

Alfonso Arévalo Gutiérrez

LETRADO, SECRETARIO GENERAL ADJUNTO Y DIRECTOR DE GESTIÓN PARLAMENTARIA DE LA ASAMBLEA DE MADRID.
PROFESOR ASOCIADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID.

LA FUERZA DE LEY DE LAS LEYES EMANADAS DE LOS PARLAMENTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

SUMARIO

- I INTRODUCCIÓN: EL CONCEPTO DE LEY EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA: 1. EL SIGNIFICADO DEL TÉRMINO «LEY».—2. LA LEY COMO TIPO NORMATIVO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978.
- II LA FUERZA DE LEY: 1. UNA PRECISIÓN TERMINOLÓGICA PREVIA: BREVE APUNTE SOBRE EL CONCEPTO DE FUERZA DE LEY.—2. EL SENTIDO QUE DAMOS A LA NOCIÓN EN EL PRESENTE TRABAJO Y SU OBJETO.—3. RASGOS DEFINIDORES, *HIC ET NUNC*, DE LA FUERZA DE LEY: LA CONCEPCIÓN ACTUAL DE LA «LEY COMO IMPERATIVO INCONDICIONADO»: 3.1. *La posición de la Ley como expresión máxima de la potestad normativa de los poderes constituidos en la tríada formal clásica de las fuentes del Derecho—Constitución, Ley y Reglamento—*. 3.1.1. Constitución y Ley *versus* Ley constitucional y Ley ordinaria. 3.1.2. Ley y Reglamento. 3.2. *Fuerza de ley stricto sensu: irresistibilidad y resistencia de las leyes*. 3.3. *La posición del legislador: libertad de configuración normativa en el marco constitucional*. 3.4. *La sumisión a control: el control de constitucionalidad como límite a la fuerza de ley*. 3.5. *La reserva de ley*. 3.6. *La quiebra de la identificación Poder-Función Legislativa*. 3.7. *Publicación y entrada en vigor de la Ley: publicidad a través del Boletín Oficial del Estado y vacatio legis*. 3.8. *El ámbito territorial a que extiende su eficacia la Ley*.
- III LAS LEYES AUTÓNOMICAS: 1. LA RECEPCIÓN DE LA POTESTAD LEGISLATIVA POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y RECONOCIMIENTO ESTATUTARIO.—2. LAS NOTAS DEFINIDORAS DE LA FUERZA DE LEY AUTÓNOMICA: SUS SINGULARIDADES RESPECTO DE LAS LEYES ESTATALES: 2.1. *La posición de la Ley autonómica como expresión máxima de la potestad normativa de los poderes constituidos en la tríada formal clásica de las fuentes del Derecho—Constitución, Ley y Reglamento—: la interpolación del Estatuto de Autonomía respectivo en su calidad de norma institucional básica de la Comunidad*. 2.2. *Fuerza de ley stricto sensu: irresistibilidad y resistencia de la Ley autonómica*. 2.3. *La posición del legislador: libertad de configuración normativa condicionada materialmente por el elenco de los títulos competenciales asumidos*. 2.4. *La sumisión a control: el proceso de inconstitucionalidad como límite a la fuerza de ley autonómica, con la peculiaridad de que su eficacia es susceptible de suspensión como consecuencia de una decisión política del Gobierno de la Nación, y la eventualidad de otros mecanismos de control*. 2.5. *La reserva de ley autonómica; su reconocimiento como tipo normativo idóneo para la disciplina de las materias reservadas a la Ley por la Constitución*. 2.6. *La quiebra de la identificación Poder-Función Legislativa en el ámbito de las Comunidades Autónomas*. 2.7. *Publicación y entrada en vigor de la Ley autonómica: publicidad formal en el Boletín Oficial de la Comunidad y publicidad material en el Boletín Oficial del Estado; la vacatio legis*. 2.8. *El ámbito territorial al que extiende su eficacia la Ley autonómica: el carácter no absoluto de su eficacia interterritorial y la operatividad del principio iura novit curia*.
- IV COROLARIO.
- V EL EJERCICIO DE LA POTESTAD LEGISLATIVA POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: CUADRO COMPARATIVO DE ACTIVIDAD.

I INTRODUCCIÓN: EL CONCEPTO DE LEY EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

1. EL SIGNIFICADO DEL TÉRMINO «LEY»

Como es bien sabido, la palabra Ley tiene en el lenguaje jurídico diversos significados. Esta pluralidad semántica encuentra su causa ya en lo incierto de su etimología. Así, algunos autores la vinculan a la voz latina «*lex*», configurando la Ley, en sentido general, como «norma jurídica obligatoria». Para otro sector de la doctrina la palabra Ley proviene del verbo latino «*leggere*», dar lectura, vinculando Ley y «norma escrita». Por último, otros autores entienden que procede del sánscrito «*lag*», poner, identificándola con la «norma dictada por los órganos con poder legislativo de la comunidad»¹.

Esta imprecisión conceptual ha obligado a abordar, desde diversas perspectivas, un proceso de delimitación tendente a determinar el concepto y el ámbito de la Ley.

Aunque no podemos detenernos aquí en su análisis, si hemos de concretar la propia esfera de la realidad en la que la Ley se desenvuelve, distinguiendo y precisando así entre «Ley» y «norma».

Como destacara el neokantiano WINDELBAND en su obra «Normas y leyes naturales»², la distinción entre Ley y norma es, en el fondo, la distinción entre naturaleza y cultura. En efecto, en sentido científico, la Ley es la formulación sintética de lo que en un sector del reino de la naturaleza acaece, es decir, la fórmula que expresa que su-

1 Sirvan, como ejemplo, dos exposiciones clásicas, ambas publicadas en la *Enciclopedia del Diritto*, volumen XXIII, *Istit-Legge*, Giuffrè Editore, Varese, 1973.

De un lado, FASSÓ, GUIDO: voz «*Legge (teoria generale)*», página 782, afirma: «La palabra deriva del latín *lex*, cuyo significado fundamental es el de regla, norma, y cuya etimología, todavía no del todo cierta, resulta generalmente referida a *leggere* (entendido, por su parte, según diversos significados), y al griego *λεγειν*; también ha habido quien ha hecho descender *lex* de la raíz indoeuropea *legb* (hacer cumplir, aplicar), de donde resulta también el anglosajón *lagu* y por tanto el inglés *law*, en relación con aquella característica de la ley que es la de ser puesta (cfr. el alemán *Gesetz* y el griego *θεσμος*)».

Por su parte, en la propia obra, MODUGNO, FRANCO, voz «*Legge (in generale)*», en página 874, destaca que «Es oportuno, en este momento, recordar que el término «ley» se ha hecho derivar bien del latino «*ligare*», con el significado de «aquello que vincula», bien del latín «*leggere*», indicando propiamente «aquello que ha sido objeto de lectura», bien, finalmente, del sánscrito «*lag*» (griego: *λεγω*; gótico: *ligan* = porre; alemán: *legen*). Es esta última, evidentemente, la etimología que explica el significado más específico de la «ley» como «fuente» (de producción), de la que hasta ahora se ha hablado, mientras que la segunda de las tres etimologías se refiere al uso del mismo término para indicar la «fuente de conocimiento» de la regla o norma».

2 Cfr. WINDELBAND, en la edición española de sus *Präludien*, publicados bajo el título de *Preludios Filosóficos*, edición de WENCESLAO ROCES, Buenos Aires, 1949, páginas 257 y siguientes.

puesto un determinado hecho se produce, sin excepción normal posible, otro hecho que es el efecto o consecuencia del anterior. La norma, en cambio, es la formulación imperativa de lo que en un sector del reino de la naturaleza debe acaecer, expresando que supuesto un determinado hecho, debe de producirse otro como efecto o consecuencia del anterior. El Derecho, concluía el autor citado, como una manifestación cultural de la sociedad, responde a esta concepción.

Desde idénticas premisas, el genial HANS KELSEN distinguió entre las leyes naturales, expresión de un principio de causalidad —ser—, y las normas sociales, plasmación de un principio de imputación —deber ser—, siendo ésta la estructura lógica del fenómeno jurídico; teniendo presente que el carácter del Derecho como un orden coactivo diferencia la norma legal de otros usos sociales normativos, como las normas morales o las reglas del trato social, donde la sanción jurídica no está inmersa en la estructura de la norma³.

No obstante lo anterior, lo cierto es que, por una variación semántica, la norma jurídica o norma legal es, generalmente, denominada pura y simplemente Ley.

Sin embargo, aún realizada esta primera delimitación conceptual, en el propio lenguaje jurídico es lo cierto que la palabra Ley es utilizada con diversos significados, habida cuenta de que, como consecuencia de la textura abierta de dicho lenguaje, el término aparece, como señalara HART, como un concepto vago y ambiguo⁴.

Esta ambigüedad nos obligaría a efectuar siquiera un sincrético resumen de la evolución del concepto, desde el Derecho romano —donde la Ley, como abstracción racional, nunca jugó un papel decisivo en el sistema de fuentes—, pasando, primero, por la idea medieval del Derecho —marcada por su evolución a partir del Derecho teocéntrico, consuetudinario y cosificado propio de la Alta Edad Media, para culminar con la formación, en la Baja Edad Media, de un incipiente sistema de Derechos nacionales, de carácter secularizado y fruto de la creación artificial— y, luego, por la concepción empirista, reflejo del voluntarismo estatal, propia del absolutismo —*auctoritas e non veritas facit legem*», en la celeberrima fórmula sincrética que acertara a

3 Vid. KELSEN, HANS: *Teoría pura del Derecho*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 24ª edición, 1987, especialmente páginas 16 a 34 y 65 a 86.

4 Cfr. HART, HERBERT: *El concepto del Derecho*, Editorial Nacional, México, 1980, página 48.

formular HOBBS—, hasta llegar al concepto liberal clásico de Ley, resultante de la doble línea filosófica originada en LOCKE Y ROUSSEAU —el cual comporta una vuelta a una antigua tradición, que se remonta hasta la Grecia clásica con el principio del *nomus basileus* enunciado por PÍNDARO, en cuya virtud la Ley no es voluntad, sino razón, resultando caracterizada, básicamente, por la generalidad en cuanto a sus destinatarios, la abstracción respecto de su contenido y la vocación de permanencia en el tiempo—, y su ulterior crisis —manifestada en la disociación efectuada por LABAND de las nociones de Ley formal y Ley material—, concluyendo con su articulación en nuestros días, marcada por el declinar de la función legislativa del Parlamento —en un proceso, como destacara GARCÍA PELAYO, en íntima relación con la «idea de racionalidad típica de nuestro tiempo», la llamada «razón instrumental», que desconoce un orden racional objetivo, y para la cual no hay más que racionalidades subjetivas, es decir, aquella que dada una relación entre fines y medios, sirve para lograr un objetivo, de modo que la razón no es un orden sustancial, sino un mecanismo relacional, un procedimiento cuyo valor se mide por su funcionalidad⁵—.

La hercúlea labor de sintetizar dicha evolución, obviamente, excede de forma manifiesta los límites y el objeto del presente trabajo.

Presupuesto lo anterior y a nuestros efectos, puede afirmarse que, en nuestra cultura jurídica —la propia de los sistemas adscritos a la denominada familia romano-germánica—, la Ley es el término que se ha generalizado y extendido para definir la norma jurídica primaria en sentido positivo, esto es, ese producto normativo que, en los albores del liberalismo y como consecuencia de la afirmación del principio de legalidad —del Gobierno de las leyes frente al Gobierno de los hombres—, alcanzó la categoría de «inviolable, constituyendo un imperativo incondicionado»⁶, y sobre cuya base y por referencia al mismo se ha articulado el ordenamiento jurídico en su globalidad.

Como ha destacado NAWIASKY⁷, la Ley aparece en los estados democráticos modernos como la norma jurídica escrita establecida por las Asambleas legislativas o Parlamentos, a los que los textos constitucionales atribuyen el poder legislativo en cuanto representante de la soberanía popular. Y es que, recogiendo la clásica formulación de

5 Cfr. GARCÍA PELAYO, MANUEL: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Editorial, Madrid, 2ª edición, 1985, especialmente páginas 61 a 66; correspondiendo la referencia a la página 63.

6 Cfr. GARCÍA PELAYO: *Derecho Constitucional Comparado*, Alianza Editorial, Madrid, 1984, páginas 68 y 69.

7 Cfr. NAWIASKY, HANS: *Teoría general del Derecho*, Ediciones Rialp, Madrid, 1962, páginas 110 a 115.

CARRÉ DE MALBERG, podemos afirmar que lo que ha hecho, durante más de un siglo, a la vez la autoridad jurídica y el prestigio de la Ley es que, en razón de su modo de formación, podría ser considerada como expresión de la voluntad estatal más alta, la representación del pueblo en el Parlamento. A lo anterior ha de añadirse que, en todo caso, y recogiendo la teoría tridimensional postulada por REALE, los requisitos esenciales que se exigen en el proceso de nomogénesis legal son tres:

- a) la legitimidad subjetiva, es decir, la legitimidad del órgano del que emana la Ley;
- b) la legitimidad *ratione materiae* de dicho órgano, esto es, en cuanto a su contenido; y
- c) la legitimidad del procedimiento, es decir, del modo según el cual el órgano ejercita su competencia⁸.

2. LA LEY COMO TIPO NORMATIVO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

En nuestro vigente Derecho positivo, la Constitución de 1978 no ofrece una delimitación conceptual de la Ley —como tampoco lo hace del Reglamento⁹—, en el sentido de que no define que tipos de actos normativos hemos de entender tales.

Empero, lo anterior no comporta que la *norma normarum* no tenga un concepto de Ley. Dicho concepto existe, es el propio de nuestra cultura jurídica —en los términos inmediatamente esbozados—, y, partiendo de la condición de su superioridad sobre las restantes fuentes infraconstitucionales que se infiere de la doble alusión realizada en el párrafo tercero de su Preámbulo al Estado de Derecho como «*imperio de la Ley*» y a ésta como «*expresión de la voluntad popular*», se articula sobre la base de una delimitación formal. Dicho con otras palabras, para la norma fundante Ley es el acto

8 Cfr. REALE, MIGUEL: *Introducción al Derecho*, Ediciones Pirámide, Madrid, 7ª edición, 1986, especialmente páginas 69 a 71 y 97 a 101.

9 En efecto, no obstante su importancia cuantitativa y cualitativa en el sistema de fuentes —pues sin duda es este tipo normativo el que mayor incidencia práctica tiene sobre la vida de los ciudadanos—, debe recordarse que la Constitución sólo realiza referencias fugaces a este tipo normativo, concretamente seis, que dan por supuesto el concepto propio de esta fuente secundaria y no autónoma; concretamente, sus artículos 62.f), 97, 105.a), 106.1, 153.c) y 161.2.

emanado del Poder Legislativo de acuerdo con el procedimiento y solemnidades establecidas al efecto.

El concepto es, por ende, puramente extrínseco, y en su articulación juega un papel de primera magnitud el procedimiento legislativo¹⁰.

Sirva como ejemplo —por su significativa difusión ulterior en la doctrina— la definición que formulara el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, en cuya virtud «podemos ya definir la Ley en estos términos: el acto publicado como tal Ley en los Boletines Oficiales del Estado y de las Comunidades Autónomas, que expresa un mandato normativo de los órganos que tienen constitucionalmente atribuido el poder legislativo superior. Se trata, pues, de un concepto formal (lo que suele llamarse Ley formal por oposición a la Ley material o noma jurídica escrita), caracterizado por el sujeto del que emana y por la fuerza específica que de ello se deriva»¹¹.

En otras palabras, las de SANTAMARÍA PASTOR, «La ley es, en definitiva, lo que en cada momento la Constitución y su interpretación más autorizada dice que es ley: en España, aquí y ahora, ley no es otra cosa que el conjunto de normas a las que la CE denomina como tales o atribuye rango o fuerza de ley. Una desoladora tautología nominalista, si se quiere, pero que no expresa sino la pura realidad»¹².

10 Este concepto formal de ley ha sido defendido por la doctrina mayoritaria. Además de las exposiciones de GARCÍA DE ENTERRÍA y de SANTAMARÍA PASTOR recogidas en el cuerpo del texto y cuyas referencias figuran en las dos siguientes notas a pie, por todos, sirva la remisión a los trabajos de ÁLVAREZ CONDE, ENRIQUE: *Curso de Derecho constitucional*, volumen I, «El Estado constitucional. El sistema de fuentes. Los Derechos y libertades», Editorial Tecnos, Madrid, 3ª edición, 1999, páginas 221 a 227; ESPÍN, EDUARDO, en la obra colectiva del propio autor con LÓPEZ GUERRA, GARCÍA MORILLO, PÉREZ TREMPES y SATRÚSTEGUI: *Derecho constitucional*, volumen I, «El ordenamiento constitucional. Derechos y deberes de los ciudadanos», Tirant lo blanch, Valencia, 3ª edición, 1997, páginas 76 y 77; DE OTTO PARDO, IGNACIO: *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Editorial Ariel, Barcelona, 2ª edición, 1988, páginas 102 y siguientes; PAREJO ALFONSO, LUCIANO, en la obra conjunta con los profesores JIMÉNEZ BLANCO y ORTEGA ÁLVAREZ: *Manual de Derecho Administrativo*, volumen 1, Ariel Derecho, Barcelona, 5ª edición, 1998, páginas 208 a 217; PÉREZ ROYO, FERNANDO: *Las fuentes del Derecho*, editorial Tecnos, Madrid, 2ª edición, 1985, especialmente páginas 83 a 95; ídem: *Curso de Derecho constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 6ª edición, 1999, páginas 784 y 785; RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ: *Teoría y práctica del Derecho constitucional*, Editorial Tecnos, Madrid, 1996, páginas 132 a 149; y SÁNCHEZ AGESTA, LUIS: *Sistema político de la Constitución española de 1978*, Editora Nacional, Madrid, 3ª edición, 1984, páginas 327 a 330. Sumándonos al criterio mayoritario, creo que el mismo debe ser adecuadamente ponderado. En este sentido, especialmente suerente resulta la argumentación sobre la imposibilidad de la tarea de caracterización de la posición de la Ley con base, de forma exclusiva, en elementos formales realizada por Díez-Picazo Giménez, Luis María: «Concepto de ley y clases de leyes (¿Existe una noción unitaria de ley en la Constitución española?)», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 24, 1988, páginas 47 a 53.

Respecto del procedimiento legislativo sigue resultando ineludible la consulta del descriptivo estudio de GARCÍA MARTÍNEZ, MARÍA ASUNCIÓN: «El procedimiento legislativo», Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid 1987. Al mismo, y a la extensa bibliografía que en él se recoge, nos remitimos en este momento.

11 Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ CARANDE, EDUARDO y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, TOMÁS RAMÓN: *Curso de Derecho administrativo*, volumen I, Editorial Civitas, reimpresión de la 3ª edición (1979), Madrid, 1982, página 123.

12 Cfr. SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO: *Fundamentos de Derecho administrativo, I*, Editorial CEURA, Madrid, 1988, página 554.

Presupuesto lo anterior, sobre la posición de la Ley en nuestro sistema constitucional y su evolución nos remitimos a la lúcida valoración recientemente realizada por el autor citado en último lugar¹³.

II LA FUERZA DE LEY¹⁴

1. UNA PRECISIÓN TERMINOLÓGICA PREVIA: BREVE APUNTE SOBRE EL CONCEPTO DE FUERZA DE LEY

Con el precedente de su aparición en los textos que marcaron el proceso revolucionario francés —especialmente en el artículo 6 de la Constitución de 1791—, desde que, en sentido técnico y por primera vez, OTTO MAYER utilizara la expresión «fuerza de ley», la locución ha hecho correr ríos nada sosegados de tinta.

No es objeto del presente trabajo —seguramente la ardua labor superaría manifiestamente las fuerzas de su autor— abordar un estudio sobre lo que el concepto ha supuesto y su situación actual. Doctores tiene la Iglesia, y en esta cuestión han mediado cardenales, obispos, vicarios, curas párrocos y algún que otro seglar. En consecuencia, y presupuesto el *status questiones*, a cuyo efecto remitimos a las fuentes más autorizadas en nuestra doctrina, nos limitaremos en las páginas que siguen a exponer en qué sentido —amplio e instrumental— se utiliza la expresión en el presente trabajo.

13 Véase su estudio «El sistema de fuentes del Derecho en los primeros cincuenta años de vida de la "Revista de Administración Pública" (1950-1999)», publicado en *Revista de Administración Pública*, número 150, septiembre-diciembre 1999, páginas 533 a 576.

Asimismo, ineludible sigue resultando al respecto la consulta de GARRORENA MORALES, ÁNGEL: «El lugar de la ley en la Constitución española», Madrid, 1980, especialmente páginas 45 y siguientes; y de RUBIO LLORENTE, FRANCISCO: «El procedimiento legislativo en España. El lugar de la Ley entre las fuentes del Derecho», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 16, enero-abril 1986, páginas 83 a 113.

14 *Vid.* la excelente síntesis de RUBIO LLORENTE: «Rango de ley, fuerza de ley, valor de ley», en *Revista de Administración Pública*, número 100-102, volumen I, páginas 417 a 432. Prescindimos aquí de las expresiones rango y valor de ley habida cuenta de que, como acredita el autor citado, «lo que caracteriza a las normas con rango o valor de ley es el hecho de ser las únicas que pueden ser impugnadas ante el Tribunal Constitucional a través del recurso o cuestión de inconstitucionalidad. Estos conceptos, idénticos entre sí y puramente tautológicos de «valor» y «rango de ley», se nos quedan así reducidos a meras referencias procesales, a un puro rasgo de procedimiento que nada dice sobre la naturaleza propia de las normas de las que se predica» —páginas 421 y 422—.

Como es sabido, el concepto de fuerza de ley, vinculado a la noción de la Ley Formal, surge para definir los efectos formales de la Ley. RUBIO LLORENTE ha acertado en la descripción de la noción, en los siguientes términos —cuya mera reproducción exonerada de ulterior comentario—: «En la doctrina clásica, la fuerza de la ley era la nota distintiva de ésta por antonomasia, el núcleo duro del concepto. La fuerza de la ley tenía, a su vez, una doble faceta, activa y pasiva. Fuerza activa de la ley, o fuerza de la ley en un sentido activo, que otros llamaban el poder innovador, era la capacidad exclusiva de la ley para modificar cualquier punto del orden jurídico preexistente, incluso en muchos casos y para muchos autores, del orden jurídico constitucional preexistente. Fuerza pasiva era, a su vez, la resistencia específica de la ley para no ser modificada ni derogada si no es por otra ley, es decir, por otra norma dotada de la misma fuerza específica. Todas las leyes y sólo las leyes tenían esta fuerza y, al menos desde este punto de vista, sólo había una especie de ley, la que emanaba de la potestad legislativa del Estado»¹⁵.

2. EL SENTIDO QUE DAMOS A LA NOCIÓN EN EL PRESENTE TRABAJO Y SU OBJETO

Bajo la denominación «fuerza de ley» —que el texto de la Constitución tan sólo utiliza en los artículos 153.a), 161.1.a) y 164.1—, y desde una perspectiva ciertamente amplia, la cual podría perfectamente adoptarse aludiendo, por ejemplo, a la posición que las normas legales ocupan en el sistema de fuentes del Derecho, agrupamos los distintos efectos que se derivan del lugar que ocupa una norma legal en un concreto ordenamiento jurídico considerado como una estructura, esto es —en el sentido dado a la expresión por PIAGET y luego articulado jurídicamente por KELSEN—, en un sistema total de transformaciones autorreguladas¹⁶.

Integramos, por ende, todos los efectos que definen la cualidad específica de este tipo de normas, su carácter de norma superior e irresistible. Nos interesan, en consecuencia, tanto los efectos formales definidores de las relaciones entre una ley y las restantes fuentes del Derecho —fuerza de ley *stricto sensu*—, como los efectos materiales,

15 Cfr. «Rango de ley...», *op. cit.*, página 422.

Resulta ciertamente difícil encontrar exposiciones de la noción coherentes y sincréticas. Por todas, véase la rigurosa y completa exposición de SANTAMARÍA PASTOR: «Fundamentos...», *op. cit.*, páginas 542 a 554.

16 Nos remitimos aquí a la sincrética exposición de LUMIA, GIUSEPPE: *Principios de teoría e ideología del Derecho*, editorial Debate, 8ª reimpresión, Madrid, 1985, páginas 53 a 57.

esto es, básicamente la obligatoriedad de la norma, y cualesquiera otras circunstancias jurídicamente relevantes y útiles para comprender su posición en el entramado normativo.

Lo que se pretende, en definitiva, es abarcar todos aquellos elementos que se refieren o tienen por objeto la fuerza vinculante de la ley o, si se prefiere, que son criterios distintivos y notas esenciales de su concepto.

Este generoso entendimiento del término —siendo perfectamente consciente de las críticas que su utilización puede comportar; seguramente todas ellas atinadas—, encuentra su justificación en el carácter instrumental que queremos dar a la locución a los efectos de las líneas que siguen.

Algún purista podrá cuestionar *a limine* el trabajo precisamente por esa dosis —cuando no «sobredosis»— de extensión con la que se utiliza la locución, en absoluto recogida en términos canónicos; pero ¿acaso no seguimos manejando el propio término «Ley» y su significado actual en absoluto se corresponde con el del originario concepto liberal, en cuyo seno muy precisamente se forjó la idea de la fuerza de ley?. ¿La evolución del concepto nos impide utilizar la noción o nos obliga a reformular su sentido?

Una de dos. Lo anterior es expresivo bien de que, cuando menos a efectos expositivos, ha de permitirse la licencia de utilizar la noción con un significado diferente del originario, bien de que lo que ha evolucionado es la propia noción de la fuerza de ley y está aún pendiente de elaborar de nuevo su teoría, rescribiéndola de acuerdo con la transmutación operada, en orden a adecuarla al concepto de Ley que es propio del Estado Social, máxime si se tiene presente el proceso de integración del Reino de España en la Unión Europea, con la consiguiente primacía o prevalencia y el efecto directo del Derecho comunitario. Aunque no es su finalidad, si de algo valen a este objeto las líneas que siguen dése por bueno el esfuerzo; en caso contrario, sepa discúlpase la indebida utilización de la noción a efectos de explicar la posición de la Ley autonómica.

En efecto, el objeto que se persigue es arrojar un poco de luz en una cuestión que, tras haber preocupado *ab initio* a la doctrina, con un notable fruto, en los últimos años ha desaparecido por completo del panorama bibliográfico. Se genera así una im-

presión inicial cuando uno se acerca por primera vez a su estudio. La sensación de que todo está dicho y oportunamente precisado en esta materia; más o menos en los siguientes términos: leyes estatales y autonómicas gozan de la misma fuerza de ley, ubicándose en la pirámide normativa en el mismo escalón —el del tipo normativo que goza de superioridad sobre las demás fuentes del Derecho, *ex* artículos 9.3 y 97 de la Constitución—, pues entre las mismas no hay una diferencia jerárquica, habida cuenta de que la relación está presidida por el principio de competencia; en consecuencia, la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas es homogénea a la que corresponde al Estado.

Empero, una consideración detenida de la cuestión no puede sino conducir a cuestionar esa pacífica sensación; sobre la posición de la Ley autonómica en el entramado normativo y su fuerza vinculante aún quedan muchas cosas por decir; y no todas ellas por un mero prurito dogmático, como se desprende de la ulterior exposición de sus rasgos definidores. Anticipando lo que ulteriormente se concluirá, y dicho lisa y llanamente, que la Ley autonómica, como la estatal, es una norma legal, la cual goza de las características propias que han definido dicho tipo normativo es indudable; pero tampoco admite duda que su posición no es, en absoluto, idéntica a la de la Ley estatal. Admitir lo contrario es, sin ambages, pecar de escaso rigor jurídico o dejarse cegar por un celo autonomista capaz de distorsionar la propia mecánica funcional de nuestro ordenamiento jurídico —me refiero, obviamente, al ordenamiento general del Estado—.

3. RASGOS DEFINIDORES, *HIC ET NUNC*, DE LA FUERZA DE LEY: LA CONCEPCIÓN ACTUAL DE LA «LEY COMO IMPERATIVO INCONDICIONADO»

Sin ánimo exhaustivo, pero si con el objetivo de integrar la mayoría de los caracteres que, desde distintos puntos de vista, podemos afirmar, en los términos referidos, que definen la fuerza de ley, ha de destacarse lo que sigue:

3.1. LA POSICIÓN DE LA LEY COMO EXPRESIÓN MÁXIMA DEL PODER NORMATIVO DE LOS PODERES CONSTITUIDOS EN LA TRÍADA FORMAL CLÁSICA DE LAS FUENTES DEL DERECHO —CONSTITUCIÓN, LEY Y REGLAMENTO—.

3.1.1. *Constitución y Ley versus Ley constitucional y Ley ordinaria*

Es un lugar común afirmar que la Ley ha dejado de ser una norma absoluta e inviolable, habida cuenta de que la afirmación de la Constitución como «*lex superior*» —artículos 9.1 y 53.1, así como la Disposición Derogatoria 3 de la *norma normarum*— y el establecimiento de concretos mecanismos para asegurar esa superioridad —artículos 161.1 y 163 de la propia Constitución— comportan el reconocimiento de determinados condicionamientos a la libertad de configuración normativa que ha definido tradicionalmente la posición del legislador y, por ende, la modulación de la doble fuerza que ha definido las normas legales, así como el abandono del dogma de su naturaleza infiscalizable.

Empero, y aunque pudiera considerarse que lo que sigue constituye un mero apunte terminológico carente de sustancia —nada más lejos de la realidad, conforme voy a intentar demostrar—, entiendo que, frente a lo que, sin la debida reflexión, se ha convertido en afirmación pacífica, esa pretendida pérdida de vigencia de la fuerza de la ley derivada del reconocimiento de la rigidez de los textos constitucionales adolece de un defecto de partida, cual es considerar la relación Constitución—Ley en términos cuantitativos, y no en términos cualitativos, como procede en puridad de conceptos.

En efecto, se afirma que el concepto de la fuerza de ley ha perdido uno de sus elementos configuradores clásicos desde la entrada en escena, con pleno reconocimiento de su valor normativo, de la Constitución como norma jurídica¹⁷. Pero esa afirmación parte de la consideración de Constitución y Ley como dos normas sólo cuantitativamente diferentes; consideración que, inconscientemente, ha encontrado

17 Dos aportaciones capitales en nuestra doctrina resultan de referencia inexcusable para comprender el valor normativo de la Constitución y su significado, máxime cuando son la fuente de la que ha bebido tanto nuestra doctrina como la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Me refiero, obviamente, a GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Editorial Civitas, Madrid, 3ª edición, 1985; y RUBIO LLORENTE: «La Constitución como fuente del Derecho», en el colectivo *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, volumen I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, páginas 53 y siguientes. Asimismo, mención especial merece la lúcida disección del concepto que realiza SANTAMARÍA PASTOR, en su *stajanovista* obra «Fundamentos...», *op. cit.*, páginas 431 a 508.

plasmación en la propia terminología al uso. Buena prueba de lo anterior es lo tan acostumbrados que estamos a definir la Constitución como *lex superior*, Ley superior o suprema, *lex legum*, Ley de leyes, superley, norma de valor suprallegal, Ley más alta o *higher law*, por no hacer sino referencia a algunos de los vocablos utilizados asiduamente en manuales y monografías —al margen de la ineludible referencia a la clásica definición que acuñara la Constitución de los Estados Unidos, en su artículo 6.2: *the supreme law of the land*—.

Sin duda el origen de la confusión y, por ende, de la homologación normativa, deriva, en los albores del liberalismo, de la aplicación al campo jurídico-político de las formas intelectuales de la Ilustración; en concreto, del hecho de haber constituido la Ley la categoría normativa central y básica del ordenamiento jurídico, en relación con la cual se han definido todas las demás. De esta forma, la pretensión de afirmar la normatividad legal comportó, como nos explicara —una vez más, con toda brillantez— GARCÍA PELAYO, que el concepto racional de Constitución se articulara como «una especie de sublimación de la idea de ley propia del liberalismo; es más: aparece como una parte, la fundamental, de un orden jurídico-político basado en la legalidad y sólo en la legalidad, y únicamente tiene sentido en relación con tal orden. Esta conexión se acentúa todavía mucho más cuando lo que informa al Derecho constitucional es un concepto de constitución jurídico-formal despojado de toda referencia valorativa y política. Por consiguiente la constitución aparece englobada en el concepto genérico de ley; es, como hemos indicado, una ley con garantías especiales, una ley fundamental, una ley originaria, la norma jurídica primaria en sentido positivo, etc.»¹⁸.

Frente a ese esquema decimonónico —en el que pudo estar justificada la definición de la Constitución como tipo normativo por referencia a la Ley—, la comprensión de la posición actual de la norma legal exige partir de presupuestos radicalmente distintos, pues, *hic et nunc*, ni *«the power of Parliament is absolute and without control»*, ni su producto, la Ley, es una norma suprema, irresistible, absoluta e incontrolada; como acertara a sintetizar en 1803 el gran juez JOHN MARSHALL: *«the Constitution is superior to any ordinary act of the legislature»*¹⁹.

18 Cfr. GARCÍA PELAYO: «Derecho constitucional comparado», *op. cit.*, páginas 67 y 68.

19 El razonamiento de MARSHALL, en la célebre Sentencia del Tribunal Supremo de Estado Unidos de 1803 correspondiente al caso *Marbury versus Madison*, es lapidario: «O es la Constitución una Ley ordinaria, suprema, inalterable de forma ordinaria, o bien se halla al mismo nivel que la legislación ordinaria y, como una ley cualquiera, puede ser modificada cuando el cuerpo legislativo lo desee. Si la primera alternativa es válida, entonces una ley del cuerpo legislativo contraria a la Constitución no será legal; si es válida la

De lo anterior se desprende que el origen de la confusión parte de la admisión, cuando menos a efectos terminológicos, de dos tipos de leyes, la Ley constitucional y la Ley ordinaria. En efecto, es muy precisamente en la propia utilización de dichos términos, sólo justificable *hic et nunc* por su indudable carácter gráfico, donde radica el error. Y es que —sin acudir a la concepción schmittiana de la norma fundamental— ha de afirmarse tajantemente que la Constitución no es una Ley; y no lo es por el simple hecho de que entre ambos tipos de normas existe una diferencia cualitativa o de grado y no meramente cuantitativa o de rango —por cierto, *servata distantia*, la misma que existe entre la Ley y el Reglamento—.

Así es, la Constitución es una norma emanada del poder constituyente, titular de la soberanía, de la que dimana todo otro poder, que aparece así ordenado por ella y sometido a sus disposiciones, en cuanto norma que traduce la supremacía política en supremacía jurídica —material y formal—. Dicho con otras palabras, las de DE VEGA GARCÍA —quien, precisamente, incurre en la utilización de las locuciones Ley constitucional y Ley ordinaria por contraposición²⁰—. «Como es natural, cuando se define políticamente con claridad y sin equívocos el poder soberano, y, en virtud del principio democrático, ese poder se otorga al pueblo, la exigencia jurídica inmediata es que la Constitución se convierta en ley suprema para que, como obra del poder constituyente, y expresión de la voluntad permanente del mismo, ningún órgano constituido pueda desempeñar atribuciones soberanas. Porque la actuación del poder constitu-

segunda alternativa, entonces las Constituciones escritas son absurdas tentativas que el pueblo efectuaría para limitar un poder que por su propia naturaleza sería ilimitable.

Tomamos la referencia de la excelente obra de DE VEGA GARCÍA, PEDRO: *La reforma constitucional y la problemática del Poder Constituyente*, Editorial Tecnos, Madrid, 1985, página 42.

Sobre el particular, vid. PÉREZ SERRANO, NICOLÁS: «La noble obra política de un gran juez (John Marshall)», Discurso leído en la Junta Pública Inaugural del curso 1935-1936 en la Real Academia de las Ciencias Morales y Políticas, y luego publicado en su «Escritos de Derecho Político», volumen II, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1984, páginas 769 a 838, específicamente páginas 787 a 790.

20 Cfr. DE VEGA GARCÍA: «La reforma constitucional...», *op. cit.*, página 40, quien más abajo añade: «Fundamentado social y políticamente el principio de supremacía, que la propia Constitución americana recoge en el artículo 6.2, donde se habla de «la Suprema Ley del país», de lo que se trataba era de establecer los medios técnicos para que la diferenciación entre ley constitucional y ley ordinaria, entre poder constituyente y poder constituido, cobrase pleno vigor y efectividad jurídica».

La referencia es suficientemente expresiva de la perversa generalización de los términos en el sentido cuestionado en el texto. Una muestra inequívoca de ese uso torcido —en el que, modestamente, ha incurrido en diversas ocasiones el propio autor de estas líneas— la ofrecen los trabajos de quien, precisamente, nos ha demostrado con toda brillantez cual es la posición de la Constitución en el sistema de fuentes, acreditando su valor normativo.

Me refiero, obviamente, al profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, quien afirma: «Sólo el llamado control de constitucionalidad, allí donde se admite, como es ahora nuestro caso y luego veremos con detenimiento, podrá erigirse en límite jurídico de la Ley; pero se trata de un límite que actúa por la distinción convencional de dos rangos distintos dentro de la Ley, la constitucional y la ordinaria, rangos derivados de su diversa función y papel, como ya nos consta, de modo que es, en cierta manera, un límite intrínseco, realizado en nombre de otra Ley y no de una instancia distinta; en este supuesto, pues, el carácter supremo de la Ley habrá que referirlo a la Ley que es conforme a la Constitución». Cfr. «Curso...», *op. cit.*, página 122—.

yente termina con la aprobación de la Constitución, la única manera imaginable de perpetuar la legitimidad democrática en el funcionamiento normal del sistema, no puede ser otra que la de transformar el principio político de soberanía popular en la fórmula jurídica de la supremacía constitucional. La soberanía política se convierte en soberanía jurídica. Por eso, Paine afirmaría, con acierto pleno, que en “América el soberano es la ley”, esto es, la Constitución».

La Ley, por el contrario, es, «meramente», el fruto de uno de los poderes constituidos, el Poder Legislativo, al cual corresponde precisamente fijar el Derecho en el marco establecido por la Constitución.

En consecuencia, la Constitución es una norma jurídica, la primera de todas ellas en el ordenamiento que ella misma funda y establece, pero no es una Ley. De aquí que, siendo dos productos normativos de distinta naturaleza, resulte manifiestamente incorrecto aludir a la Constitución como la «ley de leyes» con la finalidad de expresar su superioridad jerárquica, inequívocamente deducible en nuestro ordenamiento no ya sólo del artículo 9.1, sino, especialmente, del establecimiento del recurso y de la cuestión de inconstitucionalidad en los artículos 161 y 164 de la *Carta Magna*. A mayor abundamiento, resulta absolutamente incorrecto asimilar la declaración de inconstitucionalidad, consecuencia de la incompatibilidad entre Constitución y Ley, con el instituto de la derogación de las leyes —*lex posterior derogat priori*—²¹.

Presupuesto lo anterior, es indudable que no resulta correcto seguir afirmando que la supremacía de la Constitución desnaturaliza la fuerza propia de la Ley como norma jurídica. Sencillamente porque su posición en el entramado jurídico político es radicalmente distinta²².

21 A este respecto me remito a la lúcida exposición de DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ: *La derogación de las leyes*, Editorial Civitas, Madrid, 1990, páginas 260 a 269.

22 ¿Acaso puede afirmarse sin ambages que la primacía y el efecto directo que son propios del Derecho comunitario han desnaturalizado la esencia de la Constitución como norma cabecera del ordenamiento jurídico? Sobre esta cuestión, cuyos interrogantes no ya sólo desbordan los límites de una nota a pie de página, sino los del propio cuerpo de este trabajo, me permito remitir a un estudio del autor de estas líneas en curso de elaboración. Sin perjuicio de lo anterior, véase el sugerente trabajo de RUIZ ROBLEDO, AGUSTÍN: «Las implicaciones constitucionales de la participación de España en el proceso de integración europeo», en *Revista Jurídica de Asturias*, número 22, 1998, páginas 93 a 110. Asimismo, inexcusable resulta la consulta de las consideraciones de PAREJO ALFONSO: «Manual de Derecho administrativo», *op. cit.*, páginas 162 a 192.

3.1.2. *Ley y Reglamento*

Que lo anterior responde a la realidad lo acredita comparativamente la relación existente en nuestro ordenamiento entre la Ley y el Reglamento. En efecto, desde que, en 1957, la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado afirmara con nitidez el principio de subordinación jerárquica de los reglamentos respecto de las leyes²³, a ningún jurista sensato se le ocurriría explicar la posición del Reglamento en la pirámide normativa, ni la propia superioridad jerárquica de la Ley, refiriéndose a este tipo de norma como Reglamento superior, Reglamento de reglamentos, superreglamento, norma de valor suprareglamentario o Reglamento más alto. Simplemente, porque se es consciente de que su diferencia no es cuantitativa sino cualitativa: muy sincréticamente, producción parlamentaria *versus* producción administrativa de las normas. Dicho con otras palabras —y omitiendo aquí por razones obvias la problemática de los denominados reglamentos independientes—, el Reglamento, conforme se ha afirmado desde sus orígenes en el Derecho público contemporáneo, es «un medio técnico para detallar la ley y mejor proveer a su cumplimiento». Pues bien, esa es la diferencia que existe en la relación, por arriba, entre la Constitución y la Ley.

Ad abundantiam, la doctrina ya consolidada por el Tribunal Constitucional nos exonera de ulterior precisión al respecto. En efecto, el intérprete supremo de la Constitución, en su celeberrima Sentencia 76/1983, de 5 de agosto —LOAPA—, estableció, de forma palmaria, que «las Cortes Generales, como titulares de la potestad legislativa del Estado (artículo 66.2. C.E.), pueden legislar, en principio, sobre cualquier materia sin necesidad de poseer un título específico para ello, pero esta potestad tiene sus límites derivados de la propia Constitución, y, en todo caso, lo que las Cortes no pueden hacer es colocarse en el mismo plano del poder constituyente realizando actos propios de éste, salvo en el caso en que la propia Constitución les atribuya alguna función constituyente».

Ese carácter ilimitado de la ley comporta que, además de regular lo esencial de la materia, es decir, sus principios básicos —lo que necesariamente ha de hacer, sin poder

23 Como recientemente ha recordado SANTAMARÍA PASTOR: «El sistema de fuentes...», *op. cit.*, página 540, puede afirmarse respecto de dicho principio de subordinación jerárquica de los reglamentos respecto de las leyes «que en los ciento veinte años anteriores no constituía un presupuesto indiscutible del sistema y, que, desde luego, carecía de mecanismos de garantía efectiva (fuera de la potestad de inaplicación de los reglamentos ilegales que estableció la vieja Ley Orgánica del Poder Judicial de 1870)».

remitir su disciplina a una norma reglamentaria—, el legislador puede descender en la regulación de la misma hasta el grado de detalle o concreción que estime preciso —así lo ha entendido el Tribunal Constitucional desde su Sentencia 35/1982, de 14 de junio—.

La Ley sigue siendo, consecuentemente, de manera no excepcional sino ordinaria, el tipo normativo general, básico y primario en nuestro ordenamiento jurídico, ubicada en la pirámide normativa que la Constitución funda y establece por encima de cualquier otra clase de norma.

•

3.2. FUERZA DE LEY *STRICTO SENSU*: IRRESISTIBILIDAD Y RESISTENCIA DE LAS LEYES

De lo anterior se colige que, en el marco de la tríada formal clásica existente entre nosotros, *mutatis mutandis*, desde 1812, ayer como hoy, por debajo de la Constitución, es decir, en el marco jurídico institucional establecido por el poder constituyente, las normas con rango de ley ostentan, en todo caso, la condición de norma escrita cabecera del ordenamiento jurídico, en el sentido de norma general, básica y primaria del sistema normativo, sólo sometida a la norma fundamental. Por debajo de la Constitución, obra del poder constituyente, la Ley, en cuanto obra de los poderes constituidos, es jerárquicamente superior a las restantes normas del ordenamiento, cualquiera que sea su tipo, contenido o naturaleza, y en esa posición de superioridad es en lo que muy precisamente consiste la fuerza de ley, en cuya virtud la norma legal se impone a las normas reglamentarias y, por supuesto, a las demás fuentes no formales —costumbre, principios generales del Derecho y jurisprudencia—.

Consecuentemente, esa posición de supremacía que corresponde a las leyes²⁴ —conforme afirma todo el movimiento constitucional en la España del Siglo XIX, a cuyo efecto basta recordar lo dispuesto ya por la Constitución de Cádiz en su artículo 153—, comporta que sólo corresponda a ellas innovar el Derecho ya existente, lo que no ocurre con el resto de las normas escritas de rango inferior que, o bien son concreciones de la norma legal, o bien se destinan a su ejecución sin poder sobrepasar los límites cifrados en la misma.

²⁴ Sirva, por todos, la remisión a GARCÍA PELAYO: «Derecho Constitucional Comparado», *op. cit.*, páginas 67 a 76.

En consecuencia, las leyes disfrutan de fuerza activa y pasiva respecto de las normas inferiores; es decir, nuestra cultura jurídica afirma la «irrefragabilidad» de la Ley²⁵, en los siguientes términos:

Fuerza activa —capacidad de innovación o irresistibilidad de su eficacia— por cuanto la dimensión vertical, propia de todo ordenamiento jurídico en cuanto estructura, determina que, como regla, sus prescripciones resulten irresistibles para las normas de inferior rango, las cuales, sin precisar declaración expresa, resultan modificadas, suspendidas o, en su caso, derogadas por la nueva norma con rango de ley que entra en vigor —norma irresistible—.

Fuerza pasiva —o resistencia— habida cuenta de que no pueden resultar afectadas —modificadas o derogadas— por las determinaciones de una norma de inferior rango, la cual siempre cede ante la prescripción legal —norma resistente—; es decir, la norma inferior que contradiga otra de rango superior carece de validez, de acuerdo con el clásico criterio que acertara a sintetizar el redactor del vigente artículo 1.2 del Código Civil.

3.3. LA POSICIÓN DEL LEGISLADOR: LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN NORMATIVA EN EL MARCO CONSTITUCIONAL

El legislador, en su ámbito, opera con plenitud competencial la potestad normativa, con expresa interdicción constitucional de invasión de competencias por otro poder normativo.

En el ejercicio de esa potestad el legislador opera, además, con libertad de configuración, habida cuenta de que la Ley no es un mero instrumento de ejecución de la norma constitucional. En efecto, la acción del legislador no es unívoca, puesto que, dentro del marco establecido por la norma fundamental puede optar, fijando los objetivos de política general y los medios precisos para su consecución. Dicho con otras palabras, la Ley es un instrumento de transformación en Derecho de opciones y, por tanto, de decisiones políticas. Y es que es muy precisamente a través de la legislación

25 Cfr. RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ: «Teoría y práctica...», *op. cit.*, página 135.

como se articula formalmente el pluralismo político, que la propia Constitución consagra como uno de sus valores superiores. Conforme se ha destacado, «El pluralismo político es posible precisamente porque la Constitución establece un marco, y no unos mandatos políticos detallados a desarrollar o ejecutar, lo que constituye una diferencia cualitativa esencial entre las Constituciones democrático liberales y aquellas otras que han pretendido marcar un único camino de evolución social y política»²⁶.

Es precisamente esa libertad de configuración lo que singulariza radicalmente esta fuente respecto de las disposiciones reglamentarias, cuya sumisión a la Ley es absoluta. En efecto, la acción del legislador no es unívoca; esto es, en palabras del Tribunal Constitucional, en su Sentencia de 14 de junio de 1982: «La distinción clásica entre Ley y Reglamento recibe su sentido de la necesidad de diferenciar, en razón de sus fuentes, las normas procedentes de un poder potencialmente ilimitado (dentro de la Constitución), y las dictadas por otro que, por el contrario, es radicalmente limitado y, salvo muy contadas excepciones, sólo puede actuar cuando el primero lo habilita».

En consecuencia, el contenido material de la Constitución constituye, en todo caso, un límite para el legislador, de tal forma que sus productos normativos, en cuanto poder constituido, no pueden contradecir lo dispuesto en la norma suprema. A mayor abundamiento, ha de recordarse que la Constitución establece una serie de valores y de principios que, necesariamente, han de encontrar plasmación en la obra del legislador, quien, en ningún caso, puede apartarse de las determinaciones constitucionales.

3.4. LA SUMISIÓN A CONTROL: EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD COMO LÍMITE A LA FUERZA DE LEY

La doble fuerza de las leyes no significa, empero, que se trate de disposiciones normativas ajenas por completo a cualquier tipo de control.

En efecto, es cierto que la fuente material de las normas con rango de ley por antonomasia radica en las instituciones representativas, únicos órganos que, en el marco de los modelos de democracia parlamentaria, deben su existencia directa al pueblo. Esa legitimidad determina que el Parlamento sea la fuente de las decisiones políticas primarias, escapando sus actos, en principio, al control de los tribunales ordinarios.

²⁶ Cfr. ESPÍN: «Derecho...», *op. cit.*, página 76.

Empero, lo anterior no implica que sus poderes sean ilimitados. Y no son ilimitados sus poderes por la distinción entre el poder constituyente y los poderes constituidos en la que ha insistido el Tribunal Constitucional —por todas, su Sentencia 76/1983, de 5 de agosto—, afirmando que a él le corresponde, como intérprete supremo de la Constitución, custodiar esta «permanente distinción entre la objetivación del poder constituyente y la actuación de los poderes constituidos, los cuales nunca podrán rebasar los límites y las competencias establecidas por aquel». Por la misma razón, tampoco es ilimitado el propio ejercicio de la potestad legislativa, sometido, a imagen de los países de nuestro entorno cultural, al control de constitucionalidad —*ex* artículos 161.1.a) y 163 de la Constitución—. Suficientemente expresivo a este respecto es el tenor del artículo 27.1 de la meritada Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: *«Mediante los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad regulados en este título, el Tribunal Constitucional garantiza la primacía de la Constitución y enjuicia la conformidad o disconformidad con ella de las Leyes, disposiciones o actos impugnados»*.²⁷

Partiendo de esta premisa, lo que si resulta cierto es, como apuntábamos, que las normas con rango de ley están excluidas del control de la jurisdicción contencioso-administrativa, a la que constitucionalmente corresponde revisar la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa (*ex* artículo 106.1). Lo anterior sin perjuicio del papel indirectamente reconocido a la jurisdicción ordinaria a tenor del artículo 163 de la Constitución, en cuya virtud *«Cuando un órgano judicial considere, en algún proceso, que una norma con rango de ley aplicable al caso, de cuya validez dependa el fallo, pueda ser contraria a la Constitución, planteará la cuestión ante el Tribunal Constitucional en los supuestos, en la forma y con los efectos que establezca la ley, que en ningún caso serán suspensivos»*.

En este orden de ideas, como ha puesto de relieve PAREJO ALFONSO, ha de tenerse presente que «Por de pronto, las Leyes no escapan, como ya sabemos, a la facultad de examen de los llamados a su aplicación, especialmente de los órganos estatales, que pueden y aún deben verificar una interpretación conforme a la Constitución de las mismas (art. 5.1 LOPJ), con la consecuencia de la posibilidad para los mismos de «determinar» el sentido y el alcance de los preceptos legales; lo que tiene, por lo menos, un claro efecto general debilitador de la irresistibilidad».²⁸

27 A este respecto resulta provechosa la consulta de la sincrética exposición y comentario de la jurisprudencia constitucional realizada por PÉREZ ROYO: *Tribunal Constitucional y división de poderes*, Editorial Tecnos, Madrid, 1988, especialmente páginas 64 a 94.

28 Cfr. PAREJO ALFONSO: «Manual de Derecho Administrativo», *op. cit.*, página 216.

3.5. LA RESERVA DE LEY

Como es sabido, el Anteproyecto de la Constitución de 1978 establecía la previsión de unas materias propias de la Ley, atribuyendo a la potestad reglamentaria del Gobierno las materias no reservadas a aquélla. El constituyente, sin embargo, optó finalmente por eliminar la específica «reserva de ley», afirmando en favor del legislador una potestad normativa potencialmente ilimitada.

En consecuencia, en su ámbito, puede regularse cualquier materia mediante un norma con rango de ley, habida cuenta de que —a diferencia de la opción de la Constitución francesa de la Vª República; ciertamente matizada por la práctica ulterior— no existe en nuestro vigente Derecho positivo reserva material de reglamento.

El Tribunal Constitucional ha sido inequívoco al respecto, afirmando que «las Cortes Generales, como titulares de la potestad legislativa del Estado (artículo 66.2. C.E.), pueden legislar, en principio, sobre cualquier materia sin necesidad de poseer un título específico para ello»²⁹.

No existiendo, por ende, una reserva general de ley, lo que si impone nuestro ordenamiento son concretas reservas de ley respecto de determinadas materias, por más que el constituyente se haya empeñado en articular estas reservas de una forma ambigua, utilizando una pluralidad de términos: «sólo por ley», «mediante ley», «la ley regulará», «por ley», «la ley establecerá», «la ley que regule» o «la ley garantizará», por no citar sino algunos ejemplos³⁰. El Tribunal Constitucional en su Sentencia 83/1984, de 29 de julio, ha precisado que «Este principio de reserva de ley entraña, en efecto, una garantía esencial de nuestro Estado de Derecho, y como tal ha de ser preservado. Su significado último es el de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes, por lo que tales ámbitos han de quedar exentos de la acción de ejecutivo, y, en consecuencia, de sus productos normativos propios, que son los reglamentos. El prin-

²⁹ Cfr. Fundamento Jurídico 4º de la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto.

³⁰ En este sentido, SANTAMARÍA PASTOR ha destacado «la desaliñada y ambigua delimitación del ámbito de las materias reservadas a la ley, en el que el constituyente parece haberse complacido en utilizar todas las fórmulas lingüísticas posibles (por ley, mediante ley, la ley regulará, etc., etc.) para desconcierto del intérprete; si hubiera sido un propósito malicioso, habría que calificar su éxito como total, como lo demuestra el que, después de diecinueve años de abundantísima jurisprudencia constitucional, no sepamos aún con relativa certeza dónde empieza y termina la reserva de ley en cuestiones como la regulación de infracciones y sanciones administrativas o la materia tributaria; nada menos». Cfr. «El sistema de fuentes...», *op. cit.*, página 545.

cipio no excluye, ciertamente, la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador».

Ha de precisarse que lo anterior, en puridad, comporta delimitar el cúmulo de materias que tienen que ser reguladas necesariamente a través del procedimiento legislativo, como específico de las Cámaras, excluyendo, por ende, no tanto la participación del Gobierno en aquella normación de materias, que en definitiva estará presente a través de las mayorías parlamentarias, sino su regulación a través de cualquier otro procedimiento que no sea el legislativo³¹.

En virtud de esas reservas de ley, las concretas materias determinadas por el constituyente sólo pueden ser reguladas por una norma con rango formal de ley. Así ocurre:

- 1º con las materias que el artículo 81.1 de la Constitución reserva a la Ley orgánica, y,
- 2º con todas aquellas otras materias que se reservan a la Ley ordinaria, esto es, tanto aquellas cuyo régimen jurídico es objeto de una remisión expresa —así ocurre, ad *exemplum*, con los artículos 53.1, 103.2 y 3, 105, 106.2 ó 128.2—, como aquellas, ex artículo 149.1, cuyas bases, legislación básica, normas básicas o régimen general es competencia exclusiva del Estado³².

Desde estas premisas, y aceptando aquí, a efectos expositivos, la discutible distinción entre las denominadas reserva absoluta y reserva relativa de ley —distinción que, al margen de su falta de claridad, resulta de difícil explicación teórica considerando la noción de la que trae causa; la noción formal de ley—, ha de tenerse presente que la

31 *Vid.*, DE CARRERAS, FRANCESC: «La Ley en el constitucionalismo y en la Constitución española», publicado en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, número 15, monográfico, 1989, páginas 307 a 310; GARCÍA MARTÍNEZ: *El recurso de inconstitucionalidad. El proceso directo de inconstitucionalidad*, Editorial Trivium, Madrid, 1992, páginas 80 y 81; y DE OTTO PARDO: «Derecho constitucional...», *op. cit.*, páginas 151 y 154.

32 Téngase presente a este respecto que el Tribunal Constitucional —por todas, nos remitimos a sus Sentencias 137/1986 y 80/1988— ha precisado que si el concepto de «lo básico» es un concepto material, habida cuenta de que la calificación formal no se impone al juicio que pueda hacer el Tribunal, debe estar incluido en una ley votada en Cortes que debe designar expresamente su carácter de básica o estar dotada de una estructura de la cual se infiera tal condición con facilidad, con el fin de garantizar la seguridad jurídica. De lo anterior se colige la admisión del reglamento para disciplinar lo básico en supuestos excepcionales, cuando resulte complemento necesario.

afirmación de una reserva absoluta —sólo por ley— no comporta la exclusión de un eventual desarrollo vía Reglamento. Así lo ha afirmado el Tribunal Constitucional, precisando que lo que supone dicha reserva es una determinación necesaria por la Ley de los principios básicos de la materia regulada, sin perjuicio de su complemento o particularización en aspectos instrumentales, por el Reglamento. Así, en la Sentencia anteriormente citada —83/1984, luego reiterada entre otras por las Sentencias 99/1987 y 47/1990, de 20 de marzo— se afirma que la reserva de ley «se traduce en ciertas exigencias en cuanto al alcance de las remisiones o habilitaciones legales a la potestad reglamentaria, que pueden resumirse en el criterio de que las mismas sean tales que restrinjan efectivamente el ejercicio de esa potestad a un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley». Por su parte, la reserva de ley relativa comporta un desarrollo reglamentario menos restringido y sujeto a la Ley, permitiendo el desarrollo de los principios básicos definidos por la norma legal.

3.6. LA QUIEBRA DE LA IDENTIFICACIÓN PODER-FUNCIÓN LEGISLATIVA

La traslación del eje del poder político, en el marco de la sociedad postindustrial, desde las instituciones representativas hacia los órganos gubernamentales ha tenido una de sus manifestaciones más significativas en el ámbito de la potestad normativa —de la cual, conforme al principio de división de poderes, base orgánico estructural del Estado constitucional liberal a partir de la interpretación de la formulación de MONTESQUIEU, el Poder Ejecutivo era su mero ejecutor—.

En efecto, sabido es que el liberalismo clásico, fiel al dogma de la división de poderes, considera a la legislación como la función esencial del Parlamento, hasta el punto de que, como señalara PÉREZ SERRANO, «no en balde suele ser llamado Poder Legislativo»³³.

Pero no menos conocido es que esta identificación es el resultado de un criterio más bien formal que político, resultando inexacta no ya sólo en la actualidad, sino en sus

33 Cfr. PÉREZ SERRANO: *Tratado de Derecho Político*, Editorial Civitas, Madrid, 2ª edición, página 805.

propios orígenes históricos, pues, el Parlamento nace sobre la base de otra función anterior, la presupuestaria. A partir de aquí, la identificación ideal clásica entre el Poder Legislativo y la Función Legislativa no ha pasado de ser una ilusión teórica, sustancialmente afectada por el establecimiento del Estado Social. Así es, resultaría ocioso ignorar que las sociedades de nuestro entorno han observado un proceso en cuya virtud el Poder Ejecutivo ha ido asumiendo, cada vez en mayor medida, un significativo protagonismo en el ejercicio de la potestad normativa. Así, del originario reconocimiento de la potestad reglamentaria —circunscrito a la ejecución normativa de las leyes; paso previo y necesario para su ejecución material, presupuesta la generalidad, en cuanto a sus destinatarios, y abstracción, en cuanto a su contenido, del concepto clásico de ley propio del primer liberalismo—, se pasó al protagonismo del ejecutivo en el ejercicio de la iniciativa legislativa —hasta el punto que, *bic et nunc*, constituye un hecho incuestionable el abrumador predominio de las iniciativas legislativas gubernamentales frente a las debidas a los grupos parlamentarios, cuyo éxito no suele superar, en el mejor de los casos, el 5% del total de la producción legislativa de un Parlamento.

Y desde la segunda mitad del presente siglo se ha ido afirmando, incluso, su capacidad para dictar directamente normas con rango de ley —tanto por la vía de la legislación delegada, conforme establece entre nosotros el texto de la Constitución, en sus artículos 82 a 85, como por la de la legislación de urgencia, a tenor del artículo 86 de nuestra *lex superior*—.

3.7. PUBLICACIÓN Y ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY: PUBLICIDAD A TRAVÉS DEL *BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO* Y *VACATIO LEGIS*

Aunque no podemos detenernos en una consideración pormenorizada del instituto de la publicación de las leyes, permitiéndonos remitir al análisis que realizamos en otro lugar³⁴, debe destacarse que nuestra *Carta Magna* se ocupa específicamente de la cuestión dentro del Título III, «De las Cortes Generales», en el Capítulo II, «De la elaboración de las leyes», y, concretamente, en su artículo 91, uno de sus «preceptos más

³⁴ Vid., ARÉVALO GUTIÉRREZ, ALFONSO: «La publicación de las leyes y su conocimiento por la opinión pública», en la obra colectiva *Parlamento y opinión pública*, editada por la Asociación Española de Letrados de Parlamentos en Editorial Tecnos, Madrid, 1995, páginas 141 a 187.

equivocos»³⁵, al disciplinar la denominada fase integradora de la eficacia en el procedimiento legislativo. Conforme al tenor del precepto constitucional: «*El Rey sancionará en el plazo de quince días las leyes aprobadas por las Cortes Generales y las promulgará y ordenará su inmediata publicación*». Este precepto, por lo que se refiere específicamente a la publicación, necesariamente debe vincularse con el principio general establecido por la propia Constitución en su Título Preliminar —artículo 9.3—, en cuya virtud la *norma normarum*, y por cuanto aquí importa, junto a los principios de legalidad y de seguridad jurídica, garantiza genéricamente la publicidad de las normas³⁶.

Por su parte, en el nivel de la legislación ordinaria, el Código Civil, al disciplinar en el Título Preliminar el régimen «De las normas jurídicas, su aplicación y eficacia», dedica a la regulación de la publicación de las leyes su artículo 2.1 —«*Las leyes entrarán en vigor a los veinte días de su completa publicación en el «Boletín Oficial del Estado», si en ellas no se dispone otra cosa*»—, colmando alguna de las lagunas de las que adolece la *norma normarum*. Debe destacarse que esta prescripción cobra una extraordinaria relevancia como consecuencia, no sólo de la vaguedad e imprecisión del artículo 91 de la Constitución, sino, especialmente, de lo dispuesto por su artículo 149.1.8ª, en cuya virtud el Estado tiene competencia exclusiva para la fijación de «*en todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas*» y de la «*determinación de las fuentes del Derecho*» —si bien el intérprete supremo de la Constitución ha matizado sensiblemente el carácter exclusivo de dicho título competencial³⁷—.

En primer lugar, la norma básica del ordenamiento jurídico privado, al fijar las reglas de aplicación del Derecho interno, concreta el instrumento o medio de comunicación a través del cual ha de producirse la publicación, si bien no señala plazo alguno al efecto. Dicha función corresponde al «Boletín Oficial del Estado», que tiene su origen en una publicación noticiosa impresa, la «Gaceta de Madrid», que fuera fundada por JUAN DE GOYENECHE en febrero de 1661 y, en la actualidad, está regulado por el Real Decreto 1.511/1986, de 6 de junio, de Ordenación del Boletín Oficial del Estado³⁸.

35 Cfr. SANTAMARÍA PASTOR: «Comentario al artículo 91», en la obra colectiva dirigida por GARRIDO FALLA: *Comentarios a la Constitución*, Editorial Civitas, Madrid, 2ª edición, 1985, página 1.294.

36 Vid. al respecto SAINZ MORENO, FERNANDO: «La publicidad de las normas», en la obra colectiva *La protección jurídica del ciudadano (Procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional)*, Estudios en Homenaje al profesor JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ, tomo I, Editorial Civitas, Madrid, 1993, páginas 121 a 146.

37 Vid. respecto de la aplicación y la eficacia de las normas jurídicas, por todas, las Sentencias del Tribunal Constitucional 14 y 83/1986; 123/1988; 15, 74, 86 y 179/1989; y 36/1992.

38 Cfr. *Boletín Oficial del Estado* número 174, de 22 de julio de 1986.

El Código Civil, en segundo lugar y respecto de los efectos de la publicación, establece en el artículo 2.1 su operatividad como requisito para «su entrada en vigor»³⁹. A partir de la entrada en vigor de la ley —vencido, en su caso, el plazo de *vacatio legis*—, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 6.1, en su primer párrafo, opera el principio *neminen licet ignorare ius* —«La ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento»—. En otras palabras y sin ambages, publicado oficialmente el texto escrito de una norma jurídica lo dispuesto en la misma adquiere una suerte de presunción *iuris et de iure* de conocimiento por la opinión pública, la cual, de acuerdo con el citado artículo 6.1 —en relación con el artículo 1.251 del propio Código Civil—, no admite prueba en contrario, toda vez que se trata de una presunción de conocimiento establecida por la ley, prohibiendo ésta expresamente su destrucción. En consecuencia, surge una *fictio iuris* de conocimiento por parte de la colectividad, y a la misma se impone la norma publicada sea ésta o no consciente de su existencia y/o de su contenido. En coherencia con lo anterior, el segundo párrafo del meritado precepto determina los efectos del *error iuris nocet* —«El error de derecho producirá únicamente aquellos efectos que las leyes determinen»—, efectos que se reconocen en nuestro ordenamiento en supuestos tasados. Además, desde el *dies a quo*, de una parte, comienza a regir el principio *iura norit curia*, en cuya virtud, y sin que se precise una notificación específica a los órganos jurisdiccionales, éstos han de observar y aplicar la norma, con independencia de que eventualmente su existencia y/o contenido les sea reclamada o recordada por las partes (*da mihi factum, dabo tibi ius*), y, de otra, impera la paralela interdicción de las denominadas sentencias *non liquet*

Respecto del régimen jurídico del Boletín Oficial del Estado, véase el estudio retrospectivo de MARTÍNEZ MARTÍN, DIEGO JOSÉ: «El régimen reglamentario del Boletín Oficial del Estado», en *Documentación Administrativa*, número 199, 1983, páginas 539 a 637. Una consideración crítica de la normativa vigente, destacando que «Puede afirmarse, a modo de conclusión, que la normativa contenida en el Real Decreto 1511/1986 debe ser considerada provisional. En efecto, el desarrollo del artículo 91 de la Constitución en la materia requiere, al menos, una norma con rango de ley que, al propio tiempo, fije las competencias del Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.8.º de la Constitución», en RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ: «Sanción, promulgación y publicación de las leyes», editorial Tecnos, Madrid, 1987, páginas 170 a 172.

- 39 Téngase presente que el texto originario del Código Civil dedicaba a la entrada en vigor de las leyes su artículo 1, en cuya virtud: «Las leyes obligarán en la Península, islas adyacentes, Canarias y territorios de África sujetos a legislación peninsular; a los veinte días de su promulgación, si en ellas no se dispusiere otra cosa. Se entiende hecha la promulgación el día que termine la inserción de la Ley en la Gaceta». De esta forma recibían un tratamiento indiferenciado la promulgación —a cuyo efecto se disponía que las leyes entrarán en vigor a los veinte días de su promulgación—, y la publicación —toda vez que se fijaba como cómputo para la promulgación el día en que termine la inserción de la ley en la Gaceta.

Véanse al respecto, y con carácter general sobre la distinción entre promulgación y publicación, las pioneras y acertadas consideraciones en nuestra doctrina de SANTAMARÍA PASTOR: «Comentario al artículo 91», *op. cit.*, páginas 1.299 a 1.309. Asimismo, consúltese el comentario de SANTAOLALLA LÓPEZ, FERNANDO: «Sanción y publicación de las leyes», en la obra colectiva dirigida por ALZAGA VILLAAMIL: *Comentarios a las Leyes Políticas*, tomo VII, Edersa, Madrid, 1985, páginas 350 a 353; ídem: «Derecho parlamentario Español», Espasa Calpe, Madrid, 1990, páginas 323 a 331; y los estudios monográficos de BIGLINO CAMPOS, PALOMA: *La publicación de la ley*, Editorial Tecnos, Madrid, 1993; ídem, en la obra colectiva *Enciclopedia Jurídica Básica*, voz «Publicidad de las normas (Dº Constitucional)», volumen I, Editorial Civitas, Madrid, 1995, páginas 5.392 a 5.394; RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ: «Sanción...», *op. cit.*, páginas 58 a 66; y, especialmente, SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, JUAN JOSÉ: «La sanción y promulgación de la ley en la monarquía parlamentaria», Editorial Tecnos, Madrid, 1987, páginas 125 a 156.

establecida en el artículo 1.7 del Código Civil —*«Los Jueces y Tribunales tienen el deber inexcusable de resolver en todos los asuntos de que conozcan, ateniéndose al sistema de fuentes establecido»*—, y precisada por el artículo 11.3 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial —*«Los Juzgados y Tribunales, de conformidad con el principio de tutela efectiva consagrado en el artículo 24 de la Constitución, deberán resolver siempre sobre las pretensiones que se les formulen, y sólo podrán desestimarlas por motivos formales cuando el defecto fuese insubsanable o no se subsanare por el procedimiento establecido en las leyes»*—.

3.8. EL ÁMBITO TERRITORIAL A QUE EXTIENDE SU EFICACIA LA LEY

Obviamente, el marco territorial al que se extiende la eficacia de la Ley es aquel sobre el cual la organización autora de la norma extiende su ámbito de competencias, sin perjuicio de las excepciones que puedan establecerse en cada materia y de las situaciones que hayan de regirse por el estatuto personal u otras normas de extraterritorialidad. Los artículos 8 a 12 del Código Civil prescriben al respecto lo pertinente en nuestro vigente Derecho positivo.

III LAS LEYES AUTONÓMICAS

1. LA RECEPCIÓN DE LA POTESTAD LEGISLATIVA POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y RECONOCIMIENTO ESTATUTARIO

La implantación del modelo de organización territorial pluralista y policéntrico diseñado por la Constitución española de 1978 comportó la distribución competencial de la potestad normativa, de tal forma que, al margen de la atribución de la potestad reglamentaria a las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales, se procedió al reconocimiento en favor de aquéllas de la capacidad de dictar normas con fuerza de ley a efectos de disciplinar, de acuerdo con los títulos competenciales asumidos estatutariamente, sus respectivos intereses.

Es cierto que la potestad legislativa —inherente a la descentralización política que es propia de este escalón territorial (autonomía política constitucionalmente garantizada, predicada de «entes autónomos», en la conocida expresión de SANTI ROMANO) frente a la meramente administrativa que corresponde a las Entidades Locales (autonomía administrativa institucionalmente garantizada, otorgada a «entes autárquicos», siguiendo al genial jurista siciliano)— no se encuentra, explícitamente y de forma general, reconocida por la *norma normarum*⁴⁰. Empero, no menos cierto es que al amparo de la norma suprema la dinámica política del proceso autonómico determinó su atribución a todas las Comunidades Autónomas, a través de sus respectivas normas institucionales básicas.

El fundamento de esta asunción de la potestad legislativa por las Comunidades Autónomas, hoy pacífica en la doctrina⁴¹, se encuentra en las referencias que a la misma efectúan diversos preceptos de la Constitución; en concreto, los siguientes:

— Artículo 66.2, *a sensu contrario* —«Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, [...]». De donde se colige que cabe la potestad legislativa de los entes respecto de los que se predica la autonomía política, en cuanto a la misma es inherente el reconocimiento de la capacidad para dotarse de normas —autonomarse—, y esa potestad no está atribuida a las Cortes Generales.

— Artículo 149.3 —[...] *La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.*— Se consagra así la prevalencia y supletoriedad del Derecho estatal sobre el derecho que puedan establecer para sí mismas las Comunidades Autónomas, el cual, por la propia natu-

⁴⁰ Si reconocía expresamente la potestad legislativa de las Regiones autónomas el texto de la Constitución de la II República, de 9 de diciembre de 1931, concretamente en su artículo 16, del siguiente tenor: «En las materias no comprendidas en los dos artículos anteriores podrán corresponder a la competencia de las regiones autónomas la legislación exclusiva y la ejecución directa, conforme a lo que dispongan los respectivos Estatutos aprobados por las Cortes», y en su artículo 19, que disponía: «El Estado podrá fijar, por medio de una Ley, aquellas bases a que habrán de ajustarse las disposiciones legislativas de las regiones autónomas, cuando así lo exigiera la armonía entre los intereses locales y el interés general de la República».

Al respecto, puede consultarse CASTRO SOMOZA, JUAN LUIS: «Las leyes de las Comunidades Autónomas en las Constituciones Españolas de 1931 y de 1978», en el colectivo «La Constitución española y las fuentes del Derecho», volumen I, *op. cit.*, páginas 461 a 491.

⁴¹ Una referencia doctrinal de las distintas aportaciones entre nosotros y de la polémica en la doctrina italiana puede verse en BALAGUER CALLEJÓN, FRANCISCO: *Fuentes del Derecho, II*, Editorial Tecnos, Madrid, 1992, notas a pie de página 10 y 11 en páginas 161 y 162.

raleza política que se reconoce constitucionalmente, ha de entenderse que no se reduce al de las normas reglamentarias sino que se extiende al máximo nivel normativo, es decir, el de las normas con fuerza de ley. Es más, si se tratara de meras normas reglamentarias la afirmación de la prevalencia resultaría ociosa.

- Artículo 150.1 —*«Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad de control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas»*—. No tendría sentido la previsión de la figura de la ley marco si las Comunidades Autónomas sólo pudieran dictar normas de desarrollo y/o ejecución.

- Artículo 150.3 —*«El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aún en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad»*—. De la misma forma que para el supuesto contemplado en el apartado 1, es inequívoco que la mera previsión de la figura de la ley de armonización, medida excepcional con la que el Estado puede reaccionar frente a la eventualidad de una excesiva disparidad normativa, carecería de sentido si los productos a cohonestar fueran de rango meramente reglamentario.

- Artículo 152.1 —*«En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; [...]»*—. Obvio resulta que el constituyente, cuando menos para las denominadas Comunidades Autónomas históricas, preveía la existencia de una Asamblea Legislativa, esto es, una Asamblea para hacer leyes. Y,

- Artículo 153.a) —*«El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá: a) Por el Tribunal Constitucional, el relativo a la consti-*

tucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley—. En este precepto se declara expresamente que es viable la existencia de disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas con fuerza de ley, esto es, de leyes autonómicas.

Con posterioridad, y presupuesta la delimitación de las normas susceptibles de declaración de inconstitucionalidad efectuada por los artículos 161.1.a) y 163 de la Constitución, la existencia en nuestro sistema de dos tipos de ordenamientos jurídicos derivados de la estructura territorial autonómica que adopta el Estado español, vendría a ser ratificada por la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional ⁴², al definir las normas susceptibles de constituir el objeto de un proceso de inconstitucionalidad en su artículo 27.2.e) —*Son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad: e) Las Leyes, actos y disposiciones normativas con fuerza de Ley de las Comunidades Autónomas, con la misma salvedad formulada en el apartado b) respecto de los casos de delegación legislativa*—; prescripción que encontró reflejo en todos los Estatutos de Autonomía ⁴³.

De acuerdo con el marco constitucional, el reconocimiento estatutario de la potestad legislativa se dispone, de forma expresa, en los siguientes preceptos estatutarios —citados en su vigente redacción, actualizada con las últimas reformas de 1999—:

— la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía ⁴⁴, en sus artículos 30.1 y 31.1;

42 *Vid.* DE CARRERAS: «La Ley en el constitucionalismo y en la Constitución española», *op. cit.*, página 311; y GARCÍA MARTÍNEZ: «El recurso de inconstitucionalidad...», *op. cit.*, página 80.

43 *Vid.* la afirmación de la competencia del Tribunal Constitucional como único órgano capaz de controlar las leyes de las Comunidades Autónomas —correspondiendo las referencias a los textos actualmente en vigor, no a su redacción originaria— en la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía, en su artículo 45.1; la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón, en el artículo 20.2; la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias, en su artículo 52; la Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares, en su artículo 45.1; la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias, en el artículo 12.9; la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria, en el artículo 39.1; la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, en el artículo 12.3; la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cataluña, en su artículo 40.1; la Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura, en su artículo 46.1; la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia, en su artículo 13.3; la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, en el artículo 42; la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, en el artículo 53.1; la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, en el artículo 37; la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja, en su artículo 30.1; la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, en su artículo 38.1; y la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en su artículo 27.1. Tan sólo, salvo error u omisión por mi parte, no contiene previsión expresa la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

44 *Cfr.* *Boletín Oficial del Estado*, número 9, de 11 de enero de 1982.

- la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón⁴⁵, en el artículo 15.1;
- la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias⁴⁶, en su artículo 23.1;
- la Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares⁴⁷, en sus artículos 19.1 y 27.1;
- la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias⁴⁸, en el artículo 13.a);
- la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria⁴⁹, en el artículo 9.1;
- la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha⁵⁰, en el artículo 9.2.a);
- la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla y León⁵¹, en sus artículos 15.1 y 16;
- la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cataluña⁵², en sus artículos 30.1 y 33.1;
- la Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura⁵³, en su artículo 19.1.a);
- la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia⁵⁴, en su artículo 10.1.a);

45 Cfr. *Boletín Oficial del Estado*, número 195, de 16 de agosto de 1982.

46 Cfr. *Boletín Oficial del Estado*, número 9, de 11 de enero de 1982.

47 Cfr. *Boletín Oficial del Estado*, número 51, de 1 de marzo de 1983.

48 Cfr. *Boletín Oficial del Estado* número 195, de 16 de agosto de 1982.

49 Cfr. *Boletín Oficial del Estado*, número 9, de 11 de enero de 1982.

50 Cfr. *Boletín Oficial del Estado*, número 195, de 16 de agosto de 1982.

51 Cfr. *Boletín Oficial del Estado*, número 52, de 2 de marzo de 1983.

52 Cfr. *Boletín Oficial del Estado*, número 306, de 22 de diciembre de 1979.

53 Cfr. *Boletín Oficial del Estado*, número 49, de 26 de febrero de 1983.

54 Cfr. *Boletín Oficial del Estado*, número 101, de 28 de abril de 1981.

- la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid⁵⁵, en el artículo 9;
- la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia⁵⁶, en el artículo 22;
- la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra⁵⁷, en los artículos 11 y 20;
- la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja⁵⁸, en sus artículos 16 y 19.1.a);
- la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco⁵⁹, en su artículo 25.1; y
- la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana⁶⁰, en sus artículos 10, 26 y 27.

En todo caso, y al margen de esas puntuales y concretas referencias del bloque de la constitucionalidad, no puede ignorarse que la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas tiene en nuestro ordenamiento un específico fundamento constitucional, como se desprende de la combinación del reparto territorial del poder regulado en los artículos 148 y 149 de la Constitución, con la remisión —*ex* artículo 147.2.d)— a los Estatutos de Autonomía de la asunción de competencias —por tanto, también las de índole legislativa— «en el marco establecido en la Constitución»⁶¹. Dichos preceptos no establecen el carácter legislativo de las competencias de las Comunidades Autónomas, pero tampoco lo prohíben. Y es que, en la lógica del proceso de descentralización política late el reconocimiento por parte del Estado a los entes territoriales de los que se predica la autonomía de la facultad de dictar su propio ordenamiento jurídico, de autonormarse, y no de meras normas de naturaleza secundaria y derivada, sino de

55 Cfr. *Boletín Oficial del Estado*, número 51, de 1 de marzo de 1983.

56 Cfr. *Boletín Oficial del Estado*, número 146, de 19 de junio de 1982.

57 Cfr. *Boletín Oficial del Estado*, número 195, de 16 de agosto de 1982.

58 Cfr. *Boletín Oficial del Estado*, número 146, de 19 de junio de 1982.

59 Cfr. *Boletín Oficial del Estado*, número 306, de 22 de diciembre de 1979.

60 Cfr. *Boletín Oficial del Estado*, número 164, de 10 de julio de 1982.

61 Cfr. PAREJO ALFONSO, LUCIANO: «Manual de Derecho administrativo», *op. cit.*, página 240.

normas primarias y originarias, única vía para articular en puridad de conceptos los respectivos intereses.

Al amparo del reconocimiento constitucional-estatutario, consecuentemente, han surgido, como normas de producción parlamentaria emanadas de las Asambleas Legislativas de cada Comunidad Autónoma, las denominadas «leyes autonómicas»; normas conformadoras de los distintos y particulares ordenamientos autonómicos, las cuales han quebrado el monopolio estatal de creación del Derecho por medio de leyes. Se trata de auténticas leyes, similares en su ámbito a las leyes estatales, no obstante sus peculiaridades; lo cual determina que la Ley autonómica sea un tipo de disposición normativa de la misma naturaleza que la Ley estatal, la cual goza de la misma fuerza de ley —es decir, posición y límites en el sistema de fuentes—, y ocupa en la pirámide normativa idéntico escalón jerárquico —esto es, tiene el mismo rango o comportamiento ante el fenómeno derogatorio.

Estas normas coexisten con las propias del ordenamiento estatal, determinando que nuestro sistema de fuentes pueda ser caracterizado como extraordinariamente complejo, si bien ese pluralismo legislativo no contradice la necesaria unidad del ordenamiento jurídico global.

2. LAS NOTAS DEFINIDORAS DE LA FUERZA DE LEY AUTONÓMICA: SUS SINGULARIDADES RESPECTO DE LAS LEYES ESTATALES

Estas notas singularizadoras, de acuerdo con los criterios que ha destacado la doctrina⁶², pueden sintetizarse, siguiendo la ordenación sistemática inmediatamente formulada, como sigue:

62 Sobre el particular, de la extensa bibliografía existente, y presupuestas las pioneras aportaciones de MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO, sintetizadas en su *Derecho Público de las Comunidades Autónomas, I*, Editorial Civitas, Madrid, 1982, páginas 385 a 439, nos remitimos, por todos, al tratamiento que, desde diversas perspectivas y orientaciones, realizan ARAGÓN REYES, MANUEL: «La actividad legislativa de las Comunidades Autónomas», en la obra colectiva de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado *Las Cortes Generales*, volumen I, editada por el Ministerio de Economía y Hacienda-Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987, páginas 583 a 599; ARGULLOL MURGADAS, ENRIQUE: «Los límites de la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, volumen I, *op. cit.*, páginas 225 a 252; BALAGUER CALLEJÓN: «Fuentes del Derecho, II», *op. cit.*, páginas 161 a 172; DíEZ-PICAZO GIMÉNEZ: «Ley autonómica y ley estatal (Sobre el significado del principio de competencia en el Estado Autonómico)», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 25, enero-abril, 1989, páginas 63 a 86; GARCÍA DE ENTERRÍA: «El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos: sistemas de relaciones», en *Estudios sobre autonomías territoriales*, Editorial Civitas, Madrid, 1985, páginas 283 y siguientes; GARCÍA RUÍZ, JOSÉ LUIS: «Notas sobre el ámbito y la validez de las normas autonómicas. Con especial referencia a Andalucía», en *Revista Vasca de Administración Pública*, número 15, mayo-agos-

2.1. LA POSICIÓN DE LA LEY AUTONÓMICA COMO EXPRESIÓN MÁXIMA DEL PODER NORMATIVO DE LOS PODERES CONSTITUIDOS EN LA TRÍADA FORMAL CLÁSICA DE LAS FUENTES DEL DERECHO —CONSTITUCIÓN, LEY Y REGLAMENTO—: LA INTERPOLACIÓN DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA RESPECTIVO EN SU CALIDAD DE NORMA INSTITUCIONAL BÁSICA DE LA COMUNIDAD

La Ley autonómica —lo mismo que ocurre con la Ley estatal— ostenta la condición de norma escrita cabecera del respectivo ordenamiento jurídico, estando jerárquicamente subordinada a la Constitución y supraordenada al reglamento emanado de su propio aparato ejecutivo.

Empero, la relación de subordinación en el presente supuesto no es única; y no lo es porque, además de por la supremacía de la Constitución, la posición de la Ley autonómica está delimitada por su relación jerárquica con la correspondiente norma institucional básica de la Comunidad, es decir, su Estatuto de Autonomía, que es, cuando menos formalmente, una norma emanada del Estado.

Existe, por ende, una doble vinculación jerárquica, basada en el propio hecho de que la norma fundante de cada Comunidad no es única, sino que, dentro del marco dispuesto por la Constitución, cada Comunidad encuentra en su Estatuto —que es una Ley orgánica dictada por los poderes constituidos del Estado— la norma que configura su sistema institucional y jurídico, toda vez que ningún ente territorial se crea y asume competencias *ex constitutione*, sino mediante la aprobación de su respectivo Estatuto.

En ambos casos la contradicción de la *norma normarum* comporta la nulidad de la Ley autonómica, por resultar contraria a la Constitución —inconstitucional— o al respectivo Estatuto de Autonomía —inconstitucional por antiestatutaria—. Ahora bien, en este orden de ideas no puede olvidarse que, en el marco del modelo de jurisdicción concentrada por el que optó nuestro constituyente, sólo el Tribunal Constitucio-

to 1986, páginas 105 a 119; LASAGABASTER HERRARTE, IÑAKI: *La Potestad legislativa de las Comunidades Autónomas*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria, 1982; DE OTTO PARDO: «Derecho Constitucional...», *op. cit.*, especialmente páginas 247 a 249, 275 y 276; PAREJO ALFONSO: «Manual de Derecho Administrativo», *op. cit.*, páginas 240 y 241; PÉREZ ROYO: «Las Fuentes del Derecho», *op. cit.*, páginas 151 a 154; PIZARRO MORENO, MANUEL: «Control de la legalidad de la legislación autonómica», Segunda Ponencia en la *I Convocatoria Nacional de Parlamentos Regionales*, editada por la Asamblea Regional de Murcia, páginas 73 a 93; y, sobre todo, la precisa y sistemática exposición de SANTAMARÍA PASTOR, cuya consideración resulta ineludible, en sus «Fundamentos...», *op. cit.*, páginas 616 a 621; una versión resumida nos la ofrece el propio autor en sus *Principios del Derecho Administrativo*, volumen I, Editorial CEURA, 2ª edición, Madrid 1998, páginas 251 a 253.

nal puede declarar nula *erga omnes* o proceder a la inaplicación de una Ley autonómica. En este sentido, ha de precisarse, como correctamente ha destacado PAREJO ALFONSO, que «La Ley autonómica debe cumplir y ser interpretada de conformidad con la Constitución y el Estatuto de Autonomía, pero preferentemente, es decir, de modo prevalente en caso de divergencia, con la primera»⁶³.

Esta posición compele, operativamente, a una interpretación de sus prescripciones conforme con el bloque de las normas constitucionales y estatutarias. En este sentido, ha de insistirse en algunos de los más relevantes principios consagrados por el constituyente, especialmente los principios de unidad de la nación española y solidaridad —artículo 2—, de equilibrio económico interterritorial —artículo 138, en relación con los artículos 131.1 y 158.2—, de igualdad —artículo 139.1— y de unidad de mercado o del espacio económico —artículos 139.2 y 157.2—. Su origen —la voluntad del constituyente— determina su carácter vinculante como principios generales, de rango constitucional, para el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas y, por supuesto, para el ejercicio de la potestad legislativa que les corresponde.

Obviamente, todo ello bajo el imperativo del principio de lealtad autonómica, pues, como ha afirmado el Tribunal Constitucional —por todas, en su sentencia 46/1990, de 15 de marzo—, todos los poderes públicos tienen la obligación de acatar la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, lo cual implica un deber de lealtad de todos ellos en el ejercicio de sus propias competencias, de modo que no se obstaculice el ejercicio de las ajenas. En otras palabras, el ejercicio de la potestad legislativa está sometido a la obligación —deber jurídico— de actuación conforme al modelo de distribución de competencias establecido por el bloque de la constitucionalidad.

2.2. FUERZA DE LEY *STRICTO SENSU*: IRRESISTIBILIDAD Y RESISTENCIA DE LA LEY AUTONÓMICA

De la misma forma y en las mismas condiciones que ocurre con la Ley estatal, la Ley autonómica es, en el marco jurídico institucional establecido por la Constitución y el Estatuto de Autonomía, la norma que ostenta, en todo caso, la condición de norma escrita cabecera del ordenamiento jurídico autonómico, en el sentido de norma general y primaria del sistema normativo, sólo sometida a las normas fundamentales. Por de-

63 Cfr. PAREJO ALFONSO: «Manual de Derecho Administrativo», *op. cit.*, página 241.

bajo de la Constitución y del Estatuto, obra de los poderes fundantes, la Ley, en cuanto obra de los poderes constituidos de la Comunidad, es jerárquicamente superior a las restantes normas del ordenamiento, cualquiera que sea su tipo, contenido o naturaleza, y en esa posición de superioridad es en lo que muy precisamente consiste la fuerza de ley, en cuya virtud la norma legal se impone a las normas reglamentarias y, por supuesto, a las demás fuentes no formales —costumbre, principios generales del Derecho y jurisprudencia—.

Consecuentemente, esa posición de supremacía corresponde a la Ley autonómica, lo cual comporta que sólo ella pueda innovar el Derecho ya existente, lo que no ocurre con el resto de las normas escritas de rango inferior en el ordenamiento autonómico, que, o bien son concreciones de la norma legal, o bien se destinan a su ejecución, sin poder sobrepasar los límites cifrados en la misma.

La Ley autonómica, en consecuencia, disfruta de fuerza activa y pasiva respecto de las normas inferiores. Activa —capacidad de innovación o irresistibilidad de su eficacia— por cuanto la dimensión vertical, propia de todo ordenamiento jurídico en cuanto estructura, determina que, como regla, sus prescripciones resulten irresistibles para las normas de inferior rango, las cuales, sin precisar declaración expresa, resultan modificadas, suspendidas o, en su caso, derogadas por la nueva norma con rango de ley que entra en vigor —«norma irresistible»—. Pasiva —o resistencia— habida cuenta de que no pueden resultar afectadas por las determinaciones de una norma de inferior rango, las cuales siempre ceden ante las prescripciones legales —«norma resistente»—; es decir, la norma inferior que contradiga otra de rango superior carece de validez.

2.3. LA POSICIÓN DEL LEGISLADOR: LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN NORMATIVA CONDICIONADA MATERIALMENTE POR EL ELENCO DE LOS TÍTULOS COMPETENCIALES ASUMIDOS

En tercer lugar, ha de destacarse que el legislador autonómico —como el legislador estatal— opera, en su ámbito respectivo, con plenitud competencial, resultando vetada cualquier invasión de sus competencias por otro poder normativo.

Asimismo, resulta indudable que la Ley autonómica —como la Ley estatal— no es una mera norma ejecutiva o de desarrollo de la Constitución ni, tampoco, de su respectivo

Estatuto de Autonomía. El legislador autonómico tiene libertad de configuración en el marco de la Constitución y del Estatuto; es decir, en cuanto manifestación capital de la autonomía política el legislador goza de libertad en la selección de fines, esto es, de transformación en Derecho de opciones y, por tanto, decisiones políticas en el respectivo ámbito competencial.

No obstante, dicha libertad de configuración no es idéntica a la del legislador estatal, habida cuenta de que se circunscribe a la regulación de las materias atribuidas a la Comunidad Autónoma, debiendo apoyarse siempre en un apoderamiento concreto de su Estatuto —o vía atribución de una Ley estatal, *ex* artículo 150.1 y 2— para regular un determinado sector o materia⁶⁴. No se olvide que la competencia residual es, en todo caso, del Estado.

Desde estas premisas —y aunque lo que sigue resulta ciertamente cuestionable desde el punto de vista dogmático, mas posee un innegable valor propedéutico—, podría decirse que en nuestro sistema normativo varía el propio concepto de la Ley autonómica respecto del clásico concepto formal de Ley. En efecto, como hemos visto, el concepto de Ley es, en nuestra cultura jurídica, un concepto estrictamente extrínseco o formal, de tal modo que Ley es lo que, como tal y de acuerdo con el proceso de *nomogénesis* legal o procedimiento legislativo previamente establecido, se aprueba por el órgano que está investido de la potestad legislativa, incorporándose al ordenamiento tras su pertinente publicación en el correspondiente diario oficial⁶⁵.

En el caso de las leyes autonómicas es cierto que rige ese concepto extrínseco. Empero, las mismas no pueden ser exclusivamente definidas con arreglo al mismo, pues responden, además, a un concepto material de Ley⁶⁶. Consecuentemente, Ley autonómica es lo que aprueba formalmente como tal un Parlamento autonómico de acuerdo con el pertinente procedimiento legislativo —concepto formal—, siempre que la materia disciplinada se enmarque dentro de los títulos competenciales asumidos por la Comunidad, es decir, que exista en el Estatuto de Autonomía un apoderamiento concreto para regular esa materia o sector, o que se haya producido por el Estado una

⁶⁴ En este sentido, *vid.* SANTAMARÍA PASTOR: «Fundamentos...», *op. cit.*, página 253.

⁶⁵ La imposibilidad de la tarea de caracterización de la posición de la ley con base, de forma exclusiva, en elementos formales ha sido acreditada por Díez-Picazo Giménez: «Concepto de ley y clases de leyes...», *op. cit.*, páginas 47 a 53.

⁶⁶ En esta idea ha insistido Pérez Royo: «Las Fuentes del Derecho», *op. cit.*, páginas 151 y 152.

Por todos, sirva la crítica de Balaguer Callejón: «Fuentes del Derecho», *op. cit.*, páginas 163 y 164.

descentralización de la misma mediante los mecanismos previstos por los apartados 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución —concepto material—.

De lo anterior se colige que el legislador autonómico está limitado *ratione materiae*⁶⁷, de tal forma que sus disposiciones sólo pueden versar sobre aquellas materias sobre las cuales los Estatutos hayan asumido la titularidad de la potestad legislativa, con el alcance con que esta potestad haya sido perfilada, en cada caso, por la norma institucional básica.

Presupuesto lo anterior, el legislador autonómico goza de la libertad de configuración normativa, como el estatal, hasta el punto, conforme ha precisado el Tribunal Constitucional —Sentencia 76/1986, de 9 de junio—, de que las discrepancias eventuales en los criterios del legislador estatal y el legislador autonómico, en el ámbito de sus respectivas competencias, no pueden dar base a una pretensión de igualdad.

En todo caso, ha de tenerse presente que la existencia y el contenido de las competencias estatales, sean las básicas o las de coordinación, no dependen del reconocimiento expreso que de ellas se haga en las leyes de las Comunidades Autónomas, como ha declarado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 87/1985, de 16 de julio.

2.4. LA SUMISIÓN A CONTROL: EL PROCESO DE INCONSTITUCIONALIDAD COMO LÍMITE A LA FUERZA DE LEY AUTONÓMICA, CON LA PECULIARIDAD DE QUE SU EFICACIA ES SUSCEPTIBLE DE SUSPENSIÓN COMO CONSECUENCIA DE UNA DECISIÓN POLÍTICA DEL GOBIERNO DE LA NACIÓN, Y LA EVENTUALIDAD DE OTROS MECANISMOS DE CONTROL

Como vimos, las normas con rango de ley están sometidas al control de constitucionalidad que corresponde al intérprete supremo de la Constitución y excluidas del control de la jurisdicción ordinaria, lo cual ratifica específicamente para las leyes autonómicas el artículo 153.a) de la Constitución, en relación con sus artículos 106.1 y

67 Conforme se advierte en el texto, nos permitimos a efectos expositivos la licencia de recoger esta caracterización, y con una finalidad meramente propedéutica. Buena prueba de que sus postulados no resultan asumibles es el hecho, incuestionable, de que también el legislador estatal está limitado *ratione materiae*, no gozando en absoluto de una potestad legislativa ilimitada, conforme ha acreditado lapidariamente la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de veinte de marzo, con su, cuando menos, discutible delimitación de la supletoriedad del Derecho estatal. Y es que, como nos ha enseñado la Teoría General del Derecho, junto a la legitimidad subjetiva —que dice relación al órgano en sí—, y a la legitimidad del procedimiento —del modo según el cual el órgano ejecuta lo que le compete y elabora así la norma jurídica—, es precisa, como requisito esencial en el proceso de nomogénesis, la legitimidad *ratione materiae*. Sirva, por todos, la remisión en este momento al profesor brasileño MIGUE REALE y su teoría de la estructura tridimensional del Derecho, sintetizada en su «Introducción al Derecho», *op. cit.*, especialmente páginas 69 a 71 y 97 a 101.

161.1.a) de la propia Carta Magna —artículo 27.2.e) de la Ley Orgánica 2/1979 y preceptos estatutarios anteriormente citados—.

En el supuesto de las leyes autonómicas⁶⁸, y a diferencia de lo que ocurre con las leyes estatales —sometidas, únicamente, al criterio definitivo que el Alto Tribunal pronuncie al dictar la correspondiente sentencia, de tal forma que su vigencia y consecuente eficacia determinan que la ley despliegue normalmente sus efectos desde el momento de la impugnación y hasta el acto de resolución definitiva—, debe recordarse que, en virtud del artículo 161.2 de la Constitución: «*El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses*». El artículo 30 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, precisa al efecto: «*La admisión de un recurso o de una cuestión de inconstitucionalidad no suspenderá la vigencia ni la aplicación de la Ley, de la disposición normativa o del acto con fuerza de Ley, excepto en el caso en que el Gobierno se ampare en lo dispuesto por el artículo 161.2 de la Constitución para impugnar, por medio de su Presidente, Leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de Ley de las Comunidades autónomas*»⁶⁹.

En consecuencia, concurre una posibilidad de suspensión de la eficacia normativa de las leyes emanadas de las Comunidades Autónomas que no encuentra paralelo en el supuesto de las leyes estatales, cuya eventual impugnación no comporta la suspensión de su eficacia normativa. Como se ha señalado gráficamente, «la ley de la Comunidad Autónoma, expresión de un legislador limitado, puede verse afectada por la decisión política del Gobierno del Estado, quedando suspendida temporalmente por la simple decisión tomada por éste al recurrirla».

⁶⁸ Sigue resultando de utilidad en esta materia la consulta de las reflexiones tempranamente formuladas por MENDIZABAL ALLENDE, RAFAEL DE: «El control de las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas», en el colectivo *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, volumen II, *op. cit.*, páginas 1.439 a 1.468.

⁶⁹ De consulta inexcusable FERNÁNDEZ FARRERES, GERMÁN: «La impugnación prevista en el artículo 161.2º de la Constitución y el problema de su sustantividad procesal», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 13, 1985. *Vid.*, asimismo, RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, JAIME: «La suspensión de resoluciones y disposiciones del Estado y de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional», en *Revista Vasca de Administración Pública*, número 16, 1986, páginas 45 y siguientes; y NAVARRO MUNUERA, A. E.: «La suspensión de las disposiciones y resoluciones autonómicas impugnadas por el Gobierno ante el Tribunal Constitucional prevista en el artículo 161.2 de la Constitución», en *Revista de Administración Pública*, número 114, 1987, páginas 218 y siguientes.

La apuntada suspensión, auténtico control preventivo en manos del Gobierno —difícilmente justificable a juicio de algunos autores⁷⁰— debe, además, ponerse en relación con la demonizada técnica de las leyes de armonización, prevista en el artículo 150.3 de la Constitución como remedio —todo lo residual que se quiera⁷¹, pero vigente— frente a una excesiva disparidad normativa, así como con la propia regla de prevalencia del Derecho estatal que consagra su artículo 149.3.

En este mismo orden de ideas, no puede ignorarse que, de conformidad con lo dispuesto por las circunstancias 1ª —regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales— y 13ª —Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica— del artículo 149.1 de la Constitución, y mediante el recurso a los títulos horizontales de competencia allí atribuidos al Estado, éste goza de una atípica potestad de normación básica o principal en cualesquiera materias de competencia autonómica.

Todo ello al margen de recordar que los conflictos en torno al ejercicio de las competencias legislativas estatal y regional deben ser resueltos por el Tribunal Constitucional —*ex* artículo 161.c)—.

Debe, por otra parte, hacerse mención, siquiera brevemente, a otra modalidad de control general introducida en la Constitución. En efecto, junto a la determinación de la letra *a)* del artículo 153, debe recordarse que su letra *b)* habilita al Gobierno para llevar a cabo un control, previo dictamen del Consejo de Estado. Este control no puede menospreciarse, máxime cuando se desarrolla en materias cuya transferencia y delegación ha sido acordada por las Cortes Generales, por lo que ya de por sí las mismas están sometidas al control que puede establecerse en la respectiva Ley a tenor de lo dispuesto por el artículo 150.

70 Por todos, la crítica de ÁLVAREZ CONDE: «Curso...», *op. cit.*, página 255, donde afirma «que puede llegar a paralizar la actividad de las CCAA».

71 Exonera de cualquier comentario al respecto remitirse a la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto, respecto del proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico.

2.5. LA RESERVA DE LEY AUTONÓMICA; SU RECONOCIMIENTO COMO TIPO NORMATIVO IDÓNEO PARA LA DISCIPLINA DE LAS MATERIAS RESERVADAS A LA LEY POR LA CONSTITUCIÓN

En quinto lugar, y presupuesto que tampoco los sistemas autonómicos han dispuesto reservas materiales de reglamento⁷², pero sí reservas de Ley respecto de concretas competencias estatutariamente asumidas, ha de recordarse que el Tribunal Constitucional —por todas su temprana Sentencia 37/1981, de 16 de noviembre— ha reiterado que la paridad de naturaleza jurídica entre las distintas normas con rango de ley tiene como consecuencia que la Ley autonómica sea, «también, un instrumento normativo idóneo para cumplir la exigencia de rango inherente al principio de reserva de ley» establecido por la Constitución⁷³, excepción hecha, obviamente, de las reservas de ley orgánica o de otras reservas específicas que realiza la propia Constitución; teniendo presente, en la línea de las sucesivas aproximaciones al tema que representan las Sentencias del Tribunal Constitucional 5/1981 y 87/1985, culminadas por la 137/1986, de 6 de noviembre, que puede decirse en términos generales que la reserva enunciada en el artículo 81.1 de la Constitución para el desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas no es incompatible con la colaboración internormativa entre la fuente a favor de la cual la reserva se establece y otras fuentes de producción reconocidas en la Constitución, para alcanzar, de este modo, una disciplina integral y articulada del ámbito de que se trate. En consecuencia, no existe, de principio, imposibilidad constitucional para que la Ley Orgánica llame a integrar en algunos extremos sus disposiciones de desarrollo, dando así lugar, y con las mismas garantías constitucionalmente exigibles —Sentencia 83/1984—, a una colaboración entre normas legales que no diferirá en este plano de la integración entre distintos preceptos de la relación que, en los casos de reserva de ley, pueda establecerse entre esta última fuente y el reglamento. Es más, la opción del legislador orgánico de diferir a la Ley positivamente condicionada por sus normas, la integración en algunos de sus enunciados, deviene imperativo constitucional cuando de articular las competencias estatales con las autonómicas se trata.

La reserva de ley *ope constitutiones*, por ende, no es en sí misma un título atributivo de competencia material en favor del legislador estatal, sino un mero requerimiento

72 El Tribunal Constitucional ha precisado al respecto que los límites competenciales de las Comunidades Autónomas «hacen referencia al contenido de las disposiciones, no a su forma». *Vid.* la STC 35/1982, de 14 de junio, de cuyo Fundamento Jurídico 2 se ha extraído la cita.

73 Cfr. SANTAMARÍA PASTOR: «Principios...», *op. cit.*, página 253.

de un concreto y determinado rango normativo formal para la disciplina en cuestión, sin perjuicio de que su disciplina pueda ser articulada por el Estado o por el legislador autonómico.

Finalmente, ha de recordarse que el intérprete supremo de la Constitución ha extendido su razonamiento incluso a la reserva de ley establecida por el artículo 53.1 de la Constitución. En consecuencia, y presupuesto el título competencial que al Estado reconoce su artículo 149.1.1^a, el Alto Tribunal, en su reiterada Sentencia 37/1981, precisó que la interpretación del artículo 53 de la Constitución en el marco general de ésta obliga a entender que, si bien la regulación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo Segundo del Título I de la Constitución requiere siempre una norma de rango legal, esta norma sólo ha de emanar precisamente de las Cortes cuando afecte a las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. Cuando la norma legal no afecte a las condiciones básicas de tal ejercicio, puede ser promulgada por las Comunidades Autónomas a las que sus Estatutos atribuyen competencia legislativa sobre una materia cuya regulación implique necesariamente la del ejercicio de derechos constitucionalmente garantizados.

2.6. LA QUIEBRA DE LA IDENTIFICACIÓN PODER-FUNCIÓN LEGISLATIVA EN EL ÁMBITO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Conforme era previsible en el marco del actual Estado de partidos y del sistema de monarquía parlamentaria, el fenómeno de traslación del eje del poder político ha tenido eco en las Comunidades Autónomas desde su propio proceso de constitución.

En consecuencia, resulta hoy generalmente admitida la potestad legislativa de los distintos ejecutivos autonómicos, aunque la misma se circunscribe a la técnica de la legislación delegada, articulada a través de los pertinentes Decretos Legislativos, sin que, en el estado actual, resulte viable la aprobación de normas de urgencia, recogiendo el modelo estatal del artículo 86 de la Constitución. Resulta indudable que la viabilidad de la meritada legislación de urgencia exigiría, en todo caso, su expreso reconocimiento en el correspondiente Estatuto de Autonomía, resultando manifiestamente inconstitucional cualquier tipo de atribución extraestatutaria al ejecutivo auto-

nómico de esa suerte de potestad legislativa. Cuestión distinta y, sin ambages, me atrevo a decir que discutible y ciertamente inconveniente desde el punto de vista de los intereses generales cuya salvaguarda corresponde al Estado, es la de la oportunidad de introducir la técnica de los Decretos Leyes en el marco autonómico.

2.7. PUBLICACIÓN Y ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY AUTONÓMICA: PUBLICIDAD FORMAL EN EL *BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD* Y PUBLICIDAD MATERIAL EN EL *BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO*; LA *VACATIO LEGIS*

En el marco de la estructura pluralista y policéntrica del Estado español, las respectivas normas institucionales básicas de las distintas entidades territoriales dotadas de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses efectúan, a imagen del modelo constitucional, una referencia expresa a la publicación de sus productos normativos. En efecto, todos los Estatutos de Autonomía disciplinan la publicación, configurándola como un requisito esencial para la entrada en vigor de las normas que integran sus subsistemas normativos⁷⁴.

La referencia normativa correspondiente a la publicidad oficial de las disposiciones normativas —leyes y reglamentos autonómicos— es la siguiente:

—la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía, en su artículo 31.2;

⁷⁴ Sobre el régimen de la publicación de las normas autonómicas y de los correspondientes boletines oficiales, *vid.*, con carácter general, ARAGÓN REYES: «La actividad legislativa de las Comunidades Autónomas», *op. cit.* página 593; ARÉVALO GUTIÉRREZ: «La publicación de las leyes...», *op. cit.*; CANO BUESO, JUAN y TERRÓN MONTERO, JAVIER: «Consideraciones sobre el procedimiento legislativo en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas», en la obra colectiva *Las Cortes Generales*, volumen I, *op. cit.*, páginas 713 y 714; GONZÁLEZ NAVARRO, FRANCISCO: *Derecho Administrativo español, I*, Universidad de Navarra, Pamplona, 1987, páginas 495 y 496; GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO: *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Editorial Civitas, Madrid, 1993, páginas 669 a 671; LÓPEZ GUERRA, LUIS: «La Técnica Legislativa ante la jurisdicción constitucional», en la obra colectiva *La Técnica Legislativa a debate*, coordinada por CORONA FERRERO, PAU VALL y TUDELA ARANDA, editada por la Asociación Española de Letrados de Parlamentos en Tecnoc, Madrid, 1984, específicamente páginas 305 a 307; MACIÁ, MATEO y REVIRIEGO, JUAN: «Los boletines oficiales de las Comunidades Autónomas», en *Revista de Administración Pública*, número 121, 1990, páginas 481 a 502; MARTÍNEZ MARTÍN: «La publicación de disposiciones de las Comunidades Autónomas en el «Boletín Oficial del Estado»», en *Revista de Administración Pública*, número 114, 1987, páginas 379 a 413; MUÑOZ MACHADO: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas, I*, Editorial Civitas, Madrid, 1982, páginas 393 a 395; SALAS HERNÁNDEZ, JAVIER: «Promulgación y publicación de las leyes de las Comunidades Autónomas», en la obra colectiva coordinada por SÁINZ MORENO y DA SILVA OCHOA: *La calidad de las leyes*, Parlamento Vasco, Vitoria, 1989, páginas 283 a 296, posteriormente reproducido en *Autonomías*, Revista Catalana de Derecho Público, número 11, diciembre de 1994, páginas 7 a 14; y SANTIAMARÍA PASTOR: «Comentario al artículo 91», *op. cit.*, páginas 1.309 y 1.310; idem: «Fundamentos...», *op. cit.*, páginas 364, 624 y 625.

- la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón, en el artículo 20.1;
- la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, en su artículo 31.2;
- la Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares, en su artículo 27.2;
- la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias, en los artículos 12.8 y 42.3;
- la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria, en el artículo 15.2;
- la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, en el artículo 12.2;
- la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en su artículo 16.4;
- la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cataluña, en sus artículos 33.2 y 37.4;
- la Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura, en sus artículos 49 y 50;
- la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia, en su artículo 13.2;
- la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, en el artículo 40;
- la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, en el artículo 30.2;

- la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, en el artículo 22;
- la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja, en sus artículos 21 y 28;
- la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, en su artículo 27.5; y
- la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en su artículo 14.6.

En líneas generales, y remitiéndome aquí al detalle desarrollado en otro lugar⁷⁵, puede afirmarse que el régimen jurídico de la publicación de las leyes autonómicas —habida cuenta la necesidad de cohonestar las exigencias derivadas del principio de autonomía con la proyección del principio de unidad—, se articula de forma homogénea sobre la base de un sistema de doble publicación, de carácter sucesivo en la praxis. En virtud del mismo, el texto escrito de las leyes aprobadas por los Parlamentos regionales deberá ser objeto de publicación en el respectivo periódico oficial de la Comunidad autora de la norma, a cuyo efecto en cada ente autonómico se constituye un Boletín Oficial, y, ulteriormente, en el Boletín Oficial del Estado, operando el primer instrumento como técnica jurídico-formal para la entrada en vigor de las leyes —publicidad formal—. Consecuentemente, la fecha de entrada en vigor de la norma —salvo que la misma disponga otra cosa— coincide con la de su publicación en el Diario o Boletín de la Comunidad de la cual emana. Por su parte, el segundo medio de comunicación, conforme preceptúan de forma uniforme todas las normas institucionales básicas y el Real Decreto 1.511/1986, de 6 de junio —artículos 3.1.b) y 4.2— tiene el carácter que le atribuyen los respectivos Estatutos, es decir, tiende a reforzar el conocimiento por los operadores jurídicos de una norma válida y en vigor desde el momento en que se dejó constancia de su texto íntegro en el periódico del ente autonómico —publicidad material—. Estas disposiciones —por imperativo de los artículos 6.c) y 13.3.c) del meritado Real Decreto— se incluyen en la Sección I del Boletín Oficial del Estado, correspondiendo la competencia para ordenar su inserción al Presi-

⁷⁵ Véase ARÉVALO GUTIÉRREZ: «La publicación de las leyes...», *op. cit.*, páginas 155 a 169.

dente de la Comunidad Autónoma o a las Autoridades expresamente facultadas al efecto.

Ha de añadirse que el proceso de «mimetismo corregido» que rigió el establecimiento de los sucesivos regímenes autonómicos ha determinado que pueda hablarse de dos grandes modelos —cuyos elementos luego han sido objeto de las más variadas formas de refundición—; el primero inspirado en el supuesto del País Vasco (modelo luego seguido en los supuestos de las Comunidades Autónomas de Galicia, Andalucía, Cantabria, Aragón, Castilla-La Mancha, Navarra y Castilla-León), y el segundo, con una normativa mucho más detallada, sobre las pautas del Estatuto de Cataluña (modelo adoptado por las Comunidades Autónomas del Principado de Asturias, La Rioja, Murcia, Comunidad Valenciana, Canarias, Extremadura, Islas Baleares y Comunidad de Madrid).

Expuestas sumariamente las líneas generales del sistema de publicación de las normas jurídicas en los subsistemas normativos de las Comunidades Autónomas, no puede concluirse sin destacar que, bajo la aparente homogeneidad normativa, subyacen no pocas peculiaridades y particularidades —en ocasiones carentes de toda lógica—, las cuales compelen a ser críticos con la pretensión de innovar por antojo que parece haber presidido la gestación del sistema, en detrimento del principio constitucional de seguridad jurídica⁷⁶.

Para concluir, prácticamente ocioso resulta precisar que nunca un legislador autonómico puede disponer nada acerca del ámbito legislativo propio del legislador estatal, ni puede decir nada sobre el momento de entrada en vigor de las leyes del Estado, según ha precisado la Sentencia del Tribunal Constitucional 46/1990, de 15 de marzo.

76 En este sentido, abiertamente crítico se manifiesta SANTAMARÍA PASTOR: «Fundamentos...», *op. cit.*, páginas 364 y 365: «El régimen de publicación de las normas autonómicas se presenta, así, como un panorama caótico que atenta directamente al principio de seguridad jurídica. Es intolerable la existencia de una tal disparidad, que crea una gravísima zona de penumbra en punto tan crucial como es la composición del sistema normativo; dicho principio constitucional no admite otra solución que la publicación de *todas* las normas autonómicas, legales y reglamentarias, en el Boletín Oficial del Estado. Por lo demás, si la teoría es inexplicable, la práctica ofrece caracteres aún más sombríos por lo que se refiere a la publicación de estas normas en el Boletín Oficial del Estado, el cual 1) no publica todas las leyes de las Comunidades Autónomas, y, las que publica, lo hace con un inexplicable retraso; y 2) no publica los reglamentos de éstas, sino de modo esporádico y al azar. Tan asombrosa desidia, sólo en parte justificada por la falta de colaboración de algunas Comunidades, es hoy inexplicable.»

2.8. EL ÁMBITO TERRITORIAL AL QUE EXTIENDE SU EFICACIA LA LEY AUTONÓMICA: EL CARÁCTER NO ABSOLUTO DE SU EFICACIA INTERTERRITORIAL Y LA OPERATIVIDAD DEL PRINCIPIO *IURA NO-VIT CURIA*.

Por último, ha de añadirse respecto del ámbito territorial a que se extiende la eficacia de las leyes autonómicas que, en principio y al igual que las leyes estatales, extienden su eficacia a todo el territorio sobre el cual la organización respectiva ostenta competencias. La ley autonómica, por ende, tiene una eficacia interterritorial, lo cual resulta absolutamente coherente, pues lo propio es que al atender mediante la potestad legislativa los intereses respectivos se estén atendiendo intereses comprendidos en su ámbito territorial.

No obstante, a este respecto ha de recordarse que el Tribunal Constitucional ha reiterado que la eficacia de las leyes autonómicas no se circunscribe, necesariamente, al ámbito territorial propio de la Comunidad autora de la Ley, esto es, que el límite territorial de eficacia de la Ley autonómica no es algo absoluto. Como afirmara el Alto Tribunal en su temprana Sentencia 37/1981, de 16 de noviembre, y en la posterior Sentencia 44/1984, de 27 de marzo, «esta limitación territorial no puede significar, en modo alguno, que le esté vedado por ello a estos órganos, en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional», habida cuenta de que «la privación a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales, equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente, de toda capacidad de actuación».

Lo anterior plantea una cuestión, relacionada con el régimen de publicidad formal y material a que acabamos de hacer referencia. En efecto, como quiera que la Ley autonómica despliega sus efectos desde el momento de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad correspondiente, sin perjuicio de su ulterior publicación en el Boletín Oficial del Estado, resulta perfectamente posible que una Ley del género comience a producir efectos antes de su inserción en el diario oficial del Estado, pues esta publicidad tiene meros efectos materiales —a mayor difusión—, pero no formales.

Expuesta así la situación, y de acuerdo con el criterio fijado por el Tribunal Constitu-

cional en su Sentencia 179/1989, de 2 de noviembre —«resultarán evidentemente contrarias al principio de publicidad aquellas normas que fueran de imposible o difícil conocimiento»—, ha de compartirse con la mejor doctrina el criterio de que es cierto que la Ley surtirá plenos efectos en el ámbito interno de la Comunidad, presupuesta su eficacia interterritorial, desde la fecha de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad o, en su caso, transcurrido el plazo de *vacatio legis*. Sin embargo, respecto de los eventuales efectos que la Ley pueda producir más allá de sus límites territoriales, no menos cierto es que ha de afirmarse su eficacia, como no podía ser de otra forma, mas exigiendo a la persona que invoque sus prescripciones la prueba de su existencia. Así es, respecto de los operadores jurídicos —especialmente los juzgados y tribunales— situados fuera del territorio de la Comunidad el principio *iura novit curia* sólo puede ser exigido desde la fecha de inserción de la Ley en el Boletín Oficial del Estado, sin que resulte viable hasta dicho momento exigirles que las conozcan y las apliquen de oficio aun sin necesidad de ser invocadas en el proceso⁷⁷.

Así parece haberlo entendido el Tribunal Constitucional, al declarar en su Sentencia 168/1994, de 10 de mayo, que la propia estructura del Estado obliga a valorar bajo nuevos criterios el esquema de publicación de las normas. Disponiendo las Comuni-

77 En el mismo sentido, ARAGÓN REYES: «Comentario al artículo 31», en la obra colectiva dirigida por MUÑOZ MACHADO *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Ministerio para las Administraciones Públicas-Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1987, páginas 582 y 583, en la última de las cuales afirma: «fuera del ámbito territorial de la Comunidad, el principio *iura novit curia* sólo juega, automáticamente, respecto de las normas publicadas en el «Boletín Oficial del Estado», que habría de probarse ante el juez del que se reclamase, extraterritorialmente, la aplicación de la ley autonómica, su publicación en el «Boletín Oficial» propio si aún no se había producido la publicación estatal»; ídem: «La actividad legislativa de las Comunidades Autónomas», *op. cit.*, página 593; ARÉVALO GUTIÉRREZ: «La publicación de las leyes...», *op. cit.*, páginas 156 y 157; GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ: «Curso...», *op. cit.*, página 113, donde afirman dicho criterio respecto de las leyes autonómicas, concluyendo: «en defecto de esa publicación, la Ley autonómica será, por supuesto, vigente y eficaz, pero su existencia y contenido deberá ser objeto de prueba para poder ser aplicada, técnica común en todas las normas autonómicas»; GONZÁLEZ NAVARRO: «Derecho...», *op. cit.*, página 495, quien recoge las consideraciones de GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ; MARTÍNEZ MARTÍN: «La publicación de disposiciones...», *op. cit.*, página 387; y MUÑOZ MACHADO: «Derecho Público...», *op. cit.*, páginas 394 y 395, y 437. Opinión contraria mantienen DEL BURGO TAJADURA, JAIME IGNACIO: «Promulgación, publicación y entrada en vigor de las leyes forales», en la obra colectiva *Derecho Público Foral de Navarra. El Amejoramiento del Fuero*, dirigida por SEBASTIÁN MARTÍN-RE-TORTILLO, editada por el Gobierno de Navarra en Editorial Civitas, Madrid, 1992, página 358, concluyendo en nota a pie número 83 respecto del criterio mayoritario que «parece referirse, de todas formas, a la aplicación de la ley a los administrados y no a la Administración estatal, que no puede alegar desconocimiento de la norma autonómica mientras no se publique en el *BOE*, pues el Gobierno está representado en las Comunidades Autónomas por su correspondiente Delegado, que lógicamente ha de seguir día a día el desenvolvimiento de la actividad legislativa en la respectiva Comunidad»; RUIZ ROBLEDO, AGUSTÍN: *El ordenamiento jurídico andaluz*, Editorial Civitas, Madrid, 1991, páginas 177 y 178, quien afirma: «La diferencia de publicación entre éste y el *BOE* puede dar lugar a un supuesto que parece muy poco probable: que un Tribunal con un ámbito distinto al andaluz deba aplicar una ley autonómica que todavía no se haya publicado en el *BOE*, en cuyo caso la doctrina se inclina por considerar que no es aplicable el principio *iura novit curia* y deberá probarse ante el Tribunal correspondiente. Insistiendo en que se trata de una hipótesis asaz improbable, no lo creemos nosotros así. El BOJA es un instrumento público y el Estatuto ordena que la eficacia de la ley se calculará por su publicación en él. Por otra parte, la publicación en el *BOE* sólo tiene efectos informativos, es una segunda publicación, que incluso podría, por error, llegar a no producirse. No hay, por tanto, razón para exigir ningún tipo de prueba sobre la existencia de una ley andaluza: bastará que una parte alegue que una ley es aplicable al caso que se debata ante un Tribunal para que éste tenga la obligación de pronunciarse sobre su aplicación o no»; y SALVADOR CODERCH: «Publicación de las Leyes», en la obra colectiva *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Cataluña*, volumen III, Instituto de Estudios Autonómicos, Barcelona, 1990, páginas 262 y 263.

dades Autónomas de facultades propias de regulación, en el ámbito reconocido en la Constitución y en sus respectivos Estatutos de Autonomía, ha de afirmarse que los Diarios Oficiales autonómicos satisfacen esta exigencia de publicidad de las normas, sirviendo a idénticos fines, y desplegando, respecto de las normas sujetas a ellos, la máxima eficacia del principio «*iura novit curia*», cuando menos, para los órganos judiciales cuya competencia no excede del ámbito territorial de aquéllos.

A este respecto, las atinadas consideraciones de SANTAMARIA PASTOR⁷⁸ nos exoneran de ulterior comentario:

«La segunda peculiaridad posee también un fondo sociológico evidente, junto a una clara relevancia jurídica: me refiero a la depreciación de facto experimentada por la normativa autonómica en el terreno de su alegación y aplicación; y ello no tanto por su abundancia cuanto por las dificultades de acceso a sus respectivas fuentes de conocimiento.

Es un hecho repetido y lamentado hasta la saciedad, en efecto, el que la obligación, consignada en todos los Estatutos, de publicar en el «Boletín Oficial del Estado» las leyes autonómicas (no hablemos ya de los reglamentos), aunque fuera a los meros efectos de su publicidad material, ha sido sustancialmente incumplida (o cumplida de forma parcial y errática). Pero el celo formal de las fuerzas autonomistas de reservar para su propio Diario Oficial la exclusiva de la publicación que confiriera fuerza de obligar a sus leyes no contaba con que el efecto jurídico de la publicidad formal no sirve de nada si no va acompañado de una intensa y adecuada publicidad material; la cual, salvo excepciones contadas, no ha existido en absoluto, debido a la nula difusión de los respectivos diarios oficiales. Naturalmente, esta circunstancia no disminuye en un ápice la fuerza vinculante de las normas autonómicas en el plano formal; pero, de hecho, ha impedido que el principio *jura novit curia* opere realmente respecto de las mismas; el desconocimiento fáctico del contenido y aun de la propia existencia de dichas normas ha convertido en una práctica usual el que los letrados de las partes en los procesos en que se debate la aplicación de alguna de estas normas se vean obligados a aportar

⁷⁸ Cfr. SANTAMARÍA PASTOR: «El sistema de fuentes...», *op. cit.*, páginas 565 y 566.

fotocopias de las mismas, si pretenden que el Tribunal las tome realmente en consideración.

Esta situación es ciertamente lamentable, pero no deja de ser inevitable ni puede ser frívolamente imputada, en exclusiva, al precario estado de la Administración de Justicia. El problema es más de fondo, y radica probablemente en la obsolescencia técnica de los medios de difusión escrita (los boletines o diarios oficiales) como medio de publicidad formal de las normas. De la misma manera que el régimen de publicidad mediante la inscripción en los registros de los Tribunales (y, en ocasiones, la lectura pública) se extinguió en el primer tercio del siglo XIX por causa de su manifiesta insuficiencia para asegurar la difusión del contenido de las normas, el sistema de reproducción en un tipo especial de prensa escrita, que sustituyó al anterior, tiene contados sus días. No se trata sólo de la absurda contribución a la deforestación del planeta que supone la publicación diaria de dieciocho diarios oficiales, sino de que esta multiplicidad de publicaciones excede toda posibilidad de manejo y archivo ordenado por cualquier Administración o Tribunal y, sobre todo, por las empresas privadas, cuya dimensión creciente (sobre todo, en un mercado y un territorio tan reducidos como el español) les fuerza a disponer de toda esta información. El salto a un sistema de publicidad a través de la Red es, por inverosímil que parezca hoy, ineludible a corto plazo; pero el tema excede ya, con mucho, los límites del presente trabajo.»

IV COROLARIO

Las leyes autonómicas, como las estatales, son auténticas leyes, emanadas de las Asambleas legislativas constituidas en cada Comunidad Autónoma, y situadas en el mismo escalón jerárquico que las leyes del Estado, habida cuenta de que no existe entre ellas una relación jerárquica de ordenación, sino que las relaciones entre ambas se rigen por el principio estructural de competencia, tanto material como territorial. El Tribunal Constitucional, ya desde su Sentencia 5/1981, de 13 de febrero, fijó clara-

mente este principio de relación, al afirmar que los eventuales conflictos entre la Ley estatal y la Ley autonómica han «de resolverse en virtud del principio de competencia para determinar qué materias han quedado constitucional y estatutariamente conferidas a los órganos legislativos de las Comunidades Autónomas y cuáles corresponden a las Cortes Generales del Estado».

Cuestión distinta, aunque manifiestamente excede del objeto de este trabajo, es que el principio de competencia se ha acreditado como uno de los aspectos menos claros del ordenamiento jurídico compuesto diseñado por la Constitución.

Consecuentemente, entre las leyes estatales y las autonómicas, en su respectivo ámbito, se da una identidad sustancial, de tal forma que la Ley estatal y la Ley autonómica gozan de la misma fuerza de ley, ubicándose en la pirámide normativa en el mismo escalón, esto es, el del tipo normativo que goza de superioridad sobre las demás fuentes del Derecho. Al ocupar la misma posición, no pueden derogarse recíprocamente; lo contrario comportaría que el reconocimiento de la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas estuviera vacío de contenido.

Hasta aquí las semejanzas, expresión de una identidad en sus caracteres intrínsecos, caracteres que constituyen el núcleo duro del concepto de Ley.

Empero, y sin poder detenernos en la compleja cuestión de sus relaciones, es decir, en su perspectiva funcional —resultado de una labor nítidamente jurisprudencial—, no puede desconocerse que la potestad legislativa que ejercitan las Comunidades Autónomas deriva de su reconocimiento por una Ley estatal, el Estatuto de Autonomía, o se defiende de un título competencial transferido o delegado por el Estado a tenor de lo dispuesto por los apartados 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución. Consecuentemente, la fuerza de ley de la Ley autonómica no puede aprehenderse sino es por referencia a la Ley estatal, habida cuenta de que la habilitación de cada Comunidad para ejercitar la potestad legislativa lo es en los términos —especialmente *ratione materiae*— pergeñados por la norma estatal atributiva de competencias.

Lo anterior comporta que las leyes regionales serán dictadas por las distintas Comunidades Autónomas bien en el ejercicio de una competencia legislativa plena, esto es, sometida sólo a la Constitución y al Estatuto de Autonomía, bien en el ejercicio de una

competencia legislativa de desarrollo o de integración del Derecho estatal, vinculada, obviamente, a la correspondiente Ley del Estado, además de a la Constitución y al Estatuto. A efectos operativos ni que decir tiene que, con mucho, las del segundo grupo son más numerosas.

Y este dato determina, de una parte, que el régimen jurídico de las leyes estatales y de las leyes autonómicas no sea *ad integrum* homogéneo, concurriendo sensibles peculiaridades en las características definidoras de la fuerza de ley de éstas frente a aquéllas. De otra, y así es preciso reconocerlo, que la Ley estatal, en determinadas situaciones, aparece supraordenada a la Ley autonómica. Sirvan como muestra de ambos postulados las siguientes referencias a extremos que han sido anteriormente analizados: el artículo 161.2 de la Constitución, en relación con el artículo 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y el reconocimiento de la facultad de suspensión preventiva de las leyes autonómicas que comporta; la técnica extraordinaria de las leyes de armonización, prevista por el artículo 150.3 de la norma suprema frente a la eventualidad de una excesiva disparidad normativa; o la prevalencia del Derecho estatal sobre la Ley autonómica en todo lo no atribuido a la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas, consagrada como cláusula de cierre por el artículo 149.3. Es cierto que algunos de estos mecanismos están previstos para no ser actualizados nunca; pero en la propia previsión de su existencia radica su funcionalidad.

Cuanto acaba de exponerse no debe interpretarse como una minusvaloración de la norma legal autonómica ni, mucho menos, como un desprecio hacia la capacidad de autogobierno de las Comunidades Autónomas. En absoluto; comporta, únicamente, que en el marco de un Estado compuesto el ordenamiento autonómico y el ordenamiento estatal han de estar, necesariamente, imbricados, de tal suerte que la Ley estatal prima en los supuestos de concurrencia normativa en ciertas materias, al margen de que, en lo demás, el principio de competencia ha de entenderse tendencialmente como principio de separación, de donde se deduce que la distribución de títulos competenciales determina, en el plano normativo, la limitación del legislador autonómico, pero también la del legislador estatal.

Esta imbricación resulta incuestionable si se considera el régimen constitucional de distribución de títulos competenciales, cuya propia configuración comporta el necesario entrecruzamiento de competencias estatales y autonómicas, de tal forma que sus

actuaciones han de complementarse. Así, a título de ejemplo, puede tomarse como referencia la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional respecto del «Derecho del consumidor» en su Sentencia 88/1986, de 1 de julio. Dicho sector del ordenamiento, entendido como el «conjunto de reglas jurídicas que tienen por objeto proteger al consumidor» (Sentencia 71/1982) difícilmente podrá encontrarse codificado en un conjunto normativo emanado de una sola instancia, sea ésta central o autonómica, siendo más bien la resultante de la suma de las actuaciones normativas, enderezadas a este objetivo, de los distintos poderes públicos que integran el Estado, con base en su respectivo acervo competencial. Y la propia Sentencia, tras afirmar que de lo que esencialmente se trata es de que a través de las normas autonómicas no se produzca un «*novum*» en el contenido contractual o, en otros términos, de que no se introduzcan derechos ni obligaciones en el marco de las relaciones contractuales privadas, concluye afirmando que «Para evaluar si las normas autonómicas vulneran o no los mandatos constitucionales pertinentes a la unidad de mercado, es necesario examinar su cobertura competencial, la intensidad de la diversidad que introducen y su ordenación y proporcionalidad al fin que persiguen».

De lo expuesto se colige que en el conjunto normativo formado por la legislación estatal y la normativa autonómica, es decir, en el ordenamiento general estatal, corresponde a la Ley del Estado el rol de fuente y origen de la Ley autonómica, la cual, en su ámbito, esto es, el fijado por la norma estatal, goza de las mismas características que definen la posición de las leyes estatales en el ordenamiento jurídico; es decir, de las notas definidoras propias de las normas primarias. Situación, por lo demás, consecuente con la modalidad de ordenamiento jurídico compuesto que se ha articulado a raíz de la entrada en vigor de la Constitución.

V EL EJERCICIO DE LA POTESTAD LEGISLATIVA POR LAS
COMUNIDADES AUTÓNOMAS:
CUADRO COMPARATIVO DE ACTIVIDAD ⁷⁹

	ETAPA PREAUTO- NÓMICA	I LEGISLA- TURA	II LEGISLA- TURA	III LEGISLA- TURA	IV LEGISLA- TURA	V LEGISLA- TURA	VI LEGISLA- TURA	TOTAL
ANDALUCÍA		43	30	24	7	44		148
ARAGÓN		38	37	52	52	(5)		184
ASTURIAS	7	49	33	16	35	(4)		144
BALEARES		35	49	38	41	(4)		167
CANARIAS		42	49	37	42	(3)		173
CANTABRIA	7	35	30	37	42	(2)		153
CASTILLA- LA MANCHA		28	22	20	39	(2)		111
CASTILLA- LEÓN		30	59	44	41	(2)		176
CATALUÑA		72	82	79	44	71		348
EXTREMA- DURA		23	18	29	36	(1)		107
GALICIA		40	42	44	44	(15)		185
MADRID		44	37	57	94	(4)		236
MURCIA	8	48	32	35	43	(6)		172
NAVARRA	30	100	62	78	94	(4)		368
PAÍS VASCO		61	24	45	39	57	(4)	230
LA RIOJA		14	21	25	31	(2)		93
VALENCIA		49	39	33	39	(3)		163

**NÚMERO DE LEYES APROBADAS POR LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS
A 22-02-2000.**

79 La elaboración material del presente cuadro es obra de LUIS EDUARDO GONZÁLEZ-SANTANDER GUTIÉRREZ, con la colaboración de BARTOLOMÉ TORRES SÁNCHEZ DE CASTRO, Jefe de la Sección de Biblioteca y Documentación y Auxiliar de la Biblioteca de la Asamblea de Madrid, respectivamente. Su colaboración, una vez más, me hace estar en deuda con quienes —así como con FRANCISCO CIUDAD CANTERO, que ha colaborado en otras tantas ocasiones— considero más mis amigos que mis compañeros.