

LA LEY AUTONÓMICA

MANUEL ARAGÓN REYES*

*A Luis Díez-Picazo y Ponce de León,
orgullo de nuestra Universidad Autónoma y maestro de todos los juristas.*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: LEY AUTONÓMICA Y PRINCIPIO DE COMPETENCIA; II. A PROPÓSITO DE UN LIBRO SOBRE LA LEY AUTONÓMICA; III. LEY AUTONÓMICA Y ESTADO COMPUESTO; IV. HETEROGENEIDAD DE LAS LEYES AUTONÓMICAS.

I. INTRODUCCIÓN: LEY AUTONÓMICA Y PRINCIPIO DE COMPETENCIA

Tratar de la ley autonómica es adentrarse en una de las piezas claves de nuestro Estado autonómico. La Constitución sólo había previsto Asambleas Legislativas para las Comunidades que accedieran a la autonomía por la vía del art. 151, pero, una vez resuelta la opción constitucional mediante los Estatutos, que generalizaron la institución parlamentaria en todas las Comunidades Autónomas, hay legislación autonómica en todo el territorio español, con la excepción de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Si a esa generalización de la autonomía legislativa le añadimos el dato de que, por obra de los últimos pactos autonómicos y las correspondientes reformas de los Estatutos de Autonomía, el resto de las Comunidades han adquirido un ámbito y nivel de competencias equiparables a las que desde el principio tuvieron el País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía, nos encontramos, pues, con un ordenamiento, el de nuestro Estado global, en el que la ley autonómica es instrumento normativo tan ordinario como la ley estatal y, además, posiblemente más numeroso. Diecisiete parlamentos territoriales legislando sobre un conjunto de materias

* Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid.

extraordinariamente amplio producen y, sobre todo, producirán una ingente legislación.

Gran parte de las actividades públicas y privadas se están regulado mediante leyes autonómicas y por ello gran número de procesos judiciales se han de resolver mediante la aplicación de esas normas. Pero ocurre que, al mismo tiempo, y dado nuestro peculiar sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, articulado, mayoritariamente, sobre la distinción bases-desarrollo, el crecimiento de la legislación autonómica no tiene por qué producir un decrecimiento recíproco de la legislación estatal. No me parece, pues, una exageración describir nuestro ordenamiento compuesto como una maraña legislativa. Para desenredarla, esto es, para poner orden en ese conjunto tan complejo y poder resolver con algún grado de previsión los conflictos entre ley estatal y ley autonómica, creo esencial comprender cabalmente lo que ésta significa, y por ello su rango y fuerza en nuestro sistema de fuentes.

Es cierto que puede decirse, y aceptarse, que tales relaciones vienen articuladas por el principio de competencia, con la salvedad de que la relación es de jerarquía respecto de un tipo de ley estatal muy particular: los Estatutos de Autonomía, supraordenados a la ley autonómica. Pero con ello se viene a decir muy poco porque justamente la difícil conceptualización que en nuestro sistema tiene el principio de competencia hace que con su mera alusión no se resuelva directamente nada. La competencia (del Estado y de la Comunidad Autónoma) no es sólo un principio capaz de resolver conflictos, sino, previamente, un principio de cuyo significado depende el modo de entender la propia ley autonómica así como el sentido de su validez y de las cláusulas de prevalencia y supletoriedad de la ley estatal. No me importa repetir: la posición de la ley autonómica en nuestro ordenamiento depende de la concepción que se tenga del principio de competencia.

Las páginas que siguen no tienen como pretensión abordar exhaustivamente el estudio de la ley autonómica, claro está. Ello no podría hacerse en un trabajo de estas dimensiones. Sólo se proponen exponer algunos de sus problemas. Y me parece que una buena forma de hacerlo es entrando en diálogo con una monografía que, ella sí, ha tratado con amplitud y rigor de la ley autonómica. Me refiero a un libro que publicó hace poco el profesor JIMÉNEZ ASENSIO.

II. A PROPÓSITO DE UN LIBRO SOBRE LA LEY AUTONÓMICA

Para nuestro Derecho Constitucional o incluso más generalmente para nuestro Derecho Público hacía mucha falta un libro como éste. A la ley auto-

nómica se han dedicado muchas páginas en trabajos generales sobre la ley o sobre el Estado autonómico, pero carecíamos, hasta hace poco, de una buena monografía como la que, por fortuna, nos ha proporcionado Rafael JIMÉNEZ ASENSIO¹.

Mi juicio sobre esta obra, que ya adelanto, es que se trata de un excelente libro, que destaca con brillo en el conjunto de la producción doctrinal española. No sólo porque se estudia de manera muy completa el significado de la ley autonómica, con buen dominio de los dos ámbitos en que esa norma se inserta, las fuentes del Derecho y el Estado autonómico, sino, sobre todo, porque no se rehuyen los problemas que esa ley plantea y se toma partido respecto de cada uno de ellos. El profesor JIMÉNEZ ASENSIO no duda nunca en exponer su propio criterio, siempre razonado y previa exposición con rigor de la diversidad de tesis solventes sobre cada punto en discusión. De todos modos, esas y otras virtudes del libro no deben extrañar a nadie en nuestro medio académico, puesto que es bien conocida la rigurosa trayectoria que JIMÉNEZ ASENSIO ha seguido a lo largo de su amplia y valiosa actividad docente e investigadora. Su obra habla por sí sola y no precisa de más avales.

Frente a tantos trabajos meramente descriptivos y repletos sólo de ideas ajenas, frente a tantos libros, en fin, de los que puede perfectamente prescindirse, éste que comento enriquece de verdad la bibliografía sobre la materia. Utiliza con rigor las aportaciones de otros autores así como la jurisprudencia constitucional, siempre con espíritu crítico, y acaba dando su propia opinión. Que se esté o no plenamente de acuerdo con sus tesis es lo de menos, yo mismo disiento de algunas de ellas, como diré más adelante, pero lo importante es que las fundamenta con argumentos bien razonados. Con este libro, por ello, se puede discutir, ya que suscita la posibilidad de entablar un auténtico, y por los mismo respetuoso, diálogo.

La obra se articula en cuatro capítulos. El primero, de contenido introductorio, está dedicado a "plantear" y "encuadrar" (son palabras del autor) el problema de la ley autonómica. Aquí expone las ideas básicas que después va a desarrollar a lo largo del libro: "la (relativa) equiparación formal" entre ley autonómica y ley estatal y "la (acusada) diferenciación material" entre ambos tipos de ley. Con buen criterio insiste en que la ley autonómica no puede comprenderse sólo desde el punto de vista formal, sino que es necesario hacerlo

¹ "La Ley autonómica en el sistema constitucional de fuentes del Derecho", Marcial Pons-Institut d'Estudis Autonòmics-Instituto Vasco de Administración Pública, Madrid, 2001, 362 pp.

atendiendo también a su dimensión material. No puedo más que mostrar mi acuerdo con ese planteamiento. También la ley estatal debe examinarse desde ambas perspectivas. Pero, a mi juicio, tales componentes no juegan idéntico papel en ambos tipos de leyes. La dimensión material incide más en la ley autonómica que en la ley estatal, porque la "posición" competencial no es la misma en una y otra. Y en este punto mi opinión no coincide exactamente con la del autor. JIMÉNEZ ASENSIO critica lo que él considera una defectuosa construcción realizada por la jurisprudencia constitucional y parte de la doctrina: la "fragilidad" material de la ley autonómica frente a la ley estatal al quedar la primera muy supeditada en su contenido a lo decidido por la segunda.

En este capítulo introductorio y después, sobre todo, en el tercero, insistiré en que ese entendimiento de la ley autonómica debe cambiarse para lograr la equiparación material entre uno y otro tipo de ley. Su argumentación se sustenta, o al menos así yo lo he interpretado, en la identidad de la dimensión material de las dos leyes, dado que, para él, las competencias del legislador estatal y del legislador autonómico son, igualmente, de estricta atribución. Lo que le conducirá a decir, mucho más adelante (p. 314), al tratar de la cláusula de prevalencia, que "en nuestro modelo de distribución de competencias no es posible la concurrencia de dos normas válidas sobre un mismo supuesto material, salvo que pretendamos forzar hasta lo indecible el sistema de reparto de competencias".

Sobre la prevalencia volveré después, pero ahora sólo he querido mostrar un entendimiento de nuestro Estado autonómico y de nuestro sistema de fuentes del Derecho que no comparto en ese punto: la estricta equiparación entre las competencias del Estado y las de las Comunidades Autónomas. Me parece que en nuestro sistema constitucional (y en el de cualquier otro de Estado compuesto) es muy difícil admitir esa plena equiparación. De un lado porque el principio de competencia (frente a lo sostenido por Kelsen y aceptado, creo, por JIMÉNEZ ASENSIO) me parece que no es capaz, por sí solo, de articular perfectamente la distribución territorial del poder y ofrecer la solución de todos los conflictos que en un ordenamiento territorialmente complejo se presentan. De otro lado, porque incluso desde la óptica del principio de competencia no son, a mi juicio, de igual peso las del Estado y las de las Comunidades Autónomas. Aquél, a diferencia de éstas, tiene a su favor (y creo que no podría ser de otra manera para garantizar la unidad y por ello integración del ordenamiento global) unos títulos generales de atribución competencial (arts. 149.1.1ª y 13ª CE, entre otros) que vienen a limitar, con mayor extensión e intensidad, la competencia de las Comunidades Autónomas que a la recíproca, esto es, que la limitación que también suponen para el Estado los tí-

tulos competenciales que las Comunidades tienen atribuidos por sus respectivos Estatutos. Y ello aunque se sostenga, como lo hace el autor, con lo que estoy de acuerdo, un entendimiento funcional y no sólo material de las competencias exclusivas.

Pero dejemos por ahora el problema de la diferenciación material para tratar del de la diferenciación formal, ya apuntado en este primer capítulo y que se desarrolla en el siguiente. En dicho capítulo (el segundo) mi grado de coincidencia con el autor es grande (generalmente lo es en todo el libro), salvo en algunos puntos que señalaré un poco más adelante. Comienzo por mostrar mi acuerdo con el autor en sostener la equiparación formal entre uno y otro tipo de ley desde el punto de vista del procedimiento legislativo. Ni la ausencia de sanción en las leyes autonómicas ni el dato de su publicación en los diarios oficiales autonómicos y no siempre en el Boletín del Estado hacen de la ley autonómica una "forma debilitada" de ley. También estoy de acuerdo con la crítica que realiza a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional por excluir que los Gobiernos autonómicos puedan interponer recurso de inconstitucionalidad contra la ley de la propia Comunidad. La Constitución no lo impide y hubiera sido muy conveniente que la LOTC (donde esa previsión se perdió al final de manera sorprendente en la tramitación legislativa) lo hubiera permitido. Pero lo que la Constitución no prevé es la impugnación de la ley autonómica por minorías de su propio Parlamento. Creo que hay que aceptar que aquí, constitucionalmente, sí se establece una diferencia formal entre uno y otro tipo de ley.

Coincido con el autor en que el punto donde mejor se manifiesta la "debilidad" formal de la ley autonómica respecto de la ley estatal es en la posibilidad de suspensión automática de aquella cuando es impugnada por el Ejecutivo estatal. Como yo mismo he sostenido muy tempranamente y reiterado en ocasiones posteriores, de la dicción del art. 161.2 CE no se derivaba necesariamente que el efecto suspensivo en él previsto se atribuyese también a la ley autonómica. Ahora bien, no considero que pueda tacharse de radicalmente inconstitucional la opción tomada por la LOTC al entender que el término "disposiciones" empleado por el art. 161.2 CE pueda englobar también a las leyes. Cabría sostener (yo así también lo he hecho) que la exclusión de las leyes autonómicas podría ser más congruente con una interpretación sistemática de las normas contenidas en los arts. 161 y 162 CE. Pero no creo que ello conduzca a la clara inconstitucionalidad del art. 30 LOTC, que tiene a su favor también algunas razones de coherencia con el modelo genérico (abierto, pero no dejado por entero en manos del legislador) de Estado autonómico que la Constitución configura. El asunto es discutible, por supuesto, pero me inclino por la máxima "in dubio pro legislatore".

La solución, razonable en teoría, que el autor propone para este problema, de que no exista una suspensión automática sino que pueda establecerse, para los supuestos de grave perjuicio de los intereses generales, un procedimiento de suspensión de la ley autonómica ante el Tribunal Constitucional, tropieza, a mi juicio, con una grave dificultad dogmática ya que ese procedimiento no podría basarse en el art. 161.2 CE, con lo cual, sin apoyo constitucional, se me hace difícil que la LOTC haga lo que a mi juicio la ley no puede hacer: disponer de la vigencia de otras leyes. Me parece que eso únicamente puede hacerlo la Constitución, que es la norma reguladora del sistema de fuentes y que, por ello, tiene la competencia sobre las competencias.

Por otro lado, encuentro algo exagerado que el autor afirme, tan rotundamente, que esa posibilidad de suspensión automática de las leyes autonómicas signifique que, respecto de ellas, juega el principio de la presunción de inconstitucionalidad, al contrario de lo que sucede con las leyes estatales, que gozan del principio de presunción de constitucionalidad. Algo, es cierto, hay de ello, pero de una manera no absoluta, sino relativa: nada impide que el Tribunal Constitucional levante, de inmediato, la suspensión.

En cuanto a la "primariedad" y "fuerza de ley" de las leyes autonómicas, mi acuerdo es general con lo que expone el autor, que entiende muy bien la especial complejidad de las situaciones que genera el hecho de que, a veces, la ley autonómica se engarce con la Constitución a través de leyes estatales "interpuestas" y que afirma, como yo también así lo he hecho en varias ocasiones, que la ley autonómica está subordinada al Estatuto de Autonomía. La posición jerárquica de los Estatutos en nuestro sistema de fuentes no me ofrece dudas, dada la especial naturaleza de éstos, que los convierte en leyes cuasi constitucionales, o en normas constitucionales secundarias, que forman, con la Constitución, el "bloque constitucional" o "Constitución territorial" del Estado, que es noción más restringida (o bloque de composición más restringida) que el llamado "bloque de constitucionalidad".

El capítulo tercero trata de la "ley autonómica como fuente del Derecho de contenido material frágil". Y en la Introducción a ese capítulo expone el autor, ya de entrada, que esa "fragilidad", "como consecuencia de sus limitaciones materiales", "proviene de la indeterminación del modelo (del Estado autonómico) "y de la interpretación que del propio sistema de distribución de competencias ha hecho el legislador estatal y el Tribunal Constitucional". Se trata de un capítulo de especial importancia en el conjunto del libro, donde el autor acentúa su opinión crítica, llegando a hablar (p. 184) de "una jurisprudencia constitucional desenfocada en su función y muy complaciente con los excesos del legislador central".

Creo, dicho aquí con todo afecto, que JIMÉNEZ ASENSIO exagera un poco. Me resulta difícil compartir su tesis de que las "bases" únicamente deben contener principios no directamente aplicables, que sólo se convertirían en normas a través de la legislación autonómica de desarrollo. Sin perjuicio de la conveniencia, que suscribo, de que lo "básico", en términos generales, y salvo excepciones razonables, se contenga en leyes estatales, lo cierto es, o al menos así me lo parece, que la concepción material (que no tiene por qué significar siempre la exclusión de su complementaria concepción formal) de la legislación básica construida por el Tribunal Constitucional no es una opción entre otras posibles, sino la constitucionalmente adecuada. Ni las "bases" enunciadas en el art. 149.1 CE pueden confundirse con las "leyes de bases" del art. 82 CE (aquí llamadas a articular una delegación legislativa y allí empleadas para articular una distribución de competencias) ni podrían ser otra cosa que normación sustantiva, es decir, directamente aplicable. Lo contrario supondría desposeer al Estado de una competencia normadora que no tiene más remedio que ostentar y cumplir para lograr la efectividad de los poderes que el Estado conserva, pese a que estemos en un Estado compuesto. Si la legislación básica sólo fuera procedimental y no sustantiva ¿cómo podría entonces aceptarse que la distinción bases-desarrollo afecta también a las materias reservadas a ley orgánica, en especial, respecto de los derechos de la Sección 1ª del Capítulo 2º del Título I CE?. Lo que el art. 81 CE reserva a la ley orgánica no es, ni puede ser, el establecimiento de principios, sino el "desarrollo de los derechos fundamentales y las libertades públicas", como bien dice. No encuentro, pues, tan "desenfocada" la jurisprudencia constitucional sobre el problema.

Algo parecido me ocurre respecto de la determinación del "interés general", cuando ese interés "juega como criterio de atribución de competencias a favor de los órganos generales del Estado por dicción expresa de la Constitución o de los Estatutos de Autonomía" (como reconoce, por supuesto, el autor, p. 159). Aquí JIMÉNEZ ASENSIO también es crítico con el hecho de que el Estado, sin participación de las Comunidades Autónomas, tenga la competencia de concretar dicho interés general "ex ante" y que sólo "ex post" pueda controlarlo el Tribunal Constitucional. Se me hace muy difícil pensar que pueda ser de otra manera. Su crítica, ciertamente, no es frontal, pues sólo se lamenta de que no exista un verdadero Senado territorial, en el que participarían las Comunidades Autónomas y así intervendrían en la concreción de ese interés general. Sin perjuicio de coincidir con él en que ese Senado pudiera ser de conveniente implantación, ello no variaría la competencia sobre la concreción del interés general, que siempre la tendrían los órganos generales del Estado. Por ello dice muy bien la STC 40/1998 que esa "concreción (...) debe ser realizada, en principio, y por lógica de las cosas, por el legislador estatal". Ade-

más, y en ello no tendría nada que ver la composición del Senado, el Tribunal ha admitido que excepcionalmente dicha concreción puede ser realizada también por reglamento estatal. Ello resulta lógico, como dice la Sentencia citada, porque sólo los órganos generales del Estado pueden decidir cuándo existe interés general.

Mi disenso es más claro con JIMÉNEZ ASENSIO en cuanto al significado de la cláusula contenida en el art. 149.1.1ª CE. No creo, a diferencia de lo que él parece sostener, que esa cláusula sea una especie de proclamación de principios o de modulación del ejercicio de las competencias estatales. Me parece que no puede hacersele decir a la Constitución lo contrario de lo que dice: allí se confiere, literalmente, una competencia al Estado, y así lo ha entendido correctamente, creo, el Tribunal Constitucional.

Coincido, por supuesto, con el autor en que la competencia sobre la "dirección de la política económica" ha sido una concreción (él dice "creación") jurisprudencial. Pero aquí el Tribunal Constitucional, al derivarla del art. 149.1.13ª (en conexión con otras normas constitucionales, entre ellas las contenidas en el art. 38 CE), no ha creado nada, es decir, no ha hecho surgir "ex novo" una competencia distinta de las estipuladas en el art. 149.1, sino sólo interpretado y por lo mismo concretado la propia Constitución. Con muchos menos apoyos el Tribunal Supremo norteamericano otorgó carácter expansivo a la "cláusula de comercio". Me parece que no es posible la unidad de mercado e incluso nuestra integración en un mercado más amplio, como el europeo, sin esa interpretación que ha venido realizando el Tribunal Constitucional.

En el capítulo cuarto y último (como en todo el libro) se manifiestan muchas de las virtudes de esta obra, aquí, específicamente, la solvencia con que el autor maneja el Derecho Comunitario y el rigor con que analiza nuestro Estado autonómico. Este capítulo está dedicado a examinar la ley autonómica "en el cruce de ordenamientos jurídicos". En la primera parte se estudia el papel de la ley autonómica en la transposición del Derecho Comunitario y en la segunda se trata de los problemas de aplicación entre la ley autonómica y la ley estatal.

Poco podría decir de la primera parte, salvo mostrar mi general acuerdo con lo que el autor expone y repetir mi opinión sobre el valor de su contenido. En cuanto a la segunda parte, debo señalar alguna discrepancia respecto de su entendimiento tanto de la prevalencia como de la supletoriedad del Derecho estatal. En el fondo, mi diferencia con el autor parte de una concepción distinta del sistema de distribución de competencias, como ya adelanté al comentar el

capítulo primero. JIMÉNEZ ASENSIO sostiene que en nuestro sistema constitucional es posible una exacta distribución de competencias que determine con claridad los ámbitos propios del Estado y de las Comunidades Autónomas, de tal manera que los conflictos entre ambas entidades siempre podrían resolverse a través del principio de competencia, es decir, que encerrarían en todo caso un problema de validez.

A mi juicio, su tesis descansa en dos pilares. De un lado, entiende que es posible delimitar exactamente las materias, y de otro considera que las competencias exclusivas pueden entenderse desde un punto de vista funcional y no sólo material. Con lo segundo estoy de acuerdo, pero no tanto con lo primero. Me parece que la mezcla de ambos presupuestos conduce a una posible contradicción, salvo que, como él sostiene (y yo critico) se estime que las "bases" sólo han de comprender principios no directamente aplicables, que los títulos generales de competencia a favor del Estado deben interpretarse muy restrictivamente y que, por último, la cláusula del art. 149.1.1ª no es atributiva de competencia. Ya antes me referí a esos problemas y expuse mi postura. A partir de ese desacuerdo de fondo, el disenso no tiene más remedio que producirse.

Creo, como otros autores, y al contrario que JIMÉNEZ ASENSIO, que nuestro sistema de distribución territorial del poder conduce tendencialmente a una situación de competencias generalmente concurrentes. Que ello sea más complicado y que requiera de mayor intervención del Tribunal Constitucional no lo niego. Pero me parece que esa es una de las características del modelo de Estado autonómico. Y no una de las opciones que cabrían dentro de ese modelo, sino una consecuencia casi inevitable de las propias previsiones constitucionales.

Ello no conduce a que se amplíe el ámbito de actuación del principio de prevalencia, porque no siempre se estará ante el caso de una concurrencia perfecta. Pero ello también significa que en nuestro Estado el principio de cooperación es más necesario que en otros federales o regionales. Y ésa es una de nuestras mayores lagunas, que no sólo cabría remediar a través de una nueva composición y unas nuevas funciones del Senado, porque es en el ámbito de los Ejecutivos donde más se echa en falta esa necesaria cooperación.

En coherencia con su postura, el autor cree que el principio de prevalencia es prácticamente inútil porque no puede haber casos en que concurren dos normas válidas: la del Estado y la de la Comunidad Autónoma. Yo soy de la misma opinión que él en que el principio de prevalencia sólo puede operar en presencia de normas válidas, es decir, de válido ejercicio de competencias,

pero disiento de que a partir de ahí la conclusión sea la de la imposibilidad de ese supuesto. Creo perfectamente posible que en un caso (que es algo bien distinto a una materia) puedan concurrir dos normas válidas aplicables, sencillamente porque pueden concurrir varias materias (y no sólo varias funciones). Es muy difícil delimitar genéricamente las materias con exactitud, cuando lo que ocurre es que suelen estar entrecruzadas, pero más difícil aún es evitar que en un mismo caso puedan concurrir perfectamente dos o incluso más materias, cuyas normaciones respectivas (del Estado y la Comunidad Autónoma) sean válidas. Esos supuestos de concurrencia perfecta no pueden desterrarse, a mi juicio, en nuestro ordenamiento. Y en ellos es donde juega, o debe jugar, la cláusula de prevalencia. Un mismo supuesto de hecho puede pertenecer a competencias de urbanismo y defensa nacional, o de cultura y dirección de la economía, por poner algunos ejemplos, y no siempre podrá resolverse a través de consideraciones de validez, sino sólo de eficacia. Es cierto que mi posición parte de la base de que muy pocas son las competencias verdaderamente exclusivas de las Comunidades Autónomas, que es justamente la contraria de la que parece sostener JIMÉNEZ ASENSIO. Su postura, por ello, es coherente. Se trata, simplemente, de dos concepciones distintas, sin que la mía pretenda, ni mucho menos, ser más correcta que la suya.

Algo parecido ocurre con el principio de supletoriedad. El autor está muy de acuerdo con la última doctrina del Tribunal Constitucional y yo estoy bastante en desacuerdo. Para no extenderme en precisiones, me basta con decir que mi posición es próxima a la del voto particular del magistrado Jiménez de Parga, y más exactamente aún, a la de la profesora Biglino Campos². Es cierto que en el actual momento de desarrollo de nuestro Estado autonómico no puede entenderse la capacidad del Estado para dictar Derecho supletorio como en los primeros años de puesta en marcha del modelo. Tampoco creo que quepa sustentar esa potestad sólo en la existencia de dos ciudades autónomas (Ceuta y Melilla) que no tienen plenitud de competencias.

En definitiva, no estimo que el Estado tenga, ahora, una capacidad universal para normar sobre cualquier materia. Pero sí me parece que existen puntos de conexión material que le permiten normar aunque en una determinada materia tenga asumida la competencia la Comunidad Autónoma. Y desde luego en los casos de omisión normativa por parte de ésta. El supuesto de la omisión en trasponer directivas comunitarias es uno, no el único, de esos casos. Como JIMÉNEZ ASENSIO, inteligentemente, no deja de comprender esa ne-

² BIGLINO CAMPOS, Paloma, "La cláusula de supletoriedad: una cuestión de perspectiva", *REDC*, nº 50, 1997, pp. 29-60.

cesidad, la solución que entonces propone es la de la puesta en marcha del art. 155 CE. Yo creo que ésta es una solución extrema que, como las leyes de armonización, sólo está prevista para supuestos muy excepcionales, pero no para resolver situaciones ordinarias como las que aludo. Las soluciones quirúrgicas sólo se han de emplear en último término, entre otras cosas para evitar que el remedio pueda ser peor que la enfermedad.

Pero, en fin, ninguna de estas discrepancias ocultan mi admiración por este libro. Además de que no invalidan, para nada, las tesis del autor, porque no tengo la presunción de que mis opiniones valgan más que las suyas. Sólo he querido, como dije al principio, entablar un diálogo con un libro que merece, desde luego, tomárselo en serio, esto es, discutirlo. Y al hilo de ese diálogo ir exponiendo mi criterio sobre algunos aspectos claves de la ley autonómica. Por otro lado, mis coincidencias con el autor son mayores que mis desacuerdos.

III. LEY AUTONÓMICA Y ESTADO COMPUESTO

A mi juicio, la ley autonómica no puede comprenderse cabalmente sin enmarcarla en el significado que tiene nuestra forma territorial del Estado. No se trata sólo de que una fuente únicamente alcance su sentido cuando se estudia a la luz del sistema ordinamental en que se integra, sino también de que no cabe entender el propio sistema de fuentes si al mismo tiempo no se tienen en cuenta las instituciones de las que esas fuentes son manifestación. Por ello siempre me ha parecido que fuentes e instituciones son realidades que no deben separarse.

Como he sostenido en alguna otra ocasión³, nuestro Estado autonómico constituye uno de los tipos posibles de Estado compuesto, que no se identifica ni con el Estado regional ni con el Estado federal. Las líneas generales de ese modelo ya se establecían en la Constitución, aunque de una manera en cierto modo indefinida, pero los Estatutos de Autonomía y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional acabaron definiéndolo, construyendo un modelo específico altamente complejo, pero ya concretado. Lo que ocurre es que se trata de un modelo aún inacabado, justamente porque carece en buena medida de los instrumentos de integración que ese modelo, tan complejo, necesita. Y no me

³ "El Estado autonómico: ¿modelo indefinido o modelo inacabado?", en *Estudios de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, pp. 411-424.

refiero sólo a un Senado auténticamente territorial, pese a que esa es una pieza clave aún pendiente de estructuración. Me refiero también a los mecanismos de cooperación entre los Ejecutivos estatal y de las Comunidades Autónomas que intente evitar duplicidades, desarmonías y aislamientos entre las instituciones componentes del Estado en su conjunto. También puede considerarse inacabado porque aún carece de un sistema eficaz de financiación de las Comunidades Autónomas.

Este modelo de Estado descansa sobre todo en dos pilares: una peculiar organización constitucional y una imprecisa diferenciación competencial con la consiguiente necesidad constante de cooperación. Por lo que se refiere a lo primero, nuestra Constitución territorial, como antes ya apunté, es compuesta, integrada por un bloque, el "bloque constitucional", formado por la propia Constitución y los Estatutos de Autonomía. Ese "ordenamiento constitucional", como todo ordenamiento, se estructura jerárquicamente, es decir, en este caso, tiene dos tipos de normas, una primaria, la Constitución, y otras secundarias, los Estatutos, subordinados a aquélla. Pero ese conjunto goza a su vez de una posición jerárquica sobre el resto del ordenamiento infraconstitucional. La jerarquía de la Constitución es clara, pero no menos lo es la de los Estatutos, de un lado porque regulan materia constitucional, esto es, porque tienen la competencia de las competencias, en cuanto que distribuyen el poder del Estado y el de las Comunidades autónomas y en cuanto que pueden regular lo que sólo la Constitución regula: el sistema de fuentes, no sólo en el interior de la Comunidad Autónoma sino, reflexivamente, y a partir de unos mínimos constitucionales, respecto del propio Estatuto ya que éste dispone de su propio procedimiento de reforma. De otro lado, porque los Estatutos gozan de una especial rigidez en cuanto que no son unilateralmente reformables por el Estado, sino que requieren, para ello, de la actuación conforme, necesariamente unida, del Estado y la Comunidad Autónoma, o más precisamente, de las Cortes Generales y del Parlamento autonómico⁴.

Al mismo tiempo, el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas previsto por la Constitución descansa mayoritariamente, como es bien sabido, en la distinción entre bases y desarrollo, lo que los propios Estatutos han acentuado. Además, la competencia del Estado, como antes también apunté, actúa con mayor extensión e intensidad que las de las Comunidades Autónomas, en cuanto que tiene a su favor (no podría

⁴ La LORARFNA incluso requiere también de la actuación conjunta de los Ejecutivos estatal y navarro. Sobre estas cuestiones me remito a mi trabajo "La reforma de los Estatutos de Autonomía", en *Estudios de Derecho Constitucional*, cit., pp. 383-410.

ser de otra manera, para preservar la unidad del ordenamiento) una serie de cláusulas generales de competencia (principalmente, pero no sólo, las establecidas en el art. 149.1.1ª y 149.1.13ª CE) que no pueden tener su equivalente en las de las Comunidades Autónomas. Ello significa, entre otras cosas, que la concepción de las "bases" haya de ser material, sin perjuicio de su deseable formalización hasta donde sea posible (que no lo será en su totalidad),

Todo ello conduce a que las competencias legislativas estatal y autonómica sean, generalmente, concurrentes, bien que no de modo perfecto, puesto que la habitual mediación de la ley autonómica por la ley estatal no es incondicionada en todos los casos, y el Tribunal Constitucional ha de obrar en consecuencia. Si a ésto unimos la difícil delimitación material de las competencias (que no forman compartimentos estancos, sino realidades entrecruzadas)⁵, se llega a la conclusión de que la cláusula de supletoriedad no puede ser entendida de la manera simple en que lo ha estimado el Tribunal Constitucional en sus últimas sentencias y de que, en definitiva, en nuestro Estado es más necesaria, para la eficacia del sistema, la cooperación territorial para el ejercicio de la actividad normativa que en cualquier otro Estado compuesto de los conocidos. Necesidad acentuada, por supuesto, por la pertenencia de nuestro Estado a la Unión Europea y por la consiguiente responsabilidad estatal, en última instancia, a la hora de la transposición de las directivas comunitarias y a la hora de imponer las medidas necesarias para garantizar la unidad de mercado.

A partir de esas premisas es fácil entender que la ley autonómica, teniendo la misma jerarquía que la ley estatal (con la excepción de los Estatutos), no goza de la misma posición, o si se quiere, de la misma función constitucional. Cualquier comprensión de la ley autonómica en nuestro sistema de fuentes ha de basarse, creo, en este presupuesto. Y ello hace coherente una especialidad muy significativa de la ley autonómica: su posibilidad de suspensión automática cuando el Gobierno la impugna ante el Tribunal Constitucional.

Nuestro Estado autonómico ha descentralizado el poder político en un grado igual o superior al de los Estados federales más desarrollados, pero al mismo tiempo impone, también con mayor motivo que en éstos, la coordinación territorial y la lealtad constitucional. Ese es el tipo de Estado compuesto

⁵ Una crítica inteligente a la consideración simplista de la competencia y por ello una llamada de atención sobre la dimensión pluridimensional (o de entrecruzamiento de sectores) que en nuestro Estado autonómico tiene el principio de competencia, puede encontrarse en BIGLINO CAMPOS, Paloma, "Principio de competencia, inconstitucionalidad y nulidad a la luz de la STC 208/1999, sobre la Ley 16/1989 de Defensa de la Competencia", en *REDC*, nº 59, 2000, pp. 303-330.

que hemos construido, con todas sus ventajas (flexibilidad, posibilidad de asimetrías basadas en "hechos diferenciales", asentamiento de la "globalidad" estatal basada en múltiples e intensos enlaces, es decir, en una amplia y fuerte trabazón) e inconvenientes (alto grado de indefinición competencial, sobre todo). Un Estado que requiere, para su eficaz funcionamiento, de que sus engranajes estén bien engrasados, por acudir a un símil físico-mecánico. Y ahí radica el principal problema, que es, como no podía ser de otro modo, político. Es muy difícil el buen funcionamiento de este tipo de Estado si en su seno hay fuertes movimientos políticos seccionalistas. Nuestro Estado autonómico, que puede integrar mejor que otros los nacionalismos autonomistas, resulta incompatible con los nacionalismos excluyentes, puesto que requiere que todas las partes se sientan miembros de un todo. Es decir, que los poderes autonómicos sean "tan" expresión del Estado como los mal llamados poderes centrales.

Si se olvida este marco institucional, no se podrá comprender, en su sentido pleno, el significado de la ley autonómica. La ley estatal y la ley autonómica se encuentran en una relación que lo es más de coordinación que de diferenciación. Son normas complementarias, y no aisladas entre sí. Eso es lo que impone el modelo de Estado que hemos construido. Otra cosa es que seamos capaces de llevarlo a cabo. La experiencia de los últimos veinte años no depara un saldo especialmente negativo. El horizonte que se avizora no induce, sin embargo, al optimismo.

Dicho ello, es de justicia reconocer que el Estado autonómico es una forma de organización política que contiene bases suficientes para ordenar nuestra integración territorial. Aunque será la voluntad política la que, al fin y al cabo, sustente el mantenimiento del sistema. A esa voluntad política de integración habrían de añadirse, no obstante, algunos cambios estructurales para que mejore el funcionamiento del conjunto. Entre ellos, la creación (difícil pero no imposible) de un auténtico Senado territorial, lo que requiere, me parece, de una reforma de la Constitución. Soy consciente de los problemas políticos que generaría una reforma constitucional y es comprensible, por ello, que muchos la rehuyan. Pero si sólo se intenta reformar el Senado por la vía infraconstitucional (a través, sobre todo, de modificaciones del Reglamento de la Cámara) ello conduciría, inevitablemente, a poner parches pero no a resolver el problema. No creo que nuestro Estado deba permitirse, por mucho más tiempo, carecer de una Cámara territorial, capaz de representar, efectivamente, a las Comunidades Autónomas y de servir de institución integradora y negociadora en el ámbito de las políticas que afectan directamente a la autonomía.

Y esa reforma constitucional podría aprovecharse para otorgar legitimación a la hora de interponer recurso de inconstitucionalidad frente a la ley au-

tonómica no sólo a los Gobiernos de las propias Comunidades (que para ello no haría falta la reforma de la Constitución pues bastaría la de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), sino también para atribuir esa legitimación a las minorías parlamentarias de la misma Cámara autonómica (lo que sí requiere reformar el art. 162 CE). Esta medida, que no debiera comprender efectos suspensivos, beneficiaría, de un lado, a la ley autonómica, en cuanto que reforzaría su constitucionalidad, y a las propias Comunidades, que se implicarían más, de ese modo, en la defensa de la Constitución y el Estatuto, y, de otro, a la imagen de los órganos centrales o generales del Estado, que dejarían así de aparecer (lo que hasta ahora ocurre) como los únicos impugnadores de las leyes autonómicas. Que con ello se aumentaría la carga de trabajo del Tribunal Constitucional no es seguro, pero, en todo caso, si sucediera, habría que soportarlo, pues las ventajas de contar con esta legitimación son superiores a su ausencia. Lo que, de verdad, agobia al Tribunal Constitucional son los recursos de amparo, respecto de los cuales se hace cada vez más necesario adoptar remedios legislativos para su drástica disminución⁶.

IV. HETEROGENEIDAD DE LAS LEYES AUTONÓMICAS

Dicho todo lo anterior, han de hacerse unas consideraciones no ya generales, sino particulares, sobre las leyes autonómicas. Su carácter de leyes ordinarias es claro, por ello en nuestro Estado autonómico hay pluralidad de legisladores y por ello las leyes autonómicas, en el ámbito de su competencia, pueden cumplir las reservas de ley ordinaria previstas en la Constitución. Pero un estudio completo de las leyes autonómicas no puede quedarse sólo en sus características comunes, puesto que hay diferencias procedimentales en su elaboración según cual sea la Comunidad Autónoma. Incluso diversos tipos de ley, con distinto grado de rigidez, en algunas Comunidades.

Esto último requiere de alguna consideración. En principio, que el Estatuto, como norma reguladora de las fuentes del Derecho en el interior de la Comunidad Autónoma, prevea, junto a leyes ordinarias, leyes reforzadas, no parece cuestionable. El problema existe cuando no es el Estatuto, sino el Reglamento parlamentario, como ocurre en Cataluña, Galicia y Baleares, el que establece el procedimiento de mayor rigidez para estas leyes (las reguladoras de las instituciones básicas de la Comunidad). La inadecuación del Reglamento parlamenta-

⁶ Me remito a mi trabajo "Consideraciones sobre el recurso de amparo", en *Estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*, en prensa en el momento de elaborarse este artículo.

rio para ese establecimiento me parece clara, y por lo mismo, la posible inconstitucionalidad de esa previsión, en cuanto que no es el Reglamento la norma reguladora del sistema de fuentes, sino el Estatuto de Autonomía⁷.

Por ello el estudio general sobre la ley autonómica ha de complementarse con el estudio concreto de las leyes autonómicas en cada Comunidad. Piénsese, por ejemplo, en otro importante problema: el de las peculiaridades que las leyes autonómicas vascas tienen al haberse recogido en el Estatuto de Autonomía una reserva material de normación a favor de los Territorios Históricos, con lo que, o se entiende que las normas de éstos (las disposiciones de sus Juntas Generales) tienen fuerza de ley, construcción difícil de hacer, o se entiende que lo que existe allí es una reserva material de reglamento (y por ello una sustracción de materias a la ley)⁸. Y, en fin, las consideraciones sobre la ley autonómica quizás tendrían también que abarcar el estudio de las normas de los ejecutivos con fuerza de ley, como consecuencia de la delegación legislativa parlamentaria. Esa figura está prevista en la mayoría de los Estatutos, pero en el resto son las leyes sobre las instituciones básicas las que la establecen. Esta fórmula plantea problemas de constitucionalidad, porque, en frase clásica bien conocida, "el Parlamento está para hacer leyes, no para hacer legisladores". La atribución de poder legislativo no debe efectuarlo la ley, sino la Constitución (en el caso del Estado) y los Estatutos (en el caso de la Comunidad Autónoma), por ser éstas las únicas normas reguladoras del sistema de fuentes, capaces de atribuir potestades legislativas, aunque sean delegadas. Pero mayor problema existía (ya no) en algunas Comunidades Autónomas, Valencia y Extremadura, donde en un primer momento tal delegación ni siquiera estaba prevista en ley autonómica, sino sólo en el Reglamento parlamentario⁹.

⁷ Coincido con AGUADO RENEDO, César, "El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico", Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996, pp. 292-301.

⁸ No coincido plenamente, pues, con ARÉVALO GUTIÉRREZ, A., "Las leyes de la Asamblea de Madrid", *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 1, junio 1999, p. 151, cuando dice que "no existe... en los ordenamientos autonómicos, reserva material de reglamento". Ello podrá sostenerse sólo si se sostiene a la vez que las normas de las asambleas de los Territorios Históricos vascos tienen fuerza de ley, lo que es muy problemático. Si no, hay que señalar que en el País Vasco sí hay reserva material de reglamento. En lo demás, coincido con A. ARÉVALO en su caracterización de las leyes autonómicas, bien estudiadas en las páginas, escasas pero inteligentes, que les dedica en este trabajo.

⁹ Sobre este problema de la delegación legislativa efectuada por ley autonómica e incluso, temporalmente, por Reglamento parlamentario, me remito, coincidiendo con lo allí dicho, a lo que expone AGUADO RENEDO, César, op. cit., pp. 273-290.

Tenemos un ordenamiento legislativo extraordinariamente complejo, no sólo porque existan leyes del Estado y leyes de las Comunidades Autónomas, que ello es lo propio de un Estado compuesto, que tiene descentralizada la legislación, sino porque, además, tanto en el ordenamiento estatal como en los ordenamientos de las Comunidades autónomas existen diversos tipos de ley, con sus correspondientes diferencias de fuerza, ya que no de rango. De ahí las dificultades para caracterizar genéricamente la ley, e incluso la ley autonómica, y la necesidad, para esta última, de tratamientos particulares según cada Comunidad. La importancia de la reserva de materias, o lo que es lo mismo, de la dimensión material de las leyes, se agudiza, pues, en nuestra forma territorial del Estado, que ya, por la doctrina y la jurisprudencia, ha sido definida como "Estado autonómico". Un Estado que bascula entre sus ventajas (especial flexibilidad) y sus inconvenientes (especial complejidad).