JUAN FERRANDO BADIA (*)

La potestad legislativa de las Comunidades Autónomas

1. INTRODUCCION.

Se entiende que una comunidad territorial goza de autonomía cuando tiene la facultad de organizarse jurídicamente, de crear su derecho propio; derecho que no sólo es reconocido como tal por el Estado, sino que éste lo incorpora a su propio ordenamiento jurídico y lo declara obligatorio. La autonomía implica siempre competencias legislativas. Ser entidades "autónomas" no supone que sean soberanas, sino que presupone su integración en el Estado. De ahí que la actividad legislativa de las comunidades autónomas ha de estar de acuerdo con los principios de integración del Estado del que forman parte.

La autonomía presupone la descentralización política. No hay, pues, que confundirla con la autarquía, que implica tan sólo la noción de descentralización política administrativa (1). La primera implica la segunda, pero no al revés.

Las comunidades autónomas pueden ser definidas como corporaciones territoriales públicas dotadas de autonomía legislativa y de órganos de autogobierno, o también las podemos definir como entidad pública territorial dotada de personalidad jurídica. Las comunidades autóno-

---

(*) Catedrático de Ciencia Política y Derecho Constitucional. Vicerrector de la Universidad de Alcalá de Henares.

(1) Sobre el concepto de autonomía y sus diferencias respecto a la autarquía y el Estado-miembro, Cfr. JUAN FERRANDO BADIA: *"El Estado unitario, el federal y el Estado regional"*, Ed. Tecnos, Madrid 1978, págs. 165 y ss.

mas derivan su vida del reconocimiento por parte de la única Constitución nacional del Estado. Esta es una de las características que la diferencia del Estado-miembro de un Estado federal, pues en éste cada Estado-miembro tiene derecho a darse "su" propia Constitución. Por eso, las comunidades autónomas no son soberanas o supremas, porque no están dotadas de la potestad total de gobierno o de imperio, propio del Estado, sino solamente de una potestad legislativa y de administración limitada y condicionada por la Constitución del Estado (2).

Las entidades autónomas tienen sus propios órganos de gobierno: asamblea, consejos y presidente. Pero en tanto la autonomía será verdadera en cuanto que sus órganos no estén condicionados ni regidos desde el exterior, es decir desde fuera del cuadrante autónomo correspondiente. Los órganos de autogobierno local deben responder a los mandatos del cuerpo electoral autonómico que los eligió.

1.1. **Nacionalidad y regiones.**

La realidad socio-política subyacente en el Estado unitario, así como en el Estado-miembro de un Estado federal es la Nación y el principio de las nacionalidades, como fuerza actuante de la Nación hacia la consecución de su propio Estado. Por su parte, la región es la realidad sustentadora del Estado regional, en cualquiera de sus clases.

Es evidente que la naturaleza y la historia van unidas, de tal manera que cuando un pueblo adopta nuevas formas sociales y políticas no lo hace arbitrariamente, sino condicionado por su carácter, su historia y su geografía. Las estructuras geosociales ejercen una influencia sobre la constitución política de las sociedades y sobre el comportamiento de los habitantes del lugar. Por ello, no se puede hablar de regiones como de una eventual y burocrática o sistemática división del territorio sino como de una realidad geográfica histórica y moral existente y viviente en la unidad nacional y en el cuadro estatal.

La región es, pues, un hecho geográfico, económico, histórico y cultural vivido en común. El concepto de región puede ser definido como un área homogénea que posee características físicas y culturales, distintas

(2) Vid. J. Ferrando Badía, *El Estado unitario,* cit., págs. 185-186; vid. también, id. *Las autonomías regionales en la Constitución italiana del 27 del XII de 1947;* Inst. de Est. Pol. Madrid 1962, págs. 161 y ss.

de las áreas que le rodean. La región forma parte del dominio nacional, pero mantiene un grado humano unitario, con un diferenciado sentimiento de identidad cultural.

Y es que los términos región y regionalismo son inconfundibles con los de Nación, nacionalismo y el de nacionalidades. Y así, mientras con el vocablo regionalismo apuntamos a esto: el regionalismo representa la idea regional como fuerza actuante, como ideología o como base teórica de una planificación política descentralizada legislativa y administrativamente. Por el contrario el nacionalismo y el principio de las nacionalidades –como diría Mancini– no es más que la fuerza actuante de la Nación hacia la consecución de su propio Estado, hacia la separación e interdependencia.

Frente a este concepto político de Nación, de Nacionalidades, la Constitución española de 29 de diciembre de 1978 ha adoptado lo que, con Moinecke, llamaríamos "naciones culturales", que no son más que aquellas que poseen una cultura común sentida como tal. Ahora bien, esta definición culturalista de nacionalidades puede aplicarse también a otro término: al de región. Pues si no ¿qué es una región? Consúltese el autor regionalista que se quiera y con más o menos diferencias ofrecerá esta u otra parecida definición de región: una realidad geográfica, económica, histórica y cultural vivida en común y con voluntad de proyectar en la vida pública su propia personalidad.

En virtud de lo dispuesto en el art.° 2 y en lo establecido en el articulado del Título VIII, parece ser que las nacionalidades y regiones tengan que ser dos tipos diferentes de comunidades autónomas. Sin embargo, no existen diferencias cualitativas o sustantivas entre las regiones y nacionalidades: si se analiza bien el texto constitucional se puede llegar a la conclusión de que tal distinción no tiene relevancia constitucional, que no tiene ninguna eficacia práctica. En efecto, las comunidades autónomas pueden adoptar la denominación de nacionalidades o de regiones. Pero el que utilicen una u otra denominación no implica, *a priori,* un mayor o menor grado de autonomía. Es decir, podría darse el caso de que una comunidad autónoma que adoptase la denominación de región tuviese mayores poderes autonómicos que otra que adoptase la denominación de nacionalidad.

Con ello, la hipotética distinción entre nacionalidades y regiones queda desustanciada desde un doble punto de vista: desde el punto de vista de su diferenciación conceptual, pues ya hemos visto que no existe;

y desde el punto de vista de su posible diferencia constitucional, pues ésta es nula. Y es que las diversas categorías de comunidades autónomas, que sí que existen, no dependen de que se utilice una u otra denominación, sino de otra serie de requisitos y condiciones que se escapan al objeto del presente trabajo.

1.2. **El Estado autonómico.**

Si analizamos con detenimiento el texto constitucional veremos que fácilmente podremos llegar a la conclusión, como ya hemos dicho, que la distinción entre "nacionalidades" y "regiones" carece de relieve constitucional. Se trata, a nuestro entender, de una cuestión más bien de prestigio que de una real diferencia jurídico-constitucional entre ambas. Al no existir, pues, diferencia sustancial, hemos de concluir que el Estado creado por los constituyentes españoles es un "Estado autonómico" o si se quiere autonómico nacional-regional.

Este tipo de Estado intermedio entre el unitario y el federal es semejante al que los constituyentes de la Segunda República denominaron "Estado integral" y los legisladores y teóricos de la Constitución italiana del 47 han denominado "Estado regional".

A no otra conclusión conduce el análisis de la regulación de los Estatutos de autonomía, "la norma institucional básica de las Comunidades autónomas" (art.° 147.1), porque: 1.ª) La carta que establece los derechos, obligaciones y competencias de los distintos órganos de las comunidades autónomas se denomina Estatuto de autonomía; 2.ª) El Estatuto viene a ser para la Comunidad autónoma lo que la Constitución es para la nación entera; y 3.ª) Existe una supeditación de los Estatutos a la Constitución. Pero, ¿qué es el Estado regional? o, si se quiere, ¿el Estado autonómico nacional-regional? o simplemente ¿qué es el Estado autonómico? *Es aquel que posee una estructura interna integrada por múltiples centros decisorios político-legislativos: las entidades autónomas y el poder central,* pero con un único poder constituyente, es decir el poder constituyente nacional (3).

(3) Si en otras ocasiones hemos hablado de Estado regional y ahora hablamos de Estado autonómico o también de Estado nacional-regional es porque el sujeto de la autonomía puede ser una "nacionalidad" o una "región" de las que habla el art.° 2 de la Constitución. Vid. J. Ferrando Badía, *Teoría y realidad del Estado autonómico.* En *Rev. de Pol. comparada* (Univ. Int. Menéndez Pelayo, n.° 3, 1980-81) pág. 63.

Vamos a estudiar, pues, esta característica sustancial que define a la autonomía, sin la cual no se puede decir que ésta exista, que es la *potestad legislativa* de las Comunidades autónomas.

1.3. **Delimitación del tema.**

El tema de las funciones normativas de las Comunidades autónomas revela en gran medida, el carácter de descentralización existente en la organización territorial del Estado. En efecto, una mera descentralización administrativa no hubiera justificado la creación de estas nuevas entidades territoriales que son las Comunidades autónomas. Las manifestaciones de esta actividad *normativa* son, fundamentalmente, tres: la potestad estatutaria, la potestad legislativa y la potestad reglamentaria. Tan sólo las dos primeras como señala SICA, constituyen la esencia de la autonomía (4).

En este trabajo vamos a prescindir de la potestad estatutaria y reglamentaria de las Comunidades autónomas para centrarnos, al menos de un modo preferente, en el estudio de la potestad legislativa ordinaria de las mismas. Igualmente, prescindiremos del estudio de las funciones típicamente constitucionales que la Constitución de 29 de diciembre de 1978 atribuye a las Comunidades autónomas o a sus órganos, así como de las competencias financieras y judiciales (5).

Por otra parte, hemos de tener en cuenta la distinción, latente en el texto constitucional, entre Comunidades autónomas privilegiadas (Disp. Tran. 2.ª), Comunidades autónomas de primera categoría o de primer grado o con autonomía plena (arts. 151 y ss.) y Comunidades autónomas de segunda categoría o de segundo grado o con autonomía limitada (arts. 143 y ss.). Además, y aquí nos encontramos con una cuestión previa y fundamental que es necesario dilucidar, a saber: ¿las Comunidades autónomas tienen realmente potestad legislativa? Esta cuestión no aparece de una forma terminante en nuestra Constitución, tal y como ocurre, por ejemplo, en el art.° 117 de la Constitución italiana del 47 y también

(4) V. SICA: *Profilo costituzionale e politico dell'autonomia regionale,* en *Atti del secondo convegno di studi regionali,* Roma 1956, pág. 318.

(5) Sobre la distinción entre los términos potestad, función y competencia, Cfr. entre otros, L. SANCHEZ AGESTA: *"Principios de Teoría Política",* Ed. Nacional, Madrid, 1976, págs. 436 y ss.

es preciso establecer si las Comunidades autónomas poseen o no, en relación con las atribuciones del Estado, competencias exclusivas.

Dentro, pues, de este marco va a desenvolverse nuestro estudio.

2. LA POTESTAD LEGISLATIVA ORDINARIA.

Dentro de este apartado vamos a referirnos exclusivamente a la hipotética potestad legislativa de las Comunidades autónomas, prescindiendo –como ya se dijo– del estudio de la potestad estatutaria de las mismas.

2.1. El reparto de competencias.

La actual Constitución española configura, como forma jurídica de Estado, un *Estado autonómico,* siguiendo, en algún modo, los modelos de la Constitución republicana de 9 de diciembre de 1931 y la italiana del 27 de diciembre de 1947, es decir, el *Estado autonómico* de nuestra actual Constitución es una forma de Estado intermedia entre el Estado unitario y el Estado federal.

En todo *Estado autonómico* los órganos estatales y los órganos autonómicos deben participar en el ejercicio de la potestad legislativa. De ahí el que sea necesario un reparto de competencias que agote y comprenda el campo entero de la legislación. De esta forma, se evitaría el que pudiera subsistir una doble competencia legislativa sobre la misma materia. Podemos distinguir, siguiendo a VIRGA, dos especies fundamentales de reparto de competencia legislativa entre el Estado y las Entidades autonómicas.

1) *Reparto horizontal de competencia,* es decir, distribución entre los órganos legislativos estatales y autonómicos de las materias legislativas, de manera que el campo de la legislación resulte dividido en dos esferas: materias de competencia estatal y materias de competencia de las entidades autonómicas; y 2) *Reparto vertical de competencias,* o sea, se distribuye entre los órganos legislativos estatales y autonómicos la misma materia, de manera que tanto los unos como los otros concurren a regularla (6).

(6) P. VIRGA: *"Diritto costituzionale".* Palermo, 1955, pág. 437.

El reparto horizontal de competencia legislativa puede ser efectuado según uno de estos tres métodos: a) método de enumeración bilateral. La Constitución enumera, de la manera más completa posible, tanto las materias asignadas a la competencia legislativa del Estado como las de competencia legislativa de los entes autonómicos (7). Este es un método que fue adoptado por la Constitución de Weimar, por la Constitución austriaca y por la española de 1931 (8).

b) Método de enumeración estatal: La Constitución se limita a enumerar las materias que entran en la competencia legislativa del Estado; todas las demás materias no mencionadas son objeto de la competencia legislativa de las entidades autónomas. Este es el método adoptado por las Constituciones federales (9).

c) Método de enumeración autonómica: La Constitución enumera las materias de competencias de los entes autónomos, pero existe una presunción de competencia a favor de la potestad legislativa estatal, y el Estado será competente en todas aquellas materias no atribuidas expresamente a dichos entes autónomos (10).

De estos métodos analizados, la Constitución española se muestra partidaria del método de enumeración bilateral. En efecto, el art.° 148 establece las posibles competencias mínimas de las Comunidades autónomas y, por su parte, el art.° 149 enumera las materias sobre las cuales se extiende la competencia exclusiva del Estado. Junto a este método de enumeración bilateral, y por la razón de que pueden existir –y de hecho existen– materias no comprendidas en ninguna de las dos listas, la Constitución contiene, en el art.° 149.3 una *cláusula remanente o residual.* En efecto, el mencionado precepto dispone: "Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades autónomas, en virtud de sus *respectivos Estatutos.* La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades autónomas en todo lo

(7) P. VIRGA: "La regione", Milan 1949, págs. 41-42.
(8) Arts. 6-11 de la Constitución de Weimar; arts. 10-20 de la Constitución austriaca y arts. 14-16 de la Constitución española de 1931.
(9) Art.° 1, secc. 6.ª de la Constitución USA; art.° 85 de la Constitución suiza; arts. 14 y 15 de la Constitución de la URSS, etc. . .
(10) Este método es el utilizado por la Constitución italiana de 1947 en su art.° 117.

que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades autónomas". Del estudio de este importante precepto, se deducen las siguientes conclusiones (11).

1) "Que aquellas competencias *residuales* o *remanentes,* es decir que las que no están comprendidas ni en el art.° 148 ni en el art.° 149, corresponderán a las Comunidades autónomas, si son asumidas por sus respectivos Estatutos de autonomía, según lo dispuesto en el (art.° 147.1 d).

2) Que aquellas materias no comprendidas en ninguna de las dos listas antes mencionadas (arts. 148 y 149), en el caso de que no sean asumidas por los Estatutos de las Comunidades autónomas, serán de competencia del Estado.

3) Que el derecho estatal es, siempre, supletorio del derecho emanado de las Comunidades autónomas, prevaleciendo siempre, en caso de un hipotético conflicto entre ambos, sobre el derecho de éstas en todo lo que no este atribuido a la competencia exclusiva de aquellas".

Estas conclusiones tienen una especial transcendencia. Por una parte, en el problema de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas se adopta una solución ecléctica: las materias *remanentes* o *residuales* podrán corresponder a las Comunidades autónomas, si así lo establecen sus propios Estatutos; en caso contrario, dichas materias pasarán a ser competencia del Estado. Con ello, la Constitución española se sitúa a medio camino entre la solución propia de un Estado federal (que consistiría en atribuir estas competencias *remanentes* o *residuales* a los Estados-miembros) y la de un Estado regional como el italiano (que atribuiría dichas competencias, no a las regiones, sino al Estado). Pero, además, este precepto tiene una especial importancia porque en él se habla de "competencias exclusivas" de las Comunidades autónomas, mención está que no aparece, al menos de una forma tan terminante, en ningún otro precepto de la Constitución. Pero se trata de una cuestión que vamos a analizar dentro del *reparto vertical* de competencias.

En efecto, hasta aquí hemos visto que, dentro del sistema de *reparto horizontal* de competencias, la Constitución española se pronuncia a fa-

(11) Vid. E. Alvarez Conde, *Las Comunidades autónomas,* (Ed. Nacional, Madrid 1980), pág. 155.

vor del sistema de enumeración bilateral (12), con una cláusula *residual* o *remanente* de tipo eclectivo. ¿Cual es, pues, la solución adoptada dentro del sistema de *reparto vertical* de competencias?

El *reparto vertical* de competencias da lugar a tres tipos especiales de competencia: a) Competencia exclusiva; b) Competencia complementaria, y c) Competencia integrativa.

VIRGA define estos tres tipos de competencia de la siguiente manera: a) *competencia exclusiva:* "Existe esta competencia cuando, sobre una determinada materia, la competencia legislativa regional –de las entidades autónomas en nuestro caso– es plena como la estatal, de tal manera que la región (léase Comunidades autónomas) puede bien modificar o derogar las leyes que el Estado haya emanado sobre la misma materia, bien reglamentar *ex novo* las materias mismas; b) *competencia complementaria:* no es una competencia plena como la anterior, sino una competencia limitada por el hecho de que corresponde al Estado la simétrica competencia de principios, es decir, la competencia de fijar los principios materiales fundamentales, que deberán informar la legislación de las Comunidades autónomas sobre la materia. En el cuadro de tales principios materiales fundamentales, las entidades autonómicas ejercen una verdadera y propia potestad legislativa y no ya una simple potestad reglamentaria; c) *competencia integrativa:* ésta no sólo debe mantenerse en el ámbito de los principios fundamentales, sino que no puede abrogar o derogar las normas estatales sobre la misma materia; se reduce, pues, a la emanación de normas integrativas y de actuación" (13). "Las normas emanadas en el ejercicio de la competencia integrativa se diferencian de las *reglamentarias por su eficacia derogatoria propia de la ley en sentido formal.* El Estado está obligado a abstenerse de una reglamentación completa en las materias en que existe una competencia integrativa, a fin de dejar a las Comunidades autónomas el margen suficiente para la promulgación de normas legislativas integrativas" (14).

Este tema del *reparto vertical* de competencias nos conduce al problema de las diversas clases de potestad legislativa de las Comunidades

(12) Esto no sucedía en el primitivo Anteproyecto de 5 de enero, donde se seguía el sistema de enumeración estatal. Vid. E. Alvarez Conde, *Las Comunidades autónomas* (Ed. Nacional, Madrid 1980), pág. 155.
(13) P. VIRGA: *Diritto costituzionale,* cit., pág. 439.
(14) Cfr. P. VIRGA: *La regione,* cit., pág. 69.

autónomas. Pero antes es preciso determinar si éstas tienen o no competencias legislativas.

2.2. ¿Tienen las Comunidades autónomas potestad legislativa?

Esta cuestión es la clave del tema que nos ocupa y, posiblemente, de toda la organización territorial del Estado. Según a la respuesta que lleguemos las consecuencias serán muy distintas: una respuesta *negativa* nos conduciría a la conclusión de que las Comunidades autónomas no son entes territoriales autónomos, sino meros entes autárquicos, lo cual haría inviable, por no decir imposible, todo el sistema de autonomías establecido por la Constitución. Si por el contrario, la respuesta es *afirmativa* nos encontraríamos con el elemento indispensable para comenzar a estudiar el grado de autonomía de las futuras Comunidades autónomas.

En primer lugar refirámonos a las Comunidades con autonomía limitada o de segundo grado: *¿gozan de competencias legislativas?*

En principio, la Constitución no nos ofrece una solución inequívoca (15). En efecto, tan sólo el art.° 152, referido a las Comunidades con autonomía de primer grado o *plena* prescribe, expresamente, que éstas gozarán de una Asamblea legislativa, guardando silencio, al respecto el artículo 147, que regula el contenido de los Estatutos de las otras Comunidades con autonomía *limitada*. Las "instituciones autónomas propias" que deberán tener éstas Comunidades (art.° 147, apdo. C) no implica que alguna de ellas tenga que ser con competencias legislativas, pues en caso contrario, el legislador lo hubiera dicho expresamente como así lo hizo en el art.° 152,1 referido a las Comunidades con autonomía *plena* tal y como vimos (16). Por otra parte, cuando el artículo 148, enumera las competencias mínimas de las Comunidades autónomas de segundo grado o *limitadas,* no establece, en modo terminante, que las competencias posibles de las Comunidades autónomas sean de naturaleza legislativa (17). Este importante precepto, art.° 148,1 nos merece las siguientes consideraciones:

(15) Tal y como hace, por ejemplo el art.° 117 de la Constitución italiana.
(16) Cfr. L. Sánchez Agesta, *Sistema Político de la Constitución española 1978,* (Edi. Nacional, Madrid 1981), págs. 377-378.
(17) Dice el art.° 148: "Las Comunidades autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: 1.°... (efectúa una relación de materias que no creo preciso transcribir).

1) En primer lugar, no se establece que todas las materias enumeradas hayan de corresponder a las Comunidades autónomas, sino que tan solo se dice que "podrán corresponder", lo cual implica que es posible que sobre éstas materias exista una competencia compartida por el Estado y las Comunidades autónomas.

2) En segundo lugar, tampoco se establece que la competencia sobre dichas materias hayan de ser de *naturaleza legislativa,* pudiendo interpretarse que dicha competencia únicamente se refiere a la mera gestión o ejecución de las materias enumeradas, quedando, por lo tanto, la competencia legislativa sobre dichas materias como atribución del Estado.

3) Finalmente, tampoco se excluye de una forma tajante la posible competencia legislativa de las Comunidades autónomas. La Constitución simplemente se limita a hablar de competencias, sin especificar cuál es la naturaleza de éstas.

Los mismos argumentos y razonamientos pueden exponerse a la hora de determinar si aquellas posibles competencias remanentes o *residuales,* es decir, las no enumeradas en los arts. 148.1 y 149.1, tienen o no carácter legislativo. En efecto, el art.° 148.2, se limita a decir que "transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el art.° 149". Es decir, y al igual que sucedía en el art.° 148.1, no especifica si dichas competencias han de tener o no carácter legislativo, limitándose únicamente a hablar de "competencias", y siempre con carácter *potestativo,* nunca *imperativo.*

¿Estamos, entonces, ante una auténtica laguna constitucional sobre el carácter legislativo o no de las posibles competencias de las Comunidades autónomas? ¿Existen argumentos para afirmar que las Comunidades autónomas poseen potestades legislativas? Creo que la solución a esta pregunta es afirmativa en el sentido de que *no* nos encontramos ante una laguna constitucional y que existen argumentos para afirmar la *naturaleza legislativa* de las competencias de las Comunidades autónomas. A ello vamos a referirnos:

a) En primer lugar, y aunque en el art.° 148, apdos. 1 y 2, no se establece el carácter legislativo de las posibles competencias de las Comunidades autónomas, tampoco se prohíbe. Como ello, hemos de esperar a que dichas competencias sean asumidas por los Estatutos de las citadas

Comunidades autónomas, en los cuales ha de establecerse, respetando siempre el marco de las competencias exclusivas del Estado enumeradas en el art.° 149.1, el carácter legislativo o no de dichas competencias, para lo cual no parece haber otra limitación que el respeto al contenido de las competencias *exclusivas* del Estado. Así pues las llamadas Comunidades autónomas de segunda categoría o de autonomía *limitada* pueden, en principio, ser titulares de competencias legislativas. Además la lista de materias y su importancia, que el art.° 148 atribuye a las Comunidades con autonomía *limitada* o de segundo grado, como posibles competencias propias exige, necesariamente, facultades normativas, es decir la *facultad de promulgar normas con rango de ley* sobre aquellas materias en que se dice que "podrán asumir competencias". Aquí los Estatutos cobran un protagonismo a efectos no solo de seleccionar las materias ... propias de éstas Comunidades, sino también el carácter de sus competencias, sí legislativas, administrativas etc... Los Estatutos podrían atribuir a las Comunidades, en cuestión, todas las competencias imaginables (que alcanzarían el nivel de la exclusividad tanto en el plano legislativo como en el ejecutivo), y sobre otras, solo concretas competencias de gestión (párrafo 9 por ejemplo) (18).

Naturalmente ello no justifica la defectuosa redacción del art.° 148.1, donde debería de haberse establecido de forma terminante el carácter legislativo de las posibles competencias de las Comunidades autónomas, pues, de otra forma, éstas no tendrían razón de existir.

b) Aparte de este argumento, también hemos de tener en cuenta lo establecido en el art.° 149.1 (19), donde al regular las competencias *exclusivas* del Estado, se deja abierta la puerta, en algunas materias (legislación procesal, civil, sanidad, pesca, etc...), sobre las cuales ya volveremos, a la posible competencia legislativa de las Comunidades autónomas, aunque, bien es verdad, no con carácter exclusivo, sino simplemente *complementario* o *integrativo*. Es decir, el art.° 149.1, al regular las competencias *exclusivas* del Estado, establece de un modo más explícito que el art.° 148.1, las posibles competencias legislativas de las Comunidades autónomas.

c) Por su parte, y quizás este argumento puede tener aún mayor

(18) Vid. S. Muñoz Machado, *La interpretación estatutaria del sistema constitucional de competencias,* en *Rev. del Dto. de D. Político,* n.° 5 (U.N.E.D. 1979-80), pág. 63.
(19) El art.° 149.1, dice "El Estado tiene competencia *exclusiva* en las siguientes materias: 1.°... (Enumeración que no es necesario copiar).

fuerza, el art.° 150 establece terminantemente que las Comunidades autónomas poseen potestades legislativas (20). La conclusión no admite aquí ningún tipo de paliativos, aunque, bien es verdad, que éstas competencias legislativas de las Comunidades autónomas lo son, tal y como señala el precepto, en virtud de una posible atribución por parte de las Cortes Generales.

d) Otro argumento en pro de la potestad legislativa de las Comunidades autónomas viene establecido en el art.° 152.1 (21), pues al establecer la existencia de una Asamblea legislativa, la consecuencia inmediata es que dicha Asamblea tendrá funciones legislativas. El argumento parece irrefutable, aunque también es verdad que solamente se puede predicar de aquellas Comunidades autónomas privilegiadas y de primera categoría, que son a las que se refiere el art.° 152.1.

e) Finalmente, existe otro argumento evidente. Al hablar del control de la actividad de las Comunidades autónomas, se reconoce, en el art.° 153 a) (22), que las Comunidades autónomas pueden dictar disposiciones normativas con fuerza de ley. Creo que el texto de este precepto resulta claro y contundente.

Por todo ello, creemos que, a tenor de la Constitución, se puede afirmar que las Comunidades autónomas poseen competencias legislativas. Ello, como acabamos de ver, resulta evidente para las Comunidades autónomas *privilegiadas* y de *primera categoría,* o con autonomía plena en virtud de lo establecido en el art.° 152.1; pero también puede predicarse, aunque no de un modo tan rotundo, de las Comunidades autónomas de segunda categoría o con autonomía limitada. En última instancia, para este tipo de Comunidades, habrá que estar a lo dispuesto en los correspondientes Estatutos de autonomía.

Este problema se hubiera obviado si el art.° 148 hubiera establecido

(20) El art.° 150.1 dispone: "Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, *podrán atribuir* a todas o alguna de las Comunidades autónomas la facultad de dictar para si mismas *normas legislativas* en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal...

(21) Dicho precepto establece: "En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en una *Asamblea legislativa...*

(22) Dice el art.° 153: "El control de la actividad de los órganos de las Comunidades autónomas se ejercerá: a) Por el Tribunal constitucional, el relativo a la constitucionalidad de *sus disposiciones normativas con fuerza de ley".*

terminantemente que las Comunidades autónomas poseen competencias legislativas. Y es que otra solución nos conduciría al absurdo, pues el concepto de autonomía implica –como ya hemos señalado–, en primer término, la posibilidad de otorgarse *leyes* en sentido material y *formal,* y, en última instancia, la posibilidad de *autogobierno.* Es decir, mal puede hablarse de autogobierno en el art.° 143, precepto que se refiere a todo tipo de Comunidades autónomas, si éstas no tienen competencias legislativas.

2.3. **Las clases de Potestad Legislativa.**

Una vez demostrado que las Comunidades autónomas poseen competencias legislativas, vamos a tratar de determinar que tipo de competencias legislativas realmente poseen.

2.3.1. *Potestad legislativa exclusiva.*

Anteriormente ya hemos afirmado que se trata de una cuestión muy delicada, pues la Constitución española únicamente habla de competencias *exclusivas* de las Comunidades autónomas en el art.° 149.3, sin especificar a qué materias va referida dicha competencia exclusiva y sin determinar, por otra parte, si dichas competencias *exclusivas* son de carácter legislativo o no. Tampoco el ya mencionado art.° 148.1, cuando enumera las materias objeto de posible competencia de las Comunidades autónomas, determina su carácter de exclusividad. Ante este planteamiento constitucional y a fin de determinar claramente si las competencias legislativas de las Comunidades autónomas tienen o no carácter *exclusivo,* nos vemos obligados a acudir a diversos criterios interpretativos.

VIRGA define la competencia *exclusiva* como una potestad legislativa plena como la estatal: "en la concurrencia que se determina entre leyes estatales y leyes regionales (de las Comunidades autónomas, diríamos nosotros) que tienen igual fuerza, se tiene una preferencia a favor de la legislación regional, en el sentido de que la región –las entidades autonómicas– no solo puede modificar o derogar las leyes precedentemente emanadas por el Estado sobre la misma materia", sino también prohibirle al Estado que en el futuro emane leyes o reglamentos sobre aquella misma materia (23). Por otra parte, tampoco el Estado podrá promulgar

(23) P. VIRGA: *Diritto costituzionale,* cit., pág. 441.

leyes especiales sobre aquella materia aun cuando las Comunidades autónomas se abstuvieran de ejercer su potestad legislativa (24).

Respecto a la eficacia de las leyes promulgadas por el Estado sobre materia que son de la competencia *exclusiva* de las Comunidades autónomas, se puede afirmar que extienden su eficacia al territorio de la Comunidad autónoma solo en el caso de que hayan sido promulgadas con anterioridad a la ley de las entidades autónomas. Pero, en el caso de que las Comunidades autónomas hayan ejercido su potestad legislativa *exclusiva,* dictando una ley sobre la misma materia, será ésta última ley la que se aplicará en el territorio autónomo y la ley estatal solamente se aplicará en el caso de que no sea incompatible con la ley de las Comunidades autónomas (25). A no otra conclusión conduce el carácter de *exclusividad* y lo dispuesto en el art.° 149.3, ya analizado por nosotros.

Por lo tanto, a este respecto podemos concluir que la ley estatal en materia de competencia *exclusiva:* a) viene derogada o modificada por la ley de las Comunidades autónomas concernientes a la misma materia; b) no se aplica en el territorio autónomo si la Comunidad autónoma ha hecho uso de su propia potestad legislativa, regulando íntegramente la materia; c) se aplica en cuanto es compatible con la ley dictada por la referida Comunidad, es decir, si la ley emanada de ésta no ha regulado enteramente la materia y, por tanto, es posible una coordinación entre la ley estatal y la ley de la Comunidad autónoma (26).

Desde este planteamiento de la *doctrina italiana,* creemos que el problema que estamos analizando no viene resuelto claramente por nuestra Constitución. En efecto, aunque el art.° 149.3 habla de competencia *exclusiva,* sin embargo no sabemos que naturaleza tiene dicha competencia, aunque es de suponer que sea de carácter *legislativo.* Por otra parte, el art.° 148.1, al establecer que las Comunidades autónomas "podrán asumir competencias", deja la cuestión sin resolver, cabiendo todo tipo de interpretaciones. Finalmente, tampoco es posible aquí distinguir entre los diversos tipos de Comunidades autónomas existentes, pues los diferentes preceptos constitucionales no dan pie a ello.

En consecuencia, el único criterio interpretativo válido en última ins-

(24) Cfr. P. VIRGA, *La regione,* cit., pág. 76.
(25) Cfr. estas cuestiones en G. GUARINO, *Applicazione nelle regioni delle leggi dello Stato,* en *Foro italiano,* I (1952), pág. 721.
(26) Cfr. P. VIRGA, *Diritto costituzionale,* cit., pág. 444.

tancia van a ser los correspondientes Estatutos de autonomía. En efecto, en éstos se establecerá el carácter de *exclusividad* de determinadas competencias legislativas de las Comunidades autónomas. Carácter de *exclusividad* que podrá afectar a todas aquellas materias que respeten lo establecido en los arts. 148 y 149. Así pues, los *Estatutos podrán asumir competencias legislativas de carácter exclusivo* y, naturalmente, también pueden no asumirlas. En todo caso, se tratará de un proceso de negociación, pues no se olvide que la elaboración de los Estatutos de autonomía, utilícese el procedimiento de elaboración que sea (arts. 146 ó 151.2), depende, en gran medida, de las Cortes Generales.

Por todo ello, se puede afirmar que las Comunidades autónomas podrán asumir *competencias legislativas exclusivas,* lo cual no quiere decir que las tengan que asumir necesariamente, pues, en última instancia dependerá, a través de ese proceso de negociación –máxime si se sigue el procedimiento establecido en el art.° 151.2.–, de las Cortes Generales. Ello indudablemente puede presentar el inconveniente de que nos encontremos ante unas competencias legislativas *exclusivas, no reconocidas,* sino *concedidas* u *otorgadas* por las propias Cortes Generales.

2.3.2. *Competencia legislativa complementaria.*

Creemos que aquí no se presentan los problemas abordados en el supuesto anterior, pudiéndose afirmar, rotundamente, que las Comunidades autónomas poseen potestad legislativa *complementaria.*

Ello resulta evidente a raíz de lo dispuesto en el art.° 150.1, ya analizado por nosotros. Es decir, se trata de una potestad legislativa *complementaria,* que en última instancia depende de las Cortes Generales, pues *son los titulares legitimados constitucionalmente para atribuir dichas competencias, a desarrollar por las Comunidades autónomas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por la ley estatal.* También hay que tener en cuenta el posible control que se reserven las Cortes Generales, tema este sobre el que hablaremos más adelante.

De todas formas, es preciso señalar que si dichos "principios, bases y directrices" fijados por la ley estatal son excesivamente pormenorizados, es decir, descienden demasiado a la regulación de los supuestos concretos, dicha potestad legislativa *complementaria* de las Comunidades autónomas podría llegar a convertirse en una potestad legislativa *integrativa,* pudiéndose solamente, por parte de las Comunidades autóno-

mas, dictar disposiciones legislativas de *integración* o *actuación*. Por ello, creemos que dichos "principios, bases y directrices" deben afectar únicamente a los supuestos fundamentales.

Esta potestad legislativa *complementaria* para dictar normas en el marco de los principios fijados por una ley estatal ha sido calificada diversamente por los autores. Así, unos hablan de legislación *concurrente* (27); otros, con una fórmula absolutamente contraria, hablan de competencia repartida o distribuida (28); también se habla de competencia legislativa limitada por dichos principios o competencia *complementaria* (29); otros, de competencia *secundaria* (30); otros autores hablan de *concurrencia repartida* entre dos fuentes, la estatal y la de las entidades autónomas (31); y, finalmente, otros hablan de legislación *delegada* (32) y de legislación *primaria* (33).

De todo ello, resulta evidente que la competencia *complementaria* no es una competencia plena; debe mantenerse en el ámbito señalado por los principios de las leyes estatales. Ello no nos conduce a afirmar que estemos en presencia de una competencia *ejecutiva* o *integrativa;* los principios fundamentales establecen, o deben establecer, solo el marco general dentro del cual será consentido a las Comunidades autónomas el poner sus normas primarias, es decir, normas que establecen los principios nuevos (34).

Ahora bien, esta competencia legislativa *complementaria,* que, como

(27) Cfr. G. MIELE, *La regione,* en P. CALAMANDREI y A. LEVI: *Comentario II,* pág. 290; E. MARTINEZ, *Questioni e dibattiti sulla legislazione regionale siciliana,* en *Riv. trim. dir. pubblico,* Milán 1954, pág. 445 y ss.; En contra, cfr. P. VIRGA, *La regione,* cit. págs. 70 y 73.
(28) Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto pubblico,* Padua 1960, pág. 726.
(29) Cfr. P. VIRGA, *La regione,* cit., págs. 70-74.
(30) Cfr. G. GUARINO, *Competenze della Regione sarda in materia di credito, en Banca e credito agrario,* Roma 1954, pág. 7; P. CESAREO, *I principi delle leggi dello Satato nel sistema delle autonomie regionali, con particulolare riguardo al Trentino-Alto Adige, en Atti del secondo convegno di studi regionali,* Palermo 1956, págs. 64-65.
(31) Cfr. S. GALEOTI, *Osservazioni sulla legge regionale come specie della legge in senso tecnico,* en *Riv. tri., dir. pubblico,* Milán 1957, pág. 98.
(32) Cfr. M. MONACO y G. CONSACCHI, *La nueva Costituzione italiana,* Roma 1948, pág. 70.
(33) A. AMORTH, *La Costituzione italiana,* Milán 1948, págs. 96-97.
(34) Cfr. P. VIRGA, *La regione,* cit., págs. 449-450; A. AMORTH, *La Costituzione italiana,* cit., págs. 96-97.

hemos visto, resulta evidente a raíz de lo establecido en el art.° 150.1, también puede predicarse de las Comunidades autónomas en virtud de lo dispuesto en el art.° 150.2 (35). Sin embargo, y pese a que normalmente las facultades transferidas o delegadas por el Estado tendrán naturaleza legislativa, el carácter de competencias legislativas *complementarias* no se puede predicar tan tajantemente como en el supuesto, ya analizado, del art.° 150.1, pues no se establece que las Comunidades autónomas puedan, de un modo inequívoco, dictar normas legislativas sobre las materias transferidas o delegadas. Además, este precepto plantea importantes cuestiones como es el hecho de determinar qué facultades son, por su propia naturaleza, susceptibles de transferencia o delegación, determinación ésta que ha de efectuarse por las Cortes Generales mediante la correspondiente ley orgánica.

Finalmente, la competencia legislativa *complementaria* de las Comunidades autónomas puede también deducirse de lo dispuesto en el art.° 149, donde, al enumerarse las competencias *exclusivas* del Estado, se deja abierta la puerta a posibles competencias legislativas *complementarias* de las Comunidades autónomas. Sin ánimo exhaustivo, estas competencias legislativas *complementarias* pueden afectar a las siguientes materias:

1) A materias referentes a la garantía de la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos y cumplimiento de los deberes constitucionales, tal y como dispone, el art.° 149.1 n.° 1.° (36), pues la competencia del Estado se reduce a determinar y regular las "condiciones básicas", pudiendo, por tanto, ser de la competencia de las Comunidades autónomas el resto de las condiciones no básicas.

2) A materias relativas a la legislación procesal, tal y como dispone el art.° 149.1, n.° 6.° (37). Aquí esa posible competencia legislativa com-

(35) El art.° 150.2 dispone: "El Estado podrá transferir o *delegar* en las Comunidades autónomas, *mediante ley orgánica*, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preveerá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado".

(36) Este precepto dispone: "Las regulaciones de las *condiciones básicas* que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales".

(37) Dispone este precepto: "Legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal, *sin perjuicio* de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades autónomas".

plementaria aparece expresada de un modo más terminante, aunque hay que decir que únicamente afecta a la legislación procesal y no a la mercantil, penal y penitenciaria.

3) A materias referentes a la legislación civil, en virtud de lo establecido en el art.° 149.1, n.° 8.° (38), con las limitaciones establecidas en el último párrafo de dicho precepto. Es decir, dicha competencia *complementaria* no afecta a toda la legislación civil, quedando excluidas las materias citadas de un modo expreso en el precepto.

4) A materias sobre la planificación general de la actividad económica, art.° 149.1, n.° 13, (39), pues al Estado únicamente corresponde las "bases y coordinación" de dicha planificación, pudiendo corresponder el resto de la legislación, que habrá de acomodarse a dichas bases, a las Comunidades autónomas.

5) A materias referentes a investigación científica y técnica, art.° 149.1, n.° 15 (40), pues solamente es competencia del Estado el fomento y la coordinación general.

6) A materias referentes a la sanidad, art.° 149.1, n.° 16 (41). Aquí únicamente se pueden deducir competencias legislativas *complementarias* de las Comunidades autónomas en lo que se refiere a la sanidad, pues solo a esta materia van referidas las "bases y coordinación general". Ello, hay que ponerlo en relación con lo establecido en el art.° 148.1, n.° 21. Es decir, la sanidad no puede ser una competencia *exclusiva,* tal y como pudiera parecer de la redacción del art.° 148.1, de las Comunidades autónomas, sino simplemente *complementaria.*

(38) Dice este precepto: "Legislación civil, *sin perjuicio* de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. *En todo caso,* las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas relaciones jurídicociviles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros o instrumentos públicos, *bases* de las obligacionescontractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del Derecho, *con respeto* en este último caso a las normas de derecho foral o especial".
(39) "*Bases* y coordinación de la planificación general de la actividad económica".
(40) "Fomento y coordinación de la planificación general de la actividad económica" (art.° 149.1, n.° 15).
(41) "Sanidad exterior. *Bases* y coordinación general de la investigación científica y técnica" (art.° 149.1, n.° 16).

7) A materias referentes a Administración públicas y funcionarios, art.° 149.1, n.° 18 (42). Al igual que sucede en otros supuestos, las competencias *complementarias* solo pueden afectar al régimen jurídico de las Administraciones públicas y sus funcionarios, al procedimiento administrativo y a los contratos y concesiones administrativas, pero no a la expropiación forzosa que es una materia de competencia *exclusiva* del Estado.

8) A materias referentes a la pesca marítima, art.° 149.1, n.° 19 (43). Ello hay que ponerlo en relación con lo dispuesto en el art.° 148.1, n.° 11, en virtud del cual "la pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial", pueden ser competencia *exclusiva* de las Comunidades autónomas. El resto de las cuestiones referentes a la pesca marítima sólo pueden ser objeto de competencias *complementarias.*

9) A materias referentes a las comunicaciones, art.° 149.1, n.° 21 (44) la potestad *complementaria* de las Comunidades únicamente puede referirse, teniendo en cuenta lo dispuesto en el art.° 148.1, n.° 5.°, a los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle totalmente por su territorio, así como el transporte por éstos medios y por cable.

10) A materias referentes a medio ambiente, aprovechamientos forestales, montes y vías pecuarias, art.° 149.1, n.° 23 (45). Aquí la competencia *complementaria* de las Comunidades autónomas resulta evidente, pues solamente es competencia del Estado la legislación básica y se

(42) "Las *bases* del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizaran a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, *sin perjuicio* de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; *legislación básica* sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas" (art.° 149.1, n.° 18).
(43) "Pesca marítima, *sin perjuicio* de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades autónomas (art.° 149.1, n.° 19).
(44) "Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación".
(45) "Legislación *básica* sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades autónomas de establecer *normas* adicionales de protección. La legislación *básica* sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias (art.° 149.1, n.° 23).

establece que dichas Comunidades podrán dictar "normas" adicionales. Naturalmente, todo ello puesto en relación con lo establecido en el art.° 148.1, números 8 y 9.

11) A materias referentes al régimen minero y energético, art.° 149.1, n.° 25 (46), pues al Estado únicamente correspoden las bases y no la legislación que ha de desarrollar dichas bases.

12) A materias referentes a seguridad pública, art.° 149.1, n.° 29 (47). Naturalmente, para poder encuadrar esta posible competencia de las Comunidades autónomas como competencia legislativa *complementaria,* habrá que estar a lo dispuesto en la mencionada ley orgánica, sin cuya promulgación no es posible asumir competencias en esta materia.

13) A materias referentes a la educación, art.° 149.1, núm. 30 (48). La posible competencia *complementaria* afecta aqui únicamente al desarrollo de las normas básicas del art.° 27 de la Constitución, todo ello sin perjuicio de la establecido en el art.° 149.2 (49).

De todas estas materias examinadas como posible competencia legislativa *complementaria* de las Comunidades autónomas, a tenor de lo establecido en el art.° 149.1, podemos extraer las siguientes conclusiones: a) Que la terminología del precepto no es muy adecuada, pues unas veces habla de "bases", otras de "condiciones básicas", "bases generales", "legislación básica"... que puede dar lugar a cierta confusión. Quizás lo más correcto hubiera sido hablar de "bases o de legislación básica", pero siempre uniformando toda la terminología; b) que todas las materias a las que nos hemos referido puede que no entren dentro de la competencia *complementaria* de las Comunidades autónomas, bien por-

(46) "*Bases* del régimen minero y energético" (art.° 149.1, n.° 25).
(47) "Seguridad pública, *sin perjuicio* de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica" (art.° 149.1, n.° 29).
(48) "Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales y *normas básicas* para el desarrollo del art.° 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en ésta materia" (art.° 149.1, n.° 30).
(49) Dice el art.° 149.2: "*Sin perjuicio* de las competencias que podrán asumir las Comunidades autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como un deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades autónomas de acuerdo con ellas".

que la legislación básica que se reserva el Estado límite en exceso la materia regulada y entonces no sea posible más que una competencia legislativa *integrativa* o, incluso, una competencia *reglamentaria;* o bien porque los Estatutos de las Comunidades no asuman alguna de estas materias; y c) Que *no* todas las materias enumeradas en el art.° 148.1 pueden ser objeto de la competencia legislativa *exclusiva* de las Comunidades autónomas, pues, como ya hemos visto, en aquellas materias que nos hemos referido concretamente en el análisis anterior, solo es posible la competencia *complementaria.*

2.3.3. *Competencia legislativa integrativa.*

La competencia legislativa *integrativa* se diferencia de la competencia *complementaria,* no ya por una diversa estructura, sino por una diferencia de grado, con relación a la medida en que los principios legislativos estatales circunscriben la potestad legislativa de las entidades autónomas. Para la competencia *complementaria,* los principios establecidos por las leyes estatales forman solamente un cuadro general, dentro del cual los órganos legislativos de las Comunidades autónomas pueden libremente determinarse. Para la competencia *integrativa,* en cambio, los principios materiales contenidos en las leyes estatales condicionan más estrechamente la actividad legislativa de las entidades autónomas de tal forma que solo consienten la promulgación de normas subsidiarias de *actuación* y de *integración.*

Por lo tanto, las categorías de normas que pueden ser promulgadas por las Comunidades autónomas en el ejercicio de este tipo de competencia son, siguiendo a VIRGA, de dos clases: a) Normas de actuación, es decir, normas secundarias respecto a las normas primarias estatales. Las normas de actuación traducen en reglas detalladas las normas contenidas en la ley estatal y establecen los procedimientos administrativos para su aplicación. b) Normas de integración, que encuentran su presupuesto lógico en una norma de la ley estatal, pero regulan las materias que aquella no haya expresamente reglamentado (50).

Ahora bien, si bien las normas de las Comunidades autónomas emanadas en el ejercicio de la competencia legislativa *integrativa* tienen un

(50) P. VIRGA, *La regione,* cit., pág. 86; ibidem, *Diritto costituzionale,* cit. pág. 453. Vid. J. Ferrando Badía, *Las autonomías regionales en la Constitución italiana del 27 de diciembre de 1947,* (Inst. de Estudios Políticos, Madrid 1962), págs. 257 y ss.

contenido análogo a las emanadas por el Estado en el ejercicio de su competencia reglamentaria, todavía se diferencian de las normas reglamentarias estatales por su eficacia de ley formal. Estas, en efecto, prevalecen sobre los reglamentos estatales y sobre los de las Comunidades autónomas; pero no sobre las leyes estatales anteriores (51).

Desde este planteamiento doctrinal, es válido afirmar que las Comunidades autónomas poseen potestad legislativa *integrativa,* que se diferencia perfectamente tanto de la potestad legislativa *complementaria* como de la potestad meramente *administrativa.*

El problema consiste, ahora, en determinar sobre qué materias incide esta competencia legislativa *integrativa* de las Comunidades autónomas. En principio, ya hemos dicho que alguna de las materias que nosotros hemos incluido como afectadas por la actividad legislativa *complementaria* de las Comunidades autónomas podrían escaparse a esta competencia y ser incluidas dentro de la competencia *integrativa,* dependiendo en todo caso del condicionamiento que las leyes estatales impongan a la futura legislación de las Comunidades autónomas. Aparte de esta observación, y también sin ánimo exhaustivo, creemos que la Constitución permite afirmar que las materias sobre las cuales puede extenderse esta competencia legislativa *integrativa* de las Comunidades autónomas son las siguientes:

1) A materias referentes al medio ambiente, art.° 149.1, n.° 23, ya infrainscrito. En efecto, aunque esta materia fue incluida por nosotros dentro de las competencias *complementarias,* el contenido del art.° 148.1, n.° 9 (52), al referirse únicamente como posible competencia de las Comunidades autónomas, a la "gestión", aconsejan más bien su inclusión dentro de las competencias *integrativas.*

2) A materias relativas a la Seguridad Social, art.° 149.1, n.° 17 (53), pues aunque el Estado solamente se reserva la legislación básica, sin embargo a las Comunidades autónomas únicamente se les atribuye la ejecución de los servicios de la misma.

(51) Cfr. P. VIRGA, *La regione,* cit., págs. 86-87; vid. J. Ferrando Badía, *Las autonomías,* cit., pág. 258.
(52) El art.° 148.1, n.° 9 dispone: *"La gestión* en materia de protección del medio ambiente".
(53) "Legislación *básica* y régimen económico de la Seguridad Social, sin *perjuicio* de la *ejecución* de sus servicios por las Comunidades autónomas" (art.° 149.1, n.° 17).

3) A materias que afectan a los medios de comunicación social, art.° 149.1, n.° 27 (54). Esta materia puede ser incluida tanto dentro de la competencia *complementaria* de las Comunidades autónomas como dentro de la competencia *integrativa.* En efecto, el Estado se reserva únicamente las "normas básicas", correspondiendo a las Comunidades autónomas su desarrollo y ejecución. Ahora bien, según sea este "desarrollo y ejecución", es decir, según sea el campo de acción dejado por la legislación básica que se reserva el Estado nos encontraremos ante uno u otro tipo de competencia. En principio, parece que cuando se habla de "-desarrollo" estamos en presencia de una competencia legislativa *complementaria*, y, por el contrario, cuando se habla de "ejecución", en presencia de una competencia legislativa *integrativa.*

4) A materias referentes a museos, archivos y bibliotecas, art.° 149.1, n.° 28 (55). Naturalmente, la posible competencia legislativa *integrativa,* pues se habla de "gestión", únicamente se refiere a aquellos museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, y no, en virtud de lo establecido en el art.° 148.1, n.° 15, a aquellos museos, bibliotecas de interés para la Comunidad autónoma, expresión ésta –la de "interés"– un tanto vaga. Tampoco afecta esta competencia *integrativa* al patrimonio cultural, artístico, monumental español, pues su defensa es una competencia *exclusiva* del Estado.

Estas son las materias sobre las que puede incidir, según el texto constitucional, la potestad legislativa *integrativa* de la Comunidades autónomas. Ahora bien, además de estas materias enumeradas pueden existir otras más. No olvidemos lo que hemos dicho acerca de las materias de posible objeto de competencia *complementaria.* Es decir, las materias que acabamos de enumerar tienen un carácter mínimo, y será, por tanto, necesario esperar a los correspondientes Estatutos de autonomía para saber de una forma definitiva cuales son las materias que pueden quedar afectadas por la competencia legislativa *integrativa* de las Comunidades autónomas, ya que los propios Estatutos pueden asumir con

(54) "Normas *básicas* del régimen de prensa, radio y televisión y, en general de todos los medios de comunicación social, *sin perjuicio* de las facultades que en su *desarrollo y ejecución* correspondan a las Comunidades autónomas" (art.° 149.1, n.° 27).

(55) "Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la expropiación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su *gestión* por parte de las Comunidades autónomas" (art.° 149.1, n.° 28).

carácter de competencia *integrativa* materias que, a nivel constitucional, pueden ser objeto de competencia legislativa *complementaria* o, incluso, *exclusiva.* Piénsese, además, en aquellas materias residuales o remanentes, es decir, las no incluidas en los arts. 148 y 149, sobre los cuales la competencia legislativa de las Comunidades autónomas puede ser *exclusiva, complementaria* o también *integrativa.*

2.3.4. *Conclusiones.*

Del examen realizado anteriormente podemos extraer las siguientes conclusiones fundamentales:

1) Que el sistema de reparto de competencias adaptado por nuestra Constitución no permite establecer de una forma terminante si las Comunidades autónomas poseen o no competencias legislativas. Nosotros, en base a los argumentos expuestos, nos hemos inclinado por la solución *afirmativa,* aunque también es verdad, principalmente en aquellas Comunidades autónomas de segunda categoría o de autonomía limitada, que habrá que esperar a lo dispuesto por los correspondientes Estatutos de autonomía.

2) Que tampoco es posible establecer de una forma cierta las diversas clases de competencia legislativa de las Comunidades autónomas. Nosotros hemos distinguido –siguiendo la Doctrina italiana– entre competencias *exclusivas, complementarias* e *integrativas.* Sin que toda esta terminología ni siquiera *indirectamente* aparezca en la Constitución.

3) Que tampoco es posible determinar la lista de materias sobre las cuales se extiende cada una de las clases de competencia legislativa de las Comunidades autónomas. Nosotros hemos tratado de establecer una enumeración, fundamentalmente, en los supuestos de competencia legislativa *complementaria* e *integrativa,* dejando el resto de las materias que resulten de aplicar los arts.° 148, 149 y 150 a la competencia *exclusiva* de las Comunidades autónomas. De todas formas, habrá que estar a lo dispuesto en los Estatutos de autonomía.

4) Finalmente, que todas estas cuestiones podrían haber tenido una fácil solución a nivel constitucional, si en el momento de establecer las materias objeto de competencia de las correspondientes Comunidades autónomas, se hubiera fijado de una forma terminante que tipo de competencia, sobre dichas materias enumerados podría corresponder a

las citadas Comunidades autónomas, bien la legislación y ejecución *exclusiva,* bien sólo la *ejecución* o bien, finalmente, el desarrollo de la correspondiente legislación. Creo que todas estas cuestiones, que deberían haber estado ya resueltas a nivel constitucional, lo estarán, lo esperamos, en los correspondientes Estatutos de autonomía.

De todo ello, se desprende que las competencias legislativas que puedan asumir las Comunidades autónomas no va a producirse de un modo automático, sino escalonada o sucesivamente. En efecto, dicho proceso de asunción de competencias legislativas puede resumirse así:

– En principio, las Comunidades autónomas podrán asumir las competencias mínimas establecidas en el art.° 148.1, lo cual no quiere decir que puedan asumir todas ellas en bloque, sino que es posible que se compartan con el Estado.

– Asimismo, las Comunidades autónomas pueden asumir aquellas competencias *remanentes* o *residuales* (art. 149.3), que no esten comprendidas en el art.° 148, ni en el art.° 149.

– Una vez transcurridos cinco años (Comunidades autónomas de segunda categoría) o bien *inmediatamente* (Comunidades autónomas *privilegiadas*), o bien una vez cumplidos los trámites del proceso autonómico del art.° 151.1 (Comunidades autónomas de primera categoría), las Comunidades autónomas podrán asumir también aquellas competencias que respeten el marco del art.° 149, es decir, todas aquellas competencias posibles que prevee el art.° 149 como propias de las Comunidades autónomas.

– Finalmente, las Comunidades autónomas también pueden asumir aquellas competencias que les atribuyan las Cortes Generales o que el Estado les transfiera o delegue, en los términos del art.° 150 apts. 1 y 2.

Así pues, el mínimo de las competencias posibles está referido a las materias establecidas en el art.° 148.1 y el máximo de competencias posibles se obtiene de la siguiente suma: las competencias del art.° 148.1, más las competencias *remanentes* o *residuales* del art.° 149.3, más las competencias asumidas que permita el art.° 149.1, más las competencias atribuidas, transferidas o delegadas en los términos del art.° 150 apartados 1 y 2.

3. EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACION DE LAS LEYES.

Al contrario de lo que sucede en la Constitución italiana del 47, cuyo art.° 127 regula el procedimiento de *elaboración de las llamadas leyes regionales,* en la actual Constitución española no existe un precepto semejante. Si lo hubo en el primitivo Anteproyecto de 5 de enero de 1978, en cuyo art.° 33 se establecían unas normas muy generales sobre el procedimiento de elaboración de las entonces llamadas *leyes territoriales.*

En la actualidad, y ante la falta de tal precepto, pues ni siquiera el art.° 152 –al regular los órganos de las Comunidades autónomas privilegiadas y de primera categoría– se refiere para nada a esta cuestión, no podemos entrar a analizar esta cuestión por falta de su regulación a nivel constitucional. Serán los correspondientes Estatutos de autonomía el lugar indicado para estudiar este problema, que además no tiene por qué ser, necesariamente, objeto especial de los mencionados Estatutos, ya que *no* aparece como uno de los contenidos mínimos del art.° 147, sino que su futura regulación puede ser objeto de otra disposición por parte de la respectiva Comunidad autónoma. Con ello, creo que la solución de la Constitución española es más acorde que la adoptada por la Constitución italiana pues, de esta forma, se respeta más y mejor, la capacidad autónoma de los mencionados entes territoriales.

4. LA EFICACIA DE LAS LEYES DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS.

Esta cuestión ya ha sido esbozada cuando tratábamos de las relaciones entre las leyes estatales y las de las Comunidades autónomas, bien fueran éstas de naturaleza *exclusiva, complementaria* o *integrativa.* A fin de evitar repeticiones damos por reproducido lo allí expuesto y vamos a tratar de determinar si las leyes promulgadas por las Comunidades autónomas pueden o no ser equiparadas a las leyes del Estado. Esta cuestión también se ha planteado en Italia, a propósito de las leyes regionales, donde se mantuvieron las siguientes posturas, que creemos también pueden ser de aplicación al caso de nuestro país (56):

CERETTI piensa que la Constitución, concediendo potestad legislati-

(56) Sobre estas cuestiones, vid. J. Ferrando Badía, *Las autonomías,* cit., págs. 280-297.

va a los entes autónomos, no ha querido destruir la unidad legislativa del Estado y crear una especie de federalismo, sino que tan solo ha querido "adecuar los principios y los métodos de la legislación (del Estado unitario nacional) a las exigencias de la autonomía y de la descentralización". Por ello, la ley regional no puede ser equiparada con la ley formal, sino que se encuentra en una posición de subordinación respecto a ella. Es decir, para este autor la ley regional no puede tener la misma eficacia que la ley estatal; en caso contrario nos encontraríamos en presencia de un *Estado federal.* Y es que la unidad del sistema legislativo estatal exige, según Ceretti, que la ley regional se subordine a la del Estado (57).

A estos argumentos hemos de señalar que nos parece arbitraria la distinción entre *federalismo* y *autonomía* fundándose en que exista una ley formal regional igual a la estatal. Y es que la unidad legislativa no resulta destruida por la existencia de una ley formal regional, sino que esa "unidad resulta garantizada por el hecho de que solo el Estado le corresponde el poder constituyente" (58).

SANTONI RUGIU mantiene una postura semejante a la de Ceretti. Para aquel las leyes regionales no son leyes en sentido *formal.* Son más bien un *tertium genus* entre la *ley formal* y el *reglamento* (59). VIRGA, en polémica con Santoni afirma que la eficacia de la ley regional es igual a la ley estatal; difieren solamente en los límites que traban el poder legislativo regional, en cuanto que la potestad legislativa regional encuentra límites que no subsisten para la potestad legislativa estatal; pero dichos límites inciden solamente sobre la competencia del órgano legislativo regional y sobre la validez del acto por el mismo emanado, "pero no sobre la naturaleza del acto mismo que permanece formal y materialmente legislativo" (60).

En el campo del Derecho Administrativo también se ha mantenido que las leyes regionales no están en el mismo plano que las leyes estatales. Así, ZANOBINI señala que las leyes regionales no son leyes formales, porque "si así fuera debería decirse que tales actos son expresión de soberanía y, por tanto, que las regiones son ordenamientos originarios e

(57) C. CERETTI, *Diritto costituzionale,* págs. 370-376.
(58) P. VIRGA, *La regione,* cit. pág. 33.
(59) M. SANTONI RUGIU, *Il nuovo Diratto costituzionales italiano,* págs. 193-194.
(60) P. VIRGA, *La regione,* cit., pág. 34. Cfr. J. Ferrando Badía, *Las autonomías,* cit., págs. 282-283.

independientes del ordenamiento estatal, es decir, que son Estados-miembros". Y ello esta en contradicción con el hecho de que las regiones son ordenamientos derivados del Estado, disciplinados fundamentalmente por sus leyes, controlados constantemente por sus órganos. Ahora bien, continua este autor, la afirmación de que las leyes regionales no pueden ser consideradas como leyes en sentido técnico "no excluye que estas puedan tener, eventualmente, fuerza de ley" (61).

En el fondo, todas estas tesis mantienen el principio de que la ley no es más que una expresión de la soberanía y como las regiones no gozan de soberanía, tampoco sus actos normativos pueden tener el carácter de leyes formales. Esta concepción de la ley como expresión de la soberania que tiene su origen en los teóricos de la Revolución francesa, especialmente en Rousseau, es una doctrina clásica que presupone la validez del concepto de soberanía, de su indivisibilidad y unidad. Ahora bien, aplicar categorías doctrinales tradicionales a nuevas realidades socio-politica-jurídicas es una tarea vana e inútil porque los resultados de cada actividad serán de falseamiento y de incomprensión de la misma realidad que se quiere abarcar. Y es que el ordenamiento regional italiano, y también en el Estado autonómico español, existe una pluralidad de fuentes legislativas reconducibles a una única categoría de ley (62).

Podemos, pues, concluir que las leyes de las Comunidades autónomas, en el ámbito de su competencia y dentro de los límites territoriales y materiales establecidos por la Constitución, tienen eficacia de ley formal. Y es que estas leyes desarrollan dos efectos característicos de las leyes formales: a) "eficacia abrogatoria", es decir, "pueden suspender, modificar o abrogar las leyes y reglamentos, ya estatales", ya de las propias Comunidades autónomas, mediante disposición expresa o porque son incompatibles con ellas; b) inderogabilidad, es decir, "que no pueden ser suspendidas, modificadas o abrogadas sino mediante otra Ley formal o acto equiparable" (63).

Y es que si se admite otra solución, es decir si se piensa que el Estado puede en cualquier momento derogar las leyes de las Comunidades autónomas mediante la promulgación de una ley formal contraria, enton-

(61) G. ZARUBINI, *La gerarchia delle fonti,* en P. CALAMANDREI y A. LEVI, *Commentario,* cit. I, págs. 62 y ss. Cfr. J. Ferrando Badía, *Las autonomías,* cit., pág. 285.
(62) Vid. J. Ferrando Badía, *Las autonomías,* cit., págs. 285 y ss.
(63) P. VIRGA, *La regione,* cit., pág. 34.

ces las leyes de dichas Comunidades autónomas estarían equiparadas a los reglamentos, la cual es contrario a la propia Constitución que establece, como hemos visto, que las Comunidades autónomas poseen potestad legislativa.

Además, hemos de tener en cuenta lo establecido en el art.° 149.3, ya analizado, donde se establece que las normas del estado "prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de estas", lo cual quiere decir, *a sensu contrario,* que dichas normas estatales no prevalecerán cuando se trate de competencias exclusivas de las Comunidades autónomas. Todo ello, a excepción de lo establecido en el art.° 150.3, que posteriormente analizaremos. De esta firmación se deducen dos importantes consecuencias:

a) "Que es inadmisible afirmar que la actividad legislativa estatal sustituye a las de las Comunidades autónomas en el ámbito de la competencia exclusiva de estas.

b) Que los órganos legislativos de las Comunidades autónomas pueden modificar y derogar las leyes estatales, dentro de los límites de su propia competencia" (64).

Y todo ello, porque no existen dos sistemas legislativos autónomos e independientes entre sí –el estatal y el de las entidades autónomas–, sino un único sistema legislativo: el del ordenamiento jurídico estatal, a cuya formación concurren tanto los órganos legislativos estatales como los órganos legislativos de las Comunidades autónomas, cada uno de ellos, desde luego, en la esfera propia de su competencia. De modo que las leyes estatales emanadas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva Constitución, sobre materias de competencia asumida por las Comunidades autónomas, continuarán teniendo vigencia mientras no sean modificadas o derogadas por una ley de dichas Comunidades autónomas; es, por tanto, *innecesario* un acto legislativo de *recepción* por parte de la Comunidad autónoma del precedente derecho para que las leyes preexistentes conserven su vigor sobre el territorio autónomo y puedan ser modificadas o derogadas por parte de las leyes de las entidades autónomas. Es decir, las leyes estatales conservan su carácter sobre el ámbito

(64) E. Alvarez Conde, *Las Comunidades autónomas,* cit., pág. 188; cfr. J. Ferrando Badía, *Las autonomías,* cit. págs. 286 y ss.

territorial autonómico mientras no sean modificadas o derogadas por los órganos de las Comunidades autónomas.

Naturalmente, este razonamiento no es absolutamente válido para aquellas competencias legislativas de carácter *complementario* e *integrativo,* pues éstas pueden ser modificadas siempre que lo sean las leyes de bases o la legislación básica de quien reciben su existencia. Lo mismo ocurre con aquellas competencias posibles de las Comunidades autónomas en virtud de lo establecido en el art.° 150, ya analizado, que deben moverse dentro de los límites establecidos en el propio precepto (65).

Y todo ello sin olvidar que las competencias asumidas por los Estatutos de las Comunidades autónomas, al tener éstos la consideración de ley orgánica (art.° 81) (66), "únicamente podrán ser modificadas por otra disposición de igual categoría y con los procedimientos establecidos en la propia Constitución. De ello se desprende que las competencias legislativas *exclusivas* no podrán ser modificadas por una ley estatal" (67). Y las competencias legislativas *complementarias* e *integrativas,* si se encuentran asumidas por los Estatutos de autonomía, únicamente podrán serlo en virtud de una ley orgánica. Todo ello, naturalmente, teniendo en cuenta lo dispuesto en el art.° 150.2.

De todo lo que llevamos dicho podemos concluir que tanto la fuente legislativa estatal como la regional se hallan en un plano de igualdad: ninguna de las dos se encuentra subordinada a la otra, siempre y cuando limiten su actividad a la esfera de su competencia. El campo de eficacia de cada una de ellas permanece diferenciado. En definitiva, podemos afirmar que las leyes promulgadas por las Comunidades autónomas, cuando por primera vez intervienen en la materia reservada a la potestad legislativa de éstas tienen la eficacia jurídica de derogar las preexistentes leyes estatales que sean incompatibles con ellas (68).

(65) Vid. nota 62; Cfr. J. Ferrando Badía, *Las autonomías,* cit., pág. 291; vid. P. VIRGA, *La regione,* cit. págs. 36-37.
(66) Vid. J. Tomás Villaroya, *Las fuentes del derecho en las Comunidades autónomas,* en *La Constitución española y las fuentes del Derecho.* (Inst. de Est. Fiscales, Madrid 1980), págs. 141 y ss.; Vid. también, J. A. Santamaría Pastor, *Las leyes orgánicas: notas entorno a su naturaleza y procedimiento de elaboración,* en *Rev. del Dept. de D. Político* –UNED– 1979, n.° 4, págs. 39 y ss.
(67) Vid. E. Alvarez Conde, *Las Comunidades autónomas,* cit., pág. 189.
(68) Vid. E. Alvarez Conde, *Las Comunidades autónomas,* cit. pág. 190; Cfr. J. Ferrando Badía, Las autonomías, cit., págs. 292 y ss.

5. LOS LIMITES A LA POTESTAD LEGISLATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS.

La potestad legislativa de las Comunidades autónomas encuentra muchos límites en su despliegue. Según se trate de un tipo u tipo u otro de competencia legislativa varía el número de sus limitaciones. Así, este es menor, aunque también importante, en los casos de competencia legislativa *exclusiva* que en los de *complementaria* y, naturalmente, que en los supuestos de potestad legislativa *integrativa*. Nosotros únicamente vamos a examinar aquellos límites generales que afectan por igual a todo tipo de competencias legislativas. Entre estos, se encuentran los siguientes:

A) *Límite territorial.*

El territorio determina la esfera de la eficacia de la Comunidad autónoma en un doble sentido: 1) en cuanto que éstas no pueden proveer más que a los intereses compredidos en su propia circunscripción; 2) en cuanto que los poderes de las comunidades autónomas no pueden extenderse más allá de su territorio ni siquiera para tutelar sus intereses, fuera de su territorio.

El límite territorial vincula implícitamente cualquier tipo de potestad legislativa. El límite territorial significa que las normas de las Comunidades autónomas no despliegan su eficacia más allá de sus confines autónomos. En definitiva, se traduce en una obligación para la Comunidad autónoma de no pertubar todo el restante campo de actividad que tiene carácter nacional o interterritorial. Todo ello, naturalmente, sin perjuicio de lo dispuesto por la Constitución, especialmente en el art.º 145.2, sobre las posibles relaciones y vinculaciones existentes entre las Comunidades autónomas, que cae allende de nuestros actuales propósitos (69).

(69) L. PALADIN, *Il limite di merito delle leggi regionali,* en *Riv. trim. dir. pubblico,* Milán 1957, págs. 628-631; Ibiden, *La potestà legislativa regionale,* Padua 1958, págs. 6-10. El Estatuto catalán y el futuro Estatuto gallego reconocen la existencia del límite territorial; Cfr. arts. 25.1 y 37.1 de los Estatutos catalán y gallego, respectivamente. El Estatuto vasco, en varios de sus preceptos, acepta el principio del límite territorial.

B) *Límite por razón de la materia.*

Las Comunidades autónomas solamente pueden ejercer su competencia legislativa sobre las materias *directa* o *indirectamente* establecidas en los arts. 148 a 150 de la Constitución, y estén asumidas por sus correspondientes Estatutos de autonomía.

Aquí radica una de las caracteristicas principales que diferencian a las Comunidades autónomas del Estado: éste, "en el despliegue de su función legislativa, constitucional u ordinaria, no encuentra teóricamente otros límites que los señalados por las ideas sociales prevalentes en la sociedad sobre la que él gobierna" (70).

C) *Límite derivado de las declaraciones constitucionales.*

Los principios proclamados en las declaraciones constitucionales constituyen un límite inderogable no sólo para el legislador ordinario estatal, sino también para el legislador de las entidades autónomas. Estas declaraciones constitucionales se encuentran especialmente contenidas en los Títulos Preliminar y Primero de nuestra Constitución.

D) *Límites derivados del principio de igualdad y solidaridad.*

Estos límites derivan de lo dispuesto en los arts. 2,138 y 139 (71) en el cual se garantiza por parte del Estado el principio de solidaridad, ya enunciado en el art.° 2, prohibiendo, con carácter particular, la existencia de privilegios económicos y sociales. Con el fin de hacer efectivo este principio de solidaridad, el art.° 158.2 prevee la creación de un Fondo de compensación para corregir los desequilibrios económicos interterritoriales (72).

(70) Cfr. G. MIELE, *La regione,* cit., en P. CALAMANDREI y A. LEVI, *Commentario,* cit., II, págs. 289 y ss.; Cfr. J. Ferrando Badía, *Las autonomías,* cit., págs. 299-300.

(71) Dispone el art.° 138: "1. El Estado garantiza la realización efectiva del principio de *solidaridad* consagrado en el art.° 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular. 2. Las *diferencias* entre los Estatutos de las distintas Comunidades autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos y sociales".

(72) Vid. E. Alvarez Conde, *Las Comunidades autónomas,* cit., págs. 191-192.

E) *Límite relativo a la libre circulación de las personas y bienes.*

Este límite tiene el valor de declaración constitucional, sirviendo como garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Nosotros, por su especial importancia, hemos decidido desgajarlo del límite general de las declaraciones constitucionales y establecerlo como un límite autónomo. Viene consagrado en el art.° 139 (73). Este límite y el anterior pueden dar lugar a posibles, y frecuentes, declaraciones de inconstitucionalidad de los diferentes Estatutos de autonomía.

F) *Límites derivados de las obligaciones internacionales.*

Las Comunidades autónomas no sólo deben dar actuación a las convenciones y a los tratados debidamente ratificados por el Estado, "sino que no pueden dictar normas que estén en contraste con los mismos y se interfieran en materia de asuntos exteriores" (74). Y ello porque los Tratados internacionales (arts. 93 y ss.) son de superior jerarquía normativa a las propias leyes de las Comunidades autónomas y, también, a los Estatutos de las mismas. No se puede poner en peligro la coherencia y unidad de la política exterior del Estado (75).

G) *Límites derivados de interés general.*

Este límite viene establecido en el art.° 150.3 que, por su importancia, transcribimos: "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". Este importante precepto necesita un pequeño comentario.

(73) El artículo 139 dispone: "1. Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado. 2. Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la *libertad de circulación* y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español". Vid. J. Ferrando Badía, *Las autonomías,* cit., pág. 301.

(74) Cfr. estas cuestiones en P. VIRGA, *Diritto costituzionales,* cit., págs. 455-456.

(75) Cfr. arts. 94-96 de la Constitución y 149 apt. 3.°, dice: "El Estado tiene competencia *exclusiva*..." en materia de "relaciones internacionales".

Cuando el interés general lo exija, mediante la oportuna apreciación, a través de un acuerdo adoptado por mayoría absoluta –se entiende, ante el silencio constitucional–, de los votos expresados de cada una de las dos Cámaras, el Estado, es decir, las Cortes Generales, podrán dictar leyes que establezcan los principios –por lo tanto han de ser *leyes marco*– para armonizar las disposiciones de las Comunidades autónomas. Se trata, pues, únicamente de armonizar estas disposiciones, no de suplir la potestad legislativa de las Comunidades autónomas. Ahora bien, esta armonización de las disposiciones, creemos que afecta a cualquier tipo de competencia legislativa de las Comunidades autónomas, incluso a su competencia *exclusiva,* pues aunque el precepto no hable taxativamente de competencias *exclusivas,* no otro sentido tiene la expresión "aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas". Y es que en caso contrario el precepto carecería de sentido.

Otra manifestación de este límite del interés general viene recogido en el art.° 155 (76), donde se atribuye al Gobierno, previa apreciación del Senado, la facultad de adoptar las medidas necesarias para obligar a las Comunidades autónomas al cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Constitución u otras leyes o cuando éstas –las Comunidades autónomas– atenten gravemente al interés general de España. Es decir, primero se tiene que producir la apreciación de este grave atentado por el Gobierno y luego, en el caso de que su apreciación no sea atendida por el Presidente de la respectiva Comunidad autónoma, ha de ser apreciada por la mayoría absoluta del Senado. Así pues, el Senado únicamente interviene en última instancia. Quizás, hubiera sido conveniente fijar constitucionalmente la posibilidad de que las Comunidades autónomas afectadas pudiesen recurrir, ante esta apreciación, ante el Tribunal Constitucional, como prescribe la Constitución italiana (77).

(76) Dispone el artículo 155: "1. Si una Comunidad autónoma no cumpliera las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuara de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquellas al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general. 2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades autónomas".

(77) Cfr. art.° 127 apt. 4.° de la Constitución italiana; St. Sa. art.° 33 apt. 2.°; St. V. A. art.° 31 apt. 5.°; y St. T.A.A. art.° 49 apt. 2.° Vid. sobre el caso español, E. Alvarez Conde, *Las Comunidades autónomas,* cit., págs. 192-194.

6. EL CONTROL DE LA POTESTAD LEGISLATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS.

Prescindimos en estos momentos del estudio del control de los actos administrativos y del control económico y presupuestario, para centrarnos exclusivamente en el control de la potestad legislativa de las Comunidades autónomas.

Este control depende, normalmente, del tipo de potestad legislativa que posean o ejerzan las Comunidades autónomas. Nosotros vamos a distinguir dos tipos de control: uno *general* y otros *especiales* o *particulares.*

A) El control *general* viene referido a dos momentos:

1) Uno que es el realizado por el Tribunal Constitucional, en los términos del art.° 153 a), ya infrainscrito, es decir el relativo a la constitucionalidad o no de las disposiciones normativas de las Comunidades autónomas que tengan fuerza de ley. Ello hay que ponerlo en relación con las competencias del citado Tribunal en esta materia, reguladas en el art.° 161.1 a) (78), y también con lo establecido en el art.° 162 (79) sobre los titulares legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad, entre los cuales se encuentran "los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades y, en su caso, las Asambleas de las mismas".

2) El otro tipo de control *general* es el realizado por el *Gobierno* en el supuesto del art.° 153 b) (80), es decir el ejercido sobre las facultades

(78) Dice el art.° 161: "1. El Tribunal Constitucional tiene jurisdicción en todo el territorio español y es competente para conocer: a) Del recurso de inconstitucionalidad contra *leyes* y disposiciones normativas con fuerza de ley. La declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica con rango de ley, interpretada por la jurisprudencia, afectará a ésta, si bien la sentencia o sentencias recogidas no perderán el valor de cosa juzgada".

(79) Artículo 162: "Están legitimados: a) Para interponer el recurso de inconstitucionalidad, el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 Diputados, 50 Senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas".

(80) Art.° 153: "El control de la actividad de los órganos de las Comunidades autónomas se ejercerá: b) Por el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, el del ejercicio de las funciones delegadas a que se refiere el apartado 2 del art.° 1504.

delegadas, en virtud del art.° 150.2, a las Comunidades autónomas. "Este control por parte del Gobierno parece encerrar una contradicción. En efecto, se legitima constitucionalmente a un órgano –el Gobierno– para realizar dicho control sobre una materia en la cual no ha intervenido para nada, pues dichas materias delegadas a las Comunidades autónomas no lo han sido por el Gobierno, sino por las Cortes Generales. En consecuencia, deberían haber sido estas Cortes Generales las legitimadas para ejercer dicho control. Además, resulta que sobre estas materias delegadas recae un doble control: el realizado por el Gobierno en los términos que estamos analizando y el que se reserve el Estado en los términos del art. 150.2. Finalmente, por lo que se refiere al Dictamen del Consejo de Estado, hemos de señalar que éste no tiene carácter vinculante, sino únicamente tiene que producirse necesariamente" (81). Es decir, se trata de un Dictamen obligatorio no vinculante. Parece lógico que sea así puesto que el Consejo de Estado, tal y como establece el art.° 107, es "el supremo órgano consultivo del Gobierno".

B) Dentro de los controles *especiales* o *particulares,* hemos de distinguir los siguientes supuestos:

1) En primer lugar el control que se atribuye al Gobierno, aparte del ya mencionado, en los supuestos del art.° 161.2 (82). Con ello, el *Gobierno no se convierte en titular legitimado para efectuar dicho control, sino que el titular es, en última instancia, el Tribunal Constitucional.* Sin embargo, el *Gobierno es un titular legitimado temporalmente,* pues durante el plazo de cinco meses puede lograr la suspensión de la disposición o resolución recurrida. Sin embargo, el problema más importante que se plantea en este caso es el determinar si este control afecta a la potestad *legislativa* de las Comunidades autónomas o únicamente a su potestad reglamentaria. El precepto señala que el objeto del control son "las disposiciones y resoluciones" adoptadas por los órganos de las Comunidades autónomas. Esta terminología parece apuntar a la potestad *reglamentaria* de las Comunidades autónomas. Ello no ofrece dudas en el supuesto de las "resoluciones". Pero el término "disposiciones" es lo suficientemente amplio para que, "al menos desde un punto de vista grama-

(81) Vid. E. Alvarez Conde, *Las Comunidades autónomas,* cit., págs. 194 ss.
(82) El art.° 161.2 dispone: "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".

tical, pudieran estar comprendidas las disposiciones normativas de carácter *legislativo* de las Comunidades autónomas". Sin embargo, compartimos la opinión de Alvarez Conde de "que esta interpretación debe ser desechada y que la interpretación correcta es la que se refiere única y exclusivamente a las potestades *administrativas* de las Comunidades autónomas. Y es que otra solución, de admitirse, conduciría a consecuencias extremadamente graves, ya que de hecho –durante el período de 5 meses– el Gobierno podría paralizar el ejercicio de las competencias legislativas de las Comunidades autónomas" (83).

2) Otro tipo de control *especial* o *particular* es el establecido por las Cortes Generales sobre aquellas materias de competencia estatal que hubieran sido atribuidas a las Comunidades autónomas, en los términos del art.° 150.1, ya analizado. La modalidad de control, según dispone el citado artículo, ha de venir establecido en la correspondiente *ley marco* que atribuye las referidas competencias, a las Comunidades autónomas. Con ello, las Cortes Generales disponen de un arma eficaz para convertir esta potestad *legislativa* de las Comunidades autónomas, que nosotros habíamos encasillado dentro de las competencias *complementarias,* en simple potestad legislativa *integrativa.* "Lo que no pueden hacer es privar a las Comunidades autónomas de competencias legislativas sobre dichas materias".

3) En tercer lugar nos encontramos con el control que se reserva el Estado sobre aquellas materias transferidas o delegadas a las Comunidades autónomas en los supuestos del art.° 150.2. "En realidad, aunque el precepto habla de que el titular legitimado es el Estado, sin embargo en realidad son las Cortes Generales, que son quienes ejercen la potestad legislativa estatal". Sobre estas materias delegadas a las Comunidades autónomas, además de este control que corresponde a las Cortes Generales, está también, a juicio de Alvarez Conde, de una forma incorrecta, el ejercido por el Gobierno en los términos del art.° 153 b)" (84).

De todas formas, creo que ambos tipos de control, el del art.° 150.1 y del art.° 150.2 no exime el que corresponde al Tribunal Constitucional en los supuestos del art.° 153 a), que ya hemos analizado.

4) Finalmente, hemos de mencionar también el control o controles relativos a las competencias legislativas *complementarias* e *integrativas,*

(83) E. Alvarez Conde, *Las Comunidades autónomas,* cit., pág. 196.
(84) E. Alvarez Conde, *Las Comunidades autónomas,* cit., pág. 197.

aparte de este ya mencionado del art.° 150.2, que en todo momento deberán adecuarse a las correspondientes leyes estatales que les dan vida.

7. LOS ESTATUTOS DE AUTONOMIA Y LA POTESTAD LEGISLATIVA.

Una vez analizados los problemas fundamentales que sobre la potestad legislativa de las comunidades autónomas plantea nuestra Constitución, vamos a referirnos a la solución dada a éste tema por los estatutos vasco y catalán, así como por el Proyecto de Estatuto gallego, ya aprobado por la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados. Analizaremos ésta cuestión a través de los siguientes temas:

7.1. ¿Asumen los Estatutos citados auténticas competencias legislativas?

Al comienzo de éste trabajo vimos los problemas que la redacción de nuestra Constitución planteaba en orden a la asunción de competencias legislativas por parte de las Comunidades autónomas. Nosotros, con los argumentos expuestos, nos inclinábamos por la respuesta afirmativa.

Ciertamente los Estatutos vasco y catalán, así como el Proyecto de Estatuto gallego, corresponden a aquellas Comunidades autónomas que acogiéndose a lo dispuesto en la Disposición Transitoria Primera de la Constitución han alcanzado autonomía *plena,* elaborando su Estatuto con arreglo al procedimiento establecido en el art.° 151.2, dotándose de los órganos que establece el art.° 152 y asumiendo el mayor número de competencias posibles que permite el juego de los arts. 148 y 149. Así pues, ante ésta situación, parecía indudable que estas Comunidades autónomas, provistas de Asamblea legislativa, asumiesen competencias legislativas.

Así, el Estatuto vasco contiene diversas manifestaciones de ésta asunción de potestades legislativas. En principio, ésta es ejercida por el Parlamento vasco (art.° 25), regulándose el procedimiento de elaboración de las leyes (art.° 27), así como sus modalidades de control (art.° 38). En cuanto al ámbito de ésta competencia legislativa, ésta afecta en principio a todas las materias de su *exclusiva* competencia enumeradas en el art.° 10, que comprenden, con las salvedades constitucionales he-

chas en el propio Estatuto, tanto la legislación como la ejecución. Asimismo, afecta a determinadas materias, para las cuales ya no se habla de competencia *exclusiva* sino solamente de "desarrollo legislativo" (85).

Finalmente, el ámbito de las competencias legislativas afecta a la organización de las propias instituciones de autogobierno del País Vasco, tales como la creación del Parlamento (art.° 15), el tema de las relaciones de Gobierno-Parlamento (art.° 33) y otra serie de cuestiones que el Estatuto remite a una regulación por ley del Parlamento vasco.

Por su parte, el Estatuto catalán presenta una situación análoga a la del Estatuto vasco, tanto por lo que el ámbito de las competencias legislativas se refiere como a los órganos titulares de estas competencias (86). Incluso el Estatuto catalán va más allá al disponer en su art.° 25.2 que "en el ejercicio de sus competencias exclusivas, corresponde a la Generalidad, según proceda, la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, incluida la inspección". Por otra parte, son muy frecuentes, en el articulado del Estatuto, la expresión "leyes", referentes a determinadas materias.

Finalmente, el proyecto de Estatuto gallego, adopta una posición casi idéntica a la del Estatuto catalán, tanto en el ámbito de sus competencias legislativas como en lo referente a los titulares legitimados para ejercerlas (87). Incluso, también contiene una disposición, análoga al art.° 25 del Estatuto catalán, en la cual se afirma que "las materias de su competencia exclusiva le corresponden al Parlamento la potestad legislativa..." (art.° 37.2).

Así pues en los tres Estatutos se asumen competencias legislativas, que normalmente afectan a un mismo ámbito de materias y organización de sus instituciones de autogobierno.

(85) Piénsese por ejemplo en el art.° 11.1, donde se habla del desarrollo legislativo de ciertas materias; en el art.° 18.1, donde se habla del desarrollo legislativo en materias de sanidad interior y seguridad social; en el art.° 19.1, donde se habla del desarrollo legislativo de los medios de comunicación social, etc...
(86) Cfr. los arts. 30 y 33, referentes al ejercicio de la potestad legislativa por parte del Parlamento; los arts. 9 a 17, referentes a carácter legislativo o no de las competencias asumidas; los arts. 29 y 36 sobre organización de las instituciones mediante ley, etc...
(87) Cfr. al art.° 10 sobre el titular legitimado para el ejercicio de la potestad legislativa; los arts. 27 a 34 sobre la naturaleza de las competencias asumidas; etc...

7.2. **El reparto de competencias.**

Quizás uno de los puntos más defectuosos, desde un punto de vista técnico-jurídico, del Título VIII sea el sistema adoptado en el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas. El sistema de la doble lista, la del art.° 148 y la del art.° 149, pueden dar lugar, como ya vimos, a importantes problemas. Quizás el más importante sea el que no distinguen, en las materias enumeradas en cada lista, entre competencias *legislativas* y *administrativas,* y entre competencias *exclusivas* y *complementarias,* tal y como hacía, por ejemplo, la Constitución republicana del 31. A estos inconvenientes del sistema de doble lista adoptado por nuestra Constitución, hay que añadir los que plantea la cláusula *residual* del art.° 149.3, y, fundamentalmente, los que puede plantear el art.° 150 en relación con el art.° 149.

Desde este planteamiento defectuoso del texto constitucional, hay que decir que los Estatutos de autonomía antes citados han paliado, al menos en gran parte, los defectos que encerraba la constitución, adoptando soluciones más adecuadas. Estas afectan a las siguientes cuestiones:

1) A diferencia de la Constitución, los Estatutos van a seguir un sistema de triple lista, distinguiendo perfectamente entre competencias *exclusivas,* que comprenden la *legislación* y *ejecución,* competencias *complementarias* que comprenden el desarrollo legislativo de las normas dictadas por el Estado, y competencias de carácter *ejecutivo* y *administrativo* (88).

2) Al propio tiempo, van a ser conscientes de la importancia del art.°a 150, apts. 1 y 2 de la Constitución, dejando abierta la puerta a la asunción de futuras competencias que permite este precepto, pero no a través de la vía estatutaria, sino a través de las *leyes marco* y de las *leyes orgánicas* de transferencia y delegación a que el propio precepto se refiere (89).

3) Finalmente, y en relación con la cláusula *residual* del art.° 149.3 de la Constitución, los tres Estatutos, en su afán de asumir competen-

(88) Cfr. los arts. 10, 11 y 12 del Estatuto vasco; 9, 10 y 11 del Estatuto catalán; y 27, 28 y 29 del Proyecto de Estatuto gallego, en los cuales se mantiene una postura muy semejante.
(89) Cfr. el art.° 20 del Estatuto vasco; el art.° 28 del Estatuto catalán; y el art.° 36 del proyecto de Estatuto gallego, que constituyen preceptos en blanco para la futura aplicación del art.° 150 de la Constitución.

cias, asumen también competencias *residuales* que no figuran en ninguna de las dos listas establecidas en los arts. 148 y 149, regulando también los posibles conflictos de normas entre el Derecho estatal y el Derecho emanado de las Comunidades autónomas (90).

Estas son las características generales del reparto de competencias efectuado en los Estatutos vasco, catalán y gallego. Ahora bien, junto a estas características fundamentales, se pueden establecer otras que son comunes a los tres Estatutos:

a) La constante repetición de las materias consagradas en las listas de los arts. 148 y 149 de la Constitución. En efecto, se puede afirmar que toda la lista de materias establecidas en el art.° 149 ha sido, con las oportunas salvedades constitucionales, trasladada a los Estatutos como competencia *exclusiva* de las Comunidades autónomas. Asimismo, aquellas materias enumeradas en el art.° 149 que permitían algún tipo de competencia por parte de las Comunidades autónomas, aunque ésta no fuera de carácter *exclusivo* y a veces ni siquiera de carácter *legislativo,* también han sido trasladadas a los Estatutos. Todo ello, como una muestra de ese afán de asumir el mayor número de competencias posibles.

b) Al propio tiempo, los tres Estatutos, sin duda por la importancia que a la materia en cuestión otorgan, desgajan del sistema de reparto general de competencias, a que anteriormente nos referimos, una serie de materias, sobre las cuales asumen bien competencias *legislativas exclusivas,* bien competencias *legislativas complementarias,* bien competencias de carácter *administrativo.* Normalmente, estas materias son las mismas (policía, educación, sanidad y seguridad social, administración de Justicia, medios de comunicación social, competencias de orden económico, etc...), si bien los diferentes Estatutos hacen más hincapié en unas que en otras. Así, por ejemplo, el Estatuto vasco hace más hincapié en el tema de las competencias sobre policía, el catalán en las competencias sobre Administración de Justicia, el gallego en las competencias de orden económico, etc... Pero en todos ellos, se observa una gran semejanza, llegando muchas veces a la identidad, especialmente entre los Estatutos catalán y gallego (91).

(90) Cfr. los arts. 21, 26 y 38 de los Estatutos vasco, catalán y gallego respectivamente, en los cuales se respeta la cláusula establecida en el art.° 149.3 de la Constitución

(91) Cfr. los arts. 12 a 22 del Estatuto vasco; 12 a 23 del Estatuto catalán y 30 a 33 del Proyecto de Estatuto gallego, donde se recogen una serie de materias, extraídas del reparto general de competencias, y sobre las cuales se asumen bien competencias exclusivas, bien complementarias o bien simples competencias administrativas.

7.3. **Las clases de potestad legislativa.**

Cuando estudiábamos este tema en páginas anteriores, veíamos que se podía hacer una distinción entre potestad legislativa *exclusiva, complementaria* e *integrativa.* Incluso analizábamos las materias contenidas en los arts. 148 y 149 de la Constitución, señalando, pues la Constitución no lo hacía, la posible intensidad de la competencia sobre la materia en cuestión.

Sin embargo, careciamos de elementos definitorios en última instancia, *ya que siempre o casi siempre habría que estar a lo dispuesto en los correspondientes Estatutos de autonomía,* ya que podía suceder que una materia objeto de una posible competencia *exclusiva* según la Constitución tuviese otra consideración, incluso pudiese no ser asumida, en el Estatuto de autonomía respectivo.

Estando así las cosas, ya sabemos que los Estatutos vasco, catalán y gallego han asumido competencias legislativas y que han adoptado un reparto de competencias distinguiendo, a diferencia de lo que hacia la Constitución, la intensidad de las competencias asumidas. Sin embargo, ello no quiere decir que efectúen una nítida distinción entre competencias legislativas *exclusivas,* competencias legislativas *complementarias* y competencias legislativas *integrativas.* A este respecto, y como características generales a las clases de competencias legislativas asumidas por los Estatutos, podemos señalar que:

1) Los Estatutos asumen competencias legislativas *exclusivas,* comprendiendo en esta expresión, que figura en todos los Estatutos, tanto la *legislación* como la *ejecución.* Normalmente, los Estatutos contienen una larga lista de competencias *exclusivas,* cuya base fundamental son las materias enumeradas en el art.° 148 de la Constitución. Sin embargo, no todas estas competencias que los Estatutos consideran como *exclusivas* tienen tal carácter, pues en muchas de ellas se efectúan salvedades tales como "sin perjuicio de lo dispuesto en el art.° 149 de la Constitución...", "dentro del marco de la Constitución...", etc..., cláusulas todas ellas que convierten estas competencias *exclusivas* en simples competencias *complementarias* (92).

2) Por lo que se refiere a las competencias legislativas *complemen-*

(92) Cfr. el art.° 10 del Estatuto vasco, 9 del catalán y 27 del Proyecto de Estatuto gallego.

tarias, los Estatutos no utilizan esta expresión. Sin embargo, hay que afirmar que sí asumen competencias de tal carácter. Normalmente son aquellas materias en las que figura la expresión "desarrollo legislativo", "desarrollo de la legislación básica", etc..., y que aparecen fundamentalmente integradas por aquella lista de materias establecida en el art.° 149 de la Constitución y sobre las cuales es posible una cierta competencia por parte de las Comunidades autónomas, competencia que unas veces se traduce en competencia legislativa *complementaria* y otras en competencia simplemente *administrativa* (93).

3) Finalmente, por lo que se refiere a las competencias legislativas *integrativas,* hay que decir que los Estatutos vasco, catalán y gallego no se refieren a ella ni admiten su posible existencia. Parece como si la considerasen comprendida dentro de la competencia legislativa *complementaria.*

Así pues, los Estatutos de autonomía citados asumen competencias legislativas, bien de carácter *exclusivo* o de carácter *complementario,* y competencia *administrativa,* pero no competencias legislativas integrativas. También es verdad que, a este respecto, *habrá que tener en cuenta el contenido de la correspondiente legislación estatal, así como lo dispuesto en el art.° 150 de la Constitución, pues puede suceder que tanto en uno como en otro caso, debido al contenido excesivamente concreto de la correspondiente legislación estatal, la competencia legislativa a asumir por las Comunidades autónomas no pueda tener carácter "complementario" sino simplemente "integrativo".*

(93) Cfr. notas (86) y (89).

RESUMEN

La configuración del Estado de las Autonomías plantea tal cúmulo de problemas para los responsables de su diseño y materialización que si bien algunos quedaron resueltos en el momento de la elaboración de nuestra carta magna, son aún hoy, sin embargo, muchos los que están pendientes de clarificación y/o solución.

El profesor J. Ferrando, aborda en este documentado trabajo, una cuestión que pese a su considerable relevancia de cara a conseguir la definitiva estructuración del Estado autonómico español, está desde un primer momento tratada de forma un tanto difusa, nos referimos a la *Potestad legislativa de las Comunidades Autónomas.* En tal sentido señala el autor que si bien esta potestad se recoge en la Constitución de 1978 de forma diferente según el tipo de proceso autonómico que cada Comunidad eliga, en su opinión, no puede negarse para ninguna de ellas el ejercicio de dicha potestad legislativa.

A tal conclusión llega el Dr. Ferrando Badía, tras un detallado estudio de nuestra Constitución, que en ocasiones analiza comparativamente con la norma constitucional italiana del 1947. Finalmente para corroborar esta tesis, enjuicia desde esta perspectiva los Estatutos de las Comunidades Vasca, Catalana y Gallega.

RESUME

La configuration de l'Etat des Autonomies pose un tas de problèmes aux responsables de son tracé et matérialisation. Quoique quelques de ces problèmes on été résous au moment de l'élaboration de notre Constitution, il y a cependant beaucoup d'eux qui restent encore à clarifier et/ou résoudre.

Le professeur J. Ferrando aborde dans ce documenté travail une question que, malgré son importance pour atteindre la structure définitive de l'Etat autonomique espagnol, a été traitée dès le début d'une manière un peu diffuse: il s'agit de la Puissance Législative des Communautés Autonomiques. A cet égard, l'auteur signale que, quoique cette puissance est indiquée dans la Constitution de 1978 avec diversité de manières selon le type de procés autonomique choisi par chaque communauté, on ne peut pas, à son avis, nier à aucune d'elles le droit à exercer cette puissance législative.

Le Dr. Ferrando Badía arrive à cette conclusion, après un détaillé étude de notre Constitution, qu'il parfois analyse comparativement avec la Constitution italienne de 1947. Finalement, et afin de corroborer cette thèse, il examine sous cette perspective les Statuts des Communautés du Pays Basque, Catalogne et Galice.

SUMMARY

The configuration of the State of the Autonomies creates a lot of problems to the responsibles of its planning and materializing. Although some of these problems were solved when our Constitution was elaborated, there are still some of them pending on clarification or/and solution.

In this article, Professor J. Ferrando approaches a question which, in spite of its great importance in order to obtain the definitive structure of the Spanish State of the Autonomies, has been treated from the beginning in a quite diffuse way: we are referring to the Legislative Power of the Aut-onomous Communities. To this effect, the author points out that, although this power is expressed in the Constitution of 1978 in different ways according to the type of autonomic process chosen by each Community, the exercise of such legislative power cant' be refused to any of them.

Dr. Ferrando Badia comes to this conclusion, after a detailed study of our Constitution, which he at times analyses comparatively with the Italian Constitution of 1947. Finally and to corroborate this thesis, he examines under this perspective the Statutes of the Basque, Catalonian and Galician Communities.