés general", sin perjuicio, desde luego, del atentado directo a ese interés, que puede originar la puesta en marcha del mecanismo de intervención contemplado en el art. 155. Aquí el tema es otro: ¿puede una ley de una CA ser impugnada como inconstitucional por violación del "interés general", aunque regule temas atribuidos a la competencia legislativa de esa CA?. La Constitución daría pie a una inicial respuesta afirmativa, en cuanto su art. 137 vincula la autonomía y, por tanto, la potestad legislativa, su manifestación más genuina, al interés propio de una CA (148).

Por eso, si partimos de la concepción que propugnamos de la autonomía dentro de la unidad superior del Estado, de unas CCAA como parte integrante de ese Estado, integración que

que proporciona el sentido mismo de su autonomía, es evidente que no cabe imaginar un ejercicio del derecho a la autonomía en contradicción con las exigencias del "interés general" que aque^{lla} unidad comporta inexcusablemente. Como ha recordado con entera nitidez el propio TC "la autonomía no se garantiza por la Constitución -como es obvio- para incidir de forma negativa sobre los intereses generales de la Nación o en otros intereses generales distintos de los propios de la Entidad, por lo que en esos supuestos la potestad del Estado no se puede declarar contraria a la Constitución, máxime cuando este principio de limitación de la autonomía se refleja de forma expresa en la propia Constitución -artículo 155- en relación a las Comunidades Autónomas" (Sentencia de 2 de febrero de 1.981) (149). El TC defiende, pues, la existencia del interés general nacional u supracomunitario como límite de la actividad de las CCAA. Y no es ésta la única ocasión; posteriormente volvería a referirse el tema en los mismos términos al señalar que las CCAA "como Corporaciones públicas de base territorial y de naturaleza política, tienen como esfera y límite de su actividad... los intereses que les son propios, mientras que la tutela de los intereses generales compete por definición a los órganos estatales" (Sentencia de 14 de julio de 1.981) (150); el interés general es, así, para el alto Tribunal el límite no sólo genérico de la autonomía de las CCAA, sino el concreto de su "actividad", esto es, de los actos en que aquella autonomía se manifiesta y concreta, con independencia de la naturaleza de los mismos. Por decirlo claramente, el interés propio de la CA define el ámbito de la actuación legislativa de las CCAA, fijando sus límites.

En ese sentido, una disposición legislativa autonómica que conculcara el interés general, en su doble acepción de interés nacional o de otras CCAA, estaría sobrepasando el ámbito de autonomía reconocido y garantizado a la CA por la Constitución. Aún puede concretarse más. Si concebimos el "interés general", en palabras de MUÑOZ MACHADO, como el haz de principios que con-

tribuyen a formarlos, como los de unidad, solidaridad, coordinación, igualdad, etc. (157), ese desglose puede ofrecer "una buena guía interpretativa del principio de interés general" (152); en realidad, lo contrario a todo ello es el desarrollo abusivo del propio y peculiar interés que perjudique de cualquier modo el adecuado desenvolvimiento de otros intereses en presencia (153). Si englobamos -y no parece aventurado hacerlo- todos esos principios en la idea general de la "solidaridad" (154), ésta aparecería como manifestación del "interés general", bien nacional o de otras CCAA, frente al interés propio, peculiar o particular de cada CA, que sería expresión de su autonomía. Planteado así el tema, procede examinar si podría aplicarse la "solidaridad", en cuanto deber jurídico de las CCAA hacia el Estado o entre sí y de éste hacia aquellas, como límite a la potestad legislativa estatal y autonómica, al modo de la "Bundestreue" germánica, esto es, como exigencia de un recíproco deber de fidelidad, manifestado en la necesidad de determinado comportamiento o incluso de la omisión de toda actuación (155).

Ahora bien, antes de penetrar mínimamente en este tema, debe aclararse ya que ese posible límite genérico a la actividad legislativa de las CCAA, en caso de aceptarse, no podría dejarse al arbitrio de ningún órgano político, puesto que nuestro sistema constitucional no admite, en líneas generales (156), ninguna forma de control político sobre las disposiciones legislativas de las CCAA; de ahí que la aplicación de ese supuesto límite sólo podría hacerse en virtud del control de constitucionalidad de esas disposiciones, ejercido en exclusividad por el TC (157). Pues, en suma, aclarar o precisar el alcance de los términos constitucionales es una de las funciones atribuidas a ese Alto Tribunal (158). Se trataría, en ese caso, de aclarar el contenido del "interés general" y de sus posibles virtualidades como límite a la actuación normativa de las CCAA.

Prescindiendo de las relaciones entre las CCAA, tema ajeno al presente trabajo, y centrándonos en las relaciones Estado/CA, cabe preguntarnos si es trasladable al sistema español una aplicación de principios similares a la "Bundestreue" del Derecho alemán occidental, y no tanto, lógicamente, en sus mecanismos concretos, sino al menos en sus ideas generales (159), sin olvidar ciertamente las connotaciones federales de la "Bundestreue", inexistente en Derecho español. Y en principio no parece que tal posibilidad deba ser descartada apresuradamente, pues, como dice VANDELLI, "los motivos de analogía no faltan" (160); incluso existe en ambos ordenamientos jurídicos una mención al "interés general" como presupuesto habilitante al Estado para dictar leyes marco y de armonización de las competencias de las CCAA ante la inexistencia, en ambos sistemas, de la configuración constitucional de los intereses generales como límite concreto a la potestad legislativa de las CCAA o los Länder, y de los controles políticos sobre la legislación regional, a diferencia, por ejemplo, del sistema italiano. Incluso un autor concreto, R. MAIZ, se ha referido a esa posible utilización en España del "interés general", incluso como medio de evitar la generalmente criticada práctica seguida en Italia. Así entiende que si se parte de una idea del "interés general" como solidaridad interregional, y si la apreciación de aquél no se relaciona con la política coyuntural del Gobierno en el poder, sino con la orientación constitucional, en sus fines y principios, la "solidaridad" puede impedir, según este autor, una práctica restrictiva como la italiana, pues implica una "reordenación de las relaciones de dependencia en que las diferentes Comunidades Autónomas se verán afectadas". Pero todo depende -concluye- de las variables del campo político (161).

En todo caso, la Constitución española configura claramente el principio de la solidaridad entre la Nación española y las nacionalidades y regiones que la integran, y de éstas en-

tre sí, principio que aparece concebido como el eje de equilibrio entre la autonomía de esas entidades y la unidad de la Nación española (art. 2º). Sabemos también que el texto constitucional concreta al principio de la "solidaridad" en diversos preceptos (162); pues bien, entendemos que, partiendo de una concepción de la "solidaridad" como la cooperación o coordinación para fines comunes, es un principio que no puede menospreciarse ni desconocerse ni por el Estado ni por las CCAA en el ejercicio de sus propias competencias constitucionales, pues es esa "solidaridad" el criterio que conecta los "intereses generales" del Estado con los "intereses propios y peculiares" de las CCAA deben ser conscientes que participan en una tarea común, lo que exige un espíritu de lealtad, de fidelidad, o de solidaridad recíprocas. Y en este sentido creemos que pueden ser de aplicación algunos de los deberes jurídicos en que la doctrina y jurisprudencia alemanas han concretado el principio de la "Bundestreue" (163); por citar un ejemplo, ¿no pudiera pensarse, como ya se dijo, que una revocación injustificada de facultades antes transferidas o delegadas por el Estado a las CCAA en virtud del art. 150. 2, o se revocación a unas CCAA y a otras no según el color político de sus gobiernos, podría suponer una infracción de la "solidaridad" debida por el Estado a las CCAA? ¿Y el no ejercicio por las CCAA de las competencias que le han sido transferidas por el Estado no vulnera asimismo el deber de solidaridad de aquéllas hacia éste?. Quizá una cierta concepción de esta idea late en el proyecto de L.O.A.P.A., cuando tras concretar las competencias del Estado en temas como la armonización normativa, la transferencia o delegación de competencias en favor de las CCAA, o la planificación de la utilización del territorio y aprovechamiento de recursos naturales, determina que "el ejercicio de estas competencias... se ordenará estrictamente a la satisfacción de los intereses generales... En ningún caso podrán ejercitarse dichas competencias de forma discriminatoria para cualquier Comunidad" (art. 11). Y más concreto, el mismo

proyecto legislativo señala que "los planes, programas o acuerdos del Estado y de las Comunidades Autónomas que siendo competencia de una de estas esferas afecten a servicios o competencias de la otra, se establecerán, exclusivamente en cuanto a este extremo, de común acuerdo entre ambos" (art. 10. 2, primero). En manifestaciones de este tipo creemos que pueden descubrirse planteamientos muy similares a los ya vistos en relación con el principio germánico de la "Bundestreue". En una perspectiva más genérica, estima J. TOMAS VILLARROYA que la apreciación de la violación por las leyes de las CCAA del límite del "interés general" podría hacerse acudiendo a dos criterios: a) No tiene efecto la ley regional cuando los daños que supone para el Estado sean superiores a las ventajas para las CCAA; b) No tiene efecto la ley regional cuando se atente contra el Estado, con independencia de esas ventajas (164).

El propio TC ha apuntado ya en diversas ocasiones, aunque tímidamente, una posición muy cercana a la que se propone; así, ha apuntado certeramente que existe "un deber de colaboración dimanante del general deber de auxilio recíproco entre autoridades estatales y autónomas. Este deber, que no es menester justificar en preceptos concretos, se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado" (S. 18/1.982, de 4 de mayo) (165). Y obsérvese como este planteamiento del alto Tribunal recoge incluso algunas de las notas de la "Bundestreue"; a saber, su concepción como verdadero deber, jurídicamente exigible; su carácter recíproco para el Estado y las CCAA; su no fundamentación en preceptos constitucionales expresos; su base en la esencia misma de la forma de organización territorial del Estado.

Por lo demás, el criterio se ha manifestado posteriormente; en ese sentido, ha insistido en considerar "aconsejable una adecuada colaboración entre la Administración del Estado y la de las CCAA que ayude a buscar soluciones equitativas. Esta

colaboración... es necesaria para el buen funcionamiento de un Estado de las Autonomías, incluso al margen de una distribución constitucional y estatutaria de las competencias respectivas"

(S. 64/1.982, de 4 de noviembre) (166). La opinión jursiprudencial merece ser destacada no sólo en cuanto concreta la "solidaridad" en un campo específico de actuación del Estado y de las CCAA -el administrativo- sino muy especialmente porque reitera su criterio de que las obligaciones de cooperación que dimanar de ese principio constitucional no tienen porqué constar en preceptos constitucionales expresos.

Pero es que, incluso, el TC español ha abordado ya, aunque incidentalmente, un supuesto célebre del Derecho alemán, al estimar que en la remuneración anual de los auxiliares administrativos contratados por la Generalidad de Cataluña "no hay indicio alguno de que (esas) retribuciones... pueden afectar, por su volumen y cuantía, al equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español a que se refiere el artículo 138" (S. 54/1.982, de 26 de julio) (167).

De todas formas no puede aventurarse una postura definitiva, pues, en su caso, corresponderá al TC -como ocurrió en Alemania- la posible depuración de esta doctrina. (168). No se nos oculta la trascendencia de esa posible aplicación de nuestro sistema autonómico, y ello por profundas razones, como agudamente apunta VANDELLI (169); aparte la general y previa de que la "Bundestreue" descansa sobre un fundamento federal del Estado y se condice como un principio constitucional no escrito. Es obvio que ninguno de esos dos requisitos se dan en el ordenamiento español, que ni responde originariamente a un pacto de carácter federativo, y asume expresamente los conceptos de "solidaridad" y de "interés general". Pues bien, descendiendo ya a aspectos más concretos es forzoso reconocer:

1º.- Algunos límites de las competencias de las CCAA no necesitan ser deducidos de los principios generales del ordenamiento jurídico, pues en el ordenamiento español se afirman explícitamente; en ese sentido L. VANDELLI cita el caso del respeto por las CCAA de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado (170).

2º.- La necesidad de no infravalorar el hecho de que el constituyente español no ha querido prever control de mérito o de naturaleza política sobre la potestad legislativa de las CCAA, y sobre todo tener presente los riesgos de que un órgano como el TC pueda asumir esa forma de control, no sólo por los que pudieran tener un presunto temor a sus orientaciones centralizadoras (habida cuenta de la escasa participación de las CCAA en el TC, a diferencia de la de los Länder en el TCF (171)), sino sobre todo por la posición constitucional del TC en el ámbito de las relaciones Estado/CCAA, por lo que -señala VANDELLI- un control de las CCAA por razones de oportunidad en base a un uso extensivo del principio de solidaridad o de los intereses nacionales podría perjudicar incluso al propio TC, cuyo prestigio como juez constitucional podría correr riesgos al asumir un papel consistente en la definición de la política en la confrontación de las CCAA y en la "falsa carga" de la solución de conflictos políticos (172), que constitucionalmente deben encontrar su solución en otras sedes, como en los poderes del Parlamento a través de la leyes marco y en los poderes extraordinarios del Gobierno (art. 155) (173).

En resumen, pueden afirmarse a título provisional:

1º.- No es descartable apriorísticamente una aplicación de los principios de "solidaridad" y del "interés general" en términos similares a la "Bundestreue" en la República Federal Alemana.

2º.- Dadas las profundas diferencias de fundamentos jurídico-

políticos en ambos sistemas, es aconsejable una actitud cautelosa, de forma que:

- a) Tal aplicación y sus términos han de ser apreciados por el TC.
- b) Deben tener aplicación preferente los preceptos constitucionales expresos de carácter concreto, especialmente los que habilitan, para salvaguardar el "interés general", determinadas facultades de las Cortes (art. 150, 3), o las medidas extraordinarias a adoptar por el Gobierno (art. 155).
- c) Sólo en último extremo, y en un caso concreto, la aplicación de estos principios pudiera originar el nacimiento de deberes jurídicos adicionales (de acción u omisión) tanto para el Estado como para las CCAA.

NOTAS

- (*) Sobre los límites, en general, al derecho de autonomía, véase supra, parte general, título tercero, II, E. A. GULLOL.
- (1) Como dice E. A. AGULLOL, esos límites son "instrumentos que permiten reconducir a la unidad global las plurales manifestaciones legislativas de los diversos centros de producción normativa" ("Los límites de la potestad legislativa...", cit., p. 235).
- (2) R. i. núm. 814/1.981; B.O.E. núm. 285, 28-noviembre-1.981, fund. jurídico 1°.
- (2) R. i. núm. 206/1.982; B.O.E. núm. 312, 29-diciembre-1.982. fund. jurídico 1, p. 8.
- (3) En este sentido T. R. FERNANDEZ, "El problema de los límites...", cit., p. 12. Sobre esos límites, J. M. QUINTANA, Las autonomías y el título VIII de la Constitución, op. cit., pp. 118-119.
- (4) Véase, por ejemplo, E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas..., op. cit., p. 191; R. ENTRENA, "La potestad legislativa...", cit., p. 675; T. R. FERNANDEZ, Curso..., op. cit., p. 276; y "El problema de los límites...", cit., p. 12; F. MODERNE-P. BON, Les autonomies régionales..., op. cit., p. 90; S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit., p. 74; J. M. QUINTANA, Las autonomías y el título VIII de la Constitución, op. cit., pp. 118-119; J. SALAS, "Los poderes normativos...", cit., p. 28; L. VANDELLI, L'ordinamento..., op. cit., p. 308.
- (5) Por ejemplo, en sus arts. 39. 2; 52; 76. 2; 98. 4; 103. 2 y 3; 121; 124; 125; 127. 2; 128; 129; 131; 132; 133. 1; 134. 1; 135, 140, etc. En todo caso, como dice T. R. FERNANDEZ, el ejercicio efectivo de la competencia está condicionado por los traspasos de servicios ("El problema de los límites...", cit., p. 12). Sobre este tema véase las interesantes manifestaciones de J. SALAS ("Los poderes normativos...", cit., pp. 32 ss).
- (6) Curso..., op. cit., p. 277; y "El problema de los límites...", cit. pp. 16-17.
- (7) E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit., p. 190; E. ARGUILLOL, "Los límites...", pp. 235-242; R. ENTRENA, "La potestad legislativa...", cit., p. 675; T. R. FERNANDEZ, Curso..., op. cit., pp. 276-277; F. MODERNE-P. BON, Les autonomies régionales..., op. cit., p. 90, S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit., p. 80, y especialmente, Derecho Público..., op. cit., I, pp. 192-199; J. M. QUINTANA, Las autonomías y el título VIII de la Constitución, op. cit., pp. 118-119; J. SALAS, "Los poderes normativos...", cit., p. 32; J. TOMAS VILLARROYA, "Las fuentes del Derecho...", cit., pp. 164-165; L. VANDELLI, L'ordinamento..., op. cit. p. 308.

- (8) E. ARGULLOL, "Los límites...", cit., p. 235.
- (9) Ibidem, p. 242.
- (10) Véase las competencias concretas en los distintos Estatutos.
- (11) Véase la delimitación definitiva de competencias operada en los Estatutos.
- (12) E. ARGULLOL, "Los límites...", cit., p. 242; y S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit., p. 80.
- (13) J. TOMAS VILLARROYA "Las fuentes del Derecho...", cit., p. 164.
- (13) E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit., p. 190.
- bis
- (14) - Como señala J. J. FERREIRO LAPATZA, "si ésto se permitiese y en la medida en que se realizara, se daría una indefendible explotación de unas Comunidades por otras, una injustificable absorción de recursos económicos de unas Comunidades a favor de otras. Una descapitalización por vía fiscal de una Comunidades por otras" (Curso de Derecho Financiero español, I.E.F., 3ªed, p. 111.
- El art. 120 de la Constitución italiana, en que parece haberse apoyado nuestro texto constitucional, dispone:
- "La Región no podrá establecer impuestos de importación, de exportación o de tránsito entre las Regiones.
- No podrá adoptar medidas que obstaculicen la libre circulación de las personas o de las cosas entre las Regiones.
- No podrá limitar el derecho de los ciudadanos a ejercer en cualquier parte del territorio nacional su profesión, empleo o trabajo" (La Constitución de la República italiana. Presidencia del Consejo de Ministros. Servicios de Informaciones y de la Propiedad literaria, Roma, 1.978)!
- (15) J. TOMAS VILLARROYA, "Las fuentes del Derecho...", cit., p. 165.
- (16) T. R. FERNANDEZ señala también el reconocimiento de los Derechos forales (arts. 149. 1. 8º CE y 13 ss Código civil) o las consecuencias tributarias de la vecindad civil (Curso..., op. cit., p. 276). Esas posibles excepciones no han dejado de considerarse en los Estatutos de Autonomía, que -sin perjuicio de establecer la cláusula general de la territorialidad de las competencias- el EV afirma, por ejemplo, que ello es "salvo" disposición expresa en contrario" (art. 20. 6), o el EC, que es "sin perjuicio de las excepciones que puedan establecerse en cada materia y de las situaciones que puedan establecerse en cada materia y de las situaciones que hayan de regirse por el estatuto personal u otras normas de extraterritorialidad" (art. 7º, 1, in fine)

- (17) También E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit., p. 190; T. R. FERNANDEZ, Curso..., op. cit., p. 276; L. VANDELLI, L'ordinamento..., op. cit., p. 308.
- (18) R. i. 184/1.981; B.O.E. núm. 285, 28- noviembre - 1.981, fund. jurí dico 1º, dos últimos párrafos.
- (19) Todos los subrayados de la sentencia son nuestros.
- (20) Por todos, J. M. QUINTANA, Las autonomías y el título VIII de la Constitución, op. cit., pp. 115-122 y la bibliografía allí citada.
- (21) F. MODERNE-P. BON, Las autonomías regionales..., op. cit., p. 94; G. PECES-BARBA, La Constitución española..., op. cit., p. 198; J. TOMAS VILLARROYA, "Las fuentes del Derecho...", cit., p. 163.
- (22) En igual sentido T. R. FERNANDEZ, Curso..., op. cit., p. 276.
- (23) T. R. FERNANDEZ, "El problema de los límites...", cit., pp. 18-19 F. MODERNE-P. BON, Las autonomías regionales..., op. cit., p. 94; J. M. QUINTANA, Las autonomías y el título VIII de la Constitución op. cit., p. 119.
- (24) S.C.C. núm. 6, 26 de junio de 1.956. Véase, T. R. FERNANDEZ, Cur- so..., op. cit., p. 280.
- (24) "El artículo 149 de la Constitución en relación con el artículo 150. bis 2...", cit., pp. 36-37.
- (25) T. R. FERNANDEZ, Curso..., op. cit., p. 281; y "El problema de los límites...", cit., p. 21; G. PECES-BARBA, "Las competencias de las Comunidades Autónomas", en EL PAIZ, 25-enero de 1.980; F. MODERNE-P. BON, Las autonomías regionales..., op. cit., p. 94.
- (26) El art. 103 señala:
- "1. La Administración pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.
-
3. La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones".
- (27) T. R. FERNANDEZ, Curso..., op. cit., p. 281; y "El problema de los límites...", cit., p. 20; F. MODERNE-P. BON, Las autonomías regionales..., op. cit., p. 94.

- (28) T. R. FERNANDEZ, Curso..., op. cit., p. 281.
- (29) Ibidem. Recuérdese, v. g, el supuesto del urbanismo, en el que las posibles competencias exclusivas de las CCAA (art. 148. 1. 3º) habrán de respetar el contenido del derecho de propiedad, tal como sea delimitado por una ley estatal (arts. 33/53. 1).
- (30) El art. 28. 2 de la L.O.T.C. dispone:
- "... el Tribunal podrá declarar inconstitucionales por in fracción del artículo 81 de la Constitución los preceptos de un De creto-Ley, Decreto Legislativo, Ley que no haya sido aprobada con el carácter de orgánica o norma legislativa de una Comunisda Autóno ma en el caso de que dichas disposiciones hubieran regulado mate rias reservadas a Ley Orgánica o impliquen modificación o deroga ción de una Ley aprobada con tal carácter cualquiera que sea su con tenido".
- (31) Véase, supra, parte especial, Introducción.
- (32) Entre otros, cfr. T. R. FERNANDEZ, Curso..., op. cit., p. 277; y "El problema de los límites...", cit. pp. 22 ss; G. PECES-BARBA, La Constitución española..., op. cit., pp. 198-199; J. M. QUINTANA, Las autonomías y el título VIII de la Constitución, op. cit., pp. 119 y 121; J. SALAS, "Los poderes normativos...", cit. pp. 39 ss. Estos límites afectan incluso a las competencias exclusivas como ha advertido ya el TC en su S. 69/1.982, de 23 de noviembre, antes ci tada.
- (33) Véase, E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit., p. 192; E. ARGULLOL, "Los límites...", cit., pp. 236-238; M. BASSOLS COMA-J. M. SERRANO ALBERCA, "El artículo 149 de la Constitución en relación con el artículo 150. 2...", cit., p. 37; R. ENTRENA, "La potestad legislativa...", cit., p. 676; T. R. FERNANDEZ, Cur so..., op. cit., pp. 281, ss; y "El problema de los límites...", cit., pp. 11ss; F. MODERNE-P. BON, "Les autonomies régionales...", op. cit., p. 94; S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit., p. 80; y Derecho Público..., op. cit., I, pp. 186-192; G. PECES-BARBA, La Constitución española..., op. cit., p. 198; J. M. QUINTANA, Las autonomías y el título VIII de la Constitución, op. cit., pp. 199-121; J. SALAS, "Los poderes normativos...", cit., pp. 39 ss; L. VANDELLI, L'ordinamento..., op. cit., p. 308.
- (34) "El problema de los límites...", cit., p. 22.
- (34) bis En efecto, tras haber afirmado el Tribunal que la competencia le gislativa de las CCAA no es ilimitada... ya que incluso las compe tencias autonómicas exclusivas han de situarse siempre dentro del marco constitucional" (S. 69/1.982, de 23 de noviembre; R. i 206/ /1.982; B.O.E. núm. 312, 29 de diciembre de 1.982, fund, i., p. 8); el propio TC ha enumerado algunos de esos límites constitucio nales:

"unidad jurídica o económica; garantía de la libre circulación de bienes en el territorio del Estado y de la uniformidad de las condiciones de vida más allá del territorio de una Comunidad" (STC 71/1.982, de 30 de noviembre; R. i 86/1.982; B.O.E. núm. 312, 29 de diciembre de 1.982, fund. 5° y 7°, p. 17); después de haberse referido ya con anterioridad a otros límites: la igualdad de derechos (cfr. S. de 16 de noviembre de 1.981; R. i 814/1.981; B.O.E. núm. 285, 28 de noviembre de 1.981; 22 de diciembre de 1.981; R. i 221/1.981; B.O.E. núm. 12, 14 de enero de 1.982; y 64/1.982, de 4 de noviembre; R. i 114/1.982; B.O.E. núm. 296, 10 de diciembre de 1.982).

- (35) En el mismo sentido, J. M. QUINTANA, Las autonomías y el título VIII de la Constitución, op. cit., p. 121.
- (36) "Las fuentes del Derecho...", cit., p. 163.
- (37) La misma posición en E. ARGULLOL, "Los límites...", cit., p. 238.
- (38) Sobre este tema puede verse J. L. CARRO, "Contenido y alcance de la competencia del Estado definida en el artículo 149. 1. 1° de la Constitución", en R.E.D.C., núm. 1, 1.981, pp. 133-158.
- (39) Véanse por ejemplo las consideraciones de S. MUÑOZ MACHADO, "Las competencias en materia económica...", cit., pp. 360-361; y L. PRIETO, en G. PECES BARBA, con la colaboración de, La Constitución española, op. cit..
- (40) El art. 31.1 dispone que:
- "Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá carácter confiscatorio".
- (41) Véase la STC de 8 de abril de 1.981; R. i contra el R. D.-Ley 17/1.977, de 4 de marzo, regulador del derecho de huelga y de los conflictos colectivos (B.O.E. 25 de abril de 1.981). Sobre este tema, M. JIMENEZ DE PARGA, "El 'contenido esencial' de los derechos y libertades. Asunción por el legislador constitucional de una norma preconstitucional" en Actualidad Jurídica, 1.981 (IV), pp. 29 a 34.
- (42) En ese sentido, J. L. CARRO, "Contenido y alcance de la competencia del Estado...", cit.
- (43) R. i 814/81; B.O.E. núm. 285, de 28 de noviembre de 1.981.
- (44) G. PECES-BARBA, La Constitución española..., op. cit., p. 198.
- (45) Excepción que, a su juicio, "deriva de la peculiar situación de Cataluña y de la insistencia de los catalanes al respecto" (La Constitución española..., op. cit., p. 198).

- (46) R. i 814/1.981; B.O.E. núm. 285, de 28 de noviembre de 1.981. En esa línea, la STC de 22 de diciembre de 1.981, a la vista de los arts. 53. 1 y 149. 1. 1º reserva a la Ley del Estado sólo la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de derechos y obligaciones (R. i 221/1.981 núm 12, 14-enero-1.981, fund. 4, p. 14).
- (47) Este precepto está en la línea del art. 120 de la Constitución italiana (véase nota 14 de este capítulo) y de la prohibición de imponer "burds" en el comercio interestatal establecida en las "interstate commerce clause" de la Constitución de los Estados Unidos.
- (48) R. i 814/1.981; B.O.E. núm. 285, de 28 de noviembre de 1.981.
- (49) E. ARGULLOL, "Los límites...", cit., p. 237.
- (49) S. MUÑOZ MACHADO, Derecho público..., op. cit., I, p. 191.
- bis
- (50) Sobre este tema, puede verse E. ARGULLOL, "Los límites...", pp. 241-242; S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit., pp. 78-79; y "Las competencias en materia económica...", cit. pp. 352-356; J. SALAS, "las competencias normativas...", cit., p. 28; J. TOMAS VILLARROYA, "Las fuentes del Derecho...", cit., pp. 167-168; L. VANDELLI, l'ordinamento..., op. cit., p. 312. En general, sobre el tema de planificación, véase M. BASSOLS COMA, "La planificación económica", en la obra colectiva El modelo económico de la Constitución, 2 vols. Instituto de Estudios Económicos, Madrid. 1.981.
- (51) Véase, especialmente, la STC de 16 de noviembre de 1.981 (R. i 814/B.O.E. núm. 285, de 28-noviembre-1.981) y el trabajo sobre la misma de M. BASSOLS COMA, "Las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas en materia económica y el derecho a la libertad de empresa (Comentario a la STC de 16 de noviembre de 1.981)", en R.E.D.C. núm. 5, 1.982, pp. 149-180. Sobre el tema de la unidad económica y el reparto de competencias puede consultarse el vol. col., ya citado La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales..., especialmente el estudio de S. MUÑOZ MACHADO, sobre la cuestión en la Constitución española. (op. cit., pp. 309-387), y los artículos de J. TORNOS, "El proceso de distribución de las competencias económicas y la necesaria unidad de la política económica", en VARIOS, El Estado y el sector público en España, op. cit., pp. 51-58, y en D.A núm. 189, 1.981, pp. 295-306; y R.E.D.A. núm. 29, abril-junio, 1.981, pp. 31-328; y "La intervención de las Comunidades Autónomas en la economía", en R.E.D.A., núm. 21, 1.979, pp. 221-239. También E. TORRES BERNIER, "Relaciones entre política económica estatal y regional", Rev. de Estudios Regionales, núm. 2, 1.980, pp. 317-386; y, en general, la bibliografía citada sobre la distribución de las competencias económicas (supra).
- (52) "Las competencias en materia económica...", cit., p. 358.

- (53) Véase, supra, parte especial. Introducción, capítulo segundo l. B, d.
- (54) A la planificación estatal como límite a la potestad legislativa de las CCAA se refiere J. TOMAS VILLARROYA ("Las fuentes...", cit. p. 168).
- (55) S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit., pp. 79; J. TOMAS VILLARROYA, "Las fuentes...", cit., p. 167.
- (56) Es ésta la opinión de E. ARGUILLOL, "Los límites...", cit., p. 241; y S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit., pp. 78-79; y "Las competencias en materia económica...", cit., p. 353.
- (57) "Las fuentes del Derecho...", cit., p. 167.
- (58) En el mismo sentido, E. ARGUILLOL, "Los límites...", cit., p. 242.
- (59) L'ordinamento..., op. cit., p. 312. Véase las S.C.C. núm. 4, de 1-0febrero-1.964; núm. 13, de 7-marzo-1.964; y núm. 92, de 10-julio-1.968.
- (59) bis En el proyecto de L.O.A.P.A. tan sólo encontramos referencias indirectas a la planificación. Así, en el art. 9º del proyecto aprobado definitivamente por las Cortes Generales (B.O.C., Congreso de los Diputados, serie A, 7 de julio de 1.982, núm. 235-III) se establece que:

"1. El ejercicio de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas que afecten a la utilización del territorio y al aprovechamiento de los recursos naturales que sean de interés general, se ajustará, en todo caso, a las directrices generales, se ajustará, en todo caso, a las directrices generales que establezcan los planes aprobados conforme al artículo 131 de la Constitución.

2. En los supuestos no contemplados en el número anterior, los planes, programas o acuerdos del Estado y de las Comunidades Autónomas que, siendo competencia de una de estas esferas, afecten a servicios o competencias de la otra, se establecerán exclusivamente en cuanto a este extremo, de común acuerdo entre ambas. Si no se obtuviera el acuerdo, se someterán las diferencias al Consejo a que se refiere el artículo 131, 2 de la Constitución".

De la lectura de este artículo, que reproduce literalmente el art. 10 del proyecto de L.O.A.P.A. pactado entre el Gobierno y el P.S.O.E., salvo la sustitución que en su párrafo segundo se ha hecho del Senado por el Consejo Económico-social, pueden extraerse algunas conclusiones en línea con todo lo que hemos manifestado anteriormente:

- a) Tanto las CCAA como el Estado mismo están sujetos a la planificación económica estatal, adaptada en los términos del art. 131 de la Constitución. Lo que quiere decir, en el supuesto que nos ocupa, que las CCAA están sujetas, en "el ejercicio de (sus) competencias", incluidas lógicamente las legislativas, a lo que "es tablezcan los planes aprobados conforme el artículo 131 de la Constitución". O sea, que estos planes constituyen un claro límite al ejercicio por las CCAA de sus competencias legislativas.
- b) Los planes generales no pueden descender al detalle, sino que han de limitarse a establecer las "directrices generales", es decir, los grandes principios, las finalidades u objetivos deseados, las líneas generales de actuación y los límites a la actividad de los sujetos afectados. Será en el respeto a esas "directrices generales", como tanto las CCAA como el propio Estado, u otros sujetos públicos o privados, como han de ejercer sus propias competencias.
- c) En todo caso, se recuerda que siempre que una actuación del Estado o de una CA afecte a otras CCAA, tales actuaciones han de producirse por el acuerdo entre los afectados. Se trata, una vez más, en hacer de la cooperación, de la colaboración, del acuerdo, la base de actuación de los poderes públicos en un Estado autonómico. Y recuérdese la enorme experiencia que en ese sentido aporta el Derecho Comparado; por señalar un solo ejemplo, las denominadas "tareas comunes" que contempla la Ley de Bonn, a que nos hemos referido en otro lugar (véase, *supra*, pp. 923-924; nota 78)

Finalmente, debe tenerse presente que las CCAA no sólo disponen de la planificación estatal como marco de referencia para el ejercicio de sus propias competencias, sino que, además, interviene en la formación misma de los planes. Sobre esta cuestión, véase, *supra*, parte especial, Introducción, capítulo segundo, 1, B, d.

(60)

Véase sobre este tema E. ALVAREZ CONDE, *Las Comunidades Autónomas*, cit., p. 192; E. ARGULLOL, "Los límites...", cit., pp. 239-240; T. R. FERNANDEZ, "El problema de los límites...", cit., p. 23; y *Curso...*, op. cit., p. 283; F. MODERNE-P. BON, *Les autonomies régionales...*, op. cit., p. 97 (tratados internacionales); J. DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, *El régimen constitucional español*, op. cit., II, pp. 225-226; S. MUÑOZ MACHADO, *Las potestades legislativas...*, op. cit., pp. 74 ss; J. SALAS, "Los poderes normativos...", cit., p. 29; J. TOMAS VILLARROYA, "Las fuentes del Derecho...", cit., pp. 165-167; y L. VANDELLI, *L'ordinamento...*, op. cit., pp. 309-311. Sobre el tema de la incidencia del Derecho comunitario europeo sobre el orden jurídico de las CCAA, véase R. GARCIA VICENTE, *La Constitución de l'Espagne et le droit communautaire*, op. cit., pp. 101-107; J. A. GONZALEZ CASANOVA y O. CASANOVAS Y LA ROSA, "Phénomène régional et integration", en *L'Espagne et les Communautés Européennes*; C. F. MOLINA DEL POZO, "La administración de los poderes regionales a propósito de la integración de España en las Comunidades Europeas", VI Reunión de Estudios Regionales, Valencia, 1.980; S. MUÑOZ MACHADO, *El ordenamiento jurídico*

de la Comunidad europea y la Constitución española, Cuad. Civitas, Madrid, 1.981; y E. RUILOBA SANTANA, "Las competencias económicas del Estado y de las Comunidades Autónomas ante el futuro ingreso de España en el Mercado Común europeo", cit., pp. 391-482.

- (61) F. GARCIA DE ENTRERRIA-T. R. FERNANDEZ, Curso..., op. cit., pp. 147 ss. El art. 6. 1 citado declaraba que "Los tratados internacionales válidamente celebrados tendrán, una vez publicados, jerarquía superior a la de las leyes" (Anteproyecto del texto Constitucional; B. O.C., 5-enero-1.978).
- (62) Esa posición es defendida, entre otros, por J. DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit., II, pp. 228; y en el estudio preliminar a J. DE ESTEBAN, J.A. ALONSO DE ANTONIO y P.J. GONZALEZ TREVIJANO, Normas políticas de España, Ed. Tecnos, Madrid, 1.983; A. L. ALONSO DE ANTONIO, Algunos aspectos sobre la celebración de tratados internacionales en la Constitución española de 1.978, op. cit., pp. 23 ss; J. JUSTE RUIZ, "El Derecho Internacional Público en la Constitución española de 1.978", en Anuario de Derecho Internacional, Navarra, 1.977-1.978; p. 47; A. MANGAS MARTIN, "Cuestiones de Derecho Internacional Público...", cit., p. 180; J. AZNAR SANCHEZ, "Los tratados internacionales en la nueva Constitución" en Lecturas sobre la Constitución española, op. cit., II, p. 579; J. A. TOMAS ORTIZ DE LA TORRE, "El Derecho Internacional Público en la Constitución española de 1.978", en Lecturas sobre la Constitución española, op. cit., II, p. 194; F. SANTAOLALLA LOPEZ, "Los tratados como fuente de Derecho en la Constitución", en La Constitución española y las fuentes..., op. cit., III, p. 1.922; J. A. PASTOR RIDRUEJO, Lecciones..., op. cit., p. 191; L. SANCHEZ AGESTA, Sistema político..., op. cit., p. 310; J. L. FERNANDEZ FLOREZ, "La Constitución española de 1.978 y los tratados internacionales", en M. RAMIREZ y otros, Estudios sobre la Constitución española de 1.978, op. cit., p. 271; estos autores, especialmente los profesores DE ESTEBAN y SANCHEZ AGESTA, colocan los tratados internacionales en el segundo lugar de la jerarquía normativa después de la Constitución. Esa supremacía jerárquica de los tratados también ha sido aceptada jurisprudencialmente; véase una recopilación de sentencias en tal sentido en R. GARCIA y VICENTE, La Constitución del'Espagne et le droit communautaire, op. cit., pp. 34-35.
- (63) Sobre la polémica, véase A. L. ALONSO DE ANTONIO, Algunos aspectos sobre la celebración de los tratados internacionales en la Constitución española de 1.978, op. cit., pp. 25 ss.

Algunos autores defienden, en efecto, que los tratados tienen el mismo rango jerárquico que la ley. Así, J. FUENTE EGIDO, "La celebración de tratados internacionales en el derecho español...", cit., p. 433.

No faltan quienes defienden una autonomía jerárquica del tratado frente a la ley; por ejemplo, J. RODRIGUEZ ZAPATA, "Derecho internacional y sistema de fuentes del Derecho: la Constitución española", en La Constitución española y las fuentes..., op. cit.,

III, pp. 1754 y 1.764.

Por último, un nutrido sector de la doctrina, fundamentalmente la administrativista, niega todo valor superior a los tratados. Por todos F. GARRIDO FALLA, en Estudios sobre el proyecto de Constitución, op. cit., p. 39. Puede verse una crítica a esta postura en A.L. ALONSO DE ANTONIO, Algunos aspectos sobre la celebración de los tratados internacionales en la Constitución española, op. cit., p. 26.

- (64) La Constitución de l'Espagne et le droit communautaire, op. cit., p. 102.
- (65) Así, E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit., p. 193; E. ARGUILLOL, "Los límites...", cit., p. 239; T. R. FERNANDEZ, Curso..., op. cit., p. 283; R. GARCIA VICENTE, La Constitución de l'Espagne et le droit communautaire, op. cit., pp. 106-107; F. MODERNE-P. BON, Las autonomías regionales..., op. cit., p. 97; S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit., p. 74; J. TOMAS VILLARROYA, "Las fuentes del Derecho...", cit., pp. 165 ss; L. VAN DELLI, L'ordinamento..., op. cit., p. 309; y, con matices, J. SALAS, "Los poderes normativos...", cit., p. 29.
- Hay que recordar que la Constitución no establece expresamente la superioridad de los tratados sobre las leyes regionales, a diferencia de lo que disponía el primer Anteproyecto de Constitución (art. 133. 3): "todas las normas y acuerdos de la Asamblea (de la Comunidad) deberán respetar la Constitución, el Estatuto y los compromisos internacionales del Estado"; esa sujeción se mantuvo en el voto particular de A. P. al título VIII dictaminado por la Comisión Constitucional del Congreso (art. 16. 3)(B.O.C. núm. 121, 1-julio-1.978).
- (66) Curso..., op. cit., p. 283.
- (67) R. GARCIA VICENTE, La Constitución de l'Espagne et le droit communautaire, op. cit., pp. 106-107.
- (68) Ibidem, p. 107
- (69) Véase, infra, epígrafe II. C.
- (70) C.p.c. núm. 45/1.982; B.O.E. núm. 185, 4-agosto01.982, fund. jurídico 4º, in fine.
- (71) Ibidem, fund. jurídico 7.
- (72) En el mismo sentido, E. ARGUILLOL, "Los límites...", cit., p. 239; J. DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBAN-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit., II, p. 226; F. MODERNE-P. BON, Las autonomías regionales..., op. cit., p. 97; S. MUÑOZ MACHADO, Las potes-

- tades legislativas..., op. cit., p. 76; J. TOMAS VILLARROYA, "Las fuentes del Derecho...", cit., pp. 165 ss.
- (73) En el mismo sentido, S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit., p. 76; J. TOMAS VILLARROYA, "Las fuentes del Derecho...", cit., p. 167.
- (74) J. DE ESTEBAN, en J. DE ESTEBA-L. LOPEZ GUERRA, El régimen constitucional español, op. cit., II, p. 226.
- (75) Sobre el tema, J. SALAS, "Los poderes normativos...", cit., p. 29.
- (76) Véase a este respecto, E. RUILOBA SANTANA, "Las competencias económicas del Estado y de las Comunidades Autónomas...", cit.; y trabajos señalados sobre ese tema en nota 60 del presente capítulo.
- (77) En ese sentido, J. SALAS, "Los poderes normativos...", cit., p. 29.
- (78) Por eso el EV señala que "ningún tratado o convenio podrá afectar a las atribuciones y competencias del País Vasco, si no es mediante el procedimiento del artículo 152, 2 de la Constitución (es decir, previa reforma del Estatuto), salvo lo previsto en el artículo 93 de la misma" (art. 20. 3)(La frase entre paréntesis y el subrayado son nuestros). Es decir, el EV parece aceptar que puedan celebrarse tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de sus propias competencias en cuanto "derivadas de la Constitución".
- (79) En igual sentido, S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit., p. 76.
- (80) Véase, supra parte especial, Introducción, cap. segundo 1. B; e.
- (81) Lo que T. R. FERNANDEZ (Curso..., op. cit., pp. 283 ss, y "El problema de los límites...", cit., p. 23), y J. M. QUINTANA (Las autonomías y el título VIII de la Constitución, op. cit., p. 122), llama "dimensión supraterritorial de los intereses en juego". Cfr. también E. ALVAREZ CONDE, Las Comunidades Autónomas, op. cit., pp. 193-194; E. ARGUILLOS, "Los límites...", cit., pp. 243-245; S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit., pp. 80 ss; J. TOMAS VILLARROYA, "Las fuentes del Derecho...", cit., pp. 16-169; L. VANDELLI, L'ordinamento..., op. cit., pp. 315 ss.
- (82) Véase, supra, Parte General, Título tercero, Capítulo primero, II, F).
- (83) Ibidem, e y notas 202 a 204 correspondientes a ese capítulo.
- (84) Principio central del orden constitucional, incluso por encima del principio federal, dice L. PAREJO ("Las competencias constitucionales económicas en Alemania Federal", cit., p. 16).
- (85) H. A. SCHWARZ-L. VON WAHLENDORF, "Une notion capitale...", cit., p. 784.

- (86) L. PAREJO, "Las competencias constitucionales económicas en Alemania Federal", cit., p. 168; H. A. SCHWARZ-L. VON WAHLENDORF, "Une notion capitale...", cit, p. 770.
- (87) H. A. SCHWARZ-L. VON WAHLENDORF, "Une notion capitale...", cit., p. 784.
- (88) L. PAREJO, "Las competencias constitucionales económicas en Alemania Federal", cit., p. 168.
- (89) En ese sentido H. J. FALLER, "El principio de la lealtad federal...", cit., p. 198; L. PAREJO, "Las competencias constitucionales económicas en Alemania Federal", cit., p. 169; y H. A. SCHWARZ-L. VON WAHLENDORF, "Une notion capitale...", cit, p. 771.
- (90) "Las competencias constitucionales económicas en Alemania Federal", cit., p. 169.
- (91) "Une notion capitale...", cit., p. 773. Estos autores destacan la trascendencia del papel del Tribunal Constitucional Federal; sistema, por cierto, que no ha dejado de suscitar diversas críticas en algún sector doctrinal germánico, como ha recordado L. VANDELLI, L'ordinamento..., op. cit., p. 320 y nota 46 de esa página.
- (92) L. PAREJO, "Las competencias constitucionales económicas en Alemania Federal", cit., p. 169.
- (93) H. A. SCHWARZ-L. VON WAHLENDORF, "Une notion capitale...", cit., p. 771.
- (94) STCF, p. 299 y ss; 315.
- (95) C. BILFINGER, cit., en H. A. SCHWARZ-L. VON WAHLENDORF, "Une notion capitale...", cit., p. 784.
- (96) H. NOSLER, cit., en H. A. SCHWARZ-L. VON WAHLENDORF, "Une notion capitale...", cit., p. 784.
- (97) Ver su etimología en H. A. SCHWARZ-L. VON WAHLENDORF, "Une notion capitale...", cit, p. 771.
- (98) Ibidem.
- (99) Ibidem.
- (100) L. PAREJO, "Las competencias constitucionales económicas en Alemania Federal", cit., p. 168.
- (101) S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit., p. 82.
- (102) Citada en H. J. FALLER, "El principio de la lealtad federal...", cit., p. 198.

- (103) L. PAREJO, "Las competencias constitucionales económicas en Alemania Federal", cit., p. 130, citando las STCF, 21, 312 y 326.
- (104) L. PAREJO, "Las competencias constitucionales económicas en Alemania Federal", cit., p. 169.
- (105) Ibidem, p. 170.
- (106) "Une notion capitale...", cit., p. 771. Un igual sentido K. HESSE, Grundezüge des Verfassungs rechts der Bundesrepublik Deutschland, 7ª ed, Karlsruhe, 1.974, pp. 107 ss.
- (107) "Une notion capitale...", cit., p. 772.
- (108) Ibidem. Una comprensión adecuada del principio exigiría un análisis de su evolución histórica y doctrinal. Obvias razones de coherencia temática y brevedad impiden hacerlo aquí con profundidad (puede verse una interesante síntesis en H. A. SCHWARZ-L. VON WAHLENDORF, "Une notion capitale...", cit., p. 774). Aunque citando precedentes medievales, estos autores sitúan el origen de la institución en la Constitución imperial de unidad (cit., pp. 774-776), hasta culminar en la Ley de Bonn, en torno a la cual el TC ha depurado su constitución (véase pp. 774 ss). En cuanto a las construcciones doctrinales, el principio de la "Bundestreue" encuentra sus intérpretes principales en LABAND, ANSCHTZ, SMEND y TRIEPEL, que han ido construyendo aquella concepción sobre la base de algunas ideas-clave, como la obligación de fidelidad a los compromisos adquiridos, obligación derivada del deber de observar una actitud constructiva en las relaciones federales; el principio de igualdad de los Estados-miembros; el papel del TC como juez que arbitre el equilibrio entre los principios no escritos y los escritos; o el deber constitucional que tienen los Estados-miembros de "adaptar su comportamiento jurídicamente" (rechtlich anerkannte Lebensinteressen) (TRIEPEL). Véase la exposición de estas doctrinas en H. A. SCHWARZ-L. VON WAHLENDORF, "Une notion capitale...", cit., pp. 776 ss.
- (109) H. J. FALLER, "El principio de la lealtad federal...", cit., pp. 198 a 201; L. PAREJO, "Las competencias constitucionales económicas en Alemania Federal", cit., pp. 170-171; H. A. SCHWARZ-L. VON WAHLENDORF, "Une notion capitale...", cit., pp. 784-792.
- (110) En el mismo sentido L. VANDELLI, L'ordinamento..., op. cit., p. 320.
- (111) "Une notion capitale...", cit., p. 784.
- (112) Citando la célebre sentencia de la radio, 12, 205, p. 255 ("El principio de la lealtad federal...", cit., p. 200).
- (113) L. PAREJO, "Las competencias constitucionales económicas en Alemania Federal", cit., p. 170; H. A. SCHWARZ-L. VON WAHLENDORF, "Une notion capitale...", cit., p. 786. Aclaran estos autores que si se

trata de legislación concurrente, la Federación puede actuar sólo desde que lo estime necesario (cit., p. 786).

- (114) H. J. FALLER, "El principio de la lealtad federal...", cit., p. 199.
- (115) Ibidem; L. PAREJO, Las competencias constitucionales económicas en Alemania Federal", cit., p. 171; y H. A. SCHWARZ-L. VON WAHLENDORF, "Une notion capitale...", cit., p. 790.
- (116) L. PAREJO, "Las competencias constitucionales económicas en Alemania Federal", cit., p. 171, y H. A. SCHWARZ-L. VON WAHLENDORF, "Une notion capitale...", cit., p. 786. Una situación similar se ha producido en nuestro país recientemente; concretamente el requerimiento por el Ministerio de Educación y Ciencia a la Generalidad de Cataluña para que ésta reconsidere la reducción de las horas de clase de los profesores de dedicación exclusiva de bachillerato, medida que dicho Gobierno autónomo ha puesto en marcha a través de una circular de su directora general de Bachillerato y que afecta a todo el territorio catalán. La disposición permite que se impartan dieciocho horas de clase a la semana, mientras que los profesores del resto del país tienen señaladas un mínimo de veintiuna (véase Diario VAde 24 y 25 septiembre de 1.982).
- (117) H. A. SCHWARZ-L. VON WAHLENDORF, "Une notion capitale...", cit., p. 787. El mismo criterio se ha utilizado para negar a la Federación la competencia para organizar su propio sistema de TV creando una sociedad privada (BVerfGE 12, pp. 239 ss; pp. 787-788). En el ámbito del régimen jurídico de los funcionarios, que corresponde a la competencia concurrente de la Federación y de los Länder en materia de retribuciones y provisiones de la función pública, el TCF exige a los Länder que tengan en cuenta la situación financiera general de la Federación y de los demás Länder para el ejercicio de su propia competencia legislativa, siempre que las consecuencias de una regulación legal sobrepasen los límites de un Land (BVerfGE 3, 52, p. 57; y 32, 199, p. 218; y 4, 115, p. 1.140)(H. J. FALLER, "El principio de la lealtad federal...", cit., p. 199).
- (118) "Une notion capitale...", cit., p. 787.
- (119) H. J. FALLER, "El principio de la lealtad federal...", cit., p. 198; y L. PAREJO, "Las competencias constitucionales económicas en Alemania Federal", cit., p. 131.
- (120) "Une notion capitale...", cit., p. 787.
- (121) L. PAREJO, "Las competencias constitucionales económicas en Alemania Federal", cit., p. 171; H. A. SCHWARZ-L. VON WAHLENDORF, "Une notion capitale...", cit., p. 788.
- (122) BVerfGE 8, 122, p. 123; "El principio de la lealtad federal...", cit.

- (123) H. A. SCHWARZ-L. VON WAHLENDORF, "Une notion capitale..", cit., p. 788.
- (124) Sentencia de 21-mayo-1.952,1, 299, pp. 315 ss.
- (125) H. J. FALLER, "El principio de la lealtad federal...", cit., p. 199. Aplicando esta idea al supuesto español, entendemos podría ser de aplicación en casos como el del Consejo de Política Fiscal y Financiera, cuyo Reglamento se aprobó con la ausencia o el voto en contra de algunas CCAA.
- (126) BVerfGE 37, p. 104, H. J. FALLER, "El principio de la lealtad federal...", cit., p. 200.
- (127) Este Tribunal es el máximo órgano judicial administrativo de la R. F.A., que actuó ante la inhibición del TCF, que se declaró incompetente por tratarse de una materia de Derecho Administrativo (H. J. FALLER, "El principio de la lealtad federal...", cit., p. 200).
- (128) H. J. FALLER, "El principio de la lealtad federal...", cit., p. 200.
- (129) Sobre los problemas de control por la Federación, véase H. A. SCHWARZ-L. VON WAHLENDORF, "Une notion capitale...", cit., pp. 788 ss.
- (130) "Une notion capitale...", cit., p. 790.
- (131) Ibidem.
- (132) Aunque en otras ocasiones -señala H. A. SCHWARZ- se exigirá que antes de acudir a otras vías, los länder lleven la cuestión al TC ("Une notion capitale...", cit., p. 790).
- (133) BVerfGE, 6, 309, pp. 328, 361 ss. H. J. FALLER, "El principio de la lealtad federal...", cit., p. 200; L. VANDELLI, L'ordinamento..., op. cit., p. 320.
- (134) BVerfGE, 6, p. 362; H. A. SCHWARZ, "Une notion capitale...", cit. p. 790.
- (135) H. A. SCHWARZ, "Une notion capitale...", cit., p. 791.
- (136) Ibidem, p. 791. H. A. SCHWARZ se pregunta si la Federación tiene derecho de inspección sobre el comportamiento presupuestario de los länder sobre la base de la "bundestreue" debida por los länder a la Federación. Se estima -dice este autor- que la Federación tiene ese derecho, como autónomo o principal, al que corresponde un correlativo deber de las länder, y que llegado el caso no habría apoyarse más que sobre una autoridad legislativa específica exigiendo además el comportamiento de los länder ("Une notion capitale...", cit., pp. 791-792).

- (137) H. J. FALLER, "El principio de la lealtad federal...", cit., pp. 200 ss.
- (138) BVerfGE 13, 54, p. 75; 21, 312, p. 326.
- (139) BVerfGE 42, 103, p. 117.
- (140) BVerfGE 8, 122, p. 140.
- (141) H. J. FALLER, "El principio de la lealtad federal...", cit., p. 202.
- (142) BVerfGE 45, 400, p. 421. H. J. FALLER, "El principio de la lealtad federal...", cit., p. 202.
- (143) Por eso ha precisado VANDELLI que el principio es configurado en la jurisprudencia alemana como módulo de empalme entre los diversos componentes de la Federación, más que como límite específicamente impuesto a los länder, puesto que también juega en relación con la Federación, impidiendo que mantenga un comportamiento incorrecto y desleal (L'ordinamento..., op. cit., p. 320).
- (144) Como apunta certeramente H. J. FALLER, "El principio de la lealtad federal...", cit., p. 202.
- (145) Parte general, Título tercero, capítulo primero, II, F, 3.
- (146) Esa es, por ejemplo, la opinión de E. ARGULLOL, "Los límites de la potestad legislativa...", cit., p. 243; L. COSCULLUELA, "La determinación constitucional...", cit. p. 35; T. R. FERNANDEZ, Curso..., op. cit., p. 227, y "Los límites...", cit., p. 24; y L. PRIETO, en G. PECES-BARBA, con la colaboración de, La Constitución española..., op. cit., p. 139. Más matizado es el criterio de NUNOZ MACHADO; así, tras citar ésta como una de las funciones del "interés general" en la Constitución española, reconoce que aparece más desdibujada que en la Constitución italiana y en línea con la alemana (Las potestades legislativas..., op. cit., p. 83). E incluso COSCULLUELA considera que aunque esa opción no aparece recogida expresamente en la Constitución, podría recogerla la L.O.T.C. como uno de los motivos de interposición del recurso de inconstitucionalidad contra las leyes de las CCAA ("La determinación constitucional...", cit., p. 35).
- (147) Concretamente en el voto particular de A.P. al anteproyecto de Constitución (B.O.C. 5-enero-1.978). Su art. 13 decía, en efecto:

"Las Asambleas Regionales tendrán facultades normativas en los términos de la Ley Orgánica de Autonomía Regionales y los respectivos Estatutos, dentro de los límites constitucionales y de los principios básicos de la legislación del Estado, así como del respeto a los intereses nacionales y de las demás regiones...".

- (148) En ese sentido, L. VANDELLI, L'ordinamento..., op. cit., p. 317.
- (149) R. i 186/80, fundamento jurídico 3.
- (150) R. i 25/1.981, (B.O.E. 13-agosto-1.981), fundamento jurídico 3.
- (151) S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit., p. 83. En parecido sentido G. PECES-BARBA, La Constitución española..., op. cit., p. 200.
- (152) S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit., p. 83.
- (153) T. R. FERNANDEZ, "Los límites...", cit., pp. 25-26; y F. MODERNE-P. BON, Les autonomies régionales..., op. cit., p. 98.
- (154) Elemento en que pone el acento R. MAIZ SUAREZ, "La regulación constitucional del poder legislativo...", cit., p. 98.
- (155) Parece que acepta esta posibilidad G. PECES-BARBA (La Constitución española..., op. cit., p. 200). Para L. COSCULLUELA esa aplicación tendría una connotación política, modulada por la voluntad política del Gobierno o de la mayoría parlamentaria, suponiendo un acto de control de las competencias regionales ("La determinación constitucional...", cit., p. 35). También G. TRUJILLO se ha referido a la "solidaridad" como deber recíproco de lealtad Estado/CCAA (L.O.A. P.A. y Constitución, op. cit., p. 33), recordando expresamente la "bundesstreue" (Ibidem, p. 34).
- (156) Puesto que existen las excepciones del art. 150. 1 y 2.
- (157) En igual sentido, S. MUÑOZ MACHADO, Las potestades legislativas..., op. cit., p. 89.
- (158) L. SANCHEZ AGESTA, "Las primeras sentencias del Tribunal Constitucional", cit., pp. 369-370.
- (159) Véase, L. VANDELLI, L'ordinamento..., op. cit., p. 318, que pone de manifiesto las diferencias y analogías de los casos alemán y español.
- (160) Ibidem, p. 318.
- (161) R. MAIZ SUAREZ, "La regulación constitucional del poder legislativo...", cit., p. 58.
- (162) Véase, supra, parte general, título tercero, capítulo primero, III.
- (163) Véase, supra, pp. 1212-1218e infra y nota 167, y su texto correspondiente.
- (164) J. TOMAS VILLARROYA, "Las fuentes...", p. 168. Este autor aplica la doctrina de GIZZI (op. cit., p. 373).

- (165) C.p.c. 220 y 230, de 1.81 B.O.E. núm. 137; 9 de junio de 1.982.
- (166) R. i. 114/1.982; B.O.E. núm 296; 10 de diciembre de 1.982; fund. jurídico 8, p. 5.
- (167) C.p. c. 25/1.982; B.O.E. núm 197; 18 de agosto de 1.982, fund. jurídico 6º.
- (168) Véase, nota 163.
- (169) L'ordinamento..., op. cit., p. 320.
- (170) Ibidem.
- (171) Cfr. art. 94. 1 de la Ley de Bonn.
- (172) A ese problema se refiere J. TOMAS VILLARROYA cuando afirma que si se concibe al interés general como límite a la potestad legislativa de las CCAA, el problema estriba en determinar a quién corresponde examinar si una ley de CA, constitucionalmente correcta, atenta al interés general de la Nación, pues sería improcedente su atribución al TC, dado que no se trata de una cuestión de legitimidad y perigroso a las Cortes, por los riesgos de posibles criterios partidistas y de fricciones entre el Estado y las CCAA ("Las fuentes...", cit., p. 169), además de que el control de su apreciación en las leyes de las CCAA por un órgano estatal supondría un atenta do al principio de autonomía (Ibidem, p. 168; y GIZZI, op. cit., p. 373).
- (173) L. VANDELLI, L'ordinamento..., op. cit., p. 321.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONESPRIMERA.-

La Constitución organiza territorialmente el Estado sobre la base de tres principios: unidad, autonomía y solidaridad (art. 2º). Esa autonomía se predica en el texto constitucional de diferentes entidades tanto territoriales (municipios, provincias, CCAA), como no territoriales (por ejemplo, las Universidades). En la presente tesis nos hemos referido sólo a la autonomía de las nacionalidades y regiones. En ese sentido se puede decir que el sistema de distribución del poder configurado por la Constitución descansa en un delicado equilibrio entre la pluralidad de las CCAA, elemento estructural consecuencia del ejercicio del derecho a la autonomía que la Constitución les reconoce y garantiza; y la unidad del Estado. La clave de ese equilibrio debe encontrarse en el tercer principio constitucional antes mencionado, el de la solidaridad, verdadero eje vertebrador de todo el sistema, de tal modo que éste aparece como un modelo intermedio entre la centralización absoluta y la autonomía como independencia. El Estado modelado por la Constitución española vigente es, pues, un único Estado nacional, autonómico y basado en la solidaridad, predicada tanto entre los poderes centrales y los autónomos, como de éstos entre sí.

En ese sentido, y con carácter previo, debe advertirse de la utilización ambivalente del término mismo de "Estado" en el texto constitucional. Pues, en efecto, si en unos casos alude a lo que la doctrina italiana ha denominado "Estado-comunidad", es decir, la organización política de toda la comunidad nacional, incluidos por tanto los órganos centrales, autonómicos y locales; en otros se refiere estrictamente a los órganos centrales. Al primer sentido se refieren por ejemplo los arts. 1º, 2º o 137; y al segundo, 149, 150 y en general todos los preceptos sobre distribución de competencias.

SEGUNDA. -

En segundo lugar hemos precisado que los conceptos de unidad y autonomía constituyen el paralelo organizativo de los intereses a satisfacer. La existencia de un interés general, en su doble vertiente de interés nacional o supralocal, exige instituciones unitarias de decisión política, mientras que los intereses propios o peculiares de los diferentes territorios justifican el reconocimiento constitucional de su autonomía, si bien la distinta naturaleza de esos intereses supone diverso tipo de autonomía. En concreto, en nuestra Constitución se afirma la autonomía de municipios, provincias y CCAA (art. 137), e incluso de otras entidades no territoriales, como las Universidades (art. 27. 8). En ese sentido, puede afirmarse que la autonomía es considerada como un principio general de organización del Estado, que por ello es un Estado autonómico, es decir, un Estado cuyo poder se reparte o divide territorialmente entre las distintas entidades que le integran. Es cierto que respecto a las nacionalidades y regiones su autonomía se predica como derecho (art. 2º), que podrá o no ejercerse, e incluso por distintos sujetos, de forma diferente y en distinto momento. En ese sentido, es claro que la Constitución no impone su autonomía, por lo que cabría la no descentralización del poder estatal a nivel de CA. Ello es una hipótesis inicial que, a parte de los mecanismos correctores previstos en el propio texto constitucional, no se ha producido, y en todo caso no impide calificar al Estado español como un Estado basado estructuralmente en el principio de autonomía. Dicho lo cual conviene precisar la naturaleza de esa autonomía, y más exactamente si se trata de una autonomía política o meramente administrativa. Ambos tipos se diferencian, sobre todo, por la naturaleza jurídica de las competencias atribuidas a los entes dotados de autonomía. El regionalismo administrativo responde a una simple descentralización de las funciones administrativas y los servicios del Estado; el regionalismo político, por el contrario, implica la existencia de entidades territoriales (cualquiera que sea su específica denominación) dotadas de poder polí

tico, manifestado en la capacidad de establecer opciones políticas propias y de crear para ello su propio Derecho por Asambleas legislativas elegidas democráticamente. Es preciso aclarar que si bien todo regionalismo político lato sensu lleva implícita una descentralización administrativa, el regionalismo administrativo no entraña necesariamente grado alguno de autogobierno; incluso, con frecuencia, puede constituir un instrumento para evitar la autonomía política.

Pues bien, centrada la "autonomía política" en la capacidad de las entidades autónomas para ejercer potestades legislativa, en cuanto instrumento de dirección política, por supuesto dentro de la unidad básica del Estado, procede examinar si todas las entidades territoriales a las que el texto constitucional re conoce autonomía disponen o no de facultades de esa naturaleza. Una interpretación sistemática de la Constitución, avalada ya doctrinal y jurisprudencialmente, conduce a pesar que la autonomía garantizada a municipios y provincias (arts. 137^º 140^º y 141. 2^º) "para la gestión de sus respectivos intereses" es una autonomía administrativa, diferenciándose la de las nacionalidades y regiones (arts. 2^º, 137) en tratarse ésta de una autonomía política en el sentido antes indicada. A esa autonomía, en cuanto integrada en la unidad del Estado, se ha dedicado la presente tesis.

TERCERA.-

Una vez situados en el ámbito de la descentralización política en su sentido más amplio, parece conveniente abandonar los mitos terminológicos. La distinción clásica entre el Estado unitario y el Estado federal y, si acaso, el Estado regional, ha perdido su inicial consistencia. Es cierto que pueden señalarse diferencias en la naturaleza, origen y principios de esos modelos, pero no lo es menos que en la práctica son, a veces, difí-

cilmente deslindables, como ha constatado una ya larga corriente doctrinal. Tal situación se debe fundamentalmente a dos fenómenos: el declinar de los federalismos clásicos y la evolución regionalista de los viejos Estados unitarios, cimentados ambos en exigencias de racionalidad funcional.

La progresiva decadencia del federalismo histórico es un hecho visible desde el nacimiento mismo de los sistemas federales. Nadie duda hoy que los federalismos de nuestro tiempo poco tienen que ver con las utopías federalistas del siglo pasado; la dualidad orgánica y funcional se ha transformado en un régimen de cooperación. Una de las claves de esta evolución quizá debe encontrarse en el creciente predominio de las competencias compartidas y/o concurrentes entre la Federación y los Estados-miembros a que ha conducido razones de eficacia, que aconsejan la existencia de instancias comunes de decisión y de coordinación entre todos los centros de poder político. Los casos de los E.E.U.V. y especialmente Alemania federal constituyen ejemplos significativos.

La evolución de los sistemas unitarios a fórmulas descentralizadas de diverso rango responde al hecho notorio de que el acercamiento de los gobernantes a los gobernados y la intervención de éstos en la resolución de sus propios problemas, aconsejados tanto por razones de profundización democrática como de eficacia de la acción pública, exigen la multiplicación de los centros de decisión, característica esencial de todo sistema de autonomías.

Pues bien, el modelo de Estado configurado por la Constitución española se inserta en ese marco de Derecho Comparado. Esta advertencia es importante por dos razones:

Primera. La fórmula constitucional del Estado, desde la perspectiva de su organización territorial, es un palmario ejemplo de la insuficiencia de los esquemas clásicos. Si bien el título legitimador del derecho a la autonomía y los principios genera

les del sistema impiden calificar el modelo español como federal, tampoco puede hablarse estrictamente de Estado regional, pudiendo sele catalogar, por vía de aproximación, como "Estado" autonómico". Se trata de una fórmula próxima en su origen y naturaleza al llamado Estado regional, pero con diversos rasgos que pueden acercarle en sus efectos al federalismo. Es decir, estamos ante un tertium genus en que, siguiendo la evolución del Derecho Comparado, interesa más atender al contenido que fijarse en la denominación o adentrarse en tortuosos debates sobre su naturaleza jurídica.

Segunda. El Derecho comparado es también importante no sólo para situar en su justa medida el modelo español, sino también para disponer de técnicas jurídicas concretas para su articulación. Si la construcción de un Estado de nueva planta supone una aventura no exenta de riesgos, al menos constituye una relativa garantía el conocimiento de experiencias ajenas, en muchos casos ya consolidadas. Es cierto -y de ello debemos ser conscientes- que los sistemas son difícilmente comparables; pero también lo es el interés de analizar las fórmulas, los mecanismos institucionales y las técnicas jurídicas utilizadas en otros países para la solución de los problemas concretos, cuya experiencia puede ser aceptable o rechazable, pero en todo caso valiosa.

CUARTA.-

Además de esa vertiente racional del Estado autonómico español, que le acerca al contexto del Derecho comparado, existe una indiscutible vertiente histórica. Porque el Estado autonómico no es una creación de la constitución de 1.978, sino que ésta reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que a lo largo de los tiempos fueron constituyendo la "indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles" (art. 2º). En suma, la Constitu-

ción asume la historia, e incluso le otorga en ocasiones eficacia jurídica, por ejemplo cuando "ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales" (disp. adic. primera), o cuando facilita el acceso a la autonomía plena a los "territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatutos de Autonomía" (disp. transitoria segunda). De todo ello se deduce la necesidad de estudiar la vertiente histórica del regionalismo español, especialmente acusada en algunas zonas de nuestro país. Si las argumentaciones históricas han sido desdeñadas por algunos sectores doctrinales en aras de una estricta consideración de eficacia y racionalidad en el funcionamiento de los servicios públicos, debe recordarse que -aun cuando esos planteamientos son perfectamente asumibles y deseables- las connotaciones históricas introducen una componente emocional en la vida política, y especialmente en estos temas, que no pueden ser ignorada. Conocer la historia es, pues, imprescindible para entender adecuadamente la naturaleza actual del Estado español, como comunidad histórica contemporánea, para entender su evolución, comprender los problemas y encontrar las soluciones más apropiadas. Si bien es verdad que, dicho esto, deben situarse las razones históricas (por lo demás, fácilmente adaptables a las particulares conveniencias) en sus exactas proporciones. Porque:

1º. El principio constitucional debe regir toda la estructura y funciones del Estado. No cabe autonomía posible sino dentro del marco de la Constitución. Por eso ésta asume ciertos hechos históricos pero los reconduce a su propio sistema normativo; así, tras proclamar el amparo y respeto a los derechos históricos de los territorios forales, declara inmediatamente que "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" (disp. adicional primera); o las facilidades para la iniciativa autonómica de determinados territorios históricos surgen de la voluntad misma del poder constituyente. Es decir, la Constitución ha respetado determinados hechos históricos, pero la autonomía en

que hoy se concreta sólo puede ejercerse en los términos constitucionales.

2º.- La historia ofrece escaso apoyo para articular jurídicamente la autonomía garantizada a nacionalidades y regiones. Esos instrumentos técnicos, salvo experiencias recientes, como ocurre entre nosotros con la Constitución de 1.931, sólo pueden encontrarse, según se dijo anteriormente, en el Derecho comparado o en concepciones doctrinales propias.

QUINTA.-

La Constitución ha organizado territorialmente el Estado sobre la base de tres grandes principios -unidad, autonomía y solidaridad-, que informan toda su estructura.

A) El principio de unidad se manifiesta como unidad de la Nación española y como unidad del Estado, forma de organización jurídico-política de aquella única Nación. En ese sentido, la unidad del Estado constituye una exigencia para la satisfacción de los intereses generales de la Nación. Interés unitario equivale, así, a interés general, y su satisfacción se manifiesta en la atribución a ese Estado de un conjunto de competencias exclusivas (art. 149).

B) El principio de autonomía se concibe tanto como derecho de las nacionalidades y regiones que integran la Nación española (art. 2º), como en cuanto principio estructural de organización territorial del Estado (art. 137). Y la nota esencial de la autonomía de las nacionalidades y regiones es su naturaleza política, determinada por la posibilidad de adoptar opciones políticas diferenciadas, especialmente mediante el ejercicio de potestades legislativas. Todo ello desde luego en el marco de la unidad del Estado, expresada en la Constitución, que emana del poder consti

tuyente del pueblo, como titular de la soberanía nacional (art. 1º. 2). Esta autonomía dentro de la unidad se reconoce y garantiza para la gestión de los intereses peculiares o propios (art. 137), y en el caso de las CCAA comprende autonomía organizativa (autoorganización), normativa, administrativa, financiera y política.

En cuanto al ejercicio de la autonomía, se siguen una serie de caracteres, que constituyen verdaderos principios informadores de todo el Estado autonómico:

a) Territorialidad, es decir, la autonomía se predica y ejerce por entes públicos de base territorial, y con competencias territorialmente limitadas.

b) Generalidad, no impuesta sino permitiendo a todos los territorios españoles el acceso a la autonomía. Esa característica se manifiesta en la determinación constitucional de los sujetos del derecho a la autonomía (arts. 143 y 144).

c) Voluntariedad o principio dispositivo. Este principio es el verdadero modulador de todo el sistema autonómico y cuya aplicación origina potencialmente disfuncionalidades en la estructura del Estado. Consecuencia lógica de la concepción de la autonomía como "derecho" (art. 2º) se manifiesta en el acceso o no al autogobierno de los sujetos a quienes se reconoce y garantiza tal derecho (art. 143. 1); en la posibilidad de distintas alternativas en las circunscripciones territoriales que sirven de base a la autonomía (arts. 143. 1 y 144); en la libertad para adoptar la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas (art. 147, c); en la vía de acceso a la autonomía, más lenta (art. 143) o más rápida (art. 151. 1) y, consiguientemente, en la elaboración del Estatuto (respectivamente, art. 146 y 151. 2); y en las competencias asumibles (arts. 148. 1; y 149). No obstante, algunas de estas manifestaciones pueden ser superadas merced a los mecanismos correctores que el propio texto constitucional con

tiene, por ejemplo en materia de iniciativa (art. 144) o de competencias (art. 150).

d) Singularidad, especificidad o no uniformidad. Una de las consecuencias más visibles del principio de voluntariedad es la singularidad o especificada del régimen jurídico de cada CA en el marco único de la Constitución. Es claro que el ejercicio o no del derecho a la autonomía podría originar una división inicial del territorio español en CCAA y provincias de régimen común; pero incluso el contenido de la autonomía en aquéllas puede ser muy diferente; aunque esa variedad sea, en sus líneas generales, reconducible a dos tipos de autonomía: autonomía limitada y plena, diferenciadas fundamentalmente en el procedimiento de acceso (arts. 143 y 151. 1); elaboración y reforma de sus Estatutos (arts. 146 y 147. 3; 151. 12 y 152. 2); organización (art. 148. 1. 1ª y 152. 1) y competencias (arts. 148; 149. 3).

e) Gradualidad o progresividad. No obstante, esos dos tipos de autonomía no son comunicables, sino que de acuerdo con el espíritu general con que se concibió la reforma política, y en concreto, la estructura territorial del Estado, la Constitución ha diseñado un modelo de realización progresiva en el tiempo. Esa concepción se manifiesta en la forma misma de acceso a la autonomía y, especialmente, en la posibilidad de pasar de la autonomía limitada a la autonomía plena, transcurridos cinco años desde la constitución de aquélla (art. 148. 2).

f) Irreversibilidad. Aunque la Constitución no se refiere al tema, dado que los Estatutos enumeran las provincias que integran la CA respectiva, parece que la separación posterior de una de ellas sólo sería posible mediante el costoso procedimiento de la reforma estatutaria.

g) Elasticidad o flexibilidad. La Constitución española no establece un mínimo de competencias que deban asumir obligatoriamente

todas las CCAA, pues se limita a señalar un tope máximo, mediante la enumeración en su art. 149.1 de las competencias exclusivas del Estado. Pero ni siquiera ese "techo" es rígido puesto que puede ser desbordado por la aplicación del art. 150, que permite en unos casos ampliar las competencias de las CCAA a costa de las estatales (núms. 1 y 2), y en otras, reducirlas mediante su "armonización" (núms. 3).

h) Esponaneidad. En coherencia con el reconocimiento y la garantía constitucionales (no la creación) de las entidades territoriales históricas, el texto constitucional respeta aquellas circunstancias o hechos de identidad que se han ido produciendo espontáneamente a lo largo del proceso histórico; lo que sucede especialmente con las llamadas "instituciones forales" (art. 149. 1. 8ª; disp. adic. 1ª a 4ª; transitorias 2ª y 4ª).

Ahora bien, la autonomía, con el contenido y caracteres referidos, en cuanto se subordina a la unidad del Estado, tiene una serie de límites generales, como son el principio de constitucionalidad; de unidad; igualdad; solidaridad; territorialidad; y prohibición de federación entre CCAA.

Finalmente, hay que advertir que los principios de unidad y autonomía encuentran su fundamento en la satisfacción de intereses distintos, respectivamente los intereses generales de la nación y los intereses propios o peculiares de las CCAA. El concepto de "interés" resulta, ser, así, el bien jurídico que justifica la existencia y funciones de determinadas organizaciones políticas; por eso ha de considerarse elemento clave de nuestro sistema autonómico, en el que, a semejanza del Derecho Comparado, cumple diversas funciones; a saber, justificación de la autonomía misma; criterio de constitución de CCAA, al margen del principio ordinario de voluntariedad; criterio delimitador de competencias entre el Estado y las CCAA y los demás entes territoriales; cláusula o presupuesto habilitador de competencias extraordinarias

del Estado; criterio de concreción de preceptos constitucionales; y, eventualmente, límite al ejercicio de la actuación de las CCAA.

C) El principio de solidaridad aparece como el vínculo entre la unidad del Estado y la autonomía de las CCAA, equilibrando los intereses generales con los intereses comunitarios. En ese sentido, y a parte de la indudable manifestación económica, es una expresión jurídica en cuanto principio genérico de relación entre el Estado y las CCAA, y de éstas entre sí. Si como principio de relación entre CCAA se manifiesta especialmente en la celebración de acuerdos y/o convenios (art. 145. 2), como principio de relación entre el Estado y las CCAA se concreta en la participación de éstas en los fines de aquél y, por ende, en la formación de su voluntad; y en la colaboración en el ejercicio de sus respectivas competencias, debiendo advertirse que corresponde al Estado mismo, por imperativo constitucional, garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad (art. 138. 1); atribución que parece coherente con la satisfacción de los intereses generales por parte del Estado. Lo que, además, le coloca en una posición de supremacía sobre las CCAA, manifestada en las competencias de garantía de la solidaridad por los distintos órganos estatales, especialmente las Cortes, el Gobierno y el Tribunal Constitucional.

SEXTA.-

Como consecuencia de la aplicación de los principios anteriores puede hablarse de la indefinición constitucional del modelo de Estado, y no sólo en su denominación y naturaleza jurídica, sino en su contenido mismo, es decir, en el grado de división del poder político e incluso en su realización temporal y espacial. La Constitución, por decirlo de alguna manera, ha dejado abierto el proceso constituyente en este tema; por eso podría ha-

blarse de una "desconstitucionalización" de la estructura territorial del Estado, y en tal sentido que la Constitución es una Constitución inacabada.

En esa perspectiva, la construcción definitiva del sistema autonómico se remite a una serie de normas de desarrollo constitucional, especialmente los Estatutos de autonomía, norma jurídica semiconstitucional que puede calificarse de acto normativo complejo con una doble naturaleza; por un lado, constituye la "norma institucional básica de la Comunidad Autónoma" (art. 147. 1); y por otra, forma parte del ordenamiento jurídico del Estado (art. 147. 1) con el rango de ley orgánica (art. 81. 1), advirtiéndose desde el punto de vista de su formación un cierto carácter paccionado, especialmente en el caso de las Comunidades de autonomía plena. En tanto que serán los Estatutos quienes delimiten realmente el sistema autonómico puede hablarse de un principio estatutario. Pero el sistema de pujas autonómicas con que se han ido elaborando, y sus consecuencias de diversidad o heterogeneidad, han producido dosis importante de disfuncionalidad e inseguridad, que han llevado a la necesidad de racionalizar la estructura del Estado. Además de la jurisprudencia del TC, interpretando los preceptos constitucionales, esa labor puede hacerse por una doble vía:

a) Normativa, especialmente utilizando las previsiones del art. 150.

b) Política. En algunas materias, por estar reservadas constitucionalmente a los Estatutos no puede incidirse por vía normativa, siendo precisos acuerdos políticos para incluir, eventualmente, en los Estatutos. En esa operación de racionalización, normativa y política, han de insertarse los Acuerdos Autonómicos de 1.981.

SEPTIMA. -

En todo caso, parece que el principio vertebrador de todo el sistema autonómico es el principio de solidaridad, en cuanto asegura el equilibrio entre la pluralidad de entidades autonómicas (autonomía) y la unidad esencial del Estado, como exigencia de la integración de aquéllas en ésta. Concebido así, el principio de solidaridad no es sino la manifestación en el ámbito de la distribución territorial del poder del Estado de un principio general de organización social.

Partiendo de esa consideración general, la "solidaridad" como vínculo entre el Estado y las CCAA tiene dos grandes manifestaciones. Por un lado, como mecanismos de participación de las CCAA en la formación de la voluntad estatal, y como cooperación funcional, es decir, coordinación de las competencias respectivas. Ambas formas están presentes en nuestra Constitución, aunque la primera de un modo un tanto insuficiente, a pesar de su indudable importancia para la "integración" del Estado. En ese sentido, una interpretación sistemática y amplia de la Constitución y de las normas que la desarrollan, especialmente los Estatutos de autonomía, permite llegar a la conclusión de que tal participación se produce:

- a) En los órganos estatales de decisión, especialmente en el Senado, Cámara de representación territorial.
- b) En la formación de la voluntad de los órganos estatales; y concretamente en: formación de la ley estatal, sobre todo por la iniciativa legislativa (art. 87. 2); reforma constitucional; adopción de medidas en relación con las propias CCAA; planificación de la actividad económica; y formación y/o aplicación de la voluntad internacional del Estado, concretamente la expresada en los tratados y acuerdos internacionales.

En segundo lugar, aunque no directamente, sí de forma más amplia la Constitución prevé fórmulas de cooperación funcional entre el Estado y las CCAA. Esa cooperación se da en todos los ámbitos de la acción pública, y especialmente en el legislativo, que en nuestra opinión es el más relevante para conocer el alcance del reparto del poder político operado en el Estado autonómico. La solidaridad queda, así, entendida como cooperación o colaboración legislativa. O, lo que es igual, la distribución de competencias legislativas entre el Estado y las CCAA es concebida como técnica jurídica garantizadora del principio de solidaridad.

OCTAVA.-

El estudio propuesto ha requerido lógicamente una referencia sucinta a las potestades legislativas de las CCAA en el marco del sistema constitucional de distribución de competencias. Precisamente a las notas que informan éste -elasticidad o flexibilidad; diversidad o no uniformidad; gradualidad; imprecisión conceptual- se suma el hecho verdaderamente notorio de que no precisa de forma clara e inequívoca la naturaleza jurídica de las competencias de las CCAA, especialmente si éstas pueden ser de naturaleza legislativa. La conclusión a la que parece llegarse es que las CCAA plenas tienen reconocida por la Constitución potestades legislativas, y se les permite a las CCAA limitadas. En este momento la discusión tiene escasa relevancia, pues todos los Estados han reconocido potestades de esa naturaleza. En su virtud, todas las CCAA pueden dictar normas legislativas, de igual rango y naturaleza que las estatales, aunque no con el mismo valor genérico, fundamentalmente por el menor grado de derivación constitucional de las estatales y el estar reservadas a éstos ámbitos materiales de incidencia notable en todo el ordenamiento jurídico, por ejemplo, los "derechos fundamentales y libertades públicas" (art. 81. 1); y relacionadas en principio de acuerdo con el principio de competencia propia; lo que no excluye superioridad evi-

dente de las leyes estatales sobre las autonómicas, por ejemplo en las competencias legislativas compartidas (arts. 149. 1; 150. 1), o en las leyes armonizadoras de las competencias de las CCAA (art. 150. 3).

NOVENA.-

Una vez delimitadas las competencias legislativas del Estado y de las CCAA procede analizar las formas en que ambas pueden colaborar. En principio, se distinguen dos supuestos:

a) Supuestos de colaboración legislativa previstos en la Constitución y asumibles en los Estatutos de autonomía.

En efecto, la Constitución, especialmente en su art. 149, ha previsto unas zonas o sectores materiales cuya regulación exige, o permite, la actuación normativa de Estado y CCAA. Y ello a tres niveles:

1º.- Competencias legislativas compartidas.

En este caso el Estado y las CCAA tienen competencia para regular distintas fases del procedimiento legislativo. Para garantizar la unidad básica del ordenamiento jurídico, el Estado dicta la "legislación básica", "normas básicas", "bases" o "condiciones básicas", permitiendo a las CCAA su desarrollo legislativo para adecuarlas a sus peculiaridades. Hay que advertir que el texto constitucional no utiliza una terminología uniforme para designar la competencia legislativa del Estado, sino diversos términos, como los señalados más arriba, en la mayoría de los casos equivalentes, aunque no siempre, pues términos como el de "legislación básica" parecen exigir normas de rango legal, mientras que otros como el de "normas básicas" admitirían en principio normas de inferior rango, salvo que la materia constituya, por imperati-

vo constitucional, reserva de ley.

2º.- Competencias legislativas concurrentes.

En este supuesto se otorga competencia al Estado y a las CCAA para regular una materia, indistintamente y con potestades legislativas del mismo tipo. Se trata de competencias de gran importancia en el federalismo alemán y presentes, entre nosotros, por ejemplo en materia de cultura.

3º.- Competencias legislativas divididas.

En esta hipótesis el Estado y las CCAA disponen de una competencia legislativa exclusiva sobre determinado sector de una misma materia. Se dan este tipo de competencias, de cierta importancia en nuestro sistema constitucional, por ejemplo en materia de Derechos civiles forales o en otras, como los transportes o vías de comunicación, en que la competencia exclusiva de la CA se extiende sólo a los que se desarrollen en su propio territorio, siendo en otro caso de competencia exclusiva del Estado.

Respecto a estos supuestos hay que observar: a) Estas formas de colaboración unas veces, las menos, se citan expresamente en el texto constitucional; en otras, las más, se deducen de la cláusula de residualidad prevista en el art. 149. 3; b) En todo caso, esa colaboración ha de articularse en el Estatuto de cada CA (arts. 147. 2, d y 149. 3), pues en otro caso las competencias posibles de las CCAA pertenecerían íntegramente al Estado (art. 149. 3).

b) Supuestos de colaboración legislativa derivados de decisiones legislativas estatales posteriores al Estatuto de autonomía.

La colaboración legislativa no se agota con la prevista en los Estatutos, sino que el art. 150 de la Constitución permite

ampliarla en dos direcciones:

1º.- Ampliando las potestades legislativas de las CCAA, a costa de las competencias exclusivas del Estado, que se convierten así en competencias legislativas compartidas, similares a las anteriores, o de menor nivel, mediante la transferencia o delegación en las CCAA de facultades integrativas o de actuación de la legislación estatal (art. 150. 1 y 2).

2º.- Reduciendo las potestades legislativas de las CCAA, mediante la "armonización" de su ejercicio por razones de interés general, de modo que las competencias que, de acuerdo con el Estatuto, eran exclusivas de las CCAA, se transforman también en compartidas (art. 150. 3).

DECIMA.-

Los Estatutos de autonomía pueden articular directamente tres formas de colaboración legislativa: las competencias legislativas compartidas, concurrentes y divididas.

A) Competencias legislativas compartidas.

Este tipo de competencias supone el desdoblamiento de la regulación legislativa en dos fases: en la primera, el Estado fija los grandes principios que garanticen la unidad y solidaridad; en la segunda, las CCAA los desarrollan a nivel legislativo para adaptarlos a sus necesidades o peculiaridades. La competencia estatal corresponde a las Cortes Generales (sujeto activo) y puede afectar, en principio, a todas las CCAA plenas y transcurridos cinco años también a las limitadas (sujeto pasivo), debiendo ser actuadas por sus respectivas Asambleas Legislativas. En todo caso es necesario que tales competencias de desarrollo legislativo consten expresamente en el Estatuto de autonomía.

El tema clave es el de la articulación jurídica de esa legislación compartida. En primer lugar, parece que la competencia del Estado puede ejercerse bajo diferentes formas legislativas, siendo deseable la utilización de las leyes marco, instrumento experimentado en Derecho comparado, que fije los principios, criterios generales, y directrices a seguir por las CCAA y los límites que éstas han de respetar en el ejercicio de sus propias competencias; ello sin perjuicio de que se entienda la competencia del Estado como competencia material y no formal, y en consecuencia puede ejercerse mediante normas ordinarias de las que las propias CCAA puedan deducir las bases o principios. Por lo demás, esas leyes estatales son de carácter ordinario; de igual forma que las dictadas en su marco por las CCAA son auténticas leyes formales.

En esa articulación entre la legislación marco estatal y la autonómica de desarrollo adquieren especial relevancia las posibles perturbaciones en el resultado normativo previsto por la Constitución y los Estatutos; lo que puede suceder por la pasividad normativa de las Cortes y/o de las CCAA. En el primer caso, aceptar esa posibilidad podría suponer que un elevado número de competencias garantizado por el Estatuto podría bloquearse por una simple decisión del Estado; por eso, siguiendo la experiencia del derecho Comparado, es solución pacífica, doctrinal y jurisprudencial, que en tal caso las CCAA puedan deducir las bases o principios de la legislación estatal vigente en ese momento (pre o postconstitucional) en una interpretación conforme a la Constitución. En el supuesto de ausencia de desarrollo legislativo por las CCAA podría optarse por la aplicación directa con carácter supletorio de la ley marco estatal (art. 149), lo que sería más fácil si ésta articulara sus propios principios; o imponiendo la misma ley marco a las CCAA la obligación de dictar la correspondiente ley de desarrollo, con los efectos previstos en el art. 155 de la Constitución en el caso de incumplimiento.

Finalmente, en cuanto al control de la adecuación de las normas de las CCAA a la legislación básica estatal, sólo cabe el control jurisdiccional por el TC, y en ningún caso controles de tipo político; debiendo advertirse que la posible nulidad no lo es por contradicción directa con la ley estatal, sino con la Constitución actuando esa ley estatal sólo como parámetro de constitucionalidad en los términos del art. 28. 1 de la L.O.T.C.

B) Competencias legislativas concurrentes.

Esta segunda forma de colaboración legislativa, decisiva en el federalismo alemán, tiene escasa relevancia en nuestro sistema autonómico por el ámbito material a que afecta, y que en sentido estricto parece reducirse a algunos sectores de la cultura. En este caso, el principal problema jurídico es el de la prioridad de ordenamientos, que la Constitución no resuelve y cuya solución podría buscarse sobre la base de tres criterios: 1º.- Posible coexistencia de la legislación estatal y la autonómica, siendo ambas de aplicación complementaria, sobre todo si el Estado se ocupa preferentemente de los sectores de "interés general", concediendo prioridad a las CCAA en temas de interés más específicamente suyos, en los que el Estado podría actuar subsidiariamente; 2º.- En caso de conflicto, y dado que las competencias no son exclusivas de la CA, prevalecerá la estatal (art. 149. 3); 3º.- Posibilidad de dictar leyes de armonización si lo aconsejara la diversidad normativa.

D) Competencias legislativas divididas.

Esta forma de colaboración tiene cierta trascendencia en nuestro sistema constitucional. En primer lugar, por el conjunto de materias a que afecta: derecho civiles forales (art. 149. 1. 8ª); especialidades de Derecho procesal derivadas del Derecho sustantivo de las CCAA (art. 149. 1. 6ª); o de Derecho administrativo derivadas de la organización propia de las CCAA

(art. 149. 1. 18ª); ferrocarriles y transportes terrestres según el territorio por el que transcurran (arts. 148. 1. 5ª y 149. 1. 21ª); y legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos según el territorio por el que discurran las aguas (arts. 148. 1. 10ª y 149. 1. 22ª). Y, en segundo lugar, por que en estos casos se divide la materia por lo que en el sector de materia propio, tanto el Estado como las CCAA ostentan competencias exclusivas, y en ese ámbito prevalecerán en caso de conflicto los ordenamientos respectivos (art. 149. 3).

UNDECIMA.-

La primera forma de ampliación de las competencias estatutarias de las CCAA por actos de decisión estatal es la atribución a las mismas de potestades legislativas en el marco de los principios, bases y directrices estatales que permite el art. 150. 1 de la Constitución. Se trata de establecer una colaboración legislativa entre el Estado y las CCAA mediante una fórmula especial de delegación legislativa, que se articula como un supuesto de legislación compartida, a través de la técnica de la ley marco. La atribución competencial es realizada por las Cortes Generales (sujeto activo) y puede recaer en todas las CCAA (sujeto pasivo), siendo previsible que -salvo para completar bloques competenciales homogéneos de las CCAA plenas- se utilice especialmente en favor de las CCAA limitadas. La atribución recae sobre "materias de competencia estatal", en concreto respecto a aquellas en que la Constitución atribuye al Estado la legislación, no permitiendo a las CCAA competencias de desarrollo o permitiéndolas la ejecución; y especialmente, en las materias residuales que debieran constituir el ámbito típico del art. 150. 1.

La atribución competencial se produce en una ley marco estatal, es decir, una ley ordinaria que establezca los princi-

pios, bases y directrices de la regulación de la materia de que se trate, que serán desarrollados o complementados por normas de CCAA; estas normas serán verdaderamente leyes de las CCAA, aunque complementarias de la estatal.

El resultado constitucionalmente deseado -la completa regulación de materia- puede verse frustrado por inactividad de las Cortes o de la CA. En el primer caso, puesto que se trata de una facultad potestativa de las Cortes, y a diferencia del supuesto previsto en el art. 149. 1, las CCAA no pueden ejercer competencias legislativas en esas materias que, a falta de habilitación expresa, son de competencia del Estado. En el caso de inactividad de las CCAA, además de los mecanismos preventivos para garantizar la aceptación de la atribución, lo que se produciría más bien en el plano político; caben mecanismos resolutivos, como la aplicación directa, con carácter transitorio, de la ley marco estatal en cuanto derecho supletorio (art. 149. 3); la posible delegación en el Gobierno del desarrollo de los principios estatales; la recuperación por las Cortes de sus facultades; aprobación de una ley de armonización de las disposiciones normativas de las CCAA (art. 150. 3), y, en último extremo, adopción de medidas extraordinarias por el Gobierno (art. 155).

Por lo que respecta al control de las normas de las CCAA, dictadas al amparo de la ley marco prevista en el art. 150. 1, dada su naturaleza legislativa, su control jurisdiccional corresponde sólo al TC, no obstante la imprecisa redacción del precepto constitucional; siendo posible acumulativamente otro control de naturaleza política ejercer por las Cortes Generales, y de cuyo contenido nada dice la Constitución.

DUOCECIMA. -

Otra forma de ampliación de las competencias estatutarias de las CCAA por actos de decisión estatal consiste en la trasferencia o delegación de facultades estatales, al amparo de lo dispuesto en el art. 150. 2 de la Constitución, precepto cuya ambigüedad e imprecisión merece ser destacada.

Aun admitiendo otras posibles interpretaciones, la colaboración legislativa se articula aquí sobre la posibilidad de que el Estado transfiera o delegue facultades propias, y en principio tanto legislativas como administrativas. Precisamente parece que las dos técnicas enumeradas en el art. 150. 2 -transferencia y delegación- se referirían, respectivamente, a esos dos tipos de facultades. A esa conclusión conducen tanto una interpretación sistemática de la Constitución, como los Estatutos de autonomía, e incluso el uso de que ha hecho de las previsiones constitucionales el propio legislador estatal. Por lo demás, la transferencia y/o delegación lo son de facultades sobre "materia de titularidad estatal", especialmente las materias residuales; de modo que el art. 150. 2 actuaría como mecanismo corrector al principio de voluntariedad de las competencias y el del bloqueo competencial por el Estatuto.

De todas formas, y puesto que esa es también la función que cumple el art. 150. 1, sería deseable una interpretación armónica de ambos preceptos, dedicando aquél a la atribución de potestades legislativas, y el art. 150. 2 a la delegación de facultades administrativas y reglamentarias y, si acaso, legislativas de integración o actuación de la legislación estatal, de modo similar al sistema italiano.

En cuanto a los sujetos intervinientes, es claro que la transferencia o delegación es realizada por el Estado, y concretamente por las Cortes Generales (sujeto activo), pudiendo re

caer en todas las CCAA (sujeto pasivo), aunque de la finalidad del precepto constitucional se desprende que el destinatario esencial deberían ser las CCAA limitadas.

Respecto a los requisitos formales, las Cortes transfieren y/o delegan facultades estatales mediante ley orgánica, ad hoc, específica y posterior a la aprobación de los Estatutos de autonomía, que ha de detallar las facultades transferidas o delegadas; las materias sobre las que esas facultades se ejercerán; la correspondiente transferencia de medios financieros y las formas de control que se reserve el Estado. Lógicamente, según cuál sea la naturaleza de las facultades, su actuación por las CCAA tendrá rango legislativo o meramente administrativo.

Como en los casos anteriores, la colaboración deseada por el constituyente puede frustrarse por la omisión de la actuación de las Cortes o de las CCAA. Respecto al primer caso no hay problema puesto que la decisión estatal se plantea constitucionalmente como facultad potestativa. Otro supuesto es el de inactividad de las CCAA. Como decíamos a propósito del art. 150. 1, puede plantearse una solución preventiva, como aceptación por la CA; pero dado que ésta es difícilmente consistente como mecanismo jurídico, también aquí las garantías serán más que nada políticas. Sí cabe articular mecanismos resolutorios; tratándose de facultades legislativas, será de aplicación lo descrito en relación con el art. 150. 1; si se delegan facultades administrativas puede pensarse en una devolución de competencias al Estado o la aplicación de las medidas extraordinarias contempladas en el art. 155.

En cuanto al control de las facultades transferidas o delegadas pueden ser de dos tipos. En primer lugar, el control genérico que corresponde a la naturaleza de la competencia; si se trata de competencias legislativas, el control de constitucionalidad por el TC (arts. 153. a/161. 1. a); y si se trata de fa-

cultades administrativas, el control de legalidad por la JCA (art. 153, c/106. 1) o el control de constitucionalidad por el TC al conocer de los conflictos de competencias entre el Estado y las CCAA (art. 161. 1, c). Además, existe un control específico, previsto expresamente en el art. 150. 2, aunque sin aclarar enteramente ni el órgano estatal competente para ejercerlo ni el contenido del mismo. Por eso parece que tratándose de facultades legislativas, el control debe corresponder a las Cortes; reservándose el del Gobierno, que prevé la Constitución en su art. 153, b) al de las facultades administrativas delegadas. Ese control, de naturaleza política, podría acompañarse de la obligación de las autoridades autonómicas de ajustar su actuación a las instrucciones de las autoridades estatales, incluso con sanciones en caso de incumplimiento; v. g la suspensión de la transferencia o delegación. En todo caso, como garantía para las CCAA, el control gubernamental ha de ir precedido de informe del Consejo de Estado, además de someterse en su legalidad a la JCA (art. 106. 1), o al TC, en cuanto pudiera dar origen a un conflicto de competencias con las CCAA (art. 161. 1, c).

DECIMOTERCERA.-

La colaboración legislativa merced a la ampliación de competencias de las CCAA debe hacerse mediante la interpretación conjunta del art. 150. 1 y 2, y con utilización selectiva de sus potencialidades. En su virtud, ese precepto, en sus dos primeros apartados, se utilizaría para integrar bloques competenciasles homogéneos sobre determinada materia en favor de las CCAA; y para corregir la desigualdad competencial a que puede conducir la aplicación estricta del principio de voluntariedad, dificultando la funcionalidad del Estado; y para abrir la coparticipación de las CCAA en tareas estatales. Y todo ello merced a una libre decisión política de las Cortes Generales. La utilización de las previsiones constitucionales con las finalidades indicadas debe-

ría hacerse con arreglo a los criterios siguientes:

1ª.- Utilización sectorial del art. 150. 1 y 2, y no atribuciones, transferencias o delegaciones generalizadas.

2ª.- Utilización preferente del art. 150. 1 para atribución de facultades legislativas.

3ª.- Utilización preferente del art. 150. 2 para delegaciones de facultades administrativas y sólo excepcionalmente de facultades legislativas adicionales o de integración de la legislación estatal, o reglamentarias.

DECIMOCUARTA.-

Otra forma (inversa) de colaboración legislativa posterior al Estatuto es la armonización estatal de las disposiciones normativas de las CCAA, contemplada en el art. 150. 3. En este caso, la decisión estatal de establecer una colaboración legislativa con las CCAA tiene sentido inverso a las previstas en los dos primeros apartados, pues aquí se hace a costa de ampliar de hecho las competencias estatales, convirtiendo lo que con arreglo a los Estatutos eran competencias exclusivas de las CCAA en competencias compartidas.

Con diverso precedente en el Derecho comparado y, directamente, en la Constitución española de 1.931, la institución tiene como finalidad lograr una mínima unidad jurídica o económica del Estado. Las facultades armonizadoras corresponden al Estado, y más concretamente a las Cortes Generales (sujeto activo), puesto que se ejercen mediante leyes, pudiendo afectar a todas las CCAA (sujeto pasivo), que no tienen que ser consultadas por el Estado con carácter previo a la armonización, aunque puede ser deseable dentro del espíritu general de solidaridad que ha

de informar las relaciones entre el Estado y las CCAA.

En cuanto al objeto, deben distinguirse tres cuestiones:

.- Concepto y alcance de la armonización.

Con la armonización se pretende regulación básica uniforme de aquellas materias en que estén presentes bienes y valores políticos y jurídicos que afectan a todo el Estado y que exigen una mínima unidad normativa.

.- Disposiciones normativas de las CCAA susceptibles de armonización.

El art. 150. 3 se refiere en términos muy amplios a las "disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas", concepto que puede entenderse equivalente a cualquier norma de las CCAA, pero es lógico pensar que el objeto principal de la armonización habrán de ser las leyes de las CCAA.

.- Ambito competencial de armonización.

La Constitución se limita a señalar que la armonización puede tener lugar "aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de (las CCAA)". La mención es ambigua y ociosa; y parece que el ámbito propio del art. 150. 3 ha de ser el de las normas autonómicas dictadas en materias de la competencia exclusiva de las CCAA, pues en el caso de las competencias legislativas compartidas parece que la unificación anivel de principios se logra previamente al dictar el Estado la legislación o normas básicas, siendo sólo aquí de aplicación el art. 150. 3 (y con carácter restrictivo) cuando el desarrollo legislativo se considere afectado de una indeseable heterogeneidad.

En cuanto a la actividad, debemos distinguir, en primer lugar, los requisitos formales. La técnica de la armonización son las leyes de armonización, es decir, especie de ley marco que contiene unos principios necesarios para lograr tal fin y unos límites que aseguren unos niveles básicos o esenciales de uniformidad. Esas leyes han de tener rango superior al propio Estatuto de autonomía, por lo que entrañan unos riesgos para la autonomía que sólo pueden aminorarse con su uso excepcional y prudente.

La actuación afectada es tanto la del propio Estado como la de las CCAA, que han de adaptar sus disposiciones a los principios armonizadores. Con esa adaptación normativa se completaría la regulación de la materia de que se trate; pero la armonización puede frustrarse por inactividad de las Cortes Generales y/o de las CCAA. En el primer caso, puesto que la facultad de las Cortes es concebida como potestativa, las competencias de las CCAA subsisten en todos sus términos. Distinto es, el segundo supuesto, pues la adaptación es una verdadera obligación. Como en los dos primeros apartados del art. 150, pueden emplearse dos fórmulas. Por un lado, las preventivas, destinadas a lograr antes de establecer la armonización, ciertas garantías de su posterior observancia; en ese sentido puede citarse la previa audiencia a las CCAA, trámite que, sin embargo, constituye sólo una garantía relativa, pues el parecer de éstas no vincula al legislador estatal, cuyas decisiones se le imponen. Por eso tienen más importancia los mecanismos resolutivos de la inactividad; así, la eficacia directa e inmediata de los principios armonizadores; su aplicación transitoria hasta la adaptación de la normativa correspondiente; y, en último término, adopción de medidas extraordinarias de intervención previstas en el art. 155, en tanto incumplimiento de la obligación impuesta por la ley de armonización y afectar al "interés general de España", presupuesto habilitante de la armonización.

Tema interesante es el momento de dictarse la ley de

armonización cuestión que debe resolverse aceptando la posibilidad de que tenga lugar tanto antes como después de las disposiciones armonizadas; en el primer caso, se hará con la finalidad preventiva de conflictos además de utilizarse como instrumento de ordenación global del sistema autonómico; en el segundo caso, su fin es resolver un conflicto ya planteado.

También es debatido el procedimiento de aprobación de la ley de armonización. El art. 150. 3 señala que "corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de (la) necesidad" de dictarla por exigirlo el interés general, presupuesto condicionante del ejercicio de las potestades armonizadoras; apreciación que debe alcanzar tanto la necesidad de la armonización como la de los principios armonizadores propuestos, a la que debe seguir la aprobación de la ley, también por mayoría absoluta de cada Cámara, como garantía de respeto a aquella apreciación previa y habida cuenta de la trascendencia de la operación armonizadora, que obliga a las CCAA a ejercer en el futuro sus competencias estatutarias exclusivas de acuerdo con los principios armonizadores, derogando éstos las normas autonómicas que los contradigan. Ese tema enlaza directamente con el del control de las disposiciones afectadas por la armonización, y que dependerá de su naturaleza; tratándose de normas legislativas sólo cabe su control de constitucionalidad por el TC (art. 153, a y 161. 1, a), debiendo insistirse en que el desajuste entre esas normas y la ley de armonización no justifica directamente la nulidad de aquéllas, sino que ésta deriva de su contradicción con la Constitución, actuando la ley de armonización sólo como parámetro de constitucionalidad, en los términos del art. 28. 1 de la L.O.T.C. Importancia tienen las posibles fórmulas de control de las leyes de armonización, puesto que su validez depende de que se dicten "dentro del marco constitucional" (art. 28. 1 L.O.T.C.); por eso su contenido es controlable por el TC, como cualquier ley, estando legitimados para impugnarlas también las CCAA en cuanto "pueden afectar a su propio ámbito de autonomía" (arts. 162. 1, a Const. y 32. 2 L.O.T.C.);

más dificultoso se presenta el tema del posible control de la apreciación previa de la necesidad de dictar la ley de armonización.

DECIMOQUINTA.-

Por último, la unidad del Estado exige el establecimiento de ciertos límites al ejercicio de las competencias de las CCAA, entre ellas lógicamente las legislativas, lo que no es sino una nueva expresión de la concepción de las CCAA como "integradas" en un todo superior, a la realización de cuyos fines cooperan o colaboran solidariamente. Así concebidos, los límites de las potestades de las CCAA son los siguientes:

a) Límites material y territorial, que en rigor más que un límite son verdadero presupuesto o condición previa de la competencia misma. Conforme al primero, las CCAA sólo pueden ejercer aquellas competencias que asumen, dentro del marco establecido en la Constitución, en su Estatuto de autonomía respectivo (art. 147. 2, d), así como las que le atribuyan (y en los términos que lo hagan) otras normas atributivas de competencia, especialmente las leyes marco y leyes orgánicas de transferencia o delegación, y las leyes de armonización (art. 150). Por otra parte, el territorio acota la actividad de las CCAA en dos sentidos: como criterio de delimitación de competencias y como ámbito espacial del ejercicio de las normas y actos de las CCAA, en la doble condición de límite de validez y límite de eficacia; debiendo advertirse que ese límite territorial no tiene valor absoluto, especialmente por la posible eficacia extraterritorial de las normas y actos de las CCAA.

b) Límites de las competencias legislativas de las CCAA en sentido propio. Unos de ellos afectan a toda disposición legislativa (estatal o autonómica); otros son propios de las CCAA, bien gene

rales para todas o específicas para las competencias legislativas compartidas con el Estado.

1) Límites generales para las disposiciones legislativas del Estado y de las CCAA:

.- Principios constitucionales o valores del Estado-comunidad, como los definidos en los arts. 1º. 1; 9. 3; 10. 1; 14; y 53. 3.

.- Principios constitucionales de organización y funcionamiento de los entes públicos, como los arts. 103. 1 y 3; 105; y 106.

2) Límites específicos para las disposiciones de las CCAA, prescindiendo de los que afectan sólo a las competencias legislativas compartidas.

.- Principios constitucionales: solidaridad entre las distintas CCAA y entre éstas y el Estado (arts. 2º/138. 1); prohibición de privilegios económicos y sociales entre las CCAA (art. 138. 2); igualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles en cualquier parte del territorio español (arts. 9. 2; 14; y 139. 1), en cuanto a su contenido esencial o condiciones básicas; libertad de circulación y establecimiento de personas y bienes en todo el territorio español (art. 139. 2).

.- La planificación de la actividad económica (art. 131).

.- Las obligaciones internacionales asumidas por el Estado.

.- Los intereses generales del Estado o de otras CCAA, que, a diferencia de sistemas como el italiano y a semejanza de otros como el alemán, más que como límite concreto a las potestades legislativas de las CCAA, actuarían como un deber recíproco de Estado y CCAA de comportarse con lealtad en sus relaciones, en cuanto todos forman

parte de una entidad superior a cuyos intereses han de cooperar efizcamente. Tal principio podría aplicarse en nuestro sistema autonómico, siempre que prevalezcan los preceptos constitucionales expresos y correspondiendo al TC los términos de su aplicación.

1376

BIBLIOGRAFÍA JURÍDICA SOBRE
LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO EN
LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1.978

BIBLIOGRAFIA JURIDICA SOBRE LA ORGANIZACION TERRITORIAL DEL ESTADO
EN LA CONSTITUCION ESPAÑOLA DE 1.978.

En las páginas que siguen se recoge una "Bibliografía jurídica sobre la organización territorial del Estado en la Constitución española de 1.978". Su contenido y la denominación misma parece que aconsejan algunas consideraciones.

En primer lugar, la advertencia de que se trata de una bibliografía de carácter "jurídico" no es en modo alguno ociosa. Ya decíamos en la Introducción que el tema de las autonomías territoriales ha sido abordado desde las más diversas perspectivas científicas y políticas. Pues bien, la presente investigación pretende analizar el tema propuesto desde criterios meramente científicos, y dentro de éstos predominantemente jurídicos. Lo que quiere decir que apenas se ha incidido tanto en posiciones políticas como en argumentaciones no jurídicas (sociológicas, económicas, etc), salvo que unas y otras fueran indispensables para un adecuado análisis jurídico. En consonancia con ese objeto y método, se enumera la bibliografía que desde una postura preferentemente jurídica se ha aproximado al tema del Estado autonómico, en general o en alguna de sus múltiples facetas. Pero no se incluye la abundante literatura que enfoca la cuestión bajo prismas más propiamente políticos o que se refieren a aspectos no jurídicos (sociológicos, geográficos, económicos o culturales).

En segundo término, la bibliografía adjunta se refiere a la organización territorial del Estado español tal como ha sido de finido en la Constitución de 1.978. Eso supone la no inclusión de

- Bibliografía genérica sobre el tema de la organización territorial del Estado (federalismo, regionalismo, etc.), tanto en su teoría general como en las formulaciones del Derecho Comparado.

- Bibliografía sobre los antecedentes históricos en España del actual Estado autonómico.

Esa exclusión se debe a razones de homogeneidad temática de la bibliografía, así como obvias razones de brevedad, que harían pretencioso un intento de acotar el tema desde un panorama tan amplia. Sobre todas estas cuestiones puede verse, en todo caso, la bibliografía seleccionada en los capítulos correspondientes de esta tesis (1) .

Finalmente, una consideración sobre el alcance de la bibliografía. Se ha pretendido recoger el mayor número posible de trabajos producidos hasta la fecha de cierre (mayo de 1.983), exceptuando los publicados en la prensa periódica, salvo cuando se considera que tienen alguna entidad.

(1) Esos temas también han sido contemplados en repertorios bibliográficos diversos. Por ejemplo, en J. GARCIA FERNANDEZ, "Repertorio bibliográfico sobre federalismo, nacionalismo y regionalismo", en Revista del Departamento de Derecho Político (U.N.E.D.), núm. 5, 1979-1980, pp. 241-287; y Bibliografía española de Derecho Político (1939-1981), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1982. Aunque la bibliografía recogida no es exhaustiva y en algún caso discutible la selección, su consulta puede ser de utilidad.

OBRAS GENERALES SOBRE LA CONSTITUCION.

Estas obras deben consultarse tanto para conocer el tratamiento constitucional general del Estado autonómico como para, en su caso, analizar los diferentes aspectos concretos, sobre los que posteriormente se indicará bibliografía específica.

1. MANUALES Y OBRAS DE DERECHO POLITICO.

ALVAREZ CONDE, Enrique, El régimen político español, Tecnos, Madrid, 1.983.

ALZAGA, Oscar, La Constitución española de 1.978 (Comentario sistemático). Ed. del Foro, Madrid, 1.978.

APARICIO, Miguel A., Introducción al sistema político y constitucional español. Ariel, Barcelona, 1.980

BELMONTE, José, La Constitución española. Texto y contexto, Ed. Prensa Española, Madrid, 1.979.

DE ESTEBAN, Jorge, LOPEZ GUERRA, Luis. Con la colaboración de GARCIA MORILLO; Joaquín; PEREZ TREMS, Pablo; ESPIN, Eduardo, El régimen constitucional español, Labor, Barcelona, 2 vols. , 1.980 y 1.982.

GARCIA COTARELO, Ramón; LINDE PANIAGUA, Enrique, Índice analítico de la Constitución española de 1.978; Ed. Nacional, Madrid, 1.979.

GARRIDO FALLA, Fernando; CAZORLA PRIETO, Luis María; ENTRENA CUENTA, Rafael; ENTRENA CUESTA, Ramón; GALVEZ, F. Javier; - RECODER DE CASSO, Emilio; SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso; SANTAOLALLA; Fernando; SERRANO ALBERCA, José María, Comentarios a la Constitución, Civitas, Madrid 1.980.

LAVROFF, D.G. "Les institutions politiques de l'Espagne. Constitution du 29 décembre 1.978", Notes et études documentaires. La documentation française, núm. 4629-4630, 9 de Julio de 1.981, París.

MARTINEZ CUADRADO, Miguel (dir.), La Constitución española de 1.978 en la historia del constitucionalismo español, Mezquita, Madrid, 1.982.

MARTINEZ SOSPEDRA, Manuel; AGUILO LUCIA, Luis, Lecciones de Derecho Constitucional, 2 vols. Fernando Torres, Valencia, - 1.981 y 1.982.

MARTINEZ SOSPEDRA, Manuel, Aproximación al Derecho Constitucional español. La Constitución de 1978, Fernando Torres Ed., Valencia, 1980.

MURILLO FERROL, Francisco; RAMIREZ, Manuel; Ordenamiento constitucional de España, Ediciones S.M. Madrid. 1.980.

PECES-BARBA, Gregorio, con la colaboración de PRIETO - SANCHIS, Luis, La Constitución española de 1.978. Un estudio de Derecho y Política, Fernando Torres Ed. Valencia, 1.981.

SANCHEZ AGESTA, Luis, El sistema político de la Constitución española de 1.978, Ed. Nacional, Madrid, 2ª ed. 1.981.

PREDIERI, Alberto; GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, (eds.), La Constitución española de 1.978. Estudio sistemático; Civitas, Madrid, 1.980.

RAMIREZ, Manuel (ed.), Estudio sobre la Constitución española de 1.978, Facultad de Derecho, Universidad de Zaragoza, - Libros Pórtico, Zaragoza, 1.979.

SANCHEZ AGESTA, Luis; LUCAS VERDU, Pablo; TRUJILLO, Gu-
rrersindo; DE VEGA, Pedro, Constitución española. Edición comenta-
da, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1.979.

SANCHEZ GOYANES, Enrique, Constitución española comenta-
da, Paraninfo, Madrid, 1.979.

SANCHEZ GOYANES, Enrique, El sistema constitucional es-
pañol, Paraninfo, Madrid, 1.981.

TAMAMES, Ramón, Introducción a la Constitución española
(texto y comentarios), Alianza Ed. Madrid, Ult. edición, 1.983.

VIVER PI-SUNYER, Carlos, Constitución. Conocimiento del
del ordenamiento constitucional, Ed. Vicens Vives, Barcelona, -
1.980.

VARIOS AUTORES, Comentarios a las Leyes Políticas. Cons-
titución española de 1.978, Edersa, Madrid, 1.983

VARIOS AUTORES, El desarrollo de la Constitución española
de 1.978, Libros Pórtico, Zaragoza, 1.982.

VARIOS AUTORES, Estudios sobre el proyecto de Cosntitu-
ción, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1.978.

VARIOS AUTORES, Estudio sobre la Constitución española
de 1.978, Secretario de Publicaciones de la Universidad de Valen-
cia, Valencia 1.980.

VARIOS AUTORES, Hacienda y Constitución, Instituto de Es-
tudios Fiscales, Madrid, 1.979.

VARIOS AUTORES, La Constitución española y las fuentes
del Derecho, 3 vols, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979.

VARIOS AUTORES, La Costituzione spagnola, Arnaldo For
ni Editore, 1.978.

VARIOS AUTORES, Lecturas sobre la Constitución española.
Coordinación de FERNANDEZ RODRIGUEZ, Tomás Ramón, U.N.E.D., Facul
tad de Derecho, Madrid, 1.978.

2. MANUALES DE DERECHO ADMINISTRATIVO.

BOQUERA OLIVER, José María, Derecho Administrativo, Ins
tituto de Estudios de Administración Local, 3ª ed., Madrid 1.979

ENTRENA CUESTA, Rafael, Curso de Derecho Administrativo
Tecnos, 1ª reimpresión de la 6ª ed., Madrid, 1.980.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo; FERNANDEZ, Tomás Ramón, -
Curso de Derecho Administrativo, I, Civitas, madrid, 1.982.

GARRIDO FALLA, Fernando, Tratado de Derecho Adminis-
trativo, Centro de Estudios Constitucionales, 7ª ed., tomo I, Ma
drid, 1.980.

MARTIN MATEO, Ramón, Manual de Derecho Administrativo;
Ed. del autor, 5ª ed. Madrid, 1.980

VILLAR PALASI, José Luis; VILLAR EZCURRA, José Luis, -
Principios de Derecho Administrativo, Facultad de Derecho, Univer
sidad Complutense, I, Madrid, 1.982.

3. OTRAS OBRAS SOBRE LA CONSTITUCION.

AÑUA, Javier, La Constitución española, Eds. Vascas, -
San Sebastián. 1.978.

MIGUEL PEREZ, Isidro, La Constitución en la democracia española, Ed. Científica Iberoamericana, 2 ed., Madrid, 1981.

FRAGA IRIBARNE; Manuel, La Constitución española, Eds. Vas-
cas, San Sebastián. 1978.

FRAGA IRIBARNE, Manuel, Después de la Constitución y ha-
cia los años 80, Planeta, Barcelona, 1.979.

GALAN Y GUTIERREZ, Eustaquio. Estudio crítico sobre el An-
teproyecto de Constitución, Madrid, 1.978

PARTIDO NACIONALISTA VASCO, El partido Nacionalista Vasco
ante la Constitución. Historia y alcance de una negociaciones; Za-
rauz, 1.978.

VIARIOS AUTORES, La izquierda y la Constitución. Ed. Taula
de Canvi, Barcelona, 1.978.

VERGOTTINI, Giuseppe (ed), Una Co stituzione democratica
per la Spagna . Franco Engeli Ed. Milán, 1.978.

4. ARTICULOS SOBRE LA CONSTITUCION EN GENERAL

DE ESTEBAN, Jorge, "Las bases para una Constitución para -
España", Sistema . núm. 19, 1.977. pp.103-117.

DE ESTEBAN, Jorge, "Constitución española y Constituciones
europeas" en el vol. col. El Estado y el sector público en España;
Fundación Hogar del Empleado, Madrid, 1.980, pp.13-27; y en Docu-
mentación administrativa, núm 189, 1.981, pp.271-293.

CAMBRE MARIÑO, Jesús, "La Constitución española de 1978:
algunas consideraciones críticas", Revista del Colegio de Aboga-
dos de Puerto Rico, vol. 41, núm.1, 1.980, pp.149-158.

FRAGA IRIBARNE, Manuel, " La Constitución de 1.978, a -
vista de ponente", en D.A., núm. 180, octubre-diciembre, 1.978, pp.
9-18.

GARCIA COTARELO, Ramón, "Notas sobre el Anteproyecto de
Constitución", R.E.P., núm. 1,2 época, enero-febrero, 1.978,pp.133-
141.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, "La Constitución como norma
jurídica" Anuario de Derecho Civil, abril-septiembre, 1.979, pp.
291-341; también PREDIERI, Alberto; GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo -
(eds), La Constitución española de 1.978. Estudio sistemático, Ci
vitas, Madrid, 1.980, pp. 91-152; y en su libro La Constitución -
como norma y el Tribunal Constitucional, Civitas, Madrid, 1.981,
pp.35-113.

HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, "Falsas y verdaderas vías del
consenso constitucional". R.E.P., núm9, mayo-junio, 1979,pp.73-97.

HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, "Des sources étrangères de la
Constitution" Pouvoirs, núm.8. 1.979, pp.98-107.

JIMENEZ CAMPO, Javier; PORRES AZCONA, Juan, "Conflicto
político, técnica jurídica y aplicación inmediata de una Constitu
ción de compromiso: la Constitución española de 1.978" RDPub, núm.
74. enero-marzo, 1.979, pp.83-111.

MARTINEZ CUADRADO, Miguel, "Les sources espagnoles de
la Constitution", Pouvoirs, núm.8. 1.979,pp.85-95.

MARTINEZ CUADRADO, Miguel, "La Constitución española de
1.978 en la historia del constitucionalismo español", en PREDIERIA,
A.; GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo (edrs.), La Consrtitución española
de 1.978. Estudio sistemático, Civitas, Madrid, 1.980, pp.19-39.

PECES-BARBA, Gregorio, "Los socialistas y la Constitución" en el vol.cpl. La izquierda y la Constitución, Ed. Taula de Canvi, Barcelona, 1.978, pp.5-18.

PECES-BARBA, Gregorio, "La nueva Constitución española - desde la filosofía del Derecho", D.A, núm.180, octubre-diciembre, 1.978, pp.19-44.

PECES-BARBA, Gregorio, "Reflexiones sobre la Constitución española desde la filosofía del Derecho", Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, núm. 61. invierno 1.980, pp.95-127.

PEÑA VAZQUEZ, José María, "Análisis sistemático de las - sentencias del Tribunal Constitucional", D.A, núm.169, octubre-diciembre, 1.982, pp.191-239.

PRIETO, Fernando, "La Costituzione spagnola de 1.978", Aggiornamenti sociali (Milano), núm. 4, aprile, 1.979.

ROCA I JUNYENT; Miguel, "Una primera aproximación al debate constitucional", en el vol. col. La izquierda y la Constitución. Ed. Taula de Canvi, Barcelona, 1.978, pp.30-47.

RODRIGUEZ DE LA BORBOLLA, José, "Criterios previos para una valoración de la Constitución", Leviatán, núm.1, primer trimestre, 1.978, pp. 117-128.

RODRIGUEZ OLIVER, José María, "La Constitución española en la jurisprudencia del Tribunal Supremo de 1.979", Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, núm. 58, 1.980.

RUBIO LLORENTE, Francisco, "La Constitución española de 1.978", Libro homenaje a Manuel García Pelayo, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1.980.

RUIZ JIMENEZ, Joaquín, "El papel del consenso en la construcción del actual Estado democrático español", Sistema, núm.38-39, octubre, 1.980, pp. 159-169.

SANCHEZ AGESTA, Luis, "Algunos caracteres generales de la Constitución de 1.978", RDPub, núm. 74, enero-marzo, 1.979, pp.5-21.

SOLE TURA, Jordi, Los comunistas y la Constitución, Forma, Madrid, 1978.

SOLE TURA, Jordi, "La Constitución y la lucha por el socialismo" en el vol. col. La izquierda y la Constitución, Ed. Taula de Canvi, Barcelona, 1978, pp. 19-29.

SOLE TURA, Jordi, "La Constitución de 1.978 desde el punto de vista comunista", D.A., núm. 180, Octubre-diciembre, 1.978, - pp.45-57.

SOLE TURA; Jordi; AJA, Eliseo, "Une elation consensuelle" Pouvoirs, núm.8, 1.979, pp.79-84.

TIERNO GALVAN, Enrique, "La Constitution, cristallisation contradictoire d'un rapport de forces", Pouvoirs, núm.8, 1.979, pp. 123-130.

TOMAS Y VALIENTE, Francisco, "La Constitución de 1.978 y la historia del constitucionalismo español", Anuario de Historia - del Derecho Español, tomo 50, 1.980, pp. 721-751.

VARELA, Santiago, "La Constitución española en el marco del Derecho constitucional comparado", en FERNANDEZ, Tomás-Ramón (coord.), Lecturas sobre la Constitución española, U.N.E.D, Madrid 1.978, vol.I, pp.13-30.

ZAFRA, José, "La Constitución española extravagante", - La Ley, núm. 290, 13 noviembre 1.981, pp.1-4.

5. DOCUMENTACION Y COLECCIONES LEGISLATIVAS.

La Constitución española de 1.978. D.A núm.180 (extr), - octubre-diciembre, 1.978. Contiene los distintos textos de la elaboración constitucional.

SAINZ MORENO, Fernando (ed), Constitución española. Trabajos parlamentarios; Publicaciones de las Cortes Generales, Madrid, 1.980, 4 vol.

ARAGON REYES, Manuel; BLANCO-CANLES, Ricardo; RUBIO LLORENTE, Francisco, Código de las Leyes Políticas, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1.983.

DE ESTEBAN, Jorge; ALONSO DE ANTONIO, José Antonio; GONZALEZ TREVIJANO, Pedro J., Normas políticas de España, Tecnos, Madrid, 1.983.

FRAILE CLIVILLES, Manuel, Código Constitucional, Ediciones Trivium, Madrid, 1.983.

OBRAS Y TRABAJOS MONOGRAFICOS SOBRE LAS AUTONOMIAS TERRITORIALES.

1. EN GENERAL.

Las obras y trabajos generales que se citan en este apartado deben consultarse para el estudio de las cuestiones concretas, además de la bibliografía específica que se indicará sobre ellas.

Acuerdos autonómicos, Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, Col. Informe, Madrid, 1.981.

ALVAREZ CONDE, Enrique, Las Comunidades Autónomas, Ed. Nacional, Madrid, 1.980.

ALVAREZ GENDIN, Sabino, "Reflexiones sobre las autonomías regionales". Libro Homenaje al profesor Juan Galván Escutia, Facultad de Derecho de la Universidad de Valencia, Valencia, 1.980, pp. 1-20.

ARIÑO, Gaspar. "Significado y realidad política del llamado Estado de las autonomías", en el vol.col. Canarias ante el cambio, Instituto de Desarrollo Regional-Universidad de La Laguna-Banbo de Bilbao de Canarias-Junta de Canarias-Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de La Laguna, Santa Cruz de Tenerife, 1.981, pp.225-239.

ARIÑO, Gaspar, "Las autonomías : tres cuestiones cardinales", Cuenta y Razón, núm.3, verano 1.981, pp.29-56.

ARIÑO, Gaspar, "Las autonomías regionales en la Constitución española de 1.978 (algunas cuestiones cardinales)", en Administración y Constitución. Estudios en Homenaje al Profesor Mesa Moles, Servicio Central de Publicaciones, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1.982.

ARIÑO ORTIZ, Gaspar, "Modelo de Estado, distribución del poder y sistema de relaciones intergubernamentales en la Constitución de 1978", en Homenaje a J.A. García Trevijano fos, Colegio Universitario de Estudios Financieros, I.E.A.L, Madrid, 1.983, pp. 249-278.

ARIÑO ORTIZ, Gaspar, "El Estado de las autonomías: realidad política interpretación jurídica. (Contribución al estudio de un enigma jurídico estatal)", en el vol.col. La España de las autonomías, II, Espasa-Calpe, Madrid, 1.981, pp.11-117.

CEBRIAN, Juan Luis, "La prensa y el proceso autonómico", en el vol. col. El Estado de las autonomías: poder autonómico-poder central, C.I.T.E.P., Madrid, cap. III, pp. 29-38.

CLAVERO AREVALO, Manuel, La España de las autonomías, Langa A.F., Madrid, 1978.

CLAVERO AREVALO, Manuel, España, desde el centralismo a las autonomías, Planeta, Barcelona, 1983.

DE ESTEBAN, Jorge, "Constitución española y constituciones europeas, en el vol. col. El Estado y el sector público de España, Fundación Hogar del Empleado, Madrid, 1980, pp.13-27; y D.A. núm. 189, 1981, pp. 271-293.

DE LA MORENA Y DE LA MORENA, Luis, "La larga marcha hacia las autonomías: una ilusión y un riesgo", R.E.D.A. num. 28, enero-marzo, 1981, pp. 79-99.

DIAZ DE LIANO Y ARGUELLES, Fernando; VALLES COPEIRO DEL VILLAR, Antonio, "Jurisprudencia constitucional en materia de autonomías territoriales", D.A. núm. 196, octubre-diciembre, 1982, pp. 241-326.

DOMINGUEZ MARTIN, Salvador, "Los errores formales del proceso autonómico", Procuradores, marzo-abril, 1979, junio-julio, 1979.

EMBID IRUJO, Antonio, "Algunas reflexiones sobre el hecho regional, la ideología del sistema, los problemas de la competencia y la polémica sobre la generalización de la potestad legislativa regional", en RAMIREZ, Manuel (ed), Estudios sobre la Constitución española de 1978, Pórtico, Zaragoza, 1979, pp.307-319.

EMBID IRUJO, Antonio, "Algunas reflexiones sobre el

hecho regional", Argumentos, núm. 23, mayo, 1979.

FERNANDEZ, Tomás Ramón, "La organización regional. Apunte crítico del anteproyecto de Constitución", en Estudios sobre el proyecto de Constitución, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978, pp. 523-536.

FERNANDEZ, Tomás Ramón, "La organización territorial del Estado y la Administración Pública en la nueva Constitución", en FERNANDEZ, Tomás Ramón (coord.), Lecturas sobre la Constitución española, U.N.E.D., Madrid, 1978, I, pp. 345-376.

FERRANDO BADIA, "Las Comunidades Autónomas", YA, 9 de noviembre de 1978, p. 7.

FERRANDO BADIA, Juan, "Teoría y realidad del Estado Autonómico", Revista de Política Comparada, núm. 3, invierno 1980-81, pp. 37-96; y en el vol. col. El Estado de las autonomías: poder autonómico-poder central, C.I.T.E.P., Madrid, 1981, pp.23-66.

FONTAN, Antonio, "El Estado de las autonomías", EL PAIS, 11 de enero de 1980, p. 16; y 12 de enero de 1980, p. 18.

FRAGA IRIBARNE, Manuel, Poder autonómico, poder municipal, Planeta, Barcelona, 1983.

FUERTES SUAREZ, José Luis, El proyecto de ley orgánica de armonización del proceso autonómico (L.O.A.P.A.), Instituto de Estudios Económicos, Col. Informes, Madrid, 1982.

GARCIA, Miguel A., "La regulación de las autonomías", Argumentos, núm. 3, julio, 1977, pp. 13-16.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, "Estudio preliminar", en GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo (dir.), La distribución de las com-

petencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1980, pp. 11-32.

GARCIA LUÑO, M., Sobre la Constitución y las autonomías, Manifiesto, Madrid, 1977.

GERPE LANDIN, Manuel, "Els Territoris autònoms a l'Avant projecte de Constitució Espanyola de 1978", Administració Pública, núm. 1, juny, 1978, pp. 45-81.

GERPE, Manuel, "Las Comunidades Autónomas en la Constitución española de 1978", Revista Jurídica de Cataluña, año 78, núm. 2, abril-junio, 1979, pp. 53-86.

GIL ROBLES Y QUIÑONES, José María, La aventura de las autonomías, Rialp, Madrid, 1980.

GISPERT, Carles; PRATS, Josep María, España: un estado plurinacional, Blume, Barcelona, 1978.

GONZALEZ CASANOVA, José Antonio, "Notas sobre la política autonomista en las nuevas Cortes", en el vol. col. La Izquierda y la Constitución, Eds, Taula de Canvi, Barcelona, 1978, pp.62-73. En lengua catalana, Taula de Canvi, núm. 7, setembre-octubre, 1977, pp, 13-20.

GONZALEZ CASANOVA, José Antonio, "Cataluña en la gestación constituyente del Estado de las Comunidades Autónomas", Revista de Política Comparada, núm. 4, 1981, pp. 37-53.

GONZALEZ CASANOVA, José Antonio, "El Estado de las Comunidades Autónomas", Sistema, núm. 38-39, octubre, 1980, pp. 219-238.

GONZALEZ CASANOVA, José Antonio, "Los Estatutos de las Comunidades y el principio de autogobierno", D.A., núm. 182, abril-junio, 1979, pp. 115-147.

GONZALEZ CASANOVA, José Antonio, "Proceso de construcción del Estado de las Autonomías durante el primer bienio constitucional", en el vol. col. El Estado y el sector público en España, Fundación Hogar del Empleado, Madrid, 1980, pp. 28-35.

GONZALO, Manuel; GARCIA-ATANCE, María Victoria, "Crónica y documentación parlamentarias", Revista del Departamento de Derecho Político, U.N.E.D., núm. 5, 1979-1980, pp. 145-198 (Sobre la elaboración del título VIII de la Constitución y de los Estatutos).

GOROSQUIETA, Javier, "Comunidades Autónomas (Antecedentes históricos, referencias europeas y planteamiento constitucional)", en "Autonomías Regionales", Revista de Fomento Social, núm. 134, abril-junio, 1979, pp. 115-151.

GUAITA, Aurelio, "Dualidad de Estatutos autonómicos en la Constitución española", en la obra col. La Constitución española y las fuentes del Derecho, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, vol. II, pp. 1191-1213.

GUAITA, Aurelio, "Las regiones en la Constitución española de 1978", Révue Internationale des Sciences Administratives, 1979, núm. 2, pp. 147 y siguientes.

GUAITA, Aurelio, "Las regiones españolas antes y después de la Constitución de 1978", RDPub, núm. 76-77, julio-diciembre, 1979, pp. 581-619.

GUAITA, Aurelio, Regiones. Contratos. Tres lecciones de Derecho Administrativo, Madrid, 1981.

Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías, Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, Madrid, 1981.

GARCIA FERNANDEZ, Javier, "Crónica de la descentralización: el panorama descentralizador al acabar 1980", R.E.P., núm. 17, septiembre-octubre, 1980, pp. 175-202; núm. 18, noviembre-diciembre, 1980, pp. 217-258; núm. 19, enero-febrero, 1981, pp. 159-230.

Jurisprudencia Constitucional y Comunidades Autónomas, Ministerio de Administración Territorial, Madrid, 1983.

"Las autonomías regionales", Década, núm. 6, junio, 1981, (Sondeo estadístico).

LEGUINA VILLA, Jesús, "Las Comunidades Autónomas", en PREDIERI, Alberto; GARCIA LE ENTERRIA, Eduardo (dirs), La Constitución española de 1978. Estudio sistemático, Civitas, Madrid, 1980, pp. 739-796.

"L'Espagne des nationalités et des régions", Problèmes politiques et sociaux, La documentation française, Primera parte, núm. 338; 9 junio 1978; segunda parte, núm. 339, 23 junio 1978.

LEVI, Franco, "Gli enti locali territoriali", en el vol. col. La Costituzione Spagnola, Arnaldo Forni, Bolonia, 1978, pp. 125-131.

LOPEZ RODO, Laureano, "La regulación constitucional del proceso autonómico", Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, núm. 57, 1980, pp. 101-147.

LOPEZ RODO, Laureano, "Las autonomías en la nueva Constitución española", Revista Internacional de Ciencias Administrativas, vol. 46, núm.3, 1980.

LOPEZ RODO, Laureano, Las autonomías, encrucijada de España, Aguilar, Madrid, 1980.

MARTIN MATEO, Ramón, "Le autonomie locali" en el vol.

col. La Costituzione spagnola, Arnaldo Forni, Bologna, 1978, pp. 109-115.

MARTIN OVIEDO, José María, "El régimen constitucional de las Comunidades Autónomas", R.E.P., núm. 18, noviembre-diciembre, 1980, pp. 153-170.

MARTIN RETORTILLO, Lorenzo, "Gli enti locali territoriali", en el vol. col. La Costituzione Spagnola, Arnaldo Forni, Bologna, 1978, pp. 117-124.

MARTIN VILLA, Rodolfo, "La democracia y el Estado de las autonomías", Década, núm. 1, diciembre, 1980.

MARTINEZ SOSPEDRA, Manuel, "Las Comunidades Autónomas (Notas sobre el Título VIII de la Constitución)", en el vol. col. Estudios sobre la Constitución española de 1978, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valencia, Valencia, 1980, pp. 435-453.

MARTINEZ SOSPEDRA, Manuel, Constitución y autonomías, F. Torres, Valencia, 1979.

MARTINEZ SOSPEDRA, Manuel; AGUILO LUCIA, Luis; Lecciones de Derecho Constitucional, II, Derecho Autonómico, F. Torres, Valencia, 1982.

MARTINEZ VAL, José María, "Comentario jurídico al Informe de la Comisión de Expertos en materia de autonomías", Boletín del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, núm. 2, abril-junio, 1981, pp. 9-16; y Revista General de Derecho, núm. 442-443, julio-agosto, 1981.

MEILAN GIL, José Luis, "El marco jurídico constitucional de las autonomías", en el vol. col. Autonomía, hacienda y régimen local en Galicia, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 1981, pp. 11-43.

MIR, Josep, "Esquema general de organización territorial", CEUMT, La Revista Municipal, núm. 43, octubre, 1981, pp. 50-53.

MODERNE, Frank; BON, Pierre, Les autonomies régionales dans la Constitution espagnole, Ed. Economica, París, 1981. Con prólogo de Eduardo GARCIA DE ENTERRIA.

MOLINS, A., Una Constitució per a l'autonomia, Penalba, Barcelona, 1981.

MUÑOZ MACHADO, Santiago, Derecho Público de las Comunidades Autónomas, Civitas, Madrid, 1982, vol. I.

OTERO NOVAS, José Manuel, "El problemático resultado de la política autonómica", YA, 6 de enero de 1982, p. 11, (Crítica del Informe de la Comisión de Expertos y de los Acuerdos Autonómicos).

PALADIN, L., "L'ordinamento regionale in Spagna in relazione all'esperienza italiana", en el vol. col. La Costituzione spagnola, Arnaldo Forni, Bolonia, 1978, pp. 133-140.

PARTIDO COMUNISTA DE ESPAÑA, "El PCE ante el 'Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías' ", Nuestra Bandera, núm. 108, julio, 1981, pp. 20-25.

PECES-BARBA, Gregorio , "El Estado de las autonomías", EL PAIS, 7 de diciembre de 1979.

PEREZ ARMIÑAN, Alfredo, "El Estado de las autonomías: teoría y práctica. Formulación de una propuesta para esbozar un diseño", en el vol. col. El Estado de las autonomías. Poder autonómico-poder central, C.I.T.E.P., Madrid, 1981, cap. I, pp. 1-22.

PEREZ MORENO, Alfonso; ESCRIBANO COLLADO, Pedro; RIVERO YSERN, José Luis; LOPEZ GONZALEZ, José Ignacio; MORILLO-VELARDE PEREZ, José Ignacio; LOPEZ MENUDO, Francisco, Comunidades Autóno-

mas. Solidaridad, Estatutos, organización, convenios, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1980.

PEREZ VILARIÑO, José, "La demanda de autonomías en España", Información Comercial Española, núm. 571, marzo, 1981, pp. 141-151.

QUINTANA, Josep María, Las autonomías y el título VIII de la Constitución, Palma de Mallorca, 1982.

REMIRO BROTONS, Antonio, Territorio nacional y Constitución, Cupsa, Madrid, 1978.

RIBO, Rafael, "Autonomía i Constitució", Nous Horizons, núm. 36, octubre, 1977, pp. 27-38.

ROCA JUNYET, Miquel, "Tratamiento de las nacionalidades y regiones en el debate sobre las Comunidades Autónomas", en MARTINEZ CUADRADO, Miguel (dir.), La Constitución española en la historia del constitucionalismo español, Mezquita, Madrid, 1982, pp. 158 ss.

RODRIGUEZ OLIVER, José María, "Algunas consideraciones sobre la L.O.A.P.A.", Razón y fe, núm. 1007, abril, 1982, pp. 392-407.

RUBIALES TORREJON, Amparo, "Las Comunidades Autónomas: tipología y mapa territorial", D.A., núm. 182, abril-junio, 1982, pp. 165-193.

RUIZ LAGOS, Manuel, "Variables socio-políticas, administrativas, económicas y socio-culturales de las autonomías de España. Una reflexión sobre el 'Estado de las autonomías' ", Documentación Social, núm. 4, octubre-diciembre, 1981, pp. 219-238.

SAENZ DE BURUAGA, Gonzalo, "Desarrollo regional en la España de las Autonomías", R.E.R., núm. 5, enero-junio, 1980, pp. 67-100.

SAENZ DE BURUAGA, Gonzalo, "Las autonomías en España y la crisis del Estado nacional en Europa", en el vol. col. Estudios sobre el proyecto de Constitución, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978, pp. 657 y siguientes.

SANCHEZ AGESTA, Luis, Informe sobre la L.O.A.P.A., Madrid, julio-agosto, 1982 (ej. mecanografiado).

SANCHEZ AGESTA, Luis, "La realización de las autonomías", YA, 3 de abril de 1979, p. 5.

SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso, Las Administraciones Territoriales, La Administración Institucional, Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Madrid, 1982.

SERRANO DE TRIANA, Adolfo, "La Constitución y la Administración autonómica", en FERNANDEZ, Tomás Ramón, (coord), Lecturas sobre la Constitución española, U.N.E.D., Madrid, 1978, vol. 2, pp. 241-266.

SIMON TOBALINA, Juan Luis de, El Estado autonómico y sus matices federales, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981.

SOLE TURA, Jordi, "Autonomia e democrazia in Spagna", Rinascità, año 36, núm. 42, 2 de noviembre de 1979, pp. 35-36.

SOLE TURA, Jordi, "La constitucionalización de las autonomías", en el vol. col. Constitución, economía y regiones, Ibérico Europea de Ediciones, Madrid, 1978.

TEIXEIRO PIÑEIRO, A., Autonomías e Constitución. Notas para un debate autonómico, Santiago de Compostela, 1978.

TORNE JIMENEZ, Juan José, "Evolución normativa de la organización administrativa española (descentralización y auto-

mía, 1945/1978), Anuario de Estudios Sociales y Jurídicos, VIII-IX, 1979-1980, Escuela Social de Granada.

TRUJILLO, Gumersindo, "Federalismo y regionalismo en la Constitución española de 1978: el Estado federo-regional", en TRUJILLO, Gumersindo (coord.), Federalismo y regionalismo, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979, pp. 13-48.

TRUJILLO, Gumersindo "La regionalización del Estado", en el vol. col. Estudios sobre el proyecto de Constitución, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978, pp. 501 y siguientes.

TRUJILLO, Gumersindo, "¿Un Estado federo-regional? (Consideraciones sobre la forma territorial del Estado, según el Proyecto de Constitución aprobado por la Cámara baja del Parlamento español)", en el vol. col. Las experiencias del proceso político constitucional en México y España, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1979, pp. 207-246.

VALLES, J.M.; GORTARI, J.; SANTAMARIA, L.; PORRAS, A.; GOROSQUIETA, J.; MARTINEZ DIEZ, G., "Autonomías regionales", Revista de Fomento Social, núm. 134, monográfico, abril-junio, 1979.

VANDELLI, Luciano, L'ordinamento regionale spagnolo, Giuffré, Bolonia, 1979. Traducción española de LOPEZ RAMON, Fernando; y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo, El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982, (Esta traducción respeta el texto original, añadiéndole un apéndice de actualización que incluye el desarrollo postconstitucional; comentario del Informe de la Comisión de Expertos, Acuerdos Autonómicos y L.O.A.P.A., así como de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las autonomías).

VARIOS AUTORES, "Región, nacionalidades y autonomías en España", Documentación social, Cáritas, núm. 45, octubre-diciembre, Madrid, 1981.

VILLAR ARREGUI, Manuel, "El pueblo y las autonomías", ABC, 25 de noviembre de 1979, p. 3.

2. ESTUDIOS ESPECIFICOS.

Para estudiar los distintos temas que plantea el Estado autonómico, deben consultarse los correspondientes trabajos monográficos que se indican a continuación, además de las obras generales sobre la Constitución o sobre las autonomías territoriales.

A) CARACTERES GENERALES Y NATURALEZA JURIDICA DEL ESTADO AUTONOMICO. SUJETOS DE LA AUTONOMIA.

ACOSTA ESPAÑA, R., "La España de las autonomías", Introducción a la obra colectiva La España de las autonomías, Espasa-Calpe, Madrid, 1981, vol. I, pp. 9-25.

BLAS, Andrés de, "La idea de nación desde la perspectiva española," Argumentos, núm. 3, enero, 1980, pp. 64-66.

CARCASSONNE, Guy, "Les 'nationalités' dans la Constitution", Pouvoirs, núm. 8, 1979.

CLAVERO, Bartolomé, "Presencia política de la historia: nacionalidades y autonomías en la Constitución", Sistema, núm. 36, mayo, 1980, pp. 37-52. También en El Código y el fuero. De la cuestión regional en la España contemporánea, Siglo XXI, Madrid, 1982.

CLAVERO, Bartolomé, "Historia jurídica y Código político: los derechos forales y la Constitución", Anuario de Historia del Derecho Español, tomo 50, 1980, pp. 131-154.

CLAVERO AREVALO, Manuel, Igualdad, uniformidad y variedad en el tratamiento constitucional de las autonomías, Instituto de Desarrollo Regional, Granada, 1979.

CRUZ VILLALON, Pedro, "La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa", Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, núm. 4, monográfico, 1981, pp. 53-63.

BLAS GUERRERO, Andrés de, "El problema nacional-regio-

nal español en los programas del P.S.O.E. y P.C.E., R.E.P.,
núm. 4, 1978, pp. 155 y siguientes.

DE LA CIERVA, Ricardo, "La Nación española", ABC, Ma-
drid, 12 de enero de 1978.

ELIAS DE TEJADA, Francisco, Voz "Autonomía", Enciclo-
pedia Jurídica Seix, tomo III, Barcelona, 1951.

ENTRENA CUESTA, Rafael, "Estado regional, Estado auto-
nómico, Estado federal", en Administración y Constitución. Estu-
dios en Homenaje al Profesor Mesa Moles, Servicio Central de Pu-
blicaciones, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1982.

FERNANDEZ CUESTA, Raimundo, "Nación, nacionalidades y
artículo segundo de la Constitución", Anales de la Real Academia
de Jurisprudencia y Legislación, núm. 7, 1979, pp. 133-149.

DAUDER, Jorge, "La cuestión de las nacionalidades en
España", Coyoacán, núm. 2, invierno, 1977-1978.

FERNANDEZ DE LA MORA, Gonzalo, "Balcanización, no",
ABC, enero de 1978 (Sobre el tema de las nacionalidades).

FERRANDO, Juan, "Estado federal o Estado regional",
EL PAIS, 11 de diciembre de 1977.

FERRANDO, Juan, "Las comunidades autónomas", YA, 9 de
noviembre de 1978, p. 7.

FERRANDO, Juan, "Nación y nacionalidades", en el vol.
col. Estudios sobre el proyecto de Constitución, Centro de Estu-
dios Constitucionales, Madrid, 1978, pp. 493-500.

FERRANDO, Juan, "Nación, nacionalidades y regiones",
Informaciones Políticas, núm. 127, 25 de noviembre de 1977.

GARCIA ESCUDERO, Jose María, "Estado integral y Estado de las autonomías", YA, 16 de noviembre de 1978, p. 8.

GARCIA ESCUDERO, José María, "Regionalismo contra federalismo", YA, 11 de noviembre de 1978, p. 8.

GARCIA ROCA, Javier; SANTOLAYA MACHETTI, Pablo, "Consideraciones sobre las finalidades del Estado autonómico como Institución", Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, núm. 66, 1982, pp. 145-168.

GIANNINI, A., "Autonomía", R.T.D.F., 1951.

GIANNINI, A., Voz "Autonomía", en Enciclopedia del Diritto, tomo IV, Milán, 1959.

GONZALEZ CASANOVA, José Antonio, "O dereito á autogoberno na Constitución española do 1978", Encrucillada, vol. 4, núm. extr. Xuño, 1980, pp. 101-104.

HERNANDEZ RUBIO, José María, "Aclaraciones y advertencias sobre las autonomías regionales, las llamadas 'nacionalidades' y acerca de una posible solución federal", en TRUJILLO, Gumersindo (coord.), Federalismo y regionalismo, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979, pp. 223-317.

LOPEZ GUERRA, Luis; VARELA, Santiago; "La determinación de los límites territoriales de las regiones como problema constitucional de España". en TRUJILLO, Gumersindo (coord.), Federalismo y regionalismo, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979, pp. 679-696.

LUCAS MURILLO, Pablo, "Nationalità e Regioni nel processo costituente", en VERGOTTINI, Giuseppe de (ed), Una Costituzione democratica per l'Espagna, Franco Angeli ed, Milano, 1978, pp. 195-209.

MARIAS, Julián, "El consenso", EL PAIS, 29 de enero de 1978 (Sobre el tema de las nacionalidades).

MARIAS, Julián, "Nación y nacionalidades", EL PAIS, 15 de enero de 1978, p. 7.

MARTIN LOBO, Manuel, "¿Cómo articular las autonomías?", YA, 20 y 21 de julio de 1979.

ORTEGA, Luis, "El pluralismo político como criterio de reparto del ejercicio del poder público", Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, núm. 4, monográfico, 1981, pp. 95-102.

PAREJO, Luciano, Garantía institucional y autonomías locales, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982.

PEREZ MORENO, Alfonso, "El concepto de autonomías integradas: una clave interpretativa de la constitución española", en PEREZ MORENO, Alfonso y otros Comunidades Autónomas. Solidaridad. Estatutos, organización, convenios, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1980, pp. 13-44.

PEREZ MORENO, Alfonso, "Técnicas jurídicas garantizadoras del principio de solidaridad regional", en el vol. col. Estudios sobre el proyecto de Constitución, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978, pp. 703-715.

PEREZ MORENO, Alfonso, "Solidaridad y convenios interregionales", Autónomas, D.A., núm. 181, 1979, pp. 397-412.

PEREZ MORENO, Alfonso, "Solidaridad y convenios interregionales", R.E.R., vol. extr. 1, 1979, pp. 459-474.

RIBO, Rafael, "Apuntes sobre la plurinacionalidad del

Estado español", en el vol. col. Asalto al centralismo, Avance, Barcelona, 1969, pp. 7-28.

ROIZ, Miguel, "identidad y conciencia regional y nacional de los pueblos de España", Documentación Social, núm. 45, octubre-diciembre, 1981, pp. 29-55.

SANCHEZ AGESTA, Luis, Comentario al artículo 2º de la Constitución en ALZAGA, Oscar (dir.) Comentarios a la Constitución española, EDERSA, Madrid, en preparación (texto mecanografiado).

SANCHEZ AGESTA, Luis, "El régimen autonómico como régimen de cooperación", YA, 21 de diciembre de 1979, p. 7.

SANCHEZ AGESTA, Luis, "Los principios del proceso autonómico", Revista de Estudios Sociales, núm. 2, abril-junio, 1979, pp. 73-77.

SANCHEZ AGESTA, Luis, "Los principios materiales de la autonomía en la Constitución española de 1978", Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, núm. 58, 1981, pp. 159-179.

SANTIN, Enrique, "España es un Estado mixto: ni unitario, ni federal, ni regional", YA, 2 de mayo de 1979.

SIMON TOBALINA, Juan Luis, "Diferenciación y solidaridad, coordenadas de las comunidades territoriales", YA, 7 de julio de 1979.

SOLOZABAL ECHEVARRIA, Juan José, "La organización territorial del Estado en la Constitución de 1978", Revista de Derecho Político, U.N.E.D., núm. 13, 1982, pp. 53-74.

SOLOZABAL ECHEVARRIA, Juan José, "Los rasgos federales de la Constitución española", Diario 16, 22 de noviembre de 1979.

SOLOZABAL ECHEVARRIA, Juan José, "Nación, nacionalidades y autonomías en la Constitución de 1978. Algunos problemas de la organización territorial del Estado", Sistema, núm. 38-39, octubre, 1980, : 257-281.

VARELA, Santiago, "Las relaciones de poder en el Estado español de las autonomías", en el vol. col. El Estado de las autonomías: poder autonómico-poder central, C.I.T.E.P., Madrid, 1981, cap. VII, pp. 45-55.

VARELA, Santiago, "La fórmula española de 'autonomía de nacionalidades y regiones' en el marco de la teoría general del Estado", Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, núm. 4, monográfico, 1981, pp. 9-25; y en el vol. col. Jornadas de estudios sobre autonomía y federalismo; Aniversario de "El Colegio de México", Guadalajara, 4 al 11 de julio de 1981; Centro de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos (C.E.I.L.A.), Fundación Ortega y Gasset, Madrid, 1981.

VEGA, Pedro de, "Poder constituyente y regionalismo", en TRUJILLO, Gumersindo, (coord), Federalismo y regionalismo, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979, pp. 351-379.

B) EL ESTATUTO DE AUTONOMIA COMO NORMA JURIDICA.

AGUILO LUCIA, Luis, "Los Estatutos de Autonomía y el control parlamentario", en RAMIREZ, Manuel (ed), El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas (el proceso constitucional español), Labor, Barcelona, 1978, pp. 316-326.

ALVAREZ CONDE, Enrique, "Algunas consideraciones sobre los Estatutos de Autonomía", en el vol. col. Estudios sobre la Constitución española de 1978, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valencia, Valencia, 1980, pp. 455-479.

ATTARD ALONSO, Emilio, "Grave responsabilidad parlamentaria", YA, 24 de junio de 1979, p. 5, (Sobre la elaboración de los Estatutos).

CASTRO SOMOZA, José Luis, "Las leyes de las Comunidades Autónomas en las Constituciones españolas de 1931 y 1978", en la obra col. La Constitución española y las fuentes del Derecho, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, I, pp. 463 y siguientes, espec. pp. 466-480.

ATTARD ALONSO, Emilio, "Los Estatutos ante la Comisión Constitucional, YA, 22 de junio de 1979, p. 7.

DE OTTO, Ignacio, "Los Estatutos, la Constitución y la interpretación 'juridicista' ", EL PAIS, 26 de julio de 1979.

FERRANDO BADIA, Juan, "El Estatuto de Autonomía", YA, 15 de mayo de 1979, pp. 5 y 6.

FERRANDO BADIA, Juan, "El Estatuto debe ser obra de todos", YA, 16 de agosto de 1979.

FERRANDO BADIA, Juan, "El Estatuto de las Comunidades Autónomas", YA, 3 de enero de 1979, p. 5.

FERRANDO BADIA, Juan, "Las dos vías para la autonomía y sus estatutos", YA, 7 de noviembre de 1979, p. 7.

FERRANDO BADIA, Juan, "Los órganos preautonómicos y el Estatuto de Autonomía", YA, 31 de enero de 1979, pp. 5 y 6.

GALVEZ MONTES, Javier, "El ámbito material y formal de las Leyes Orgánicas", en la obra col. La Constitución española y las fuentes del Derecho, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, II, pp. 925 y siguientes, espec. pp. 932 y 939.

GONZALEZ CASANOVA, José Antonio, "Los Estatutos de las Comunidades Autónomas y el principio de autogobierno", D.A., núm. 182, 1979, pp. 115-148.

GONZALEZ CASANOVA, José Antonio, Qué son los Estatutos de Autonomía, Barcelona, 1977.

GONZALEZ NAVARRO, Francisco, "Potestad legislativa del Estado y potestad reglamentaria autónoma de las nacionalidades y regiones", en la obra col. La Constitución española y las fuentes del Derecho, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, II, esp. pp. 1050-1058.

LOPEZ MENUDO, F.,; MORILLO VELARDE FUERTES, J.I., "Titularidad y contenido de la potestad estatutaria"; Comunicación al VII Congreso hispano-italiano de Profesores de Derecho Administrativo, recogida en PEREZ MORENO, Alfonso y otros, Comunidades Autónomas. Solidaridad. Estatuto, organización, convenios, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1980, pp. 85-155.

MARTIN OVIEDO, José María, "Tipología, jerarquía y producción de normas en la Constitución española", en la obra col. La Constitución española y las fuentes del Derecho, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, II, p. 1279.

TORNOS MAS, Joaquín, "Los Estatutos de las Comunidades Autónomas en el ordenamiento jurídico español", R.A.P., núm. 91, enero-abril, 1980, pp. 126-169.

C) VÍAS DE ACCESO A LA AUTONOMIA. TITULARES Y FORMAS DE LA INICIATIVA: CLASES DE AUTONOMIAS.

ALVAREZ CONDE, Enrique, "Los titulares de la iniciativa del proceso autonómico", R.E.V.L., núm. 202, abril-junio, 1979, pp. 233-256.

ATTARD ALONSO, Emilio, "Las diversas opciones autonómicas según la Constitución", YA, 21 de junio de 1979, p. 7, (Sobre la iniciativa autonómica).

ATTARD ALONSO, Emilio, "Desarrollo autonómico por el 144", YA, 20 de julio de 1980.

AUMENTE, José, "Un nuevo giro en el proceso autonómico: 'racionalizarlo' ", EL PAIS, 23 de noviembre de 1979, p. 19.

CLAVERO AREVALO, Manuel, "Un instrumento excepcional", YA, 3 de octubre de 1980, p. 14, (Sobre el art. 144).

DE LA CUADRA, Bonifacio; GARCIA, Sebastián; GAVELA, Daniel; y PRIETO, Joaquín, "El proceso autonómico previsto en la Constitución", EL PAIS, 9 de diciembre de 1979, pp. 19-20.

FERRANDO BADIA, Juan, "El informe de los expertos sobre autonomías. La anticonstitucionalidad del mapa autonómico", YA, 17 de noviembre de 1981 (Sobre el art. 144).

FERRNADO BADIA, Juan, "Las dos vías de acceso a la autonomía: el caso valenciano", YA, 17 de agosto de 1979, p. 5.

FERRNADO BADIA, Juan, "Las vías autonómicas de los artículos 143 y 151, YA, 22 de enero de 1980, p. 6.

FRAILE CLIVILLES, Manuel, "Mejor el artículo 150", YA, 2 de octubre de 1980, p. 16 (Sobre el art. 144).

GARCIA, M., "Papel del municipio y la provincia en el proceso hacia la autonomía de las nacionalidades y regiones", Revista de Fomento Social, núm. 133, 1979.

GARCIA FERNANDEZ, Javier, "Notas sobre la iniciativa del proceso autonómico de la provincia de Madrid", Revista de Política Comparada, núm. 7, 1981-82, pp. 181-194.

GIL ROBLES Y GIL-DELGADO, José María, "Luces y sombras", YA, 3 de octubre de 1980, p. 14, (Sobre el artículo 144).

Informe de U.C.D. sobre el sistema autonómico, YA, 17 de enero de 1980, pp. 12-14 (Aceptación del art. 143 y rechazo del 151).

LINDE PANIAGUA, Enrique, "Procedimientos de creación de Comunidades Autónomas", D.A., núm. 182, abril-junio, 1982, pp. 287-366.

LINDE PANIAGUA, Enrique, "Anotaciones a los Decretos-Leyes de convocatoria de los referéndums autonómicos en el País Vasco y Cataluña: vigencia de la Constitución y reserva de la Ley orgánica", R.A.P., núm. 89, mayo-agosto, 1979, pp. 411-417; Revista del Departamento de Derecho Político, U.N.E.D., núm. 5, 1979-80, pp. 113-119.

MEDINA RUBIO, Ricardo, "El proceso autonómico: algunos aspectos de la iniciativa", Revista de Política Comparada, núm. 4, 1981, pp. 149-164.

MUÑOZ PELLIN, J., Las vías de acceso a la autonomía según la Constitución, Valencia, 1978, (ej, mecanografiado).

ORTEGA ALVAREZ, Luis, "La inconstitucionalidad de la Ley Orgánica de Referéndum", R.A.P., núm. 97, enero-abril, 1982, pp. 171-204.

PECES-BARBA, Gregorio, "El sistema de acceso especial: la vía del artículo 151", EL PAIS, 18 de enero de 1980, p. 12.

PECES BARBA, Gregorio, "Inaplicable en el caso andaluz", YA, 2 de Octubre de 1980, p. 16 (Sobre el art. 144).

PORRAS NADALES, Antonio, "El referéndum de iniciativa autonómica del 28 de febrero en Andalucía", R.E.P., núm 15, mayo-junio, 1980 pp. 175-194.

REDONDO PEREZ, José L., "Las vías constitucionales para el acceso a las autonomías; análisis comparativo de los artícu-

los 143 y 155 de la Constitución", El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, núm. 6345, enero, 1980, pp. 38-44.

SANCHEZ AGESTA, Luis, "El artículo 144", YA, 21 de septiembre de 1980.

SANCHEZ BLANCO, Jerónimo, "En torno a las autonomías", EL PAIS, 1 de diciembre de 1979, p. 16.

D) DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS.

ALMAGRO NOSETE, José, "La Justicia en los Estatutos de autonomía", Revista del Departamento de Derecho Político, U.N.E.D., núm. 5, 1979-1980, pp. 21-35.

ALMAGRO NOSETE, José, "El Derecho Procesal en los Estatutos de autonomía", Revista de Derecho Procesal Iberoamericano, núm. 1, 1980.

ALONSO DE ANTONIO, Angel Luis, Algunos aspectos sobre la celebración de tratados internacionales en la Constitución española de 1978, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1982, ej. mecanografiado, espec. pp. 30 y siguientes.

ALONSO DE ANTONIO, José Antonio, "Las leyes marco como fórmula constitucional de ampliación no estatutaria de las competencias de las Comunidades Autónomas. El artículo 150.1 de la Constitución", Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, núm. 4, extr., 1981, pp. 103-158.

ALONSO OLEA, Manuel, "El sistema normativo del Estado y de las Comunidades Autónomas", Revista de Política Social, núm. 121, enero-marzo, 1979, pp. 41-74. También en el vol. col. Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Constitución, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.

ALONSO OLEA, Manuel, Las fuentes del Derecho, en especial del Derecho del Trabajo, según la Constitución, Civitas, Madrid, 1982, en espec. pp. 135-165.

ARGULLOL, Enrique, "Los límites de la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas", en la obra col. La Constitución española y las fuentes del Derecho, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, I, pp. 225-252.

ANGULO RODRIGUEZ, Edmundo, "Delegaciones legislativas tras la Constitución de 1978", en la obra col. La Constitución española y las fuentes del Derecho, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, I, en especial pp. 187-190.

ANGULO RODRIGUEZ, Edmundo, "El control de constitucionalidad y la legislación delegada", en la obra col. El Tribunal Constitucional, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981, I, pp. 487-554 (Sobre las delegaciones legislativas en favor de las CCAA y las delegaciones legislativas en el ámbito interno de las CCAA).

ARGULLOL, Enric; FERRET, Josep, "Autonomía universitaria i traspàs de competències", Taula de Canvi, núm. 10, marzo-abril, 1978, pp. 69-81.

ARROYO GOMEZ, Miguel Angel, "La educación y la investigación: Comunidades Autónomas y Estado", en el vol. col. El Estado de las autonomías: poder autonómico-poder central, C.I.T.E.P., Madrid, 1981, cap. II, pp. 11-12.

BASSOLS COMA, Martín, "La planificación económica", en GARRIDO FALLA, Fernando, (dir.), El modelo en la Constitución española, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1981, 2, pp. 239 y siguientes (en especial, pp. 434-445; 450-451; 458-459).

BASSOLS COMA, Martín, "La planificación económica en la

Constitución española de 1978", Revista Internacional de Ciencias Administrativas, vol. XLVI, núm. 1, 1980.

BASSOLS COMA, Martín, "Las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas en materia económica y el derecho a la libertad de empresa (Comentario a la STC de 16 de noviembre de 1981)", R.E.D.C., núm. 5, 1982, pp. 149-180.

BASSOLS COMA, Martín, "Las diversas manifestaciones de la potestad reglamentaria en la Constitución", en la obra col. La Constitución española y las fuentes del Derecho, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, pp. 315 ss, espec. pp. 349-358 (Sobre la potestad reglamentaria de las CCAA).

BASSOLS COMA, Martín; SERRANO ALBERCA, José Manuel, "El artículo 149 de la Constitución en relación con el artículo 150.2: análisis de la delegación en materia de competencias estatales exclusivas", R.A.P., núm. 97, enero-abril, 1982, pp. 31-71.

BERCOVITZ, Rodrigo, "La vecindad civil en los Estatutos de las Comunidades Autónomas", Revista Jurídica de Cataluña, núm. 2, abril-junio, 1981, pp. 91-104.

BERMEJO VERA, José, "El principio de reserva legal en las Comunidades Autónomas", en la obra col. La Constitución española y las fuentes del Derecho, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, I, pp. 363-382.

BITTER, J.W., "El Estado compuesto y la conclusión de tratados internacionales", Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, núm. 4, monográfico, 1981, pp. 159-200.

BLASCO, Avelino, "Normas básicas estatales y leyes de desarrollo de las Comunidades Autónomas. Jurisprudencia constitucional", R.E.D.A., núm. 33, abril-junio, 1982, pp. 301-315.

BLASCO, Avelino, "Sobre el concepto de competencias

exclusivas", R.E.D.A., núm. 29, abril-junio, 1981, pp. 307-317.

BORRAJO, Efrén, "Distribución de las competencias entre el poder central y los poderes territoriales en materia de sanidad y seguridad social", RDPub, núm. 80-81, julio-diciembre, 1980, pp. 453-487.

CARRO FERNANDEZ-VALMAYOR, José Luis, "Contenido y alcance de la competencia del Estado definida en el artículo 149.1.1º de la Constitución", R.E.D.C., núm. 1, 1981, pp. 133-158.

CASAS BAAMONDE, María Emilia, "Sistema de fuentes jurídico laborales y Comunidades Autónomas", Revista Española de Derecho del Trabajo, núm. 1, abril-junio, 1980, pp. 15-49.

CASTRO SOMOZA, José Luis, "Las leyes de las Comunidades Autónomas en las Constituciones españolas de 1931 y 1978", en la obra col. La Constitución española y las fuentes del Derecho, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, I, pp. 463-491.

COLOMER VIADEL, Antonio; MARTINEZ SOSPEDRA, Manuel, "Competencias regionales y su distribución en el marco constitucional", en el vol. col. Estudios sobre el proyecto de Constitución, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978, pp. 537-570.

COSCULLUELA MONTANER, Luis, "En torno a las transferencias de funciones a las Comunidades Autónomas", R.E.D.A., núm. 18, julio-septiembre, 1978, pp. 367-380.

COSCULLUELA, Luis, "La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas", R.A.P., núm. 89, mayo-agosto, 1979, pp. 7-59. También en la obra col. La Constitución española y las fuentes del Derecho, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, I, pp. 535-590.

COSCULLUELA, Luis; MUÑOZ MACHADO, Santiago, "Las Comunidades Autónomas (potestades legislativas, competencias e ins-

tituciones administrativas", en Actas del VII Congreso Italo-español de profesores de Derecho Administrativo, Lanzarote, 1979.

CHICO ORTIZ, José María, "Competencias y atribuciones en materia de propiedad intelectual", en la obra col. El Tribunal Constitucional, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981, I, pp. 671-694, espec. pp. 687-694.

DE LA VILLA, Luis Enrique; DESDENTADO, Aurelio, "Delimitación de competencias Estado-Comunidades Autónomas en la Constitución española de 1978 (las relaciones laborales y la Seguridad Social)", en la obra col. Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Constitución, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.

DELGADO ECHEVARRIA, Jesús, "Los derechos civiles forales en la Constitución", en RAMIREZ, Manuel, (ed), Estudios sobre la Constitución española de 1978, Pórtico, Zaragoza, 1979, pp. 321-352.

DE OTTO Y PARDO, Ignacio, "La cláusula de prevalencia del Derecho Autonómico español", en el vol. col. Jornadas de estudios sobre autonomía y federalismo, Aniversario de "El Colegio de México", Guadalajara (4 al 11 de julio de 1981), Centro de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos (CEILA), Fundación José Ortega y Gasset, Madrid, 1981.

DE OTTO Y PARDO, Ignacio, "La prevalencia del Derecho estatal sobre el Derecho regional", R.E.D.C., núm. 2, mayo-agosto, 1981, pp. 57-92.

DIEZ MORENO, Fernando, "El significado de la 'competencia legislativa' del Estado en la jurisprudencia constitucional", Actualidad Jurídica, 1981 (VIII), pp. 63-72.

DIEZ PICAZO, Luis, "Constitución y fuentes del Derecho",

en la obra col. La Constitución española y las fuentes del Derecho, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, I, pp. 653 ss, en espec. pp. 657-660.

ELIZALDE Y AYMERICH, Pedro de, "Prelación de normas civiles en el sistema de fuentes de las Comunidades Autónomas", en la obra col. La Constitución española y las fuentes del Derecho, Instituto de Estudios Fiscales, 1979, II, pp. 723-782.

EMBID IRUJO, Antonio, "Algunas reflexiones sobre el hecho regional: la ideología del sistema, los problemas de la competencia y la polémica sobre la generalización de la potestad legislativa regional", en RAMIREZ, Manuel (ed.), Estudios sobre la Constitución española de 1978, Pórtico, Zaragoza, 1979, pp. 307-319.

ENTRENA CUESTA, Rafael, "La potestad legislativa de las Comunidades Autónomas", en la obra col. La Constitución española y las fuentes del Derecho, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, I, pp. 667-681.

ESCRIBANO COLLADO, Pedro, "Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales", en PEREZ MORENO, Alfonso y otros, Las Comunidades Autónomas. Solidaridad. Estatutos, convenios, organización, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1980, pp. 253-274.

ESEVERRI, Ernesto, "Competencias legislativas en materia tributaria. Una posible causa de conflictos de competencias", en la obra col. El Tribunal Constitucional, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981, I, pp. 927-957 (Sobre la distribución de competencias en el título VIII de la Constitución).

FERNANDEZ CUEVAS, Antonio, "El sistema normativo de las Comunidades Autónomas. Referencia particular a los aspectos financieros", en la obra col. La Constitución española y las

fuentes del Derecho, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, II, pp. 805 ss (en espec. pp. 807-814: potestad legislativa de las CCAA; clases de supremacía estatal).

FERNANDEZ, Tomás-Ramón, "El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas", R.E.V.L., núm. 201, enero-marzo, 1979, pp. 9-36.

FERNANDEZ, Tomás-Ramón, "Autonomía y sistema de fuentes", en la obra col. La Constitución española y las fuentes del Derecho, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, I. pp. 823-886. También en GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo; FERNANDEZ, Tomás Ramón, Curso de Derecho Administrativo, Civitas, Madrid, I, pp. 249-299.

FERNANDEZ, Tomás-Ramón, "El problema de los límites de la potestad legislativa regional", D.A., núm. 182, abril-junio, 1979, pp. 11-26.

FERNANDEZ, Tomás-Ramón, Las leyes orgánicas y el bloque de la constitucionalidad, Cuadernos Civitas, Madrid, 1981.

FERNANDEZ NAVARRETE, Donato, "La doble descentralización del Estado español y el principio de unidad de mercado", Información Comercial Española, núm. 571, marzo, 1981, pp. 121-132.

FERRANDO BADIA, Juan, "La potestad legislativa de las Comunidades Autónomas", R.E.R., núm. 7, enero-junio, 1981, pp. 133-178.

FERRERO, Afrodísio, "El poder legislativo de los parlamentos regionales", Certamen, núm. 447, febrero, 1980, pp. 99-101.

FONCILLAS, Santiago, "El Estado de las autonomías y

la unidad del sistema económico", Cuenta y razón, invierno, 1981, núm. 1.

FUERTES SUAREZ, José Luis, "Las transferencias de competencias a las Comunidades Autónomas", Revista de Derecho Político, U.N.E.D., núm. 10, 1981, pp. 145-159.

GARCIA ALVAREZ, Antonio, "La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías", Estudios Territoriales, núm. 1, enero-marzo, 1981, pp. 13-52.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, "La primacía normativa del título VIII de la Constitución. Introducción al estudio del artículo 149 de la Constitución", R.E.D.A., núm. 33, 1982, pp. 277 y siguientes.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, La ejecución autonómica de la legislación del Estado, Civitas, Madrid, 1983.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, "La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico", R.E.D.C., núm. 5, 1982, pp. 63-93. Y en Homenaje a J.A. GARCIA TREVIJANO FOS, Colegio Universitario de Estudios Financieros, I.E.A.L., Madrid, 1983, pp. 249-278.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, "El techo de las autonomías territoriales: un problema básico", EL PAIS, 7 y 8 de marzo de 1979.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, "Reserva de competencias de las Comunidades Autónomas en política económica", EL PAIS, 15 de julio de 1979.

GARCIA JAVALOYS, Joaquín, "Las autonomías regionales y la política económica", D.A., núm. 181, enero-marzo, 1979, pp. 299-395.

GARCIA VICENTE, Ricardo, La constitution d'Espagne et le droit communautaire, Centre Europeén Universitaire de Nancy, Departement de Sciences Juridiques et Politiques, Année Universitaire 1980-1981, espec. pp. 46 a 67 (Sobre las competencias del Estado y de las CCAA, incluyendo una lista en forma de cuadro sinóptico).

GARRIDO FALLA, Fernando, "El desarrollo legislativo de las normas básicas y leyes marco estatales por las Comunidades Autónomas", R.A.P., núm. 94, enero-abril, 1981, pp. 13-32. También en el vol. col. Administración y Constitución. Estudios en Homenaje al Profesor Mesa Moles, Presidencia del Gobierno, Servicio de Publicaciones, Madrid, 1982.

GARRIDO FALLA, Fernando, "La pluralidad de fuentes legislativas en el Estado de las Autonomías. Problemas posibles y soluciones", en Homenaje a J.A. GARCIA TREVIJANO FOS, Colegio Universitario de Estudios Financieros, I.E.A.L., Madrid, 1983, pp. 279-295.

GARRORENA MORALES, Angel, El lugar de la ley en la Constitución española, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980 (espec. pp. 116-118: identidad de la ley regional).

GERPE, Manuel, "Criterio para un reparto de competencias entre el Estado y las regiones", en TRUJILLO, Gumersindo (coord.), Federalismo y regionalismo, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979, pp. 467-483.

GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, José María; MARIN RIANO, Fernando, "Las transferencias de facultades a las Comunidades Autónomas por vía de ley: su tramitación parlamentaria", Revista de Derecho Político, núm. 9, primavera, 1981, pp. 175-184.

GONZALEZ CASANOVA, José Antonio, "Plurilinguismo y derecho a la educación en las Comunidades Autónomas en el marco

de la Constitución española", en el vol. col. Jornadas de estudios sobre la autonomía y federalismo, Aniversario de "El Colegio de México", Guadalajara (4 al 11 de julio de 1981), Centro de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos (CEILA), Fundación José Ortega y Gasset, Madrid, 1981.

GONZALEZ NAVARRO, Francisco, "Potestad legislativa del Estado y potestad reglamentaria autónoma de las nacionalidades y regiones", en la obra col. La Constitución española y las fuentes del Derecho, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, II, pp. 1021-1157.

GONZALEZ NAVARRO, Francisco, "Autonomías y Ley del Suelo", en GONZALEZ NAVARRO, Francisco, Bibliografía sobre Derecho urbanístico con un estudio complementario sobre Autonomías y Ley del Suelo, Montecorvo, Madrid, 1981, pp. 173-254.

GUAITA, Aurelio, "Competencia de las regiones en materia urbanística", Revista de Derecho Urbanístico, núm. 69, 1980, pp. 11-26.

HORTALA ARAU, Juan, "El Estatuto de Cataluña de 1979: ámbito competencial", en la obra col. La España de las autonomías, Espasa Calpe, Madrid, 1981, pp. 409-480.

LABRADOR, Carmen; LOBO, Juan M., "Problemas de la regionalización de la enseñanza superior en el Estado español", Cuadernos de Relaciones Sociales, núm. 16/1, enero, 1980.

LASARTE, Carlos, "Autonomías y Derecho privado en la Constitución española de 1978", Cuadernos Civitas, Madrid. También en R.E.R., vol. extr. 2, 1980, pp. 165-202.

LASARTE, Javier, "Potestad legislativa y poder tributario de las Comunidades Autónomas", Revista Española de Derecho Financiero, núm. 22, abril-junio, 1979, pp. 213-224. También en la obra col. La Constitución española y las fuentes del Derecho, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, II, pp. 1253-1273.

LASARTE, Javier, "El principio de legalidad tributaria en el proyecto de Constitución", Revista Española de Derecho Financiero, núm. 2, 1978 (Sobre la potestad legislativa de las CCAA).

LEGAZ LACAMBRA, Luis, Prólogo de STARCK, Christian, El concepto de ley en la Constitución alemana, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979.

LOPEZ RODO, Laureano, "El orden de competencias establecido en la constitución, origen de los conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas", en la obra col. El Tribunal Constitucional, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981, II, pp. 1457-1481.

LOPEZ GUERRA, Luis, "La distribución de competencias entre el Estado y Comunidades Autónomas en materia de educación", R.E.D.C., núm. 7, enero-abril, 1983.

MAIZ SUAREZ, Ramón, "O poder legislativo autonómico ordinario", en el vol. col. Autonomía, hacienda y régimen local en Galicia, Universidad de Santiago de Compostela, 1981, pp. 61-87.

MANGAS MARTIN, Araceli, "Cuestiones de Derecho Internacional público en la Constitución española de 1978", Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, núm. 61, 1981, pp. 143 y siguientes (Sobre las competencias internacionales de las CCAA).

MARTIN MATEO, Ramón, "La autonomía local y el sistema normativo", R.A.P., núm. 94, enero-abril, 1981.

MARTIN MATEO, Ramón, "La ordenación del territorio y el nuevo marco institucional", R.E.V.L., núm. 206, abril-junio,

1980, pp. 209-220.

MARTIN QUERALT, Juan, "Potestades normativas de las Comunidades Autónomas en materia tributaria", en la obra col. La Constitución española y las fuentes del Derecho, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, II, pp. 1307-1335.

MENDOZA OLIVAN, Victor, "Tipología de las leyes en la Constitución", en la obra col. La Constitución española y las fuentes del Derecho, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, I, pp. 79 y siguientes, en especial, pp. 104-108, (Sobre el artículo 150 de la Constitución).

MILLAN MASSANA, Antoni, "Los derechos lingüísticos en la enseñanza de acuerdo con la Constitución", R.E.D.C., núm. 7, enero-abril, 1983.

MUÑOZ MACHADO, Santiago, "La distribución de competencias entre el Estado de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales en materia de medio ambiente", D.A., núm. 190, extr., abril-junio, 1981, pp. 351-382.

MUÑOZ MACHADO, Santiago, "La jurisprudencia del TC sobre las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas", R.E.D.A., núm. 30, 1981, pp. 551-562. También en la segunda edición de su libro Las Potestades legislativas de las Comunidades Autónomas, Cuadernos Civitas, Madrid, 1981.

MUÑOZ MACHADO, Santiago, "Las competencias en materia económica de Estado y de las Comunidades Autónomas", en GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, (dir.), La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1980, pp. 309-387.

MUÑOZ MACHADO, Santiago, Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas, Cuadernos Civitas, Madrid, 2ª edición, 1981 (La 1ª edición es de 1979).

MUÑOZ MACHADO, Santiago, "La interpretación estatutaria del sistema constitucional de distribución de competencias", Revista del Departamento de Derecho Político, U.N.E.D., núm. 5, invierno, 1979-1980, pp. 61-76.

NIETO, Alejandro, "Autonomía política y autonomía universitaria", Revista del Departamento de Derecho Político, U.N.E.D., núm. 5, invierno, 1979-1980, pp. 77-90.

PAREJO ALFONSO, Luciano, La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.

PECES-BARBA MARTINEZ, Gregorio, "Las competencias de las Comunidades Autónomas", EL PAIS, 24 de enero de 1980, p. 16; y 25 de enero de 1980, p. 16.

PEREIRA MENAUT, Antonio Carlos, "¿Cuál es en la práctica la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas?", La Ley, núm. 312, 15 de diciembre de 1981, pp. 1-4.

RAMALLO, Juan, "Incidencia de la Constitución española de 1978 en materia de fuentes normativas de las Comunidades Autónomas", en el vol. col. La Hacienda Pública en la Constitución española, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, pp. 51-124.

REMIRO BROTONS, Antonio, "La actividad exterior del Estado y de las Comunidades Autónomas", en RAMIREZ, Manuel (ed.), Estudios sobre la Constitución española de 1978, Pórtico, Zaragoza, 1979, pp. 353-377.

RODRIGUEZ AGUILERA, Cesáreo, "El futuro de los derechos

forales o especiales", Revista Jurídica de Cataluña, núm. 2, abril-junio, 1979, pp. 231-236.

RODRIGUEZ OLIVER, José María, "Los ámbitos exentos del control del Tribunal Constitucional", en la obra col. El Tribunal Constitucional, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981, III, pp. 2269, especialmente, pp. 2309-2314 (leyes armonizadoras previstas en el art. 150.3).

RUILOBA SANTANA, Eloy, "Las competencias económicas del Estado y de las Comunidades Autónomas ante el futuro ingreso de España en el Mercado Común Europeo", en GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo (dir.), La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1980, pp. 391-482.

QUADRA SALCEDO, Tomás, "La ley en la Constitución: leyes orgánicas", R.E.D.A., núm. 24, enero-marzo, 1980, pp. 37-73 (Sobre las leyes orgánicas de transferencias previstas en el art. 150.2 de la Constitución y las de aprobación de los Estatutos de Autonomía).

RAFOLS, Joan; ROMERO, Rafael, "¿Hacia una política autonómica de vivienda?", Información Comercial Española, núm. 548, abril, 1979, pp. 61-71.

RECODER DE CASSO, Emilio, "La legislación delegada", en la obra col. La Constitución española y las fuentes del Derecho, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, III, pp. 1671 y siguientes (espec. pp. 1671 y siguientes: artículo 150.1 de la Constitución).

RINCON OLIVARES, J., "La Constitución y la legislación financiera territorial", en el vol. col. Hacienda y Constitución, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979.

SALAS HERNANDEZ, Javier, "La interpretación del artículo 149.3 de la Constitución", en el vol. col. El Estado y el sector público en España, Fundación Hogar del Empleado, Madrid, 1980, pp. 45-47.

SALAS HERNANDEZ, Javier, Los Decretos-Leyes en la Constitución española de 1978, Cuadernos Civitas, Madrid, 1979 (en espec. pp. 133-139; posibilidad de dictar las CCAA Decretos-leyes). También en la obra col. La Constitución española y las fuentes del Derecho, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, III, espec. pp. 1883-1886.

SALAS HERNANDEZ, Javier, "Los poderes normativos de la Generalitat de Catalunya", R.E.V.I., núm. 205, enero-marzo, 1980.

SANCHEZ AGESTA, Luis, Comentario al artículo 2º de la Constitución, en ALZAGA, Oscar (dir.), Comentarios a la Constitución española, EDERSA, Madrid, en preparación (texto mecanografiado).

SANCHEZ AGESTA, Luis, "El régimen autonómico como régimen de cooperación", YA, 21 de diciembre, 1979, p. 7 (Sobre la naturaleza de las competencias referidas al art. 149).

SANCHEZ AGESTA, Luis, "La jerarquía normativa en la Constitución de 1978", en la obra col. La Constitución española y las fuentes del Derecho, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, III, pp. 1899 y Derecho, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, III, pp. 1899 y siguientes (leyes-marco, leyes de transferencia y de armonización, Reglamentos de las CCAA).

SANTOLAYA MACHETTI, Pablo; GARCIA ROCA, Javier, "Significado y alcance de la cláusula residual del artículo 149.3 de la Constitución española", Revista de Política Comparada, núm. 7, 1981-82, pp. 167-179.

SERNA MASIA, José, "La potestad legislativa en la Constitución

española", en la obra col. La Constitución española y las fuentes del Derecho, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, III, pp. 1943 y siguientes (en espec. pp. 1948 y siguientes: potestad legislativa de las CCAA).

SERRANO TRIANA, Adolfo, "Problemas de la legislación compartida, la ley y el reglamento de las Comunidades Autónomas", R.E.D.A., núm. 24, enero-marzo, 1980, pp. 97-112.

TOMAS VILLARROYA, Joaquín, "Las fuentes del Derecho en las Comunidades Autónomas", en la obra col. La Constitución española y las fuentes del Derecho, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, I, pp. 137-178.

TOLIVAR ALAS, Leopoldo, El control del Estado sobre las Comunidades Autónomas, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981 (espec. sobre el art. 150 de la Constitución).

TORNOS MAS, Joaquín, "El proceso de distribución de las competencias económicas y la necesaria unidad de la política económica", en el vol. col. El Estado y el sector público de España, Fundación Hogar del Empleado, Madrid, 1980, pp. 51-58. También en D.A., núm. 189, enero-marzo, 1981, pp. 295-306; y en R.E.D.A., núm. 29, abril-junio, 1981, pp. 319-328.

TORNOS MAS, Joaquín, "La intervención de las Comunidades Autónomas en la economía", R.E.D.A., núm. 21, 1979, abril-junio, pp. 221-239.

TORNOS MAS, Joaquín, "Las competencias de la Generalitat en el Estatuto de Cataluña", R.E.V.I., núm. 205, enero-marzo, 1980.

TORRES BERNIER, Enrique, "Relaciones entre política económica estatal y regional", R.E.R., vol. extr. 2, 1980, pp. 371- 385

VILLAR PALASI, José Luis, "El principio de la jerarquía de las normas según la nueva Constitución", en la obra col. La Constitución española y las fuentes del Derecho, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, III, pp. 2093 y siguientes.

VALLES FERRER, J.; GUTIERREZ FERNANDEZ, A., "Las transferencias de competencias del Estado a la Junta de Andalucía. Análisis comparativo con las recibidas en Cataluña y País Vasco", R.E.R., vol. extr. 2, 1980, pp. 241-258.

VILLAR EZCURRA, José Luis, "La eficacia territorial de las normas según la nueva Constitución", en la obra col. La Constitución española y las fuentes del Derecho, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, III, pp. 2093 y siguientes.

VIVER PI-SUNYER, C., "El procediment legislatiu en l'ornament jurídic català", Revista Jurídica de Catalunya, núm. 4, octubre-diciembre, 1981, pp. 85-139.

E) ORGANIZACION INSTITUCIONAL DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS.

AGUIAR, Luis, "Gobiernos y Parlamentos autonómicos; una aproximación a la organización institucional de las Comunidades Autónomas", Revista de Estudios Sociales, núm. 23-24, 1979-1980, pp. 77-100.

AGUILO LUCIA, Luis, "Los Estatutos de Autonomía y el control parlamentario", en RAMIREZ, Manuel (ed.), El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas, Labor, Barcelona, 1978, pp. 316-326.

ALVAREZ CONDE, Enrique, "Algunas consideraciones sobre los órganos de las Comunidades Autónomas", RDPub, núm. 79, abril-junio, 1980, pp. 223-243.

ALVAREZ CONDE, Enrique, "Algunas consideraciones sobre el Gobierno y la Administración de las Comunidades Autónomas", en

el vol. col. El Estado de las autonomías: poder autonómico-poder central, C.I.T.E.P., Madrid, 1981, VI, PP. 45 y siguientes.

ALVAREZ GENDIN, Sabino, "Las instituciones de las regiones autónomas", Ponencia presentada al VII Congreso hispano-italiano de profesores de Derecho Administrativo, Lanzarote, febrero, 1979 (ej. mecanografiado).

ALMAGRO NOSETE, José, "La Justicia en los Estatutos de Autonomía", Revista del Departamento de Derecho Político, U.N.E.D., núm. 5, invierno, 1979-1980, pp. 21-35.

ALMAGRO NOSETE, José, "Los Tribunales Superiores de Justicia", Boletín de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, núm. 6-7, abril, 1981, pp. 55-59.

CLAVERO AREVALO, Manuel, "La estructura interna de Andalucía", en el vol. col. Administración y Constitución. Estudios en Homenaje al Profesor Mesa Moles, Servicio Central de Publicaciones, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1982.

GIL-ROBLES, Alvaro, "El Defensor del Pueblo e instituciones similares de ámbito territorial reducido", Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, núm. 4, monográfico, 1981, pp. 27-51.

GRANADOS CABEZAS, V.; RUI MARTINS, M., "Problema de la autonomía regional: por una visión político-organizativa", R.E.R., núm. 8, julio-diciembre, 1981, pp. 37 ss.

MARTINEZ VARES, Santiago, "El poder judicial en las Comunidades Autónomas", R.E.R., vol. extr. 2, 1980, pp. 143-164.

MARTINEZ DE LA PEÑA, Diego, "La responsabilidad polí-

tica en la región: el control del Gobierno por las Asambleas", en RAMIREZ, Manuel (ed), El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas, Labor, Barcelona, 1978.

MOLAS, I.; GERPE, M.; BOTELLA, J.; MARGET, J.; PITARCH, I. E.; El Parlamento de Cataluña, Arrel, Barcelona, 1981.

PEREZ GORDO, Alfonso, El Tribunal Superior de Justicia de las Comunidades Autónomas, Bosch, Barcelona, 1982.

PUNSET, Ramón, "Forma de gobierno del Estado y forma de gobierno regional. Apuntes para un estudio", Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, núm. 4, monográfico, 1981, pp. 79-94.

TERRON MONTERO, J., "El subsistema de gobierno de la Junta de Andalucía", R.E.R., núm. 8, julio-diciembre, 1981, pp. 85 y siguientes.

VIVER PI-SUNYER, C., "La figura jurídica del President de la Generalitat a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya", Revista Jurídica de Cataluña, núm. 1, 1980, pp. 133 y siguientes.

VIVER PI-SUNYER, C., "Naturaleza jurídica, organització i funcionament del Parlament de Catalunya", Administració Pública, núm. 4, juny-juliol, 1981, pp. 7-152.

VIVER PI-SUNYER, C., "El procediment legislatiu en l'ordenament jurídic català", Revista Jurídica de Cataluña, núm. 4, octubre-diciembre, 1981, pp. 85-139.

F) ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS.

ALVAREZ CONDE, Enrique, "Algunas consideraciones sobre el gobierno y la administración de las Comunidades Autónomas", en

el vol. col. El Estado de las autonomías: poder autonómico-poder central, C.I.T.E.P., Madrid, 1981, cap. VI, pp. 45-67.

ARGULLOL MURGADAS, Enrique, "Organización administrativa de las Comunidades Autónomas", D.A., núm. 182, abril-junio, 1979, pp. 27-76.

CASTELLS ARTECHE, José Manuel, "Funcionariado y Administración autonómica", D.A., núm. 189, 1981, enero-marzo, pp. 337-352.

CASTELLS ARTECHE, José Manuel, La Euskadi autónoma y los funcionarios públicos, San Sebastián, 1980.

CASTELLS ARTECHE, José Manuel, "Notas sobre las transferencias de funcionarios de la Administración Central", R.E.D.A., núm. 28, enero-marzo, 1981, pp. 19-39.

CLAVERO AREVALO, Manuel, "La estructura interna de Andalucía", en el vol. col. Administración y Constitución. Estudios en Homenaje al Profesor Mesa Moles, Servicio Central de Publicaciones, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1982.

FUENTES SUAREZ, José Luis, Función pública, reforma administrativa y Estado Autonómico, Cuadernos Civitas, Madrid, 1980.

GIL-ROBLES, Alvaro, "El Defensor del Pueblo e instituciones similares de ámbito territorial reducido", Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, núm. 4, monográfico, 1981, pp. 27-51.

JIMENEZ ABAD, Manuel, "La Función Pública española en el marco de los Estatutos de autonomía y la L.O.A.P.A.", D.A., núm. 196, octubre-diciembre, 1982, pp. 107-140.

JIMENEZ ABAD, Manuel, "La organización de la Función Pública en las Comunidades Autónomas. Problemas iniciales planteados", en el vol. col. El Estado de las autonomías: poder autonómico-poder central, C.I.T.E.P., Madrid, 1981, cap. VI, pp. 19-43.

JIMENEZ ABAD, Manuel, "Las transferencias de funcionarios a las Comunidades Autónomas", R.E.D.A., núm. 28, enero-marzo, 1981, pp. 101-138.

LLISET Y BORRELL, Francesco, "Organización territorial de la Generalidad", en el vol. col. El Estado de las autonomías: poder autonómico-poder central, C.I.T.E.P., Madrid, 1981, cap. VI, pp. 1 y siguientes.

MARTIN MATEO, Ramón, "Administración autonómica de Euzkadi", R.A.D., núm. 91, enero-abril, 1980, pp. 75-106.

MARTINEZ BLANCO, Antonio, "El personal contratado en régimen administrativo de las Comunidades Autónomas", D.A., núm. 194, abril-junio, pp. 5-87.

MUÑOZ MACHADO, Santiago, "Autonomías regionales: el problema de la burocracia", EL PAIS, 31 de marzo, y 2 de abril de 1978.

MUÑOZ MACHADO, Santiago, "Constitución, Estado de las Autonomías y reforma de las administraciones públicas", en el vol. col. El Estado y el sector público en España, Fundación Hogar del Empleado, Madrid, 1980, pp. 36-44.

MUÑOZ MACHADO, Sabtiago, "Sobre la burocracia de las Comunidades Autónomas", D.A., núm. 182, abril-junio, 1979, pp. 97-114.

PARADA VAZQUEZ, José Ramón, "Constitución, burocracia y Comunidades Autónomas", D.A., núm. 182, abril-junio, 1979, pp.

67-96.

PEREZ MORENO, Alfonso, "La organización administrativa de Andalucía", R.E.R., núm. II, extr., 1980, pp. 259-277.

SOSA WAGNER, Francisco; BOCANEGRA SIERRA, Raul, "La organización financiera de las Comunidades Autónomas", R.E.D.A., núm. 28, enero-marzo, 1981, pp. 5-17.

VILA MIRANDA, María del Carmen, "La función pública como institución básica", Actas del VII Congreso hispano-italiano de profesores de Derecho Administrativo, Lanzarote, 1979, (texto mecanografiado).

VILASECA MARCET, Josep M., "Consideraciones sobre el traspás de serveis", Administració Pública, núm. 3, abril, 1980, pp. 9-27.

G) RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

En este epígrafe se incluye tanto las formas de control por el Estado de la actuación de las Comunidades Autónomas como las de actuación estatal en relación con las propias Comunidades, así como la participación de éstas en los órganos del Estado, y las fórmulas de coordinación de las respectivas actuaciones.

AGUILO LUCIA, Luis, "La presencia de las nacionalidades y regiones en el Tribunal Constitucional", en la obra col. El Tribunal Constitucional, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981, I, pp. 349-367.

AJA, Eliseo; ARBOS, Xavier, "El Senado, Cámara posible de las autonomías", R.E.P., núm. 17, septiembre-octubre, 1980, pp. 27-66.

ALMAGRO NOSETE, José, Justicia Constitucional (Comentarios a la L.O.T.C.), Madrid, 1980.

ALVAREZ RICO, Manuel, "El principio de coordinación en el Estado de las autonomías", D.A., núm. 196, octubre-diciembre, 1982, pp. 5-48.

ALVAREZ CONDE, Enrique, "El Tribunal Constitucional y los conflictos entre las Comunidades Autónomas", en la obra col. El Tribunal Constitucional, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981, I, pp. 461-485. También en Revista de Política Comparada, núm. 3, invierno, 1980-1981, pp. 123-136.

ANGULO RODRIGUEZ, Edmundo, "El control de constitucionalidad y la legislación delegada", en la obra col. El Tribunal Constitucional, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981, I, pp. 487-554.

AZAOLA, J. M., "Las Cortes y las autonomías regionales", EL PAIS, 20 de julio de 1977.

BASSOLS COMA, Martín, "Las relaciones entre la Administración periférica del Estado y las Comunidades Autónomas en la Constitución", R.A.P., núm. 89, mayo-agosto, 1979, pp. 61-78.

BENET, José, "Cauces para la solución de los conflictos competenciales", D.A., núm. 182, abril-junio, 1979, pp. 195-220.

BERMEJO VERA, José, "Cauces para la solución de los conflictos competenciales", D.A., núm. 182, abril-junio, 1979, pp. 195-220.

CALVO GONZALEZ, María Antonieta, "El Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas", Revista del Departamento de Derecho Político, U.N.E.D., núm. 5, invierno, 1979-1980, pp. 121-127.

CAMARA DEL PORTILLO, Diego, "La figura del delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas", R.E.V.L., núm. 210, abril-junio, 1981, pp. 247-264.

CARRETERO PEREZ, A., "El Tribunal Constitucional, El Tribunal Supremo y los Tribunales Superiores de las Comunidades Autónomas", en la obra col. El Tribunal Constitucional, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981, I, pp. 603-627.

ALVAREZ CONDE, Enrique, "Algunas consideraciones sobre los órganos de las Comunidades Autónomas", RDPub, núm. 79, abril-junio, 1980, pp. 223-243 (Control de los órganos de las CCAA).

COLOMER VIADEL, Antonio; MARTINEZ SOSPEDRA, Manuel, "El control de las regiones autónomas", en el vol. col. Estudios sobre el proyecto de Constitución, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978, pp. 685 y siguientes.

DE MIGUEL GARCIA, Pedro, "La acción territorial y los desequilibrios regionales", D.A., núm. 196, octubre-diciembre, 1982, pp. 5-48.

DIAZ DE LIAÑO, Fernando; VALLES COPEIRO DEL VILLAR, Antonio, "Notas para un estatuto del delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas", D.A., núm. 187, 1980, pp. 45-94.

DIEZ MORENO, Fernando, "El control constitucional de la potestad normativa de las Comunidades Autónomas", en la obra col. El Tribunal Constitucional, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981, I, pp. 695-732.

ELIZALDE, José, "El Senado como Cámara de representación territorial en el Estado autonómico: Una perspectiva comparada", Revista de Política Comparada, núm. 6, 1981, pp. 195-214.

ELIZALDE, José, "Observaciones sobre el papel del Tribunal Constitucional en la delimitación de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas", en Revista de Derecho Político, núm. 16, U.N.E.D., invierno, 1982-1983, pp. 143-166.

ESEVERRI, Ernesto, "Competencias legislativas en materia tributaria. Una posible causa de conflictos de competencias", en la obra col. El Tribunal Constitucional, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981, I, pp. 927-957.

FERNANDEZ RODRIGUEZ, Tomás Ramón, "Los conflictos competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Sus reglas de fondo", en la obra col. El Tribunal Constitucional, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981, II, pp. 1093-1109.

FERNANDEZ, Tomás Ramón, "Reflexiones en torno al artículo 161.2 de la Constitución", Boletín Informativo del Departamento de Derecho Político, U.N.E.D., núm.3, 1979.

FERNANDEZ, Tomás Ramón, "El Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas", Boletín de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, núm. 6-7, abril, 1981, pp. 33-37.

FERRANDO BADIA, Juan, "El Senado en el Proyecto de Constitución", YA, 12 de septiembre de 1978.

FERRERO, Afrodisio, "Los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas", Certamen, núm. 452, julio, 1980.

GOMEZ DE LAS ROCES, Hipólito, "El Tribunal Constitucional y las Comunidades Autónomas", en la obra col. El Tribunal Constitucional, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981, I, pp. 297-346.

GONZALEZ DELEITO, Nicolás, Tribunales Constitucionales. Organización y funcionamiento, Tecnos, Madrid, 1980.

GONZALEZ PEREZ, Jesús, Derecho Procesal Constitucional, Civitas, Madrid, 1980.

GONZALEZ HERNANDO, Aquilino, El Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas, Secretaría General Técnica, Ministerio del Interior, Col. Panorama 80, Madrid, 1980.

GUAITA MARTORELL, Aurelio, "Dualidad de estatutos autonómicos en la Constitución española", en la obra col. La Constitución española y las fuentes del Derecho, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, II, espec. pp. 1209-1213 (Control y conflictos).

LINDE PANIAGUA, Enrique, "Competencia o jerarquía en la posición de las Leyes Orgánicas en el ordenamiento jurídico. A propósito del art. 28 de la L.O.T.C., R.A.P., núm. 91, enero-abril, 1980, pp. 107-125.

LINDE PANIAGUA, Enrique, "El Delegado del Gobierno", D.A., núm. 182, abril-junio, 1979, pp. 255-286.

LINDE PANIAGUA, Enrique, La coordinación de las Administraciones Públicas en la Constitución española de 1978, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Justicia, Madrid, 1981.

LOPEZ RODO, Laureano, "El orden de competencias establecido en la Constitución, origen de los conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas", en la obra col. El Tribunal Constitucional, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981, II, pp. 1457-1481.

LUCAS VERDU, Pablo, "Política y justicia constitucionales. Consideraciones sobre la naturaleza y funciones del Tribunal Constitucional", en la obra col. El Tribunal Constitucional, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981, pp. 1483 y siguientes (en especial pp. 1544-1546: el Tribunal Constitucional y el Estado autonómico).

MARTIN QUERALT, Juan, "Fiscalidad y conflictos competenciales positivos de competencia entre Comunidades Autónomas", en

la obra col. El Tribunal Constitucional, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981, II, pp. 1641-1666.

MARTIN REBOLLO, Luis, "Incidencia de la nueva organización territorial en el recurso contencioso-administrativo (El control jurisdiccional de las Comunidades Autónomas)", D.A., núm. 182, abril-junio, 1979, pp. 489-526.

MATEU-ROS CEREZO, Rafael, "Crisis del Estado y fuentes del Derecho en la obra col. La Constitución española y las fuentes del Derecho, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, II (en especial pp. 1404-1405: sobre el art. 155).

MENDIZABAL ALLENDE, Rafael, "El control de las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas", en la obra col. La Constitución y las fuentes del Derecho, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, II, pp. 1439 y siguientes.

MILLAN MASSANA, Antoni, "Extensión de la competencia material de los órganos jurisdiccionales radicados en Cataluña en el orden contencioso-administrativo", R.E.D.A., núm. 27, octubre-diciembre, 1980, pp. 605 y siguientes.

MILLAN MASSANA, Antoni, "Jurisdicción contencioso-administrativa i autonomía política", Administració Pública, núm. 3, abril, 1980, pp. 51-72.

MOLAS, Isidre, "Els controls del òrgans de l'Estat sobre les Comunitats Autònomes", Administració Pública, núm. 3, abril, 1980, pp. 29-49.

PEREZ ROYO, Javier, "La regulación de algunos aspectos del recurso de inconstitucionalidad: su influencia sobre la naturaleza del Tribunal Constitucional en la Constitución española de 1978", en la obra col. El Tribunal Constitucional, Instituto

de Estudios Fiscales, Madrid, 1981, III, pp. 2181 y siguientes (Sobre el control de constitucionalidad previsto en el art. 161.2 de la Constitución).

RODRIGUEZ OLIVER, José María, "Los ámbitos exentos del control del Tribunal Constitucional", en la obra col El Tribunal Constitucional, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981, pp. 2269 y siguientes (Sobre el control de constitucionalidad de las facultades estatales previstas en los arts. 150.3 y 155 de la Constitución).

RODRIGUEZ OLIVER, José María, "Las competencias del Consejo de Estado y las Comunidades Autónomas", R.E.D.A., núm. 33, abril-junio, 1982, pp. 257-275.

RODRIGUEZ OLIVER, José María, "Las competencias consultivas del Consejo de Estado y las Comunidades Autónomas", en Homenaje a J. A. García-Trevijano Fos, Colegio Universitario de Estudios Financieros, I.E.A.L., Madrid, 1983, pp. 375-399.

RUBIO LLORENTE, Francisco; ARAGON REYES, Manuel, "La jurisdicción constitucional", en PREDIERI, Alberto; GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo (dir.), La Constitución española de 1978. Estudio sistemático. Civitas, Madrid.

SALAS, Javier, "Hacia una reestructuración de la Administración periférica del Estado", D.A., núm. 182, abril-junio, 1979, pp. 221-254.

SANCHEZ AGESTA, Luis, "El Tribunal Constitucional y la libertad de enseñanza", ABC, 21 de febrero de 1981, p.3.

SANCHEZ AGESTA, Luis, "El Tribunal de Cuentas y las Comunidades Autónomas", en la obra col. El Tribunal de Cuentas en España, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1982, pp. 1284-1302.

SANTIN, Enrique, "El delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas", EL PAIS, 28 de marzo de 1980, p. 19.

SERRERA CONTRERAS, P. Luis, "Las Comunidades Autónomas y las impugnaciones del artículo 161.2 de nuestra Constitución", en la obra col. El Tribunal Constitucional, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1980, III, pp. 2519-2537.

SOSA WAGNER, Francisco, "El control de las Comunidades Autónomas por el Estado en la Constitución española", D.A., núm. 182, abril-junio, 1979, pp. 149-164. También en Libro homenaje al Profesor Juan Galván Escutia, Universidad de Valencia, Valencia, 1980.

TOLIVAR ALAS, Leopoldo, El control del Estado sobre las Comunidades Autónomas, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981.

TOLIVAR ALAS, Leopoldo, "El Consejo de Estado y las Comunidades Autónomas", R.E.D.A., núm. 28, enero-marzo, 1981, pp. 63-77.

TOLIVAR ALAS, Leopoldo, "Un supuesto excepcional de control: el núm. 2 del art. 161 de la Constitución española", en la obra col. El Tribunal Constitucional, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981, III, pp. 2661-2680.

VANDELLI, Luciano, "Il rapporto Stato-regioni nella riforma costituzionale", en VERGOTTINI, Giuseppe (ed), Una Costituzione democratica per la Spagna, Franco Engeli Ed., Milán, 1978, pp. 211 y siguientes.

VANDELLI, Luciano, "Opciones estatales e instancias regionales: aspectos de las relaciones entre el Estado y las autonomías en España y en Italia", Revista de Política Comparada, núm. 4, 1981, pp. 85-97. (Sobre la composición del Senado;

colaboración de las autonomías en la actividad legislativa estatal y en la planificación).

H) RELACIONES ENTRE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS.

MENENDEZ REXACH, Angel, Los Convenios entre Comunidades Autónomas, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982.

PEREZ MORENO, Alfonso, "Los convenios interregionales". en PEREZ MORENO, Alfonso y otros, Comunidades Autónomas. Solidaridad. Estatutos, Organización, Convenios, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1980.

PEREZ MORENO, Alfonso, "Solidaridad y Convenios entre Comunidades Autónomas", D.A., núm. 181, 1979, pp. 397 y siguientes. También en PEREZ MORENO, Alfonso y otros, Comunidades Autónomas. Solidaridad. Estatutos, Organización, Convenios, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1980.

PEREZ MORENO, Alfonso, "Los convenios interregionales", en PEREZ MORENO, Alfonso y otros, Comunidades Autónomas. Solidaridad. Estatutos, Organización, Convenios, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1980.

PEREZ MORENO, Alfonso, "Solidaridad y convenios interregionales", R.E.R., vol. extr. 1, 1979, pp. 459-474.

I) RELACIONES DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS CON LAS ADMINISTRACIONES LOCALES.

ACADEMIA DE JURISPRUDENCIA I LEGISLACIO DE CATALUNYA, "La reforma de l'Administració Local de Catalunya", Revista Jurídica de Cataluña, año 77, núm. 4, octubre-diciembre, 1978, pp. 185-217.

AGUILO LUCIA, Luis, y otros, Las relaciones entre la provincia, la Comunidad Autónoma y la Región en la Constitución española, Valencia, 1981.

ARGU LLOL, Rafael, "Las autonomías locales ante la crisis del Estado central", Construcción, Arquitectura, Urbanismo, núm. 37, mayo-junio, 1976, pp. 18-23.

BASSOLS COMA, Martín, "Las relaciones entre la Administración periférica del Estado y las Comunidades Autónomas en la Constitución", R.A.P., núm. 89, mayo-agosto, 1979, pp. 61-78.

BOCANEGRA SIERRA, Raúl, "Nueva configuración de la tutela sobre las Corporaciones Locales", D.A., Núm. 182, abril-junio, 1.982, pp. 367-394.

CASTELL ARTECHE, José Miguel, "El municipio en la autonomía política", D.A., núm. 182, abril-junio, 1.979, pp. 459-488.

COLON NAVAL, Joan, "Las Diputaciones Provinciales y las Comunidades Autónomas", Información Comercial Española, núm. 571, marzo, 1.981, pp. 133-139.

EMBID IRUJO, Antonio, "Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal", R.E.D.A., núm. 30, julio-septiembre, 1.981, pp. 437-470.

FARIÑA JAMARDO, José, "La autonomía municipal y las Comunidades Autónomas", El Funcionario Municipal, núm. 242, 1.980, pp. 426-428.

GARCIA, Matías, "Papel del Municipio y la Provincia en el proceso hacia la autonomía de las nacionalidades y re-

giones", Revista de Fomento Social, núm. 7, 1.979.

GARCIA FERNANDEZ, Javier, "El concepto de autonomía municipal según el Tribunal Constitucional", Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, núm. 61, invierno, 1.981, pp. 185-221.

GOMEZ-FERRER MORAN, Rafael, "En caje constitucional de la Administración Metropolitana", D.A., núm. 182, abril-junio, 1.979, pp. 395-410.

GUAITA MARTORELL, Aurelio, "Las provincias españolas a partir de la Constitución de 1.978", R.A.P., núm. 94, enero-abril, 1.981, pp. 33-51.

HERRERO DE MIÑON, Miguel, "Areas regionales y Ley de Régimen Local", R.E.V.L., núm. 192, octubre-diciembre, 1.976.

LASALLE RIERA, Juan A., "El régimen financiero y tributario de Alava", D.A., núm. 181, enero-marzo, 1.979, pp. 621-710.

LASARTE, Javier; ESEVERRI, Ernesto, "Las Haciendas locales ante las autonomías", R.E.R., vol. extr. 2, 1.980, pp. 629-650. También en D.A. núm. 186, abril-junio, 1.980.

LLISET BORRELL, Francisco, "La función pública local en el marco de la Cataluña autónoma", D.A., núm. 176, octubre-diciembre, 1.977, pp. 69-89.

LLISET BORRELL, Francisco, "La Administración local en la Constitución y en el proyecto de Estatuto de Autonomía de Cataluña", Información Comercial Española, núm. 549, mayo, 1.979, pp. 109-112.

MARTIN MATEO, Ramón, "La garantía constitucional de las autonomías locales", en la obra col. El Tribunal Constitucional, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1.981, II, pp. 1.619-1.639. También en R.E.V.L., núm. 208, octubre-diciembre, 1.980, pp. 609-626.

MARTIN MATEO, Ramón, "Le autonomie locali", en el vol. col. La costituzione spagnola nel trentennale della costituzione italiana, Arnaldo Forni ed., Bologna, 1.978, pp. 109-115.

MARTIN MATEO, Ramón "La autonomía local y el sistema normativo español", R.A.P., núm. 94, enero-abril, 1.981, pp. 53-87.

MARTIN MATEO, Ramón, "Autonomía y régimen local pre-constitucional (Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1.981)", R.E.D.A., núm. 29, abril-junio, 1.981, pp. 369-377.

MARTIN RETORTILLO, Lorenzo, "Gli enti locali territoriali", en el vol. col. La costituzione spagnola nel trentennale della costituzione italiana, Arnaldo Forni ed., Bologna, 1.978, pp. 117-124.

MARTIN RETORTILLO, Sebastián, "En torno a la organización provincial", R.A.P., núm. 93, septiembre-diciembre, 1.980, pp. 7-27.

MARTIN RETORTILLO, Sebastián, "Las Corporaciones Locales en el anteproyecto constitucional", en el vol. col. Estudios sobre el proyecto de Constitución, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1.978, pp. 117-197. También en R.E.V.L., núm. 197, enero-marzo, 1.978, pp. 9-26; y en Administración y Constitución, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1.981, pp. 201-221.

MARTINEZ BLANCO, Antonio, "Autonomías, transferencias y administración local", La verdad, Murcia, 21 de agosto de 1.979.

MARTINEZ LOPEZ-MUNIZ, José Luis, "Provincia-Entidad local y Comunidades Autónomas uniprovinciales", R.E.V.L., núm. 209, enero-marzo, 1.981, pp. 29-90.

MARTINEZ MARIN, Antonio, Bases para un sistema autonómico comunitario del municipio de Murcia, Murcia, 1.981.

MASSAGUER MIR, Ramón, "La Función Pública Local en la nueva Constitución española", CEUMT. La Revista Municipal, núm. 43, octubre, 1.981, pp. 40-45.

MOVILLA ALVAREZ, Claudio, "La articulación autonómica del municipio", en el vol. col. Autonomía, hacienda y régimen local en Galicia, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 1.981, pp. 187-229.

MUNOZ MACHADO, Santiago, "Administración periférica: observaciones sobre su reforma", El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, vol. extr. conmemorativo del CXXV aniversario, 1.978, pp. 215-231.

ORTIZ DIAZ, José, "La Administración local en la regionalización administrativa", D.A., núm. 181, enero-marzo, 1.979, pp. 445-457; y R.E.R., vol. extr. 1, 1.979, pp. 443-457.

PAREJO, Luciano, Garantía institucional y autonomías locales, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1.981.

PERDIGO, Joan, "La autonomía de las entidades locales", Boletín del Centre d'Estudis Urbanístics, Municipals e Territorials, núm. 25-26, abril mayo, 1.980, pp. 18-22.

PEREZ FERNANDEZ, Manuel; MARTIN TOVAL, Eduart, "La con
certación autonómica y la futura ordenación del régimen local",
CEUMT. La Revista Municipal, núm. 43, octubre, 1.981, pp. 18-22.

POZO, Joaquín del, "las Haciendas municipales en un ré
gimen de autonomías o de descentralización financiera", Hacienda
Pública Española, núm. 63, 1.980, pp. 181-208.

PRATS CATALA, Joan, "La provincia ante la Constitución
y las Autonomías (I)", D.A., núm. 182, abril-junio, 1.979, pp.
411-459.

RHODES, Rodrick, "El análisis de la autonomía local",
en el vol. col. El Estado de las Autonomías: poder autonómico-
poder central, C.I.T.E.P., Madrid, 1.981, cap. I, p. 95.

ROSA, Leopoldo de la, "Los entes locales y la futura
Comunidad Autónoma de Canarias", Información Comercial Española,
núm. 549, mayo, 1.979, pp. 113-115.

ROCA ROCA, Eduardo, "Los orígenes constitucionales de
la provincia", D.A., núm. 194, abril-junio, 1.982, pp. 103 y si
guientes.

SANCHEZ BLANCO, Angel, "La comarca como factor de co-
herencia regional", R.E.V.L., núm. 202, abril-junio, 1.979, pp.
197-232; y R.A.P., núm. 90, septiembre-diciembre, 1.979, pp.
295-325.

SANCHEZ DIAZ, José Luis, "Competencia y autonomía muni
cipal", R.E.V., núm. 205, enero-marzo, 1.980, pp. 87-104.

SANCHEZ FERRIZ, Remedios; SEVILLA MERINO, Julia, "La
provincia y el Senado en la Constitución española de 1.978", en
el vol. col. Estudios sobre la Constitución española de 1.978,

Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valencia, Valencia, 1.980, pp. 425-433.

SANCHEZ MORON, "Las Comunidades Autónomas y las provincias (comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la ley de transferencia de las Diputaciones catalanas a la Generalidad)", R.E.D.A., núm. 32.

SANCHEZ MORON, Miguel, "Notas de urgencia al proyecto de Ley de Régimen Local", CEUMT. La Revista Municipal, núm. 39, junio, 1.981, pp. 13-16.

SANCHEZ MORON, Miguel, "El nuevo sistema de fuentes de régimen local", CEUMT. La Revista Municipal, núm. 43, octubre, 1.981, pp. 5-10.

SANTAMARIA, Juan Alfonso, "Notas sobre la Sentencia de las Diputaciones Provinciales", R.E.D.A., núm. 34.

SIMON TOBALINA, Juan Luis de, "El porvenir de las provincias", Certamen, núm. 541, 30 de junio de 1.980, pp. 311-312.

SOTO CARMONA, Francisco Javier, "Reflexiones breves sobre los principios básicos de la futura Ley de Gobierno y Administraciones Locales", Boletín del Centre d'Estudis Urbanístics, Municipals y Territorials, num. 25-26, abril-mayo, 1.980, pp. 41-42.

THEOTONIO CACERES, Vicente, "Autonomía y dependencia de las Corporaciones locales andaluzas", R.E.R., vol. extr. 2, 1.980, pp. 599-627.

THEOTONIO CACERES, Vicente; PORRAS NADALES, Antonio; REUS AVILA, Rafael, "La gestión democrática municipal en Andalucía como soporte de la autonomía política regional", Revista de

Fomento Social, núm. 133, enero-marzo, 1.979.

VALLINA VELARDE, Vicente de la, "Consideraciones sobre la autonomía local en el Estado autonómico", en el vol. col. Administración y Constitución. Estudios en Homenaje al profesor Mesa Moles, Servicio Central de Publicaciones, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1.982.

VEGA CAMACHO, P., "La suspensión de acuerdos por los Entes preautonómicos", Certamen, núm. 450, 31 de mayo de 1.980.

J) FINANCIACION DE LAS CCAA.

"Los sistemas de compensación interregional", Situación, año 7, núm. 9, octubre, 1.979, pp. 32-37.

"Comentarios al proyecto de ley de Financiación de las Comunidades Autónomas", Situación, año 7, núm.9, octubre, 1979, pp. 38-40.

"Conclusiones de las I Jornadas de Estudios Socio-económicos de las Comunidades Autónomas", R.E.R., núm. 5, enero-junio, 1980, pp. 329-375.

ACOSTA, R., "Las potestades de las entidades autónomas en materia financiera", R.E.R., núm. extr. 2, 1.980, pp. 301-338.

AGUIRRE DE LA HOZ, J., Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, Cuadernos de Documentación, núm. 27, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1.980.

ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA, César, "La armonización de las potestades tributarias regionales en España" D.A., núm. 189, enero-marzo, 1.981, pp. 161-184 (Sobre la L.O.F.C.A.).

ALBAÑANA GARCIA-QUINTANA, César, "La financiación de las comunidades autónomas vasca y catalana", Revista del Departamento de Derecho Político, U.N.E.D., núm. 5, 1.979-1980, pp. 37-59.

ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA, César, "La financiación de la Comunidades Autónomas", Tesón, núm. 301, 1979.

ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA, César, "Las Haciendas Regionales: condiciones y objetivos", R.E.R., núm. 4, julio-diciembre, 1.979, pp. 141-160.

ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA, César, "El control externo de las actividades económicas y financieras de las Comunidades Autónomas", Presupuesto y Gasto Público, núm. 5, 1.980, pp. 53-56.

"Autonomías desequilibradas: un país de mil caras", Cambio 16, núm. 320, 29 de enero de 1.978, p. 35.

BALLESTER ROS, Ignacion, "Notas sobre el marco socio-económico de las autonomías", R.E.V.L., núm 208, octubre-diciembre, 1.980, pp. 725-746.

BAUTISTA PEREZ, Fernando, "Criterios de competencia del Tribunal de Cuentas y las Comunidades Autónomas", Presupuesto y Gasto Público, núm. 9, 1.981.

CALLEJA XIFRE, Carles, "Reforma fiscal y Comunidades Autónomas", Revista de Economía Política, núm. 81, enero-abril, 1.979, pp. 159-165.

CASAHUGA, Antoni, "De autonomías y su financiación", Hacienda Pública Española, núm. 63, 1.980, pp. 261-269.

CASTELLS, Antoni; SICART, Ferrán, "Flujos financieros interregionales: una aproximación al caso español", Hacienda Pública Española, núm. 63, 1.980, pp. 43-96.

CAZORLA, José, "Bases para una distribución del Fondo de Compensación Interterritorial", R.E.R., vol. extr. 2, 1.980, pp. 583-598.

CAZORLA PRIETO, Luis María, "Incidencia de la nueva

Constitución en la legislación territorial tributaria", en el vol. col. Hacienda y Constitución, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1.979, pp. 739-794.

CAZORLA PRIETO, Luis María, "Los principios constitucional-financieros en el nuevo orden jurídico", en la obra col. La Constitución española y las fuentes del Derecho, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1.979, I, pp. 497 y siguientes.

COLOMER VIADEL, Antonio; MARTINEZ SOSPEDRA, Manuel, "Financiación de los entes territoriales autónomos", en el vol. col. Estudios sobre el proyecto de Constitución, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1.978, pp. 685-702.

CORONA ROMERO, E., "La atribución o imputación jurisdiccional de los tributos", en el vol. col. El Estado y el sector público en España, Fundación Hogar del Empleado, Madrid, 1.981, pp. 65-69.

DE LA PUENTE Y FERNANDEZ DE ULLIVARRI, "El crecimiento económico y su planificación en un Estado con Comunidades Autónomas", en el vol. col. El Estado de las Autonomías: poder autonómico-poder central, C.I.T.E.P., Madrid, 1.981, cap. V, p. 55.

DOMIGUEZ DEL BRIO, Francisco, "Selección de criterios de igualación fiscal en el contexto de varias autonomías", Revista de Economía Política, núm. 87, enero-abril, 1.981.

ESEVERRI, Ernesto, "La elaboración de una ley presupuestaria para las Comunidades Autónomas: necesidad y criterio", R.E.R., núm. 8, julio-diciembre, 1.981, pp. 59 y siguientes.

FERNANDEZ-CARNICERO, Claro José, "La institucionalización de las regiones en el contexto de la reforma de la Administración Tributaria Española", Revista de Economía y Hacienda Local, núm. 25, enero-abril, 1.979, pp. 9-39. También en la obra

col. La Constitución española y las fuentes del Derecho, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1.979, II.

FERNANDEZ RODRIGUEZ, F.; LOPEZ NIETO, A., "El Fondo de Compensación Interterritorial: Inquietudes sobre un proyecto de ley", R.E.R., vol. extr. 2, 1.980, pp. 549-582.

FERNANDEZ-VICTORIO Y DE LA FUENTE, Francisco, "El Tribunal de Cuentas y las Comunidades Autónomas", en el vol. col. Crónica 1.980, Tribunal de Cuentas, Madrid, 1.981, pp. 117-162.

FERREIRO LAPATZA, J.J., "La financiación de las Comunidades Autónomas", en la obra col. La España de las Autonomías, Espasa-Calpe, Madrid, 1.981, I, pp. 155-186.

GALARRAGA ALDANONDO, Xavier, "El Estatuto de Autonomía para el País Vasco y el concierto económico", en la obra col. La España de las Autonomías, Espasa-Calpe, Madrid, 1.981, I, pp. 483-509.

GARCIA AÑOVEROS, Jaime, "Discurso", en la obra col. La Constitución española y las fuentes del Derecho, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1.979, III, pp. 2.117 y siguientes (en especial, sobre la hacienda de las CCAA, pp. 2.124 y siguientes).

GARCIA JAVALOYS, Joaquín, "La eficacia del Estado de las Autonomías para lograr un desarrollo regionalista equilibrado", en el vol. col. El Estado de las autonomías: poder autonómico-poder central, C.I.T.E.P., Madrid, 1.981, cap. V, pp. 33-54.

GARCIA JAVALOYS, Joaquín, "Las autonomías regionales y la política económica", D.A., núm. 181, enero-marzo, 1.979, pp. 299-395.

GARCIA MARGALLO Y MARFIL, José Manuel, "Los ingresos de las Comunidades Autónomas", en el vol. col. El Estado de las

autonomías: poder autonómico-poder central, C.I.T.E.P., Madrid, 1981, cap. IV, pp. 75-117.

GARCIA MARGALLO Y MARFIL, José Manuel, "Participación de las Comunidades Autónomas en los Ingresos estatales", YA, 22 y 23 de noviembre de 1.979.

GASOLIBA Y BOHM, Carlos, "La financiación de las Autonomías en el marco de la Constitución", Libre Empresa, núm. 8, septiembre-octubre, 1.978, pp. 131-158.

GIMENEZ MONTERO, Antonio; LOPEZ HERNANDO, Juan José; PONS ALBENTOSA, Leopoldo, La descentralización fiscal frente a la crisis económica, Blume, Barcelona, 1.978.

GIMENO, Juan A.; RUIZ-HUERTA, Jesús, El nuevo Estado fiscal español. Reforma fiscal y financiación de las autonomías, Blume, Barcelona, 1.981.

GOROSQUIETA, Javier, "La financiación en la justicia y la solidaridad de nuestro Estado de autonomía", Razón y Fe, núm. 989, junio, 1.980, pp. 580-590.

GUIJARRO, Francisco, SANMARTIN, Jaime, "Estatutos de Autonomía y Hacienda Regional", XXIV Semana de Estudios de Derecho Financiero, Madrid, 1.976.

HERNANDEZ ARMENTEROS, J; MACHA NAVARRO; y VILLENA PEÑA, J. E., "Un Fondo de Compensación Interterritorial desvirtuado", R.E.R., núm. 8, julio-diciembre, 1.981, pp. 17 y siguientes.

HUGET, J.M.; VILLALTA, J., "El financiamet de l'autonomia en el marco de la Constitució espanyola", Revista de Administració Pública, núm. 2, diciembre, 1.978.

HUGET, J.M.; VILLALTA, J., "La financiación de las autonomías en el marco de la Constitución española", Revista de Economía y Hacienda Local, núm. 25, enero-abril, 1.979, pp. 41-69.

IGLESIAS SUAREZ, Alfredo, "El marco de la Hacienda Regional en España", Crónica Tributaria, núm. 32, 1.980, pp. 85-94.

IGLESIAS SUAREZ, Alfredo, "Reforma fiscal, Hacienda regional y Hacienda Local", en el vol. col. Autonomía, Hacienda y régimen local en Galicia, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela 1.981, pp. 345-386.

Informe de la Comisión de Expertos sobre financiación de las Comunidades Autónomas, Servicio Central de Publicaciones, Presidencia del Gobierno, Col. Informe, Madrid, 1.981.

JORNADAS (I) DE ESTUDIOS SOCIO-ECONOMICOS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS, Tomo I, "Hacienda de las Comunidades", Granada, 1.981.

JUAN Y PEÑALOSA, José Luis, "El principio de solidaridad y la regionalización de los impuestos", D.A., núm. 181, enero-marzo, 1.979, pp. 191-224.

La financiación de las Comunidades Autónomas, D.A., núm. 181, enero-marzo, 1.979 (número extraordinario).

LASARTE, Javier, "La financiación de las Comunidades Autónomas", D.A., núm. 181, enero-marzo, 1.979, pp. 411-443.

LASARTE, Javier, "La financiación de las Comunidades Autónomas", R.E.R., núm. extr. 1, 1.979, pp. 475-501.

LASARTE, Javier, "Potestad legislativa y poder tributario de las Comunidades Autónomas", Revista Española de Derecho

Financiero, núm. 22, abril-junio, 1.979, pp. 213-224. También en la obra col. La Constitución y las fuentes de Derecho, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1.979, II, pp. 1.253-1.273.

LASARTE, Javier, "Fondo de acción urgente para compensar desequilibrios regionales: crónica parlamentaria", R.E.R., núm. 4, julio-diciembre, 1.979, pp. 249-280.

LASARTE ALVAREZ, Javier; ESEVERRI MARTINEZ, Ernesto, "Las Haciendas locales ante las autonomías", D.A., núm. 187, 1.980, pp. 95-124; y R.E.R., núm. 2, 1.980, pp. 629-650.

LAZARO ARAUJO, Laureano, "Sector público, descentralización y autonomías en la Constitución española de 1.978", R.E.R. núm. 4, julio-diciembre, 1.979, pp. 17-65.

LINARES MARTIN DE ROSALES, Juan, El régimen financiero de las Comunidades Autónomas, Diputación General de Aragón, Zaragoza, 1.981.

LINAREZ MARTIN DE ROSALES, "La financiación de las Comunidades Autónomas mediante la participación en los Impuestos estatales", en el vol. col. El Estado de las autonomías: poder autonómico-poder central, C.I.T.E.P., Madrid, 1.981, cap. IV, pp. 47-74.

LINARES MARTIN DE ROSALES, Juan, "La Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas: comentario", Hacienda Pública Española, núm. 65, 1.980, pp. 119-192.

LOPEZ NIETO, Antonio; FERNANDEZ RODRIGUEZ, Fernando; "Financiación de las Comunidades Autónomas", Situación, núm. 3, 1.981, pp. 64-88.

LOPEZ RODO, Laureano, Aspectos económicos y financieros de la autonomía, Publicaciones de la Real Academia de Ciencias

Económicas y Financieras, Barcelona, 1.979.

MARTIN ACEBES, Angel, "La financiación de las Comunidades Autónomas en España", en el vol. col. Jornadas de Estudios sobre autonomía y federalismo, Aniversario de "El Colegio de México", Guadalajara, (4 al 11 de julio de 1.981), Centro de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos (CEILA), Fundación José Ortega y Gasset, Madrid, 1.981.

MARCOS SANZ, Isidoro, "Régimen presupuestario de las Comunidades Autónomas", Revista Española de Derecho Financiero, núm. 30, abril-junio, 1.980.

MARTIN QUERALT, Juan, "La institucionalización de la Hacienda en los futuros Estatutos de Autonomía", Hacienda Pública Española, núm. 59, 1.979, pp. 113-159.

MARTIN QUERALT, Juan, "Potestades normativas de las Comunidades Autónomas en materia tributaria", en la obra col. La Constitución española y las fuentes del Derecho, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1.979, II, pp. 1.307-1.335.

MARTIN QUERALT, Juan; BAIXAULI ALMARCHE, Rafael; BIRLANGA CASANOVA, Antonio; TOMAS CARPI, Juan Antonio; GARCIA AÑOVAROS, Jaime; LOZANO SERRANO, Carmelo; PEÑA VELASCO, Gaspar de la; TAMARIT GIMENO, Rafael; VELA PASTOR, Manuel; CASAS PARDO, José; AGUIRRE, Javier, La financiación de las autonomías, Conselleria de Economía y Hacienda del País Valenciano, Valencia, 1.978.

MARTINEZ GENIQUE, Alberto, "Financiación de los entes territoriales autónomos", en el vol. col. Estudios sobre el proyecto de Constitución, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1.978, pp. 619-656.

MEDEL CAMARA, Braulio, "El sistema de ingresos tributarios de las Comunidades Autónomas: el proyecto de ley orgánica

de financiación de las Comunidades Autónomas y los Estatutos de Autonomía", R.E.R., vol. extr. 2, 1.980, pp. 515-548.

MOLDES TEO, Enrique, "Autonomía financiera de las regiones y solidaridad: perspectiva constitucional", Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública, núm. 144, noviembre-diciembre, 1.979, pp. 1.511-1.540.

MOLDES TEO, Enrique, "Los fondos de compensación y las diferencias fiscales entre regiones: primeras aproximaciones", Hacienda Pública Española, núm. 57, 1.979, pp. 101-124.

MOLTO GARCIA, Tomás, "Desigualdades regionales y la financiación de la enseñanza superior en España", en el vol. col. Jornadas sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, Acadèmia de Jurisprudència i Legislació de Catalunya-Collegi d'Advocats de Barcelona-Collegi de Notaris de Catalunya-Facultat de Dret de la Universitat Autònoma de Barcelona, Càtedra "Durán i Bas" de Dret Català, Barcelona, 1.980, pp. 395-404.

MUÑOZ, Juan, "Las autonomías: el discutible problema fiscal", Transición, núm. 1, octubre, 1.978, pp. 39-43.

MUÑOZ DEL CASTILLO, José Luis, "Il finanziamento delle regioni in Spagna", Mezzogiorno d'Europa, núm. 4, octubre-diciembre, 1981, pp. 385-410.

OATES, W.E.; BRADFORD, D.F.; BREAK, G.F., "Financiación de las autonomías", Blume, Madrid, 1979.

ORTUÑO SALAZAR, A., "La autonomía financiera en el Estatuto de Autonomía de Catalunya", en el vol. col. El Estado y el sector público en España, Fundación Hogar del Empleado, Madrid, 1981, pp. 59-64.

PALAO TABOADA, Carlos, La Hacienda regional y el proyecto de Constitución, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 1978.

PEDREIRA, R., "Sistema fiscal estatal y el sistema regional: problemas y posibles soluciones", Tesón, núm. 301, 1979.

PEDROS ABELLO, Alejandro, "Principios de la Hacienda regional", en el vol. col. Estudios sobre el proyecto de Constitución, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978, pp. 571-588.

PEREZ ROYO, Fernando, "La financiación de las Comunidades Autónomas y el Fondo de Compensación Interterritorial", Nuestra Bandera, núm. 102, enero-febrero, 1980, pp. 32-38.

RECODER DE CASSO, Emilio, "Principios legales para la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos de las Comunidades Autónomas", Presupuesto y Gasto Público, núm. 9, 1981.

RINCON OLIVARES, Javier, "La Constitución y la legislación financiera territorial", en el vol. col. Hacienda y Constitución, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, pp. 697-738.

SAENZ DE BURUAGA, Gonzalo, "Las autonomías en España y la crisis del Estado nacional en Europa. Un enfoque fiscal", en el vol. col. Estudios sobre el proyecto de Constitución, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978, pp. 657-684.

SAENZ DE BURUAGA, Gonzalo, "Descentralización del gasto público y de competencias jurisdiccionales autónomas", Presupuesto y Gasto Público, núm. 3, 1979, pp. 173-194.

SAENZ DE BURUAGA, Gonzalo, "Desarrollo regional en la España de la autonomías", R.E.R., núm. 5, enero-junio, 1980, pp. 67-99.

SAENZ DE BURUAGA, Gonzalo, "Los programas regionales en el contexto autonómico español y ante la C.E.E.", en el vol. col. El Estado de las autonomías: poder autonómico-poder central, C.I.T.E.P., Madrid, 1981, cap. V, pp. 1-31.

SAEZ COLOMA, Wistano, "Crecimiento económico, distribución de la renta y Hacienda en un proceso de negociación y consolidación de territorios autónomos", en el vol. col. El Estado de las autonomías: poder autonómico-poder central, C.I.T.E.P., Madrid, 1981, cap. V, pp. 75-103.

SANCHEZ AGESTA, Luis, "El Tribunal de Cuentas y las autonomías", Crónica 80, Tribunal de Cuentas, Madrid, 1981, pp. 215-239.

SANCHEZ SERRANO, Luis, "El poder tributario de las Comunidades Autónomas", Revista Española de Derecho Financiero, núm. 29, enero-marzo, 1981.

SERRANO DE TRIANA, Adolfo, "Sobre la financiación de las Comunidades Autónomas", R.E.D.A., núm. 29, abril-junio, 1981, pp. 329-355.

SEVILLA SEGURA, José Victor; FERNANDEZ MARUGAN, Francisco Miguel, "La financiación de las autonomías en España: situación y perspectivas", R.E.R., núm. 6, julio-diciembre, 1980, pp. 111-152. También en el vol. col. El Estado de las autonomías: poder autonómico-poder central, C.I.T.E.P., Madrid, 1981, cap. IV, pp. 1-45.

SIMON ACOSTA, Eugenio, "La financiación de las regiones en función de los bienes y servicios de provisión re-

gional, D.A., núm. 181, enero-marzo, 1979, pp. 225-297.

SIMON ACOSTA, Eugenio, La autonomía financiera de las regiones, Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Cáceres, Cáceres, 1978.

SIMON ACOSTA, Eugenio, "La proyectada autonomía financiera regional", en el vol. col. Estudios sobre el proyecto de Constitución, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978, pp. 589-618.

SOSA WAGNER, Francisco; BOCANEGRA, Raúl, "Tribunal de Cuentas y autonomías territoriales", R.E.D.A., núm. 30, julio-septiembre, 1981, pp. 425-436.

SOSA WAGNER, Francisco; BOCANEGRA, Raúl, "La organización financiera de las Comunidades Autónomas", R.E.D.A., núm. 28, enero-marzo, 1981, pp. 5-17.

TEJERIZO LOPEZ, José Manuel, "La Deuda Pública de las Comunidades Autónomas", Revista Española de Derecho Financiero, núm. 23, julio-septiembre, 1979, pp. 455-476.

K) SISTEMA DEPARTIDOS Y CONSULTAS ELECTORALES EN LAS CCAA.

1. Los partidos de ámbito autonómico.

AGUILO LUCIA, Lluís, El sistema de partis polítics al País Valencià, Almudín, Valencia, 1.980.

BOTELLA, Joan; CAPO, Jordi; MARCET, Joan, "Aproximación a la sociología de los partidos políticos catalanes", R.E.P., núm. 10, julio-agosto 1.979, pp. 143-206.

CEBRIAN, Ramiro, "El sistema electoral y de partidos

en Euskadi", Papers, núm. 14, 1.980, pp. 69-97.

CASTELLET, Josep María; BONET, Lluís María, Cuáles son los partidos políticos de Catalunya, La Gaya Ciencia, Barcelona, 1.976.

COLOMER, Jaume; AGUILERA, Césareo R.; SUBIRATS, Joan; VINTRO, Joan; BORJA, Jordi; Els grups polítics en la Catalunya d'arui, Avance, Barcelona, 1.976.

CORCUERA ATIENZA, Javier; GARCIA HERRERA, Miguel Angel, "Sistema de partidos, instituciones y comunidad nacional en Euskadi", Revista de Política Comparada, núm. 2, otoño, 1.980, pp. 155-190.

DE ESTEBAN, Jorge; LOPEZ GUERRA, Luis, Los partidos políticos en la España actual, Planeta/Instituto de Estudios Económicos, Barcelona, 1.982, pp. 172-186

ERROTECA TOTORICA, Peru, "Euskadi: las fuerzas políticas y su correlación", en el vol. col. Asalto al centralismo, Avance, Barcelona, 1.976, pp. 48-51.

FABREGAT, Amadeu, Partis polítics al País Valencià, Edicions 3 i 2, Valencia, 1.977, 2 vols.

GARMENDIA, José María, "El nacionalismo de izquierdas en la Euskadi de hoy", Argumentos, núm. 5, octubre, 1.977, pp. 25-28.

GONZALEZ ENCINAR, José Juan, "El desarrollo del título VIII de la Constitución y el sistema de partidos" Revista del Departamento de Derecho Político, U.N.E.D., núm. 7, otoño, 1.980, pp. 119-132.

IBARZABAL, Eugenio, Euskadi. Diálogos en torno a las elecciones, Ed. Itxaropena, Zarauz, 1.977.

"Izquierda abertzale: un mapa complejo", Askatasuna,
núm. 9, abril. 1.980.

LOPEZ GUERRA, Luis, "El régimen de autonomías y el sistema de partidos", en el vol. col. El Estado de las autonomías: poder autonómico-poder central, C.I.T.E.P., Madrid, 1.981, cap. VII, pp. 57-74.

"Los diputados de los nuevos partidos regionales ante el tema de las autonomías (encuesta y testimonio)", Revista de Fomento Social, núm. 134, abril-junio, 1.979.

LLERA RAMO, Francisco José, "Caracterización socio-política del sistema de partidos de la Comunidad Autónoma Vasca y Navarra", R.E.P., núm. 20, marzo-abril, 1.981, pp. 61-86.

MARTINEZ CUADRADO, Miguel, "La Constitución de 1.978 en la historia del constitucionalismo español", en MARTINEZ CUADRADO, Miguel (dir.), La Constitución de 1.978 en la historia del constitucionalismo español, Mezquita, Madrid, 1.982, espec. pp 18-50 (Sistema de partidos nacionales y regionales).

MOLAS, Isidre, "Los partidos de ámbito no estatal y los sistemas de partido", en DE VEGA, Pedro (ed), Teoría y práctica de los partidos políticos, Edicusa, Madrid, 1.978, pp. 183-192.

PEREZ CALVO, Alberto, Los partidos políticos en el País Vasco, Tucur, Madrid, 1.977.

PEREZ CALVO, Alberto, "Partidos políticos y elecciones en el País Vasco, en 1.980", R.E.P., núm. 14, marzo-abril, 1.980, pp. 169-194.

PEREZ CALVO, Alberto; CORCUERA ATIENZA, Javier, "En torno al referéndum del Estatuto de Autonomía del País Vasco. Notas sobre el subsistema de partidos vascos", R.E.P., noviembre-diciembre, 1.979, pp. 179-196.

PITARCH, Ismael E.; BOTELLA, Joan; CAPO, Jordi; MARCET, Joan; Partits i parlamentaris a la Catalunya d'avui (1.977-1.979), Edicions 62, Barcelona, 1.980.

PRADA FERNANDEZ, José Luis, "El sistema de partidos políticos en Galicia. Una aproximación descriptiva", en DE VEGA, Pedro (ed.), Teoría y práctica de los partidos políticos, Edicusa, Madrid, 1.977, pp. 193-205.

RODRIGUEZ ZAPATA, Jorge, "Autonomía regional y sistema de partidos políticos: reflexiones sobre el futuro constitucional español", en DE VEGA (ed.), Teoría y práctica de los partidos po-

líticos, Edicusa, Madrid, 1.977, pp. 207-218.

SEILLER, D.L., Les partis autonomites, P.U.F., París, 1.982.

SOLE, Carlota, "Inmigración y partidos en Cataluña", R.E.P., núm. 12, noviembre-diciembre, 1.979, pp. 85-103.

TRUJILLO, Gumersindo, "Relaciones interpartidistas en un marco político descentralizado", en DE VEGAR, Pedro, Teoría y práctica de los partidos políticos, Edicusa, Madrid, 1.977, pp. 257-267.

2. Las consultas electorales en las CCAA.

ALVAREZ PALACIOS, Fernando; BARRIOS, Manuel; CASCALES, Antonio; MOZO, Antonio; ROMERO, José Domingo; SORIA MEDINA, Enrique; VELEZ NIETO, Francisco; Andalucía dijo sí, Augusto Llorca ed, Sevilla, 1.980. (Sobre el referéndum de iniciativa autonómica de 1.980).

BLAS GUERRERO, Andrés de, "El referéndum constitucional en el País Vasco", R.E.P., núm. 6, noviembre-diciembre, 1.978, pp. 205-215.

CAPO, Jordi; MOLINS, Joaquín, "Las elecciones legislativas de 1.979 en Cataluña. El comportamiento electoral en el cinturón industrial de Barcelona", en el vol. col. Parlamento y sociedad civil, Publicaciones de la Universidad de Barcelona, Barcelona, 1.980, pp. 215-225.

CASTILLO, Pilar del, "Referéndum del Estatuto de Autonomía en el País Vasco", Revista del Departamento de Derecho Político, U.N.E.D., núm. 5, invierno, 1.979-1.980, pp. 201-211.

CASTILLO, Pilar del, "Referéndum en Andalucía en aplicación del artículo 151 de la Constitución", Revista del Departamento de Derecho Político, U.N.E.D., núm. 6, primavera, 1.980, pp. 175-179.

CASTILLO, Pilar del, "Elecciones al Parlamento Vasco", Revista del Departamento de Derecho Político, U.N.E.D., núm. 6, primavera, 1.980, pp. 189-194.

CORCUERA, Javier; PEREZ CALVO, Alberto, "En torno al referéndum del Estatuto de Autonomía del País Vasco. Notas sobre el subsistema de partidos vascos", R.E.P., núm. 12, noviembre-diciembre, 1.979, pp. 179-196.

CORES TRASMONTE, Baldomero, O Libro negro de Galicia electoral, Federación de Libreros de Galicia, Santiago de Compostela, 1.978.

CHECA GODOY, Antonio, Las elecciones generales de 1.977 en Andalucía, Colección Andalucía Libre, Granada, 1.978.

CHECA GODOY, Antonio, "El referéndum andaluz del 28 de febrero de 1.980. Un análisis de sus resultados", R.E.R., núm. 5, enero-junio, 1.980, pp. 251-295.

EQUIP DE SOCIOLOGIA ELECTORAL, Resultados de les elecciones del 15 de juny de 1.977 a Catalunya, Consorci d'informació i documentació de Catalunya, Barcelona, 1.977, 5 vols.

EQUIP DE SOCIOLOGIA ELECTORAL, "Notes per a una geografia electoral de Catalunya", Perspectiva Social, núm. 10, 1.977, pp. 175-212 (Se refiere a las elecciones legislativas del 15 de junio de 1.977).

EQUIPO DE SOCIOLOGIA ELECTORAL, "El referéndum del Estatuto de Autonomía en Cataluña", R.E.P., núm. 12, noviembre-diciembre,

ciembre, 1.979, pp. 197-213.

EQUIPO DE SOCIOLOGIA ELECTORAL, "Las elecciones parlamentarias catalanas de 20 de marzo de 1.980", núm. 14, marzo-abril, 1.980, pp. 195-219.

EQUIPO DE SOCIOLOGIA ELECTORAL, "Atlas electoral de Catalunya", Estudis Electorals, núm. 3, 1.981.

ESCOLA DE FORMACION SOCIAL DE VIGO, "Reflexiones ético-política ante o referéndum do Estatuto galego de autonomía", Encrucillada, vol. 4, núm. extr. Xuño, 1.980, pp. 3-100.

FERNANDEZ PEREZ, Bernardo, "El sistema electoral en las Comunidades Autónomas", Sistemas, núm. 45, noviembre, 1.981, pp. 75-88.

GACINO, José Antonio; GARCIA, Segismundo; PEREZ VILARINO, José, Las primeras elecciones gallegas, Sagitario, La Coruña, 1.981.

GARCIA BALLESTER, Aurora, "Aproximación a la geografía electoral de Madrid", Anales del Instituto de Estudios Madrileños, tomo 16, 1.979, pp. 503-542.

GURREA, Alvaro, Euskadi ante las elecciones municipales, Eds. Vascas, San Sebastián, 1.978

HERNANDEZ BRAVO DE LAGUNA, Juan, "Autogobierno y política: sistema de partidos y comportamiento electoral en Canarias", en el vol. col. Canarias ante el cambio, Instituto de Desarrollo Regional -Universidad de La Laguna- Junata de Canarias-Banco de Bilbao-Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Santa Cruz de Tenerife, 1.981, pp. 173-196.

HERRANDO, Milagros; LUXAN, José María de, "Algunas consideraciones sobre los resultados electorales de Madrid (1.977-1.979)", I Jornadas de estudio sobre la provincia de Madrid, Diputación Provincial de Madrid, 1.979, pp. 611-617.

LINDE PANIAGUA, Enrique, "Anotaciones a los Decretos-leyes de convocatoria de los referéndum autonómicos en el País Vasco y Cataluña: vigencia de la Constitución y reserva de ley orgánica", Revista del Departamento de Derecho Político, U.N.E.D., núm. 5, invierno, 1.979-1.980, pp. 113-119. También en R.A.P., núm. 89, mayo-agosto, 1.981, pp. 411-417.

LOSADA, Juan Carlos, "La izquierda ante las elecciones al Parlamento de Catalunya", Argumentos, núm. 34, Madrid, 1.980, pp. 28-29.

MARTINEZ CUADRADO, Miguel, El sistema político español (1.975-1.979) y el comportamiento electoral regional en el sur de Europa (1.976-1.980) Instituto de Cooperación Intercontinental, Madrid, 1.980. También Ed. Civitas, Madrid, 1.980.

MARTINEZ CUADRADO, "La Constitución de 1.978 en la historia del constitucionalismo español", en MARTINEZ CUADRADO, Miguel (dir.) La Constitución de 1.978 en la historia del constitucionalismo español, Mezquita, Madrid, 1.982, espec. pp. 18-50, sobre el sistema de partidos nacionales y regionales, y el comportamiento electoral.

NUÑEZ, Luis, Euskadi Sur Electoral, Eds. Vascas, San Sebastián, 1.980.

OLLERO BUTLER, Fernando, "El referéndum para la autonomía de Cataluña", Revista del Departamento de Derecho Político, U.N.E.D., núm.5, invierno, 1.980, pp. 213-225.

OLLERO BUTLER, Fernando, "Elecciones al Parlamento catalán", Revista del Departamento de Derecho Político, U.N.E.D., núm. 6, primavera, 1.980, pp. 181-187.

ONAINDIA, Mario, "Balance de las elecciones al Parlamento vasco", Zona abierta, núm. 24, marzo-abril, 1.980, pp. 15-23.

PEREZ CALVO, Alberto, "Partidos políticos y elecciones de 1.980 en el País Vasco", R.E.P., núm. 14, marzo-abril, 1.980, pp. 169-195.

PEREZ ROYO, Javier, "El referéndum del 28 de febrero en Andalucía", Argumentos, núm. 33, abril, 1.980, pp. 46-48.

PEREZ VILLARIÑO, José, "Actitudes políticas en Galicia: un estudio de sociología electoral", Cuadernos económicos del I.C.E., núm. 1, 1.977, pp. 39-58.

PEREZ VILLARIÑO, José, "Comportamiento electoral en Galicia", Cuadernos de Realidades Sociales, núm. 18-19, enero, 1.981.

PORRAS NADALES, Antonio, "El referéndum de iniciativa autonómica del 28 de febrero en Andalucía", R.E.P., núm. 15, mayo-junio, 1.980, pp. 175-194.

Referéndum autonómico de Galicia. Diciembre 1.980. Ed. La Voz de Galicia, La Coruña, 1.981.

SANCHEZ, José, "Las elecciones de 1 de marzo de 1.979: un éxito regionalista", R.E.R., núm. 3, enero-junio, 1.979, pp. 77-118.

SANCHEZ GONZALEZ, Santiago, "Referéndum sobre el Estatuto de Autonomía de Galicia", Revista de Derecho Político, núm.

9, primavera, 1.981, pp. 219-220.

TRIAS VEJARANO, Juan, "Los resultados de las elecciones legislativas del 15 de junio de 1.977 en las Islas Baleares (un estudio por comarcas y municipios)", R.E.P., núm. 2, marzo-abril, 1.978, pp. 21-59.

TRUJILLO, Gumersindo, "El Estado y las Comunidades Autónomas ante la exigencia constitucional del voto igual", R.E.D.C., núm. 2, mayo-agosto, 1.081, pp. 9-56.

VALLES, Josep.M., "La normativa electoral en l'Estatut de 1.979", Taula de Canvi, núm. extr. 2, maig, 1.980, pp. 182-197 (Sobre el Estatuto de Cataluña).

VALLES, Josep M., "Notes sobre el comportament electoral a la Catalunya del postfranquisme", Quaderni dell'Osservatore Elettorale, núm. 6, Giugno, 1.980, pp. 75-92.

VIROS, Rosa, "Els resultats a les comarques de Catalunya", Taula de Canvi, núm. extr. 2, maig, 1.980, pp. 233-242. (Sobre el referéndum estatutario, de 1.979).

1) COMENTARIOS JURIDICOS GENERALES A LOS ESTATUTOS DE AUTONOMIA.

AYESTARAN, J. A. y otros, Euskadi y el Estatuto de Autonomía, Erein, San Sebastián, 1.979.

BONACHELA, Manuel, "El Estatuto de autonomía para Galicia: comentario sobre algunos aspectos de su tramitación en el Congreso", R.E.R., núm. 6, julio-septiembre, 1.980, pp. 263-344.

BORDEGARAI, Kepa; PASTOR, Robert, Estatuto Vasco, Eds. Vascas Argitaletxea, San Sebastián, 1.979.

CAMILLERI, Gerard; GALIAY, Claude, "Le Statut d'Autonomie de la Catalogne", Révue Française de Science Politique, núm. 5, octubre, 1.980, pp. 1.013 y siguientes.

COLOM I PASTOR, B., L'Estatut d'autonomia de les Illes Balears, Barcelona, 1.978.

CORES TRASMONTA, Baldomero, La devolución de Galicia. El Estatuto ayer y hoy, Madrid, 1.977.

El Estatuto Gallego, Ed. La Voz de Galicia, La Coruña, 1.979.

EMBID IRUJO, Antonio, Propuestas concretas para un Estatuto de autonomía de Aragón, Zaragoza, 1.979.

GERPE LANDIN, M.; MONREAL, A.; SALAS, J.; TORNOS, J.; y VIVER PI-SUNYER, C., Comentarios jurídicos a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, Edicions 62, Barcelona, 1.982.

GORTARI, Jaime, "El Estatuto Vasco de autonomía", Revista de Fomento Social, núm. 134, abril-junio, 1.979.

HURTADO, Amadeu, y otros, Jornadas sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, Academia de Jurisprudencia i Legislació de Catalunya. Col. Regi d'Advocats de Barcelona-Col. leu d'Nataris de Catalunya-Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona-Facultat de Dret de la Universitat Autònoma de Barcelona-Càtedra "Durán i Bas" de Dret català, Barcelona, 1.980.

L' Estatut de Catalunya, Institut de Ciències Socials de la Diputació de Barcelona, Barcelona, 1980.

MARTINEZ ESTERUELAS, Cruz; DIEZ MORENO, Fernando; SERNA MASIA, José, Estudios jurídicos sobre el Estatuto Vasco,

Artes Gráficas Danubio, Madrid, 1980.

MEILAN GIL, José Luis, El Estatuto gallego. Por fin unha terra noxa, Ed. Latina, Madrid, 1980.

MEILAN GIL, José Luis, "El Estatuto de autonomía para Galicia", en la obra col. La España de las Autonomías, Espasa Calpe, Madrid, 1981, pp. 513-563.

ORDUÑA REBOLLO, Enrique, "Estudio preliminar" a Estatuto de autonomía de Cataluña, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1979, pp. 7-38.

ORDUÑA REBOLLO, Enrique, "Estudio preliminar" a Estatuto de autonomía de Galicia, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981, pp. 7-48.

ORDUÑA REBOLLO, Enrique, "Estudio preliminar" a Estatuto de autonomía para el País Vasco, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1979, pp. 7-33.

ORDUÑA REBOLLO, Enrique, "Estudio preliminar" a Estatuto de autonomía de Andalucía, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982.

ORDUÑA REBOLLO, Enrique, "Estudio preliminar" a Estatuto de autonomía para Asturias, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982.

PEREZ MORENO, Alfonso y otros, Comentario al Estatuto de Andalucía, Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, 1981

Primeras jornadas de Estudios del Estatuto de Autonomía del País Vasco, Facultad de Derecho de San Sebastián, días 2 al 5 de noviembre de 1982, Instituto Vasco de Adminis-

tración Pública (de próxima publicación).

11) REPERTORIOS BIBLIOGRAFICOS .

AGUIAR DE LUQUE, Luis, "Bibliografía sistemática sobre la Constitución española de 1978", Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, núm. 2, extr., 1979, pp. 257-284; y núm. 60, 1980, pp. 191-206.

AGUIAR DE LUQUE, Luis, "El problema autonómico en España", Revista de Estudios Sociales, núms. 23-24, 1979-1980, pp. 165-171.

GARCIA FERNANDEZ, J., "Repertorio bibliográfico sobre federalismo, nacionalismo y regionalismo", en Revista del Departamento de Derecho Político (U.N.E.D.), núm. 5, 1979-1980, pp. 241-287.

GARCIA FERNANDEZ, Javier, Bibliografía española de Derecho Político (1.939-1.981), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1.982.

