

RELACIONES ENTRE LEYES: COMPETENCIA, JERARQUIA Y FUNCION CONSTITUCIONAL

POR

RAFAEL GÓMEZ-FERRER MORANT

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LAS TRES CRISIS DE LA LEY.—III. LA CRISIS DE LA LEY COMO EXPRESIÓN DE LA SOBERANÍA NACIONAL, POTENCIALMENTE ILIMITADA: 1. *Las dos concepciones de la Ley*. 2. *Algunas cuestiones relativas a la Ley en el Estado Social de Derecho*. 3. *Reflejo en la Constitución española*.—IV. RELACIONES ENTRE LAS DIVERSAS LEYES DEL ESTADO: 1. *Criterios aplicables en la época preconstitucional: insuficiencia*. 2. *El principio de competencia y su alcance limitado*. 3. *Leyes orgánicas y leyes ordinarias*. 4. *Relaciones entre leyes orgánicas: inadecuación de los principios de competencia y de jerarquía*. 5. *El bloque de constitucionalidad y la idea de función constitucional*. 6. *Función constitucional y leyes de armonización*. 7. *Los principios de competencia y de jerarquía como posible expresión técnica, de carácter parcial, de la función constitucional de las leyes: Reglamentos de las Cámaras, Ley electoral, leyes de presupuestos*.—V. RELACIONES ENTRE EL ORDENAMIENTO DEL ESTADO Y EL DE CADA COMUNIDAD AUTÓNOMA: 1. *Introducción*. 2. *Alcance limitado del principio de competencia*. 3. *La función constitucional y el bloque de constitucionalidad*. 4. *Leyes básicas y leyes de las Comunidades Autónomas: a) Sobre la misma materia. b) Sobre distintas materias. c) Declaración de inconstitucionalidad o inaplicación, como soluciones alternativas*. 5. *Leyes orgánicas y leyes de las Comunidades Autónomas*.—VI. CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

La doctrina tiene conciencia de que el Derecho público está viiendo en buena medida de conceptos acuñados en el pasado, fundamentalmente en las grandes construcciones del siglo XIX y del primer tercio del siglo XX, que no responden exactamente a la realidad actual (1). Y, precisamente por ello, plantea la necesidad de una reconsideración del sistema de fuentes (2) que, en nuestro país, presenta una peculiar urgencia dadas las modificaciones sustanciales introducidas por la Constitución.

Esta reconsideración del sistema de fuentes —con especial referencia a la Ley— ha de hacerse partiendo de las construcciones ante-

(1) En este sentido, JESCH, *Ley y Administración*, trad. esp., Ed. Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1978, pág. XI.

(2) Así, RUBIO LLORENTE, *Rango de ley, fuerza de ley, valor de ley*, núms. 100-102 de esta REVISTA (vol. I), págs. 417 y ss., entiende que la construcción de una teoría de la Ley es, quizá, el mayor reto dirigido a los juristas españoles.

riores y de los problemas que plantea la realidad, reflejados ya en parte en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. No puede caber duda de que el Tribunal, al hilo de cada caso concreto, ha tenido en cuenta no sólo la necesidad de partir de la Constitución, sino también un postulado como es la existencia de un sistema jurídico (cuya cabeza visible es la propia Constitución), en el que deben solucionarse de forma armoniosa las disfunciones y contradicciones que puedan plantearse; y, asimismo, es claro que las Sentencias dictadas a partir de ese postulado han ido sentando una doctrina que permita reconstruir ese sistema jurídico, cuyos perfiles y características acabadas están por determinar; de aquí que sea imprescindible una colaboración entre la doctrina y la jurisprudencia para avanzar en esa línea. Bien entendido que la doctrina tiene conciencia de la provisionalidad de las soluciones dogmáticas que viene ofreciendo (3), dado que una reconstrucción acabada del sistema jurídico sólo se producirá por el juego de una doble labor de análisis y síntesis, que será tanto más completa cuanto mayor sea el número de cuestiones que se hayan planteado y solucionado en la realidad.

Por eso es posible que una explicación doctrinal y una elaboración científica puedan parecer satisfactorias en un momento dado y puedan resultar insuficientes en el siguiente, ante una aportación nueva de la realidad que suponga un enriquecimiento o mayor complejidad de la base ofrecida por el análisis para la elaboración científica. Lo cual no quiere decir, obviamente, que no deba reconocerse la aportación de cada elaboración científica, en cuanto supone un paso adelante en la necesaria profundización en los valores y principios inspiradores de la Constitución, y en la realidad (4).

Las reflexiones que hago en el presente trabajo pretenden inscribirse en esa línea.

(3) Como indica GARRORENA MORALES, *El lugar de la ley en la Constitución española*, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980, pág. 13.

(4) En esta línea, G. JEZE hizo ya notar, en su obra *Los principios generales del Derecho Administrativo*, trad. esp., Ed. Depalma, Madrid, 1928, pág. 20, que «toda teoría jurídica que no tenga por punto de partida la observación minuciosa y atenta de los hechos y que no sea de éstos la síntesis adecuada y exacta, está desprovista de valor. La perfecta conformidad a los hechos es el criterio que debe guiar a las teorías».

II. LAS TRES CRISIS DE LA LEY

Aun cuando este trabajo se refiere específicamente a las relaciones entre las leyes y entre los ordenamientos (5), debe enmarcarse en un contexto más amplio, ya indicado, que categorice los problemas planteados. Este telón de fondo es el que se describe en forma sintética en este epígrafe y en el siguiente.

A tal efecto, es necesario hacer una referencia a las tres crisis que se han producido en nuestro ordenamiento simultáneamente, que dan lugar a la necesaria reconstrucción del sistema de fuentes: en primer lugar, la crisis de la Ley como manifestación de la soberanía nacional, potencialmente ilimitada; en segundo término, la crisis del concepto unitario de la Ley, lo que origina el problema de determinar cuáles son las relaciones entre las diversas leyes del Estado; y, finalmente, la crisis de la concepción unitaria del ordenamiento jurídico, lo que obliga a examinar cuáles son las relaciones entre los diversos ordenamientos jurídicos, y en especial entre las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Estas tres crisis se han producido en nuestro sistema jurídico a partir de la Constitución. No han surgido, sin embargo, como un resultado no previsto, sino como consecuencia de una opción conscientemente adoptada para garantizar la efectividad de los valores superiores del ordenamiento que proclama el artículo primero de la Constitución.

Para justificar dicha afirmación, debe tenerse en cuenta que la Constitución no se mueve en el vacío; por el contrario, el constituyente ha tomado en consideración un conjunto de cuestiones que se han planteado históricamente y en el derecho comparado, y ha incorporado soluciones previstas por otros sistemas en defensa, esencialmente, de la libertad y de la igualdad.

(5) Y viene a desarrollar una parte de las ideas ya expuestas en mi anterior trabajo «La posición de la Ley General Presupuestaria en el Ordenamiento Jurídico», publicado en el libro *El marco jurídico-financiero del sector público: perspectivas de reforma*, págs. 27 a 53, que recoge los trabajos relativos a las IX Jornadas de Control Financiero, organizadas por la Intervención General de la Administración del Estado y celebradas en Madrid del 22 al 24 de abril de 1986.

III. LA CRISIS DE LA LEY COMO EXPRESIÓN DE LA SOBERANÍA NACIONAL POTENCIALMENTE ILIMITADA

1. La concepción roussoniana de la Ley, como expresión de la voluntad general, le otorga un alcance potencialmente ilimitado, en la medida en que identificaba la voluntad general con la expresión de la soberanía, de alcance ilimitado, y el producto de la voluntad con la razón. De esta forma la Ley se concebía como un instrumento en defensa de la libertad y de la igualdad (6).

Esta construcción no podía, sin embargo, ocultar la realidad de que la voluntad general era la voluntad de la mayoría y que esta voluntad podía no coincidir con la razón, y, aún más, podía conducir a una dictadura (7). Esta es precisamente la aporía en la que se mueve la democracia: de una parte, la expresión de la soberanía se produce en función del criterio mayoritario, y, de otra, la necesidad de poner límites al alcance de ese criterio para evitar la omnipotencia de la mayoría.

Debe recordarse que junto a la concepción roussoniana de la Ley existe otra de alcance más limitado que acentuaba la necesidad de limitar el alcance de la Ley, tanto en su contenido material como en su formulación, así como de separar al legislador respecto de otros

(6) El pensamiento de ROUSSEAU en esta materia se desarrolla esencialmente en su obra *Le contrat social*, publicada en 1762, si bien no de forma exclusiva; es interesante también el contenido de otras dos obras del mismo: una anterior, *Discours sur l'origine et les fondaments de l'inégalité parmi les hommes*, y otra posterior, *Considerations sur le gouvernement de Pologne y sur sa réformation projetée*. Todas ellas incluidas en la edición de sus obras completas, publicadas por Ed. Seuil.

La obra de ROUSSEAU, al igual que la de LOCKE, debe situarse en el contexto del problema de explicar el paso del Estado de naturaleza a la sociedad política. ROUSSEAU también soluciona este problema por la vía del contrato, si bien debe señalarse que su construcción ofrece novedades fundamentales. Las ideas que debemos al menos enumerar ahora son las siguientes: la soberanía —inalienable e indivisible— de la voluntad general, voluntad que es de origen subjetivo (la mayoría, que puede ser de carácter cualificado para ciertos asuntos), pero que posee en sí misma un valor objetivo; la enajenación total de cada asociado con todos sus derechos a la comunidad, en cuanto hace al objeto de la misma; la potenciación de la igualdad —con un sentido no meramente formal— frente a la libertad, si bien reconoce que el mayor bien de todos tiene por objeto la libertad y la igualdad; la separación del poder legislativo y del ejecutivo; la negación de la representación, lo que lleva a fórmulas de democracia directa; la superioridad del pacto social como límite para el legislador; el carácter general de la Ley.

(7) Como se puso de relieve en la propia Revolución Francesa, riesgo real que reflejó CONSTANT en su obra *Principios de política* (aparecida al filo de la Restauración), trad. esp., Ed. Aguilar, págs. 10 y ss. La importancia del pensamiento de CONSTANT como teorizante político de la época ha sido puesta de relieve por DÍEZ DEL CORRAL, *El liberalismo doctrinario*, IEP, Madrid, 1956, pág. 16.

detentadores del poder, e incluso de controlar el sometimiento de la Ley a la Constitución; quedaban así planteados diversos problemas: los límites de la Ley —que ya enunciara LOCKE—, el carácter general de la Ley al servicio de la igualdad formal —LOCKE y el propio ROUSSEAU—, el principio de separación de poderes como técnica de defensa de la libertad —LOCKE y MONTESQUIEU (8) (9)— y el control de constitucionalidad, el jurado constitucional al que se refirió SIEYÈS (10).

Ahora bien, es lo cierto que al no admitirse el control de constitucionalidad de las leyes, la Ley va a convertirse progresivamente

(8) La aportación de LOCKE se contiene, a nuestros efectos, en su obra *Ensayo sobre el gobierno civil* (de 1690), trad. esp., Ed. Aguilar, Madrid, 1969, y hay que encuadrarla en el problema ya planteado en la época —SPINOZA y PUFFENDORF, entre otros antecedentes— de explicar el paso del Estado de naturaleza a la sociedad política. Las ideas fundamentales a enumerar, desde la perspectiva de nuestro estudio, son las siguientes: la idea del convenio social como fundamento de la sociedad política, pacto que se efectúa para la salvaguardia de los bienes de los individuos y en el que se acepta la obligación de someterse a la decisión de la mayoría (que puede ser superior a la simple si así se acuerda de forma expresa) para las finalidades de esa integración en sociedad; el alcance limitado de los poderes que se entregan a la comunidad; el carácter restringido del poder legislativo —límite derivado de la propiedad y otros—, poder supremo que ha de actuar mediante leyes fijas y promulgadas, que no deberán ser modificadas en casos particulares y que tendrán que ser idénticas para todos; la existencia de tres poderes en la comunidad política, el legislativo, el ejecutivo y el federativo, el primero de los cuales debe estar separado de los otros dos; y, finalmente, el poder supremo del pueblo de apartar o cambiar a los legisladores, con objeto de evitar el peligro de que puedan llevar a cabo maquinaciones contrarias a las libertades y a las propiedades de los individuos.

(9) Las ideas de LOCKE influyen parcialmente, como es sabido, en MONTESQUIEU. Este se preocupa de la forma de garantizar la libertad, que define como el derecho de hacer lo que las leyes permiten. Para resolver el problema relativo a la consecución de la libertad, MONTESQUIEU, en su obra *De l'esprit des lois*, 1748 (incluida en sus obras completas, publicadas por Ed. Seuil en 1964, págs. 528 y ss.), toma como modelo la Constitución de Inglaterra, y aporta su idea fundamental del principio de separación de poderes —legislativo, ejecutivo y judicial—, que han de ser ejercidos por personas distintas, pues en otro caso estarían unidos y no existiría libertad; debe destacarse también la idea de la representación política, pues MONTESQUIEU sostiene que el poder legislativo ha de ser confiado a un cuerpo de nobles y a otro de elegidos para representar al pueblo.

(10) Debemos destacar de la obra de SIEYÈS, el gran teórico constitucional de la Revolución, las ideas relativas a la distinción entre el poder constituyente y los poderes constituidos, subordinados al primero; su acogimiento de la teoría de los derechos inherentes a la cualidad de hombre, que el poder constituyente debe reconocer; la idea de representación como opuesta a la democracia directa, y la del jurado constitucional, como prolongación del poder constituyente y con funciones, entre otras, de control de constitucionalidad de las leyes; por otra parte, debe señalarse que SIEYÈS concibe la ley como ley común, igual para todos.

Las obras fundamentales de SIEYÈS son el *Essai sur les privilèges*, de 1778, y *Qui'est-ce que le Tiers état?*, de 1789, la última de las cuales he manejado en su traducción española, Ed. Aguilar. Una exposición sintética de su pensamiento, en P. BASTID, *L'idée de Constitution*, Ed. Económica, 1985, págs. 134 y ss.

en la expresión de la voluntad general, potencialmente ilimitada. Y que en la medida en que el consenso social sobre los valores y principios del sistema jurídico sea menor, se pondrá de manifiesto la necesidad de concebir la Constitución como un consenso entre las diversas fuerzas políticas y de que la Ley se mueva dentro de los límites de ese consenso, y, asimismo, de que los excesos del legislador puedan ser controlados jurisdiccionalmente. Así, DUGUIT, con su método realista, niega la categoría dogmática de la soberanía, reconduce la voluntad del legislativo a la de sus miembros, y señala la necesidad de caracterizar la Ley como general —para evitar la arbitrariedad— y de que exista un control de constitucionalidad de las leyes y una responsabilidad del legislador en determinados supuestos; se trata, en definitiva, de desmitificar la Ley para facilitar su sometimiento a un régimen de control y de responsabilidad (11). Y, por su parte, HAURIOU pondrá de manifiesto la supremacía de la Constitución, el carácter limitado del poder legislativo y la necesidad de un control de constitucionalidad de las leyes (12).

Finalmente, por lo que ahora interesa, CARRÉ DE MALBERG señalará que, en las leyes constitucionales francesas de 1875, la Ley es la expresión de la voluntad general y las consecuencias a que ello conduce. Para remediar la falta de control de constitucionalidad de las leyes, conecta con la concepción de la doctrina alemana —el Estado como persona jurídica que actúa a través de órganos—, que posibilita la configuración del legislador como órgano dotado de una determinada competencia y sujeto a límites (13).

(11) Ideas reflejadas en su obra *Las transformaciones del derecho público*, trad. esp., Ed. Heliasta, esp. caps. I, IV y VIII.

(12) En su *Précis de Droit Constitutionnel*, Ed. Sirey, 1929, págs. 261 y ss.

(13) En este sentido, su obra *La Loi, expression de la volonté générale*, Ed. Sirey, 1931, esp. págs. 219 y ss.

Entre otras importantes aportaciones de la doctrina alemana, nos limitamos simplemente a recordar que la concepción del Estado como persona jurídica, apuntada en 1837 por ALBRECHT, es aceptada y desarrollada por GERBER en su obra *Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrecht*, 1865 (obra que he manejado en su traducción italiana, publicada por Ed. Giuffrè en 1971), en la que indica que esta persona jurídica posee una peculiar fuerza de voluntad, el poder del Estado, y actúa a través de órganos. Dejando aparte otras importantes aportaciones en orden a la Ley (la distinción ley material-ley formal, de LABAND, o los principios de reserva y preferencia de ley, de OTTO MAYER, p. ej.), conviene también ahora señalar que G. JELLINEK va a sostener, en su obra *Teoría General del Estado*, 1900, trad. esp., Ed. Albatros, págs. 375 y ss., que el fundamento de la concepción jurídica del Estado está constituido por el reconocimiento de éste como una unidad, de donde se sigue, como consecuencia necesaria, la doctrina de la indivisibilidad del poder del Estado; cada órgano del mismo representa, dentro de los límites, el poder del Estado. Es

Fundamental importancia tiene, a nuestros efectos, señalar la aportación de KELSEN, con su construcción piramidal del ordenamiento, estructurado jerárquicamente y unificado en la Constitución a través del principio de jerarquía. KELSEN, como es sabido, propone la creación de una justicia constitucional concentrada, confiada a un Tribunal, como garantía jurisdiccional de la Constitución, de su superioridad sobre la Ley —y sobre los reglamentos—. Se refiere KELSEN a las objeciones que se han opuesto a este tipo de justicia, como la soberanía del Parlamento, y pone de manifiesto que la soberanía no corresponde a un órgano, sino al Estado, y que la legislación está subordinada a la Constitución, por lo que el postulado de la constitucionalidad de las leyes es, teórica y técnicamente, absolutamente idéntico al postulado de la legalidad de la jurisdicción y de la Administración (14). Por otra parte, la esencia de la democracia no consiste en la omnipotencia de la mayoría, sino en el compromiso constante entre los grupos representados en el Parlamento por la mayoría y la minoría; la simple amenaza de un recurso puede ser instrumento adecuado para impedir la inconstitucionalidad y la dictadura de la mayoría (15).

2. La consagración del Estado Social de Derecho, que persigue fines de justicia material, junto al logro de la libertad y de la igualdad formal, va a suscitar nuevos problemas, especialmente en Alemania y en Italia, en donde la realidad ha puesto de manifiesto que la Ley puede llegar a convertirse en un instrumento formal que puede ser utilizado con fines muy diversos, ajenos al bien común y a la libertad.

a) Así, por una parte, la conversión del Estado de Derecho —con su configuración de la Ley como Ley general— en Estado Social de Derecho, que exige su intervención en la vida social, da lugar a la

posible, pues, dice JELLINEK, hablar de una división de competencias, pero no de una división de poderes.

Sobre la doctrina alemana relativa a la ley y el poder legislativo, vid. BOCKENFORD, *Gesetz und gesetzgebende Gewalt*, Duncker-Humblot, Berlín, 1981.

(14) Las ideas de KELSEN en relación con el principio de jerarquía se reflejan en su *Teoría General del Derecho y del Estado*, 1945, trad. it., Ed. Comunità, especialmente págs. 125 y ss. El modelo kelseniano de justicia constitucional concentrada se expone en su *Teoría General del Estado*, Berlín, 1925, y en el trabajo que publicó en la «Revue de Droit Public», tomo XIV, *Le garantie jurisdictionnelle de la Constitution (La Justice Constitutionnelle)*, págs. 198 a 257.

(15) Idea ya expuesta en su obra *Esencia y valor de la democracia*, 1920, trad. española, Ed. Labor, 1977, págs. 113 y ss.

aparición de una nueva categoría de leyes, las leyes-medida (16), cuyo objeto no es la *constitutio*, sino la *actio*. Son leyes que se dictan para una finalidad concreta y con un contenido adecuado a dicha finalidad. En conexión con esta realidad se planteará el problema de la constitucionalidad de las leyes singulares.

b) La desconfianza hacia el legislador se plasmará en la Ley Fundamental de Bonn en la imposición de límites —como el de no afectar al contenido esencial de los derechos— o en la prescripción de que la regulación de los derechos reconocidos en la misma se lleva a cabo por la Ley general (17). Por otra parte, la vinculación de los funcionarios y jueces a la Ley y al Derecho puede plantear problemas importantes si entienden, en su caso, que la Ley es contraria al Derecho (18).

La creación de una jurisdicción constitucional en Alemania e Italia constituye una garantía de la observancia por el legislador de la Norma Fundamental y la Constitución.

c) La desconfianza hacia el ejecutivo se traducirá en ambos países en la potenciación de la reserva de Ley, lo que planteará el problema de determinar en qué medida esta reserva, así concebida, limita excesivamente las posibilidades del ejecutivo para la consecución de los fines del Estado Social de Derecho (19).

d) Por otra parte, junto a la división clásica del poder del Estado en tres poderes, se llevará a cabo también una distribución del poder sobre el territorio, que dará lugar a la existencia de una pluralidad de ordenamientos jurídicos (20) y a la necesidad de estudiar las relaciones jurídicas entre ellos; ello suscitará la aplicación del

(16) Concepto al que se ha referido FORSTHOFF en su trabajo sobre las leyes-medida, publicado en 1955 y recogido en su libro *Rechtsstaat im Wandel*, 1964, trad. it., Ed. Giuffrè, 1973, págs. 103 y ss. Este concepto entronca con el de ley política, al que ya se refirió Carl SCHMITT en su *Teoría de la Constitución*, 1927, trad. esp., Alianza Editorial, 1982, en la que, no obstante, mantiene el concepto de ley que se estimaba propio del Estado de Derecho; para la posterior evolución de su pensamiento político, vid. STARCK, *El concepto de ley en el derecho alemán*, 1970, trad. esp., CEC, Madrid, 1979, págs. 194 y ss.

La figura de la ley-medida ha sido estudiada también por la doctrina italiana; vid. F. SALVIA, *Leggi provvedimento e autonomia regionale*, Ed. Cedam, 1977.

(17) Artículo 19 de la *Ley Fundamental de Bonn*, si bien con la peculiaridad que presenta la regulación de la expropiación en su artículo 14.

(18) En este sentido, FORSTHOFF, en su trabajo sobre la vinculación a la ley y al Derecho, recogido en la obra citada, págs. 233 y ss.

(19) Así, CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Ed. Cedam, 1978, tomo II, pág. 58.

(20) Sobre la pluralidad de ordenamientos jurídicos es de capital importancia la obra de SANTI ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, 1918, del que manejamos la edición de 1943 (Ed. Sansoni).

principio de competencia, junto al de jerarquía, para determinar las relaciones entre ordenamientos no sólo en el Estado federal, sino en el de carácter regional, como Italia (21).

e) Finalmente, la idea de la Constitución como un consenso entre las fuerzas políticas, que no se acaba en sí mismo, dará lugar a que la Constitución francesa de 1958 prevea la existencia de diversos tipos de leyes, como las orgánicas y las ordinarias (22).

3. Las concepciones que han quedado expuestas se reflejan en la Constitución.

Así, si bien el Preámbulo de la Norma Fundamental expone la voluntad de la nación española de consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la Ley como expresión de la voluntad popular, no cabe duda de que el legislador se encuentra sujeto a la Constitución (art. 9.1); por ello, aun cuando pueda configurarse la Ley como expresión de la soberanía, en cuanto las Cortes representan al pueblo español (art. 66), se trata de una manifestación de la misma limitada por la superioridad de la Constitución, que garantiza el principio de constitucionalidad de las leyes a través de la creación del Tribunal Constitucional (Título IX).

Nuestra Constitución reconoce también derechos de libertad y propiedad, lo que supone partir de su existencia anterior, siendo de señalar cómo se recogen los derechos que se han ido incorporando a las Constituciones a través de las revoluciones de carácter liberal, democrático y social (23); cómo se garantizan con mayor o menor intensidad, según la trascendencia que se les atribuye en el momento actual y las posibilidades del Estado, y cómo la Ley se diversifica en diversos tipos a los que se reservan determinados contenidos; diversificación que no sólo tiene trascendencia en materia de derechos fundamentales (24).

La Constitución refleja el principio de división del poder no sólo en sentido clásico (legislativo, ejecutivo y judicial, Títulos III, IV

(21) CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nell sistema costituzionale delle fonti*, en «Riv. Trim. Dir. Pubblico», 1960.

(22) Artículo 34.

(23) Que se reflejan ya en la propia Revolución Francesa, como ha indicado RUGGIERO, *Historia del liberalismo europeo*, trad. esp., Ed. Pegaso, Madrid, 1944, pág. XCIII.

(24) Artículos 53 y 81, entre otros que podrían citarse. Debe señalarse que la Constitución no desconoce la categoría de las leyes constitucionales (arts. 166 y ss.), según señaló PREDIERI, «El sistema de las fuentes del Derecho», en el libro *La Constitución española de 1978*, Ed. Civitas, 1980, págs. 161 y ss.

y V, esencialmente) (25), sino también en su organización territorial (Título VIII), a través de un sistema de distribución de competencias, cuya aplicación ha dado lugar a la existencia de una pluralidad de ordenamientos.

Esta diversidad de influencias, fruto de aportaciones sucesivas al constitucionalismo occidental, plantea al jurista el reto de ordenar, de acuerdo con categorías jurídicas, los diversos problemas que suscita la Ley en la Constitución.

Por otra parte, debe hacerse notar que la incorporación de concepciones jurídicas existentes se lleva a cabo por la Constitución con la finalidad de asegurar tanto la efectividad de los valores superiores del ordenamiento que proclama el artículo 1 de la misma —la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político— como los principios jurídicos y de organización política, plasmados especialmente en el Título Preliminar (26). De aquí que en la interpretación y valoración del sistema jurídico deberá tenerse en cuenta esta realidad.

Las anteriores consideraciones ponen de relieve la oportunidad, a nuestro juicio, de partir de la consideración de la Ley como un acto jurídico de voluntad, si bien no de una voluntad soberana ilimitada, sino sujeta a límites y al cumplimiento de deberes derivados de la Constitución.

Esta juridificación de la Ley ofrece amplias perspectivas para la doctrina: así, entre las cuestiones más relevantes a considerar, debe indicarse la relativa al estudio de los límites, deberes y posibilidades del legislador; las relaciones entre las diversas leyes del Estado; las relaciones entre los diversos ordenamientos y, en particular, entre las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas; el sentido de la reserva y preferencia de Ley en el momento actual; el control de constitucionalidad de las leyes.

(25) Dadas las conexiones entre los tres poderes del Estado, reforzadas por la Ley Orgánica del Poder Judicial, sería interesante investigar hasta qué punto la garantía última del sistema no queda confiada —por encima del dato formal del origen del nombramiento— al espíritu de los juristas y a su sentido del Derecho, dado que, al fin de cuentas, componen los órganos judiciales y el Tribunal Constitucional. En esta línea de investigación sería necesario recordar las ideas de TOCQUEVILLE, *La democracia en América*, 1825, trad. esp., Ed. Fondo de Cultura Económica, págs. 255 y ss., acerca de los riesgos para la libertad que supone la omnipotencia de la mayoría, y cómo se ven contrapesados por la ausencia de centralización administrativa y por la autoridad concedida a los legistas.

(26) Pues, como puso de relieve RIVERO, *Les libertés publiques*, Ed. Presses Universitaires de France, tomo I, 1973, todo sistema jurídico nacional, en su nivel más profundo, es la expresión de un cierto número de valores, de una concepción del hombre y la sociedad.

De entre todas estas cuestiones, el presente trabajo se circunscribe a la consideración de los principios o criterios ordenadores de las relaciones entre las leyes del Estado y entre el ordenamiento estatal y los de las Comunidades Autónomas.

IV. LAS RELACIONES ENTRE LAS DIVERSAS LEYES DEL ESTADO

1. La doctrina preconstitucional española había resuelto el problema de las relaciones entre normas del Estado —de carácter centralizado— en función, esencialmente, de tres criterios: el criterio jerárquico, en virtud del cual la norma de rango superior prevalecía sobre la inferior; el criterio temporal dentro de las normas del mismo rango, en virtud del cual la norma posterior derogaba a la anterior; y, finalmente, como excepción al criterio temporal, el criterio de la especialidad, en virtud del cual la norma general posterior no derogaba a la especial anterior salvo que lo dijera expresamente. Estos principios se completaban con la teoría de los grupos normativos (27), que permitía explicar algunas aparentes desviaciones de este esquema, con la consideración de las normas como integradas en el conjunto isomórfico relativo a la materia que constituyera su objeto.

Ahora bien, este esquema resulta insuficiente para explicar las relaciones entre las diversas leyes del Estado previstas en la Constitución, y de aquí que la doctrina (28) acuda a la importación de urgencia de un principio manejado por la doctrina italiana —el principio de competencia—; de acuerdo con este principio, cada tipo de Ley tendría reservado un contenido material en exclusiva por la Constitución, de forma tal que la Ley de otro tipo que invadiera dicho contenido sería inconstitucional y, como tal, nula.

La denominación de este principio es equívoca cuando se aplica

(27) Sobre los grupos normativos, VILLAR PALASÍ, *Derecho Administrativo. Introducción y teoría de las normas*, Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid, 1968, págs. 433 a 493. La necesidad de replantear esta doctrina, como consecuencia de la distribución del poder sobre el territorio operada a partir de la Constitución, ha sido puesta de relieve por el propio VILLAR PALASÍ, en su reciente trabajo «Potestad normativa de la Comunidad de Madrid», publicado en el libro *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*, coeditado por la propia Comunidad y Ed. Civitas, Madrid, 1987, esp. págs. 221 y ss.

(28) En este sentido, T. R. FERNÁNDEZ, *Las leyes orgánicas y el bloque de la constitucionalidad*, Ed. Civitas, 1981.

a las leyes del Estado, es decir, a leyes que han sido producidas por el mismo poder legislativo, por las Cortes Generales. Pero, dejando aparte este aspecto formal, es lo cierto que, a mi juicio, el denominado principio de competencia sólo responde a una parte de la realidad.

2. El principio de competencia, ideado para dar cuenta de las relaciones entre el ordenamiento de la Federación y de los Estados, se utiliza por la doctrina italiana para explicar las relaciones entre leyes del Estado, y entre estas leyes y las propias de las Regiones. Ahora bien, conviene tener en cuenta que la doctrina italiana no otorga a este principio sino un alcance de carácter limitado.

Para CRISAFULLI —que formuló este principio con el alcance que ahora consideramos (29)—,

«Affinchè si possa propriamente parlare di competenza, dovrebbe aversi, a rigore, differenziazione *di atti* (quindi, di soggetti od organi, di procedimenti, di forme) é corrispondente separazione *di materie* (per oggetti regolati ó per territorio ó per l'uno e l'altro elemento insieme), per modo que, in quell-ambito, l'una fonte escluda al'altra.»

CRISAFULLI llama la atención acerca de la necesidad de delimitar la extensión del concepto de competencia para no diluirlo en significados tan genéricos e incoloros que reduzcan todas las relaciones entre fuentes al binomio competencia-incompetencia. Y, fiel a este planteamiento, CRISAFULLI sólo encuentra un caso en el que el principio de competencia sea plenamente aplicable, el de los reglamentos parlamentarios, pues en los demás supuestos que plantea, el principio no es aplicable, a su juicio, en la misma medida. En cambio, en el supuesto indicado dice:

«Nel primo dei casi qui raggruppati (regolamenti parlamentari) non sarebbe possibili dubitare che el criterio gerarchico si risolve integralmente in quello della competenza, trattandosi di atti riconosciuti como fonti esclusivamente in relazione a una data materia, con correlativa imposizione di un limite negativo alla normale

(29) En el trabajo citado, *Gerarchia e competenza...*, págs. 775 a 810.

competenza della legge. Solo in senso approssimativo, perciò, il fenomeno sarebbe descrivibile col dire che, su quella materia, l'una fonte *prevale* sull'altra, laddove, a propriamente parlare, *la esclude*, ponendosi con essa in rapporto di separazione costituzionalmente garantito. La situazione non è perfettamente identica, ma più sfumata, negli altri casi...»

De acuerdo, pues, con su formulación, el principio de competencia sirve para explicar de forma acabada las relaciones entre las leyes cuando se da una diferenciación de actos (es decir, de sujetos u órganos, de procedimientos, de formas) y una correlativa separación de materias (por objetos regulados, o por territorio, o por uno y otro elementos juntos) (30).

En definitiva, el principio de competencia parte —en relación con las leyes del Estado, que proceden del mismo órgano legislativo— de que cada tipo de Ley tiene reservado un ámbito material determinado, de modo que en este ámbito una fuente excluye a la otra; de acuerdo con este criterio, cada tipo de Ley trataría de materias distintas, y las leyes correspondientes se encontrarían en una posición de la lateralidad; si una invade el contenido reservado a la otra sería inconstitucional.

Este principio, como fácilmente se comprende, se opone radicalmente al principio de jerarquía, tal como fue formulado por la *Stufentheorie*. En concreto, interesa recordar que, para KELSEN, el ordenamiento jurídico, cuya personificación es el Estado, no es un sistema de normas coordinadas las unas con las otras que estén, por así decir, una al lado de la otra sobre el mismo plano, sino una jerarquía de diversos planos de normas. La unidad de estas normas

(30) En el mismo sentido, aunque de forma más tajante, PREDIERI, «El sistema de fuentes del Derecho», en el libro *La Constitución española de 1978*, Ed. Cívitas, Madrid, 1980, esp. págs. 168 y ss., afirma que el principio de competencia puede explicar el sistema de fuentes y las relaciones entre normas cuando éstas regulan materias o áreas diversas que permanecen separadas, mientras que lo característico del modelo de relaciones jerárquicas es la coincidencia del área regulada y la estratificación de las normas en diferentes niveles. El alcance limitado del principio de competencia se sostiene también por PIZZORUSSO, *Lecciones de derecho constitucional*, tomo II, pág. 199, trad. esp., Ed. CEC, Madrid, 1984, para el cual el principio de competencia (que es una especificación del principio de especialidad) sirve como instrumento auxiliar del principio de jerarquía más que como la aplicación de una técnica distinta.

Sobre los principios de jerarquía y competencia, con amplia referencia a la doctrina italiana, RUGGERI, *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Ed. Giuffrè, 1977.

está constituida por el hecho de que la creación de una norma —la inferior— está determinada por otra superior, cuya creación está determinada por otra norma todavía superior, *regresus* que finaliza con la norma más alta —la fundamental—, que siendo el fundamento de la validez del ordenamiento jurídico entero constituye su unidad (31). No obstante, debe dejarse constancia de que, de acuerdo con una idea más amplia de este principio, las normas se estructurarían jerárquicamente según su fuerza, por su capacidad de innovar el Derecho preexistente y su capacidad de resistir a la capacidad innovativa reconocida a otras leyes posteriores, o sea, de acuerdo con la metáfora de CALAMANDREI, en atención a una escala de dureza o solidez de las normas (32).

Veamos ahora en qué medida los principios de competencia y de jerarquía pueden explicar las relaciones entre las leyes del Estado.

3. El problema de las relaciones entre leyes del Estado se ha considerado por la doctrina con especial referencia a la distinción entre leyes orgánicas y leyes ordinarias, distinción en la que el fenómeno de sus posibles relaciones se ha visto como de mayor trascendencia práctica.

Aun cuando la doctrina se haya dividido en distintas opciones —en favor del principio de competencia o del de jerarquía (33)—, la realidad acredita en el momento actual, cualquiera que fueran las dudas iniciales, que las leyes orgánicas y las leyes ordinarias pueden tratar de la misma materia, pues la reserva que efectúa el artículo 81 de la Constitución, y conexos, de determinados contenidos a la Ley

(31) Kelsen, *Teoría general del Derecho y del Estado*, cit., esp. pág. 126.

(32) CRISAFULLI, *op. cit.*, pág. 778.

(33) La tesis del rango superior de la ley orgánica (caracterizada tanto por su contenido como por el procedimiento para su elaboración, modificación o derogación) ha sido sostenida por GARRIDO FALLA, «Las fuentes del Derecho en la Constitución española», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, tomo I, Instituto de Estudios Fiscales, págs. 35 y ss., sobre la base del artículo 81 de la Constitución; SOSA WAGNER, *Aproximación al tema de las leyes orgánicas*, y L. Díez-PICAZO, *Constitución y fuentes del Derecho*, en trabajos publicados en el núm. 21 de la «Revista Española de Derecho Administrativo»; ALONSO OLEA, *Las fuentes del Derecho, en especial del Derecho del Trabajo, según la Constitución*, Ed. Cívitas, 1982, págs. 58 y ss.

La caracterización material de la ley orgánica y la inexistencia de una relación de jerarquía entre ley orgánica y ordinaria (dado que aquí se aplica el principio de competencia) ha sido sostenida por T. R. FERNÁNDEZ, *Las leyes...*, cit., Ed. Cívitas, 1981, tesis recogida en el *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, págs. 147 y ss., Ed. Cívitas, Madrid, 1983, de GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ; también, LINDE PANIAGUA, «Ley y reglamento en la nueva Constitución», en *Lecturas sobre la Constitución*, tomo I, pág. 257.

orgánica, no agota la regulación de toda una materia. Así, no es infrecuente que una Ley orgánica remita a una Ley ordinaria el desarrollo de parte de su contenido, como sucede, por citar un supuesto aún no consumado, con la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley de Planta (34); y, en otros casos, las leyes ordinarias inciden en derechos fundamentales cuyo desarrollo está reservado a la Ley orgánica, como sucede, por ejemplo, con la regulación de las asociaciones y clubs deportivos por la Ley 13/1980, General de Educación Física y del Deporte (35).

Esta realidad evidencia que el principio de competencia sólo puede explicar de forma limitada las relaciones entre la Ley orgánica y la ordinaria. En efecto, tal principio será de aplicación para justificar la inconstitucionalidad de la Ley ordinaria que invada el contenido reservado por la Constitución a una Ley orgánica, pero, salvo este supuesto, no puede dar razón de la relación entre la Ley orgánica y la ordinaria, dictadas de acuerdo con la Constitución, cuando regulan una misma materia.

En estos casos, a mi juicio, el problema debe resolverse en el sentido de afirmar la superioridad de la Ley orgánica sobre la ordinaria. Esta superioridad puede explicarse, en ocasiones, por el principio de jerarquía entendido en sentido estricto, en los supuestos en que la Ley orgánica remite a una Ley ordinaria el desarrollo de una parte de su contenido, de forma tal que la Ley ordinaria complementa la regulación de la Ley orgánica. Pero, con carácter más general, ha de fundamentarse en la función que cumple la Ley orgánica dentro del sistema jurídico de actualizar el compromiso constitucional en materias de especial trascendencia política, lo que se traduce en un procedimiento más rígido para su aprobación y modificación.

Todavía, sin embargo, si se entendiera el principio de jerarquía en sentido amplio, conectado con la fuerza formal de cada tipo de

(34) Artículos 29 y 79, entre otros, de la *Ley Orgánica del Poder Judicial*, 6/1985, de 1 de julio. El Tribunal Constitucional, en su *Sentencia 137/1986, de 6 de noviembre*, F. J. 3, afirma que «... no existe, de principio, imposibilidad constitucional para que la Ley Orgánica llame a la ordinaria a integrar en algunos extremos sus disposiciones "de desarrollo", dando así lugar... a una colaboración entre normas que no diferirá... de la relación que en los casos de reserva de ley puede establecerse entre esta última fuente y el Reglamento».

(35) En relación con dicha Ley, el Tribunal Constitucional ha afirmado, en *Sentencia 67/1985, de 24 de mayo*, «BOE» de 27 de junio, F. J. 5, que el artículo 81 de la Constitución no se vulnera por el hecho de que existan leyes —no orgánicas— que incidan en el derecho de asociación, siempre que respeten la ley orgánica que lo desarrolle.

Ley en los términos antes expuestos, podría sostenerse que la superioridad de la Ley orgánica responde al principio de jerarquía, en cuanto la función que cumple se traduce —de acuerdo con el artículo 81.2 de la Constitución— en un procedimiento más rígido para su aprobación y modificación.

4. Ahora bien, existen supuestos en que ni el principio de competencia ni el de jerarquía pueden explicar satisfactoriamente las relaciones entre leyes del Estado.

En efecto, si nos fijamos en las relaciones entre leyes orgánicas, que incidan sobre una misma materia, percibimos que existen supuestos en los cuales la superioridad de una Ley orgánica sobre otra no se explica por el principio de competencia —puesto que no se encuentran en una relación de lateralidad— ni por el principio de jerarquía —puesto que las dos leyes son del mismo tipo—. Y ni tan siquiera puede afirmarse que el distinto procedimiento para la aprobación y modificación (como sucede con los Estatutos de Autonomía aprobados por Ley orgánica) sea un elemento decisivo para afirmar la superioridad de unas leyes sobre otras.

Así, nos encontramos con que existen leyes orgánicas como los Estatutos de Autonomía —con un procedimiento para su elaboración y aprobación más rígido que el de otras leyes orgánicas— que se encuentran subordinados a otra Ley orgánica del Estado porque lo afirma expresamente la Constitución, mientras, en otros casos, sucede lo contrario. Nos encontramos, pues, que cuando diferentes leyes orgánicas previstas en la Constitución inciden en la distribución territorial del poder, es la propia Constitución la que fija su posición relativa de acuerdo con la función que cumplen en el sistema jurídico. Así, de acuerdo con el artículo 149.1.29 de la Constitución, en materia de seguridad pública, las Comunidades Autónomas tienen la posibilidad de «creación de policías» en el marco de lo que disponga una Ley orgánica, Ley que se interpone entre la Constitución y los Estatutos. Y, en sentido distinto, el artículo 157.3 de la Constitución establece que mediante Ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas relacionadas en su número 1 (que se refiere a los recursos financieros), por lo que resulta claro que tal Ley orgánica puede regular dichas competencias, concretadas en los Estatutos, pero no podría ni afectar a las competencias financieras de las Comunidades Autónomas reconocidas por la Constitución, ni a las que,

dentro del marco constitucional, se hayan asumido en los Estatutos.

Las consideraciones anteriores nos llevan a la conclusión de que las relaciones entre las leyes del Estado no pueden explicarse únicamente en virtud del principio de competencia o de jerarquía. Es preciso complementarlos con la idea de la función que cumple cada Ley en el sistema jurídico, de acuerdo con la Constitución, que es la clave para dar razón de la superioridad de unas leyes sobre otras, en los supuestos en que ni uno ni otro principio permitan resolver cuál es la Ley que debe prevalecer cuando dos o más leyes inciden en la regulación de una misma materia.

5. La conclusión anterior se refuerza si se observa que la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional consagra la idea de la función que cumplen determinadas leyes, a los efectos de que el Tribunal las tome en consideración como parámetro de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de otras. Así, el artículo 28.1 de la Ley, que consagra el denominado bloque de constitucionalidad (36), establece que,

«Para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de una Ley del Estado o de las Comunidades Autónomas, el Tribunal considerará, además de los preceptos constitucionales, las leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas.»

Este precepto, en la parte transcrita, pone de manifiesto que existen determinados tipos de leyes que cumplen, de acuerdo con la Constitución, una función que las sitúa en una posición de superioridad respecto de otras.

6. La idea de la función constitucional no sirve únicamente para dar razón de las relaciones de superioridad, o no, entre las leyes del Estado, en la forma expuesta. Sirve también para explicar la solución

(36) En su *Sentencia 66/1985, de 23 de mayo, F. J. 1*, el Tribunal Constitucional ha señalado que el bloque de la constitucionalidad hace referencia a un conjunto de disposiciones utilizables como parámetro de la legitimidad constitucional de las leyes, pero no a contenidos normativos concretos que no puedan ser modificados de acuerdo con el procedimiento previsto según la naturaleza de cada disposición.

de otras cuestiones que se suscitan en el ejercicio de la potestad legislativa.

Así, con relación a las leyes de armonización, el Estado no puede dictarlas en el supuesto de que disponga de otros títulos específicos para dictar la regulación legal de que se trate. Así lo ha resuelto el Tribunal Constitucional en su conocida Sentencia 76/83, al indicar respecto a la cuestión de si el Estado podía o no dictar leyes de armonización en el supuesto indicado, que

«La respuesta ha de ser negativa si se tiene en cuenta que *el mencionado artículo 150.3 constituye una pieza dentro del sistema* global de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y por ello *no puede ser interpretado aisladamente, sino en relación con el conjunto* de normas que configuran dicho sistema. En este sentido, es preciso señalar que el constituyente ha tenido ya presente el principio de unidad y los intereses generales de la nación al fijar las competencias estatales, y que es la imposibilidad de que el texto constitucional agote todos los supuestos lo que explica que la propia Constitución haya previsto la posibilidad de que el Estado incida en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, por razones de interés general, a través de la técnica armonizadora contenida en el artículo 150.3.

Desde esta perspectiva, *el artículo 150.3 constituye una norma de cierre del sistema, aplicable sólo a aquellos supuestos* en que el legislador estatal no disponga de otros cauces constitucionales para el ejercicio de la potestad legislativa o éstos no sean suficientes para garantizar la armonía exigida por el interés general, pues en otro caso el interés que se pretende tutelar y que justificaría la utilización de la técnica armonizadora se confunde con el mismo interés general que ya fue tenido en cuenta por el poder constituyente al fijar el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. *Las leyes de armonización vienen a completar, no ha suplantado, las demás previsiones constitucionales.»*

La cita de la Sentencia es larga, pero expresiva de la doctrina del Tribunal y de la idea de la función constitucional que cumplen las leyes armonizadoras, lo que impide al legislador utilizarlas más allá o con fines distintos, porque ello sería contrario a la Constitución. La idea de sistema, de conjunto, de norma (o función) de cierre del sistema (37), de complemento de las demás previsiones constitucionales, lucen en la Sentencia con tal claridad que parece innecesario cualquier comentario.

7. De acuerdo con las consideraciones anteriores, puede sostenerse que las ideas de sistema jurídico y de función constitucional son de carácter más general que los principios de competencia y jerarquía, e incluso que estos principios son expresiones técnicas de la idea de función constitucional, que sirven para solucionar ciertos problemas de las relaciones entre leyes (38).

En esta línea de razonamiento, puede señalarse que el principio de competencia puede servir para explicar determinados problemas que se plantean en nuestro sistema jurídico en relación a las leyes del Estado, como son los siguientes:

a) La posibilidad de que exista un contenido reservado a un tipo determinado de norma que agote su regulación, por lo que en este caso no se plantean problemas de relaciones entre leyes.

Este puede ser el caso de los Reglamentos de las Cámaras, cuya peculiaridad podría explicarse, desde la idea de función constitucional, como una manifestación de la autonomía de cada Cámara en su calidad de órgano constitucional, lo que justifica que el Reglamento de cada una de ellas no sea una Ley, dado que ello implicaría tanto la aprobación por la otra Cámara como la sanción por el Jefe del Estado (39).

(37) El carácter excepcional de las leyes armonizadoras fue ya puesto de manifiesto por LEGUINA, «Las Comunidades Autónomas», en el libro *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*, Madrid, 1981, págs. 827 y ss. Una visión sintética sobre los diversos problemas que suscitan y la posición de la doctrina española, en el trabajo de SALAS, *Estatutos de Autonomía, leyes básicas y leyes de armonización*, núms. 100-102 de esta REVISTA, vol. I, págs. 448 y ss.

(38) Si bien ello comporta, como es obvio, el riesgo de exagerar la trascendencia del concepto de función constitucional, que pasaría así a ser la clave del arco de las relaciones entre leyes del Estado. Desde esta perspectiva, que se desarrolla más adelante, la reserva de un determinado contenido a un tipo de norma se explicaría por la función que tal tipo cumple dentro del sistema jurídico, y la superioridad de un tipo de ley sobre otro se explicaría también por tener atribuida en el sistema una función de nivel superior.

(39) Sin entrar en la calificación de los Reglamentos de las Cámaras, debemos

b) El supuesto en el que la reserva de un contenido determinado a una Ley en concreto —no ya a un tipo de Ley— pueda dar lugar a la inconstitucionalidad de otra Ley que pretenda regular dicho contenido, como ha sucedido con la regulación de las incompatibilidades de los senadores y diputados, Ley que fue declarada inconstitucional por estar reservada dicha regulación a la Ley electoral (40).

c) La exclusión de un determinado contenido del ámbito posible de una Ley puede dar lugar a la inconstitucionalidad de la misma si incluyera tal contenido; así, la creación de tributos en la Ley de Presupuestos sería inconstitucional por ir contra la prohibición del artículo 134.7 de la Constitución (41).

señalar que la aplicación del principio de competencia a tales reglamentos se refleja en la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 101/1983, de 18 de noviembre, F. J. 3.A.

RODRÍGUEZ ZAPATA, «Los reglamentos parlamentarios y su posición en el sistema de fuentes del Derecho español», en *1 Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, págs. 181 y ss., expone la existencia de una reserva a favor de tales reglamentos (art. 72.1 de la Constitución), su carácter de norma primaria dentro de dicho ámbito y la aplicación del principio de competencia en relación a los mismos.

(40) Así, en la *Sentencia 72/1984, de 14 de junio*, el Tribunal Constitucional estimó el recurso previo de inconstitucionalidad contra el texto definitivo del proyecto de Ley Orgánica de incompatibilidades de Diputados y Senadores, en cuanto tal ley (proyecto en aquel momento) no puede calificarse como ley electoral, según exige el artículo 70 de la Constitución.

(41) Debo señalar en relación con las Leyes de Presupuestos —que suscitan una variada serie de cuestiones en las que no puedo ahora detenerme— que el Tribunal Constitucional ha delimitado su posible contenido, más allá del presupuesto estricto, limitándolo a aquellas materias que no siendo estrictamente presupuestarias inciden en la política de ingresos y gastos del sector público a la condicionan. A mi juicio, estos límites, en cuanto no se encuentren expresamente impuestos en la Constitución, se fundamentan en la función constitucional que cumple en el sistema jurídico la Ley de Presupuestos. Así lo ha reconocido expresamente el Tribunal Constitucional, al señalar que las previsiones del artículo 134.2 de la Constitución configuran un contenido mínimo necesario e indisponible de la Ley de Presupuestos, que no tiene carácter exclusivo y excluyente; la Ley de Presupuestos se ha ido configurando progresivamente no sólo como un conjunto de previsiones contables, sino como un «vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno»; «por ello, no puede estimarse que se derive de las prescripciones constitucionales una estricta exclusión, de la Ley de Presupuestos, de toda materia distinta de las previsiones del artículo 134.2, ya que tal exclusión no se encuentra recogida por la norma constitucional, y, por el contrario, resulta incompatible con el papel que cumple la Ley de Presupuestos, y al que más arriba nos referimos» (*Sentencia núm. 65/1987, de 21 de mayo*, «BOE» de 9 de junio, F. J. 4, que se mueve en una línea jurisprudencial que comienza con la *Sentencia 27/1981, de 20 de julio*, y que ha tenido su última manifestación, que conozcamos, en la *Sentencia núm. 126/1987, de 16 de julio*, «BOE» de 11 de agosto, F. J. 5).

V. RELACIONES ENTRE EL ORDENAMIENTO DEL ESTADO
Y EL DE CADA COMUNIDAD AUTÓNOMA

1. En el presente epígrafe vamos a considerar en qué medida la idea de la función constitucional, y los principios de competencia y jerarquía, pueden explicar las relaciones entre ordenamientos —del Estado y de cada Comunidad—, y, en concreto, entre las leyes del Estado y de cada Comunidad.

Esta cuestión debe ser planteada, al igual que hemos hecho al tratar de las relaciones entre leyes del Estado, en el sentido de determinar si cada ordenamiento se encuentra directamente incardinado a la Constitución, y tiene reservado un ámbito material de regulación independiente, de forma tal que cuando se excede del mismo las leyes son inconstitucionales (principio de competencia), o si existen relaciones directas entre el ordenamiento del Estado central y el de cada Comunidad, de forma tal que no se encuentren en una posición de lateralidad, sino mutuamente imbricados.

Como sucede casi siempre en el mundo del Derecho, la respuesta no puede ser simple, sino que es necesario avanzar en el análisis de la realidad —en toda su complejidad— para proponer soluciones que respondan a la misma (42).

2. Pues bien, a mi juicio, el principio de competencia sólo da razón de forma muy limitada de las relaciones entre las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas, porque los ordenamientos respectivos no se encuentran en una posición de lateralidad, sino con carácter limitado.

Así, en los supuestos en que la Constitución reserva al Estado la totalidad de competencias sobre una materia (p. ej., defensa) resulta claro que las leyes de las Comunidades Autónomas no podrán regular válidamente esta misma materia, por lo que, en este caso, es de aplicación el principio de competencia.

El principio de competencia es también de aplicación —aunque limitada— en los supuestos en que la Constitución reserva en exclusiva al Estado las bases o la legislación básica sobre una materia, porque en este caso las leyes de las Comunidades Autónomas no

(42) En la línea ya seguida por GARCÍA DE ENTERRÍA, *Estudios sobre autonomías territoriales*, Ed. Cívitas, Madrid, 1985, esp. págs. 283 a 373.

podrán ser de carácter básico, aunque sí regular la materia en la medida en que hayan asumido la competencia correspondiente.

El principio de competencia limita, así, las posibilidades normativas de las Comunidades Autónomas, que no pueden invadir las competencias que la Constitución —en su conjunto— reserva al Estado (43), pero no nos explica las relaciones entre las leyes del Estado y de las Comunidades, dictadas en el ejercicio de sus competencias, porque es lo cierto, de una parte, que la reserva constitucional a favor del Estado no agota en la mayor parte de los casos la regulación de la materia de que se trata, y, de otra, que las leyes del Estado puedan regular la misma materia que las leyes de las Comunidades citadas en el ejercicio de las competencias asumidas, incluso con carácter exclusivo, en el correspondiente Estatuto. Pues, en efecto, según ha declarado el Tribunal Constitucional, la asunción de competencias por las Comunidades Autónomas sobre una materia no priva al Estado de la plenitud de su competencia legislativa (44).

Resulta, así, que en la totalidad de las materias sobre las que han asumido competencias las Comunidades Autónomas —incluso con carácter exclusivo— existen leyes dictadas válidamente por el Estado. En consecuencia, es claro que el principio de competencia —que requiere una posición de lateralidad de los ordenamientos— no puede explicarnos sus relaciones, salvo con el alcance limitado antes expuesto (45). Es necesario, por tanto, examinar si la función

(43) Y, en ciertos supuestos, limita también la potestad normativa del Estado. Así, en materia de organización de las Comunidades Autónomas, una vez aprobados los Estatutos, parece que el concepto de autonomía implica una potestad de autoorganización plena, en el marco constitucional y estatutario.

(44) La idea de que el Estado tiene la plenitud de la competencia legislativa, y que, en consecuencia, puede legislar sobre cualquier materia, se encuentra ya en una de las primeras *Sentencias* del Tribunal Constitucional, 5/1981, de 13 de febrero, FF. JJ. 23 y 25, ap. e); la aplicación de la legislación del Estado será supletoria en el territorio de aquellas Comunidades Autónomas en que su derecho deba prevalecer, en la medida en que deba prevalecer de acuerdo con el artículo 149.3 de la Constitución.

Esta doctrina fue recogida y desarrollada por I. DE OTTO en su trabajo *La prevalencia del derecho estatal sobre el derecho regional*, publicado en la «Revista Española de Derecho Constitucional», núm. 2, mayo-agosto 1981.

(45) MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, tomo I, Ed. Civitas, Madrid, 1982, págs. 396 y ss., se inclina, aunque no con carácter exclusivo, por la aplicación del principio de competencia para explicar la ordenación de las relaciones entre normas del Estado y de las Comunidades Autónomas. El propio autor reconoce, sin embargo, que hay algunos casos en los que el principio de competencia resulta insuficiente, aquellos en los que tanto las normas estatales como las autonómicas pueden regular válidamente la materia de que se trate.

Lo que sucede —de acuerdo con la mencionada jurisprudencia del Tribunal Cons-

constitucional o el principio de jerarquía sirven para explicarnos estas relaciones, o si conviene complementarlos con otros principios no considerados hasta ahora. Para ello se impone realizar una labor de análisis de distintos supuestos que pueden plantearse.

3. Por de pronto, la idea de la función constitucional que cumplen ciertas leyes del Estado nos explica la posición de superioridad en que se encuentran respecto de las leyes de las Comunidades Autónomas. Nos referimos a las leyes que integran el denominado bloque de constitucionalidad, al que se refiere el artículo 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, antes transcrito; es decir, a 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.

Conviene advertir, sin embargo, que las leyes comprendidas en el mencionado artículo 28 son las leyes que delimitan, regulan o armonizan por sí mismas, no las que aplican los criterios de delimitación fijados ya en otras leyes; es decir, sustancialmente, la Ley a que se refiere el artículo 149.1.29 en materia de policía, los Estatutos de Autonomía, la Ley mencionada en el artículo 157.3 de la Constitución (todas ellas ya enumeradas al tratar de las relaciones entre leyes del Estado), y las leyes que, en virtud de remisión de los Estatutos, vengán a delimitar el alcance de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma respectiva (así, p. ej., la remisión que establece el artículo 16 del Estatuto de Autonomía de Cataluña a la Ley que regule el Estatuto Jurídico de la Radio y la Televisión). En cambio, el bloque de constitucionalidad no comprende las leyes básicas que dicte el Estado en determinadas materias, en virtud de la competencia que le reserva el artículo 149.1 de la Constitución. En este sentido, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 76/83, de 5 de agosto, considerando cuarto, letra *a*), dice así:

«Por lo que se refiere a la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo que determina el artículo 147.2.d) de la

titucional— es que estos supuestos no son excepcionales, sino la situación normal y real del sistema jurídico, con los límites expuestos, ya que en todas las materias en las que hayan asumido competencias normativas —incluso en exclusiva— las Comunidades Autónomas, el Estado conserva la plenitud de su potestad legislativa.

Constitución, son los Estatutos de Autonomía las normas llamadas a fijar “las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución”, articulándose así el sistema competencial mediante la Constitución y los Estatutos, en los (el) que éstos ocupan una posición jerárquicamente subordinada a aquélla. Sin embargo, de ello no cabe deducir que toda Ley estatal que pretenda delimitar competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sea inconstitucional por pretender ejercer una función reservada al Estatuto. La reserva que la Constitución hace al Estatuto en esta materia no es total o absoluta; las leyes estatales pueden cumplir en ocasiones una función atributiva de competencias —leyes orgánicas de transferencia o delegación— y, en otras, *una función delimitadora* de su contenido. Tal sucede cuando la Constitución remite a una Ley del Estado para *precisar el alcance de la competencia que las Comunidades Autónomas pueden asumir*, lo que condiciona el alcance de la posible asunción estatutaria de competencias —tal es el caso previsto en el artículo 149.1.29 de la Constitución—, y lo mismo ocurre cuando *los Estatutos cierran* el proceso de delimitación competencial *remitiendo a las prescripciones de una Ley estatal*, en cuyo supuesto el reenvío operado atribuye a la Ley estatal la delimitación positiva del contenido de las competencias autónomas. En tales casos, la función de deslinde de competencias que la Ley estatal cumple no se apoya en una atribución general contenida en la Constitución, como ocurre en el caso de los Estatutos, sino en una atribución concreta y específica.»

De acuerdo con esta doctrina, la idea de función constitucional de ciertas leyes —de delimitación, regulación o armonización— explica su superioridad en relación a las que no cumplen esta función; leyes que integran el denominado bloque de constitucionalidad, al que también se ha referido el Tribunal Constitucional.

4. Ahora bien, las leyes básicas que puede dictar el Estado en ejercicio de competencias que le reserva la Constitución no forman

parte del bloque de la constitucionalidad, dado que estas leyes no delimitan el alcance de las competencias que las Comunidades Autónomas pueden asumir, sino el contenido del concepto de bases o legislación básica reservada al Estado por la Constitución, la cual delimita directamente así las competencias asumibles por las Comunidades Autónomas.

Pues bien, vamos a ver ahora en virtud de qué principios o conceptos jurídicos puede explicarse las relaciones entre las leyes básicas del Estado sobre una materia y las leyes de las Comunidades Autónomas que regulen esa misma materia, o incluso otra.

a) En cuanto a la relación entre las leyes básicas del Estado y las leyes de las Comunidades Autónomas que regulan una misma materia, no cabe duda de que existe una posición de superioridad de la Ley básica y una posición de subordinación de la Ley de la Comunidad, y así lo ha afirmado tanto el Tribunal Constitucional (46) como el Tribunal Supremo (47). Y ello es lógico, porque no tendría sentido que la Constitución reservara al Estado la competencia para dictar las normas básicas sobre una determinada materia si luego la legislación de las Comunidades Autónomas —no básica— dictada sobre la misma materia no estuviera subordinada a las bases.

Esta relación dinámica entre las bases y las normas de las Comunidades no puede explicarse —como sucedería si se diera entre leyes del Estado— en función del principio de jerarquía. Y ello porque las comunidades Autónomas disponen de una autonomía política, lo que conlleva, al menos con carácter general, el que las leyes que dicten no sean un simple desarrollo de las leyes básicas; las leyes básicas constituyen, al menos en ocasiones, un marco en el que han de moverse las Comunidades Autónomas en el ejercicio de su competencia, por lo que no puede confundirse la potestad legislativa de las mismas con la función propia de las normas reglamentarias (48).

(46) A partir de la *Sentencia 32/1981, de 28 de julio*, F. J. 5; una de las últimas manifestaciones de esta doctrina, en la *Sentencia 27/1987, de 27 de febrero*, «BOE» de 24 de marzo.

(47) La jurisprudencia del Tribunal Supremo, que sostiene, además, la tesis de la existencia de una relación jerárquica, es muy numerosa. Entre las *Sentencias* más recientes, del año 1986, las de 25 de noviembre —Ar. 966—, 26 de noviembre —Ar. 968—, 28 de noviembre —Ar. 971—, 29 de noviembre —Ar. 976—, 29 de noviembre —Ar. 978—, 2 de diciembre —Ar. 980 y 981—, 4 de diciembre —Ar. 995—, 5 de diciembre —996 y 997—, 6 de diciembre —998 y 999—, 9 de diciembre —1019—, 10 de diciembre —1028— y 11 de diciembre —1039—.

(48) Lo que resulta especialmente claro en los supuestos en que las Comunidades Autónomas han asumido la competencia exclusiva sobre una materia, en la que

Y, como resulta también claro, esta superioridad no puede explicarse tampoco, al menos de forma acabada, en virtud del principio de competencia, porque el fenómeno que estamos contemplando no es el de los ordenamientos situados en posición de lateralidad, entre los que no se producen relaciones, sino justamente el contrario; los dos ordenamientos regulan la misma materia, y uno de ellos —en cuanto se refiere a las normas básicas— se encuentra en posición de superioridad sobre el otro.

Pues bien, la superioridad de las leyes básicas deriva, a nuestro juicio, de la función que les atribuye la Constitución, de acuerdo con la interpretación dada a la misma por el Tribunal Constitucional. Esta función la ha precisado el Tribunal en reiteradas ocasiones a partir de la Sentencia 1/82, de 28 de enero, al decir en su Fundamento Jurídico primero que

«Lo que la Constitución persigue al conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de la ordenación de una materia determinada... es que tales bases tengan una *regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la nación*, con lo cual se asegura, en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un denominador común normativo, a partir del cual cada Comunidad, en defensa del propio interés general, podría establecer las peculiaridades que le convengan dentro del marco de competencias que la Constitución y su Estatuto la hayan atribuido sobre aquella misma materia.»

La función que cumplen estas normas básicas, en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad (49), es, como

la Constitución reserva al Estado las bases o la legislación básica, y menos claro cuando sólo han asumido el desarrollo legislativo.

El tema es complejo y merecería un estudio específico. Nos limitaremos aquí a señalar que, en el primero de los supuestos indicados, la existencia de una autonomía política debe operar en el sentido de que las bases permitan opciones diversas, ya que, como puso de relieve el Tribunal Constitucional en su *Sentencia 32/1981, de 28 de julio*, F. J. 5, «la potestad de las Comunidades Autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario. En el respeto de esas condiciones básicas, por tanto, las Comunidades Autónomas podrán legislar libremente». Sin embargo, el Tribunal no identifica la legislación básica y las leyes marco (*Sentencias 40/1981, de 20 de julio*, F. J. 5, y *5/1982, de 8 de febrero*, F. J. 1).

(49) Sobre la trascendencia del interés general en la distribución territorial del poder, vid. COSCULLUELA, *La determinación constitucional de las competencias de las*

expresa la Sentencia transcrita, la de establecer un mínimo común denominador normativo con vigencia en toda la Nación; función que, obviamente, quedaría incumplida si las normas de cada Comunidad prevalecieran sobre las básicas del Estado, dentro de su ámbito territorial.

En cambio, de acuerdo con el artículo 149.3 de la Constitución, las normas dictadas por la Comunidad en el ejercicio de las competencias asumidas prevalecerán sobre las del Estado —que no sean básicas— sobre esa misma materia.

En definitiva, y respecto de la legislación sobre una materia cuya regulación básica está reservada al Estado, podemos concluir que la Ley general del Estado —en cuanto sea básica— tiene una posición de superioridad sobre la Ley particular propia de cada Comunidad que debe respetarla, y que, por el contrario, la Ley particular prevalece sobre la general en cuanto ésta no tenga carácter básico (50).

b) Este esquema inicial puede complicarse en determinados supuestos reales. En efecto, la Constitución reserva competencias al Estado partiendo de un criterio de distribución por materias (es decir, en relación con cada una de las materias que enumera en su artículo 149.1), y este mismo criterio se ha seguido en la asunción de competencias por las Comunidades Autónomas.

Ahora bien, como esta distribución de competencias por materias no corresponde, ni podía corresponder, a cortes o sectores perfectos de la realidad, sucede en ocasiones que las Comunidades Autónomas en el ejercicio de las competencias asumidas inciden en el ámbito de una competencia reservada al Estado por la Constitución sobre las bases o legislación básica relativas a otra materia. Y el problema que se plantea en estos casos es si las competencias que la Constitución reserva al Estado —y las normas dictadas en ejercicio de las mismas— han de ser respetadas por la Comunidad en el ejercicio de su competencia.

Comunidades Autónomas, núm. 89 de esta REVISTA, págs. 7 y ss.; MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, tomo I, Ed. Cívitas, 1982, pág. 183; BERMEJO VERA, «El interés general como parámetro de la jurisprudencia constitucional», en el libro *De la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Instituto Fernando el Católico, Zaragoza, 1985, págs. 394 y ss.

(50) En sentido análogo, I. DE OTTO, *op. cit.*, conecta el principio de prevalencia con el principio de especialidad. La interpretación del principio de prevalencia como norma de competencia ha sido sostenida por PAREJO ALFONSO, *La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.

A mi juicio, la respuesta afirmativa se impone, porque, como antes decía, si las normas básicas cumplen la función constitucional de establecer un mínimo común normativo de aplicación en toda la nación, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, este mínimo común denominador no quedaría establecido si pudiera desconocerse en la legislación dictada por las Comunidades Autónomas al hilo del ejercicio de sus competencias sobre otras materias. Así lo ha afirmado, por lo demás, el Tribunal Constitucional en su Sentencia 14/86, de 31 de enero, al resolver el recurso de inconstitucionalidad planteado contra determinados preceptos de la Ley del Parlamento vasco; 12/83, de 22 de junio, que regula los principios ordenadores de la Hacienda General del País Vasco.

c) Resulta necesario plantearse ahora una cuestión de gran interés, que es la relativa a la forma de controlar los supuestos en que la Ley dictada por una Comunidad Autónoma no respete la superioridad de la Ley básica, reservada por la Constitución al Estado. Por poner el caso más simple, consideramos la hipótesis siguiente: la Ley dictada por una Comunidad sobre una materia no respeta —y, aún más, vulnera— la Ley básica dictada por el Estado sobre esa misma materia en el ejercicio de competencias que le reserva la Constitución.

Esta disconformidad entre una y otra Ley puede plantearse si la Ley de la Comunidad no respeta, ya en el momento de aprobarse, el contenido de la Ley básica, lo que no sucederá normalmente, dado que las Comunidades actúan dentro de los límites constitucionales. Pero puede suceder que esta disconformidad sea sobrevenida, sencillamente, porque el Estado modifique una Ley básica anterior a la cual se ajustaba la Ley de la Comunidad (que lógicamente no se ajusta a la Ley modificada).

¿Qué sucede en estos supuestos? Hacemos notar que el contenido de la Ley de la Comunidad puede ser en sí mismo perfectamente constitucional; puede no oponerse en absoluto a la Constitución, ya que a lo que se opone es al contenido de la Ley básica del Estado, que incluso, como decimos, y no es un supuesto teórico, puede haber cambiado.

Pues bien, en los casos en que este problema se le ha planteado, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en el sentido de que la Ley de la Comunidad es inconstitucional, aplicando incluso la fi-

gura de la inconstitucionalidad sobrevenida, lo que el Tribunal justifica porque se trata de recursos abstractos (51).

Esta solución supone, o bien extender el bloque de la constitucionalidad o aplicar, concibiéndolo como un concepto más amplio, el concepto de inconstitucionalidad indirecta, a la que ya se refirió KELSEN en su famoso artículo de la «Revue de Droit Public»; y es una vía que presenta la ventaja de clarificar definitivamente el ordenamiento, evitando las dudas que pueden plantearse (52).

Ahora bien, si esta solución tiene su lógica interna en un recurso de inconstitucionalidad abstracto ante el Tribunal Constitucional, debemos ahora preguntarnos si es la única que puede aplicarse en las diversas hipótesis que pueden plantearse. Para ser más claro: el problema que suscitamos es el de determinar qué debe hacer un juez o Tribunal del orden judicial, cuando se someta a su conocimiento un caso para cuya decisión debe aplicar la legislación sobre una materia, y resulta que la Ley de la Comunidad no se ajusta a la Ley básica del Estado (una y otra sobre la materia indicada).

En esta hipótesis, el juez o Tribunal puede, desde luego, plantear la cuestión de inconstitucionalidad. Pero ¿es ésta la única solución? ¿O puede limitarse a aplicar la Ley de más valor, que es la del Estado, y a inaplicar la Ley de menor valor —de la Comunidad— en aquello que la contradiga? A mi juicio, la respuesta ha de ser positiva. Creo que los juristas españoles debemos potenciar el funcionamiento de todas las piezas del sistema y huir del espejismo de que

(51) *Sentencias 87/1985, de 16 de julio; 137/1986, de 6 de noviembre, y 27/1987, de 27 de febrero*, «BOE» de 24 de marzo. Esta última Sentencia recoge, en su F. J. 4, la doctrina anterior, de acuerdo con la cual «en el recurso abstracto no se fiscaliza si el legislador se atuvo o no, en el momento de legislar, a los límites que sobre él pesaban, sino, más bien, si su producto normativo se atempera, en el momento del examen constitucional, a tales límites y condiciones».

Hacemos notar que la inconstitucionalidad se produce si la legislación de la Comunidad no se ajusta a las bases o legislación básica del Estado, es decir, se produce por la vulneración de una posición de subordinación (no porque la Comunidad regule las bases —competencia del Estado—).

(52) La extensión del ámbito de la inconstitucionalidad indirecta debe tener sus límites, pues puede llevar a reconducir a un problema constitucional cuestiones que pueden resolverse en términos de mera legalidad, con la consiguiente acumulación de asuntos ante el Tribunal Constitucional, como está sucediendo en ciertos conflictos de competencia que se plantean, y que podrían solucionarse por la jurisdicción contencioso-administrativa. Pues, en último extremo, forzando las cosas, todo puede referirse a un concepto de competencia, incluso el principio de jerarquía puro: basta con afirmar que el Gobierno no tiene competencia para dictar Reglamentos contrarios a las leyes, lo que no deja de ser cierto; pero, de esta forma, se diluye la distinción entre los principios de competencia y de jerarquía, que pasa a ser totalmente inoperante.

la solución de todos los problemas se encuentra en acudir al Tribunal Constitucional, porque entonces —como ya sucede— se impide su funcionamiento rápido y eficaz ante el cúmulo de asuntos que se le plantean, dada, además, la amplitud de sus competencias. Y, por otra parte, la respuesta positiva se puede fundamentar en el artículo 149.3 de la propia Constitución, que aplica el criterio de la prevalencia y que es perfectamente respetado con la simple inaplicación de la norma no prevalente.

5. En esta exploración de distintos supuestos que pueden plantearse, merece también considerarse la hipótesis de las relaciones entre las leyes orgánicas del Estado y las leyes de las Comunidades Autónomas.

En principio, parece que la superioridad de las leyes orgánicas no puede plantear ningún problema, dado que estas leyes regulan determinadas materias en la medida en que la Constitución las reserva a las mismas. Por lo que si, como antes ya hemos indicado, las propias leyes ordinarias del Estado han de abstenerse de regular las materias reservadas a la Ley orgánica en la medida en que lo estén —principio de competencia—, y se encuentran subordinadas a las mismas cuando regulan la misma materia —principio de jerarquía—, parece que una solución de este tipo será también la aplicable a las Comunidades Autónomas, aun cuando no se pueda hablar propiamente, según hemos ya justificado, de la existencia de jerarquía entre unas y otras normas.

Sucede, sin embargo, que el legislador estatal ha de observar cuidadosamente los límites de la reserva de Ley orgánica, de forma tal que no se rigidifique el ordenamiento más allá de lo querido por el constituyente, que ha atribuido a las leyes orgánicas la función de prolongar el consenso político que dio lugar a la Constitución, y ello en relación a determinados extremos de trascendental importancia política, pero no más allá.

¿Cuál es, entonces, la solución aplicable cuando el legislador dicta leyes orgánicas que exceden de la regulación que les está reservada, de acuerdo con la Constitución interpretada en su conjunto? Veamos la distinta incidencia que puede tener este exceso en relación a las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Respecto de las leyes del Estado, la Ley orgánica rigidifica en estos casos el ordenamiento, ya que, de acuerdo con el artículo 81.2 de la Constitución, sólo puede ser modificada o derogada a través

del procedimiento establecido en el mismo, que exige la mayoría absoluta del Congreso en una votación final sobre el conjunto del proyecto. Esa rigidificación sólo se ajusta a la Constitución en los casos, y con el alcance, expresamente previstos en la misma, y de aquí que el Tribunal Constitucional haya declarado desde el comienzo de su funcionamiento —en 1981— que en estos casos la parte de la Ley que no puede incluirse en la reserva de Ley orgánica vale como Ley ordinaria (53).

¿Y qué sucede respecto de las Comunidades Autónomas? Pues bien, en el supuesto de que la Ley orgánica regule una materia sobre lo que han asumido competencias las Comunidades Autónomas, resulta claro que «el exceso» de la Ley orgánica puede reducir el contenido, en mayor o menor medida, de las competencias asumidas. Por eso la solución lógica es entender —se diga o no expresamente— que la Ley orgánica vale como Ley ordinaria en cuanto al exceso, y que, en cuanto tal Ley ordinaria, será de aplicación supletoria en las Comunidades Autónomas que hayan asumido las competencias correlativas sobre la materia. Y es que, en definitiva, las leyes orgánicas que desarrollen los derechos fundamentales y libertades públicas —ex artículo 81 de la Constitución— deben limitarse al desarrollo —que no es la regulación completa— de tales derechos; desarrollo que se concreta, en relación a las materias sobre las que las Comunidades Autónomas hayan asumido competencias, en la regulación —de acuerdo con el artículo 149.1.1.^a de la Constitución (54)— 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 (no circunscritos, por cierto, a aquellos cuyo desarrollo se reserva a la Ley orgánica); ello, aparte de que en materia de educación existe una reserva expresa al Estado en el artículo 149.1.30 de la Constitución. Esta es la línea que, a nuestro juicio, ha seguido el Tribunal en una serie de Sentencias,

(53) *Sentencias 5/1981, de 13 de febrero*, F. J. 21, y *76/1983, de 5 de agosto*, F. J. 51. En relación al posible contenido de las leyes orgánicas, vid. QUADRA SALCEDO, *La ley en la Constitución: leyes orgánicas*, en «REDA», núm. 24; SANTAMARÍA PASTOR, *Las leyes orgánicas. Notas en torno a su naturaleza y procedimiento de elaboración*, en «Revista del Departamento de Derecho Político», UNED, núm. 4, y ORTEGA DÍAZ-AMBRONA, «Las leyes orgánicas y el sistema de las fuentes del Derecho», discurso de ingreso en la Academia Gallega de Jurisprudencia y Legislación, La Coruña, 1980.

(54) Cuyo alcance ha estudiado J. L. CARRO, *Contenido y alcance de la competencia del Estado definida en el artículo 149.1.1.^a de la Constitución*, publicado en la «Revista Española de Derecho Constitucional», núm. 1, págs. 103-161.

como la 15/81, de 13 de febrero; la 87/85, de 15 de julio, y la 137/86, de 6 de noviembre.

De acuerdo con estos criterios, la reserva a la Ley orgánica del desarrollo de determinados derechos o libertades ha de interpretarse como competencia para efectuar una regulación básica (55). La Ley orgánica del Estado no es una Ley ordinaria de carácter básico, en cuanto se tramita por un procedimiento más rígido, pero su contenido coincide con el de la Ley básica en la función que cumple en el sistema respecto de las Comunidades Autónomas; la diferencia está en que, además, cumple una función más intensa respecto al legislador estatal, dada la mayor dificultad de modificar una Ley orgánica, por su especial rigidez.

VI. CONCLUSIÓN

Como conclusión de toda la exposición anterior, entiendo que la función constitucional que cumple cada tipo de Ley, es un concepto que contribuye a solucionar los problemas que plantea nuestro complejo sistema de fuentes en el momento actual, en cuanto permite valorar la importancia relativa a cada tipo de Ley en el sistema jurídico, concebido como un conjunto armónico, y, como consecuencia, determinar el valor relativo de cada una en relación con las demás. Desde esta perspectiva es posible, incluso, concebir los principios de competencia y de jerarquía como una proyección técnica parcial del concepto de función constitucional, el cual sería de aplicación directa para solucionar problemas de relaciones entre leyes y ordenamientos, en supuestos que no pueden explicarse en virtud de tales principios.

(55) Sobre este punto, vid. I. DE OTTO, «Los derechos fundamentales y la potestad normativa de las Comunidades Autónomas», recogido en el libro *Estudios sobre Derecho estatal y autonómico*, Ed. Cívitas, 1986, págs. 143 a 181.