

LA FRAGILIDAD DE LA LEY AUTONÓMICA (*)

ARTEMI RALLO LOMBARTE

I

La Ley autonómica en el sistema constitucional de fuentes del Derecho constituye la manifestación más reciente de la dilatada actividad investigadora protagonizada por el profesor Jiménez Asensio. Estamos ante una obra cuya relevancia y alcance no podría entenderse sin traer a colación los significativos méritos curriculares que hacen de su autor uno de nuestros principales especialistas en el estudio del desarrollo del Estado autonómico español. Sin duda, la importancia de los estudios doctrinales de Jiménez Asensio sobre numerosos interrogantes que desde sus inicios se han cernido sobre la configuración jurídica de la forma territorial del Estado español son ciertamente deudores de la valiosa experiencia práctica adquirida en el desempeño de significativas responsabilidades asumidas en el ámbito de la Administración vasca (Jefe del Servicio de Estudios y publicaciones del Instituto Vasco de Administración Pública; Letrado técnico especialista en Derecho Constitucional del Gabinete jurídico central de la Presidencia del Gobierno Vasco). La atención prestada a la problemática práctica, unida a la curiosidad intelectual del universitario comprometido con la necesidad de dar respuestas a los interrogantes constitucionales que la realidad plantea, explican tanto la amplitud de los estudios realizados en materia autonómica como la dimensión práctica de los mismos bien, en términos generales, sobre el desarrollo del Estado autonómico y su concreto fun-

(*) Nos permitimos adoptar en esta rúbrica el expresivo término utilizado por RAFAEL JIMÉNEZ ASENSIO en la obra (*La ley autonómica en el sistema constitucional de fuentes del Derecho*, Marcial Pons, Madrid/Barcelona, 2001) que durante las páginas siguientes se recensionará.

cionamiento bien respecto de aspectos relativos al ámbito autonómico vasco. Al profesor Jiménez Asensio se deben inestimables contribuciones doctrinales sobre el sistema institucional y político del País Vasco y, particularmente, sobre su modelo de función pública y la problemática relativa a la normalización lingüística y la reforma estatutaria. Ahora bien, su obra ha trascendido con creces los lindes exclusivos del estudio de un determinado ordenamiento autonómico y abarca, con saludable ambición, los más puntiagudos y dificultosos temas que durante las dos últimas décadas se han cernido sobre el desarrollo efectivo del Estado autonómico. Ello explica su vasta e incisiva dedicación al análisis de cuestiones como la distribución y ampliación competencial Estado-Comunidades Autónomas, la viabilidad de la llamada Administración única, la ubicación de la Administración de Justicia en el Estado políticamente descentralizado, las potestades normativas de las instituciones autonómicas y la transposición y ejecución del Derecho Comunitario por las Comunidades Autónomas.

Finalmente, una constante en la esforzada producción científica del profesor Jiménez Asensio ha sido su preocupación por el diseño del sistema de fuentes del Derecho en el Estado Autonómico y culminación de ésta lo es, con señas de distinción y calidad innegable, el producto editorial que, bajo el título *La Ley autonómica en el sistema constitucional de fuentes del Derecho*, nos proponemos comentar.

II

El estudioso de la temática autonómica es buen conocedor de las dificultades intrínsecas a un tratamiento científico de la misma riguroso, exhaustivo y, al tiempo, ordenado, útil e innovador. No resulta extraño que cuando de analizar concretas instituciones autonómicas se trata nos enfrentemos, en muchas ocasiones, al análisis particular de diecisiete instrumentos diferenciados donde las notas comunes se diluyen en la abundancia de singularidades ofrecidas por el desarrollo específico de cada Comunidad Autónoma. Sólo desde una aproximación general al fenómeno autonómico, forjada en una prolongada dedicación a su estudio y desde un envidiable conocimiento de cada una de esas diecisiete realidades jurídico-institucionales, se es capaz de ofrecer un producto científico que trascienda el particularismo y aborde interrogantes generales atinentes al conjunto del sistema institucional autonómico. Desde esta perspectiva, el libro de Jiménez Asensio es un trabajo de miras altas, con vocación de abstracción pero sin despreciar los elementos singulares de interés y utilidad. Ni estamos ante un estudio de las *diecisiete leyes autonómicas* (que bien hu-

biera podido ocurrir si el tema hubiese caído en manos menos cultivadas) ni la obra omite significativos tratamientos jurídicos ofrecidos por algunos ordenamientos autonómicos. Como muy bien señala su rúbrica, el trabajo persigue analizar una categoría normativa inserta en el sistema constitucional de fuentes del Derecho con una entidad difícilmente desdeñable.

Pero este libro, como no podía ser de otra forma, no se limita al acostumbrado análisis sistemático-descriptivo del tratamiento jurídico-institucional de un singular instituto como la ley autonómica (escuadrinando en los muchos interrogantes que, sin duda, el mismo suscitaría) sino que, por así decirlo, se fundamenta en la tesis que el autor ha ido cultivando fruto de la sedimentación de un exhaustivo tratamiento de la temática. Con esta investigación, Jiménez Asensio pretende (y consigue) destruir la premisa simplificadora asentada desde que nuestro actual Estado Constitucional diera sus primeros pasos y que se han mantenido inmaculada hasta la fecha: la supuesta identidad entre los diversos productos normativos identificados con el término ley. Más en concreto, y en estricta relación con la ordinamentación jurídica del Estado compuesto, este libro persigue evidenciar las deficiencias y limitaciones de una simplista identificación entre la ley autonómica y la ley estatal. En otras palabras, durante dos décadas, la relación ley estatal/ley autonómica se ha resuelto proclamando, sin mayor cuestionamiento, duda o perturbación, que ley estatal y ley autonómica son productos de idéntico alcance normativo, con igual valor formal y mismo rango y ubicación en el sistema de fuentes del Derecho que preside nuestro ordenamiento. Las diferencias entre ley estatal y ley autonómica únicamente podían encontrarse en el plano material en tanto que una y otra tendrían como destino la regulación de objetos mejor o peor delimitados por el sistema constitucional de distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas. Para el autor, sin embargo, esta aproximación a los perfiles formales de la ley autonómica (siempre en relación con la ley estatal) resulta altamente insatisfactoria, por insuficiente, ya que desconoce u obvia la existencia en el seno de nuestro ordenamiento constitucional de buen número de mecanismos que perfilan unos contornos de la ley autonómica que, en palabras del autor, evidencian su *debilidad formal* y *fragilidad material*. Veamos, con el detalle que merece un tan exhaustivo y sugerente trabajo de investigación, el alcance de esta sugestiva y, por lo demás, provocadora tesis.

III

No resulta inconveniente, sin embargo, de entrada y con anterioridad al análisis de los argumentos (objeto nuclear del libro) que inciden en el cuestio-

namiento de la predicada paridad entre ley estatal y ley autonómica, traer a colación, como con buen criterio el autor realiza, las muchas y sólidas razones de peso que han llevado a asentar pacíficamente entre nosotros durante los últimos años la idea de dicha paridad. En primer lugar, merece ponerse de relevancia el hecho de la propia relatividad hoy del concepto tradicional de ley que, sin mayor esfuerzo, permite que hoy se admita la existencia de numerosos productos normativos a cobijo del término ley sin necesidad de que respondan a las añejas notas de generalidad, universalidad y permanencia. Nuestro ordenamiento constitucional, mejor que muchos otros, constituye ejemplo paradigmático de las posibilidades de coexistencia en un mismo sistema de fuentes del Derecho de normas a las que se otorga *rango, fuerza o valor de ley* sin que el órgano productor sea el Parlamento, ni que gocen de alcance universal o general o no tengan vocación de permanencia. Curiosamente, la ley autonómica sí responde a la mayor parte de las anteriormente referidas señas tradicionales de identidad de la ley y el paralelismo con la ley parlamentaria estatal se hace evidente a poco que nos detengamos en esbozar sus rasgos básicos. Nos hallamos, en ambos casos, ante leyes parlamentarias que, por un lado, gozan de la directa legitimación democrática que les otorga su emanación del órgano de representación de la soberanía popular y, por otro, su proceso de elaboración responde a idénticas notas: previsión de una pluralidad de sujetos activadores del procedimiento legislativo tanto desde el interior como el exterior de la sede parlamentaria; publicidad de los debates en el órgano representativo; garantía de participación de las minorías políticas en los trabajos legislativos y articulación de mecanismos institucionales para el perfeccionamiento de la norma legislativa. Y, precisamente, por cumplir las notas anteriores, tanto la ley estatal (lo que nadie cuestiona) como la ley autonómica (lo que pudiera plantear algunas dudas) responden por igual a la técnica tan presente en nuestro orden constitucional de la reserva de ley. Eso sí, sin lugar a dudas, la heterogeneidad inherente al Estado autonómico ofrece un abigarrado escenario donde el particularismo y la singularidad afloran con inigualable intensidad a partir del principio de autoorganización institucional y, además, la compleja articulación de los mecanismos de delimitación competencial llevarán a no proclamar de forma inmatizada dicha identidad.

Ahora bien, si hubiera que buscar un lugar común donde doctrinalmente ha resultado pacífico resaltar la paridad formal de la ley autonómica y la ley estatal, lo encontraríamos en el sometimiento de ambos productos normativos al control de constitucionalidad. La ley autonómica, al igual que la estatal, no sólo goza del solemne rango normativo que evidencia su origen parlamentario sino que, a mayor realce, su negación únicamente puede tener origen en el órgano constitucional garante de la adecuación del ordenamiento a la Constitución

pero al que únicamente se confiere la directa vigilancia de dicha adecuación sobre los cualificados productos normativos que emanan del Parlamento. No puede resultar extraño, por lo tanto, predicar la consabida paridad de dos normas identificadas tanto por su procedimiento de producción como por la fórmula jurídica para su proscripción del ordenamiento jurídico. Cuestión distinta, nada despreciable y que desde ya debe resaltarse, será el juicio que merece el cuestionable trato procesal otorgado a la ley autonómica en este último procedimiento que, sin lugar a dudas, la coloca, respecto de la ley estatal, en un plano de ignominiosa inferioridad sin justificación constitucional concluyente. En todo caso, los referidos perfiles formales de la ley autonómica refuerzan inquestionadamente su rango como tal.

Será en el plano material, sin embargo, donde aflorarán los interrogantes acerca de la pretendida paridad entre ley estatal y ley autonómica. De entrada, resulta evidente que la compleja articulación de ordenamientos (comunitario, estatal y autonómicos) que hoy preside nuestra realidad jurídica somete a los diferentes órganos de producción normativa presentes en el entramado de poderes del Estado autonómico a un haz de relaciones autolimitativas que permiten afirmar que todos ellos son poderes limitados normativamente. La técnica de la distribución material de competencias que inspira el modelo ordinamental del Estado autonómica hace tanto de la ley estatal como de la ley autonómica normas limitadas materialmente en tanto cada una de ellas únicamente puede proyectarse sobre sus respectivos objetos materiales de regulación. No obstante, no es menos cierto que el principio de competencia no resulta suficiente para comprender el alcance real de la capacidad reguladora de la ley estatal y la ley autonómica. Determinadas técnicas presentes en nuestro ordenamiento constitucional (a partir, en buena medida, del desarrollo jurisprudencial recibido) pueden desvirtuar la supuestamente pacífica delimitación competencial material entre los poderes estatal y autonómicos productores de normas legislativas. En particular, este peligro se pone de manifiesto, por un lado, al constatar que nuestro ordenamiento constitucional no realiza una escrupulosa delimitación competencial material sobre la que cada poder legislativo proyecta, sin posibilidad de colisión, su capacidad normativa sino que, bien al contrario, la concurrencia competencial sobre la misma materia lleva a que ambos legisladores estén presentes en la misma esfera material compartiendo la acción legislativa sobre idénticas materias. Lo que lleva de forma inevitable, de forma buscada o no, a la colisión entre el legislador estatal y los autonómicos. La acción jurisprudencial del Tribunal Constitucional constituye el mejor ejemplo de esta realidad conflictiva y, al tiempo, evidencia que en función de la interpretación otorgada al alcance competencial de una u otra norma la ley autonómica puede verse ciertamente *debilitada materialmente*. Idénticos efectos pro-

ducirá, por otro lado, el diferente alcance jurisprudencial que se otorgue a la regla constitucional de supletoriedad del Derecho estatal sobre el autonómico restringiendo el ámbito material de este último. Veamos, por tanto, en concreto, cuál es la posición, naturaleza y alcance de la ley autonómica tanto en su dimensión formal como material y, en general, atendiendo al abigarrado haz de ordenamientos jurídicos que se entrecruzan en el sistema español de fuentes del Derecho.

IV

¿Cuáles son los elementos que permiten a Jiménez Asensio calificar a la ley autonómica como una *aparente o real forma debilitada de ley*?

En primer lugar, el autor constata las diferencias existentes entre la ley autonómica y la ley estatal en la fase de integración de la eficacia de la ley (aunque bien hubiera podido traerse a colación el diferente régimen otorgado a otras fases del procedimiento legislativo como es el caso de la singular diferencia en la previsión de sujetos a los que se les reconoce iniciativa legislativa). De entrada, no parece que la ausencia de sanción regia sobre las leyes autonómicas desmerezca en modo alguno la naturaleza de éstas a la vista del alcance que dicho requisito perfeccionador goza en el ámbito estatal y habida cuenta de la fórmula de promulgación de las leyes autonómicas que los diferentes Estatutos de Autonomía (con la excepción vasca) han incorporado. Valoración distinta merece el régimen de publicación de las diferentes leyes autonómicas. La relevancia de este requisito (*conditio sine qua non* para la eficacia de la norma) admite pocos matices y exige su inmaculada garantía en el Estado de Derecho lo que obliga a escrutar si los ordenamientos autonómicos, al igual que el estatal, preservan la publicidad de las normas. Y no es difícil, tampoco, coincidir con el autor en que la pluralidad inherente al Estado autonómico se proyecta también en un régimen diverso de instrumentos de publicitación de las normas que satisface igualmente las exigencias propias de los principios de seguridad jurídica y *iura novit curia*. Cuestión distinta será la de las dificultades planteadas en el orden impugnatorio o procesal por esta pluralidad de instrumentos de publicitación y de reglas de *vacatio*. Pero, afortunadamente, este interrogante ha quedado bien resuelto por nuestra jurisdicción constitucional.

Sin embargo, el *debilitamiento real* de la ley autonómica adquiere una cruda manifestación en el tratamiento de ésta en los procesos constitucionales a los que puede ser sometida bien en relación concreta a la potencial suspensión automática de su vigencia como a la restricción objetiva de los sujetos legitimados para su impugnación o al singular tratamiento recibido cuando se dilucidan conflictos en defensa de la autonomía local.

Como es bien sabido, la interposición por el Presidente del Gobierno de un recurso de inconstitucionalidad contra la ley autonómica, si media apelación al art. 161.2 de la Constitución, provoca la suspensión automática de sus efectos. Sin entrar a enjuiciar en este punto la cuestionable constitucionalidad de esta regla incorporada por el legislador orgánica al régimen regulador de los procesos constitucionales (crítica que, por lo demás, el autor sostiene con sólidos argumentos), resulta evidente que esta regla quiebra cualquier pretensión de simetría en el tratamiento procesal entre ley estatal y ley autonómica y somete a ésta a una suerte de recelo y desconfianza institucional sin parangón con la ley estatal (de forma muy especial desde que tempranamente el legislador orgánico suprimiese el recurso previo de inconstitucionalidad). Sin duda, la presunción de constitucionalidad, sobre la que necesariamente debe sustentarse el funcionamiento ordinario de las instituciones constitucionales, se invierte y la ley autonómica se encuentra bajo sospecha de inconstitucionalidad quebrándose la presunción de legitimidad democrática de todo acto emanado del poder legislativo. En definitiva, la ley autonómica, a diferencia de la ley estatal, se ve sometida a un régimen de excepción frente a las reglas ordinarias articuladoras de la actuación de los órganos de producción normativa. Si para el perfeccionamiento y vigencia de la ley estatal basta la declaración de voluntad del órgano parlamentario expresada con respeto al procedimiento establecido y la destrucción de la norma únicamente puede originarse por la reversión de dicha voluntad o, ya vigente la norma, por expresa abrogación decretada por la jurisdicción constitucional (y, como se nos tiene acostumbrados, con abundante dilación), la ley autonómica puede tardar en incorporarse al ordenamiento jurídico frustrándose la manifestación democrática de voluntad emanada, también, de un órgano parlamentario. A mayor abundamiento, la asimetría ley estatal/ley autonómica, por la causa antedicha, tiene su origen en un acto unilateral, ni controlable ni enjuiciable, del órgano ejecutivo estatal lo que, atendiendo a los rasgos materiales de funcionamiento de nuestras instituciones político-constitucionales, conduce, de nuevo, a una confrontación entre la voluntad política estatal y la autonómica de la que resulta inevitablemente la subordinación institucional de la ley autonómica.

No menos relevante, en esta aproximación a la *debilidad formal* de la ley autonómica frente a la estatal, resulta el juicio sobre la previsión de sujetos legitimados para impugnar la constitucionalidad de dichas normas. De nuevo, la asimetría entre la ley estatal y la ley autonómica se evidencia al restringir el legislador orgánico el número de sujetos legitimados para recurrir la ley autonómica impidiendo dicha posibilidad a órganos o instituciones de Comunidades Autónomas diferentes o a otros órganos de la misma Comunidad (lo que, por lo demás, no resulta, desde el estricto juicio de constitucionalidad, doctrinalmen-

te pacífico). En todo caso, nos hallaríamos, aparentemente, ante un reforzamiento de la posición institucional de la ley autonómica al limitarse subjetivamente la capacidad de atacar su constitucionalidad. Sin embargo, nada más lejos de la realidad si, como parece obligado, ponemos en relación esta limitación con la muy cuestionada constitucionalidad de la restricción operada por el legislador orgánico sobre el ámbito material de impugnación de la ley estatal por parte de órganos e instituciones autonómicas. Si desde el ámbito autonómico únicamente resulta recurrible la inconstitucionalidad de la ley estatal que afecte a su propio ámbito de autonomía (y a pesar de la laxitud que ha presidido la interpretación de esta restricción) nos encontramos con que la posibilidad de impugnación de normas estatales conoce de una expresa limitación que coloca en posición preferente a la norma estatal. Así las cosas, ambas previsiones abundan en la insistente referencia del autor a la disociación formal entre ley estatal y ley autonómica. Pero, lo cierto, en cualquier caso, es que tanto las restricciones que afectan al régimen de legitimación para la impugnación de la ley estatal como las que alcanzan a la ley autonómica alejan la realidad conflictual reseñada del juego institucional lógico en un Estado compuesto (donde la dialéctica conflictual operaría entre Estado y Comunidades Autónomas y entre éstas) para operar, preferentemente, en el juego material de los operadores políticos existentes en el sistema constitucional. En otras palabras, como bien denuncia Jiménez Asensio, los conflictos constitucionales que afecten tanto a normas estatales como a normas autonómicas serán sustanciados en sede constitucional merced a la intervención de terceros (por ejemplo, fracciones de diputados o de senadores) a los que la lógica del sistema autonómico no debería llamar para estas lides. Y algo similar cabe advertir del tratamiento impugnatorio otorgado a los conflictos en defensa de la autonomía local donde, aventura el autor, su objeto predilecto o casi exclusivo será la ley autonómica mientras que otros sujetos legitimados para interponer recursos de inconstitucionalidad combatirán la presunta inconstitucionalidad de la ley estatal por vulneración de la autonomía local.

Finalmente, el presente recorrido sobre los rasgos señalado por Jiménez Asensio como definitorios del debilitamiento formal de la ley autonómica frente a la ley estatal debe concluir negando, como en algún momento se ha visto apuntado, que la ley autonómica no goza del mismo carácter primario que la ley estatal o de su misma fuerza como ley. Y ello es así porque, por un lado, la superación histórica del concepto de primacía y su progresiva sustitución por el de primariedad adquiere especial significación en los Estados políticamente descentralizados en los que la pluralidad de órganos de producción legislativa ampara la coexistencia de normas de tal rango, tanto estatales como autonómicas, sin que ninguna de ellas se subordine a las otras y, por el contrario, todas

ellas sufren limitaciones inherentes a los propios límites materiales del sistema. Por otro lado, la fuerza de la ley estatal y la ley autonómica serán similares en el respeto al marco competencial constitucional y estatutariamente asignado.

V

¿Cuáles son los elementos que llevan a Jiménez Asensio a calificar a la ley autonómica como una *fuerza del Derecho de contenido material frágil*?

Frente a las aproximaciones exclusivamente formales al concepto formal de ley autonómica, nadie cuestionará la imposibilidad de aprehender el alcance de la ley autonómica sin ubicarla en el alcance material que deriva de las diversas técnicas constitucionales articuladoras del sistema de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. *Fragilidad material* de la ley autonómica que, por lo demás, es nota que se extiende a lo largo de un sistema constitucional donde el principio de *reserva* normativa permite articular multitud de relaciones ordinamentales (ley orgánica/ley ordinaria, ley parlamentaria/normas con rango de ley, ley estatal/ley autonómica).

De nuevo, el autor persigue combatir otra de las simplificaciones conceptuales a que se nos tiene acostumbrados desde los orígenes del vigente orden constitucional. A saber, la supuesta omnipotencia de la ley autonómica en los espacios a ella exclusivamente reservados por las normas constitucionales y estatutarias o, en su caso, la pacífica convivencia de la ley autonómica con la ley estatal en los espacios materiales compartidos. Frente a tan rudimentaria aproximación a los perfiles materiales de ley autonómica, el autor va a poner en evidencia la mayor complejidad y versatilidad de las antedichas aseveraciones y la existencia de numerosos mecanismos que se añaden a los anteriores para debilitar la posición material de la ley autonómica.

En primer lugar, el autor analiza determinados límites genéricos a los que se sujeta el legislador autonómico en virtud de las previsiones constitucionales y estatutarias. En definitiva, se profundiza en la evidente capacidad limitativa del territorio como límite natural del poder legislativo autonómico que, al tiempo, contribuye decisivamente a delimitar el reparto competencial Estado/Comunidades Autónomas. También, en el sometimiento de la capacidad condicionadora de la acción legislativa autonómica por variados principios constitucionales como los de solidaridad, igualdad o unidad de mercado o en la *definición del interés general*. Y, por último, tampoco resulta desdeñable el esfuerzo realizado para esclarecer el alcance limitador de la reserva de ley

orgánica sobre el poder legislativo autonómico (a pesar de la dificultad para llegar a conclusiones claras tanto en el ámbito doctrinal como jurisprudencial).

Pero la tesis que inspira a Jiménez Asensio en este libro adquiere plena entidad cuando se trata de analizar los específicos límites materiales a los que el sistema constitucional de distribución de competencias somete a la ley autonómica evidenciando su *fragilidad*. Y ello, por cuanto, por un lado, las técnicas constitucionales que comentaremos a continuación lo permiten y, por otro, porque la realidad política demuestra que los instrumentos normativos ley estatal/ley autonómica son utilizados permanente para tensionar los espacios de decisiones estatales o autonómicas persiguiendo ambos un ensanchamiento constante amparado, precisamente, en dicha versatilidad técnica.

Como bien enfatiza el autor, estamos ante la consideración del legislador autonómico exclusivo como un mito que merece revisión en la medida en que, entre otras, constitucionalmente se reserva a los órganos generales del Estado la capacidad de legislar sobre sectores básicos del ordenamiento lo que constituye un límite insuperable para el legislador autonómico. Siendo cierto que la atribución al Estado de dichas competencias sobre sectores básicos del ordenamiento genera el riesgo potencial de su expansión, no lo es menos, sin embargo, que una lectura restrictiva de dichos títulos impediría el mencionado efecto y ampararía una cierta presencia del legislador autonómico en dichos ámbitos.

No obstante, posiblemente, el mayor embiste sufrido por el *mitificado* legislador autonómico exclusivo procede de la atribución al Estado de títulos competenciales de naturaleza transversal u horizontal o, mejor dicho, del uso que éste haga de ellos o de la interpretación que de los mismos realice a jurisdicción constitucional. Hacemos referencia, obviamente, a la competencia atribuida al Estado para regular las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales y a la facultad estatal de dirección de la política económica y de ordenación general de la economía. Como el autor demuestra, tras su exhaustivo análisis, estos títulos genéricos atribuidos al legislador estatal han permitido a éste, amparado por la jurisprudencia constitucional, producir un progresivo *desdibujamiento* del originario sistema de reparto competencial de tal forma que dichos títulos se han convertido en piedras basales del sistema de distribución y su recurso constante por parte del legislador estatal y de la jurisdicción constitucional ha debilitado notablemente el propio concepto de competencia autonómica exclusiva traduciéndola, en la práctica, se ha dicho, en mera competencia concurrente. Lo que, insiste el autor, resulta constitucionalmente inadmisibles puesto que su-

pone desconocer las bases mismas del sistema constitucional de distribución de competencias y aboca hacia una ley autonómica de *contornos evanescentes* y *moldeables* a gusto del legislador estatal. En definitiva, bien se condiciona la acción del legislador autonómico bien se le desapodera de un ámbito de regulación material que supuestamente tenía atribuido constitucionalmente en exclusiva. Podrá decirse más alto pero no más claro. Y, sin duda, de consolidarse esta imagen del modelo constitucional de distribución competencial la ley autonómica sufriría tal debilitamiento material que podrá hablarse de subsidiariedad y subordinación a la voluntad legislativa del Estado.

Como no podía ser de otra forma, si la capacidad de innovación legislativa autonómica sobre materias cuya competencia le es constitucional y estatutariamente atribuida en exclusiva ha sufrido las restricciones materiales anteriormente apuntadas, no menor será el riesgo de regresión material cuando se trata de analizar la concurrencia del legislador estatal y del legislador autonómico sobre un mismo ámbito material y, particularmente, cuando se trata de precisar los contornos de la capacidad del legislador estatal para fijar la legislación básica sobre determinada materia y del legislador autonómico para desarrollarla. De nuevo, las tensiones políticas presentes en el sistema autonómico derivan en un forcejeo constante entre la ley estatal y la ley autonómica en el que la mayor o menor ocupación de espacios materiales por una u otra dependerá del alcance que a la ley básica otorgue la jurisdicción constitucional (que en este punto ha resulta decisiva para perfilar, de manera más o menos satisfactoria, los límites concretos de la competencia estatal y de la autonómica). La labor del Tribunal Constitucional, como ha denunciado reiteradamente la doctrina y el autor nos recuerda, ha sufrido excesos intervencionistas que, sumados a la incontinencia del legislador estatal en la definición de las bases, ha conducido hacia una línea jurisprudencial marcada por el casuismo y la confusión; lo que, sin duda, perjudica directamente la capacidad legislativa autonómica. Las alternativas a este modelo, señaladas por el autor, deben proyectarse en una reformulación del concepto de bases, restringiendo lo básico a nociones principales y permitiendo una mayor intervención concurrente del legislador autonómico (frente a los intentos de negación de la capacidad legislativa autonómica), y en la búsqueda de una nueva *arquitectura institucional* que integre a las Comunidades Autónomas en el proceso de elaboración de leyes que les afecten (obviamente, la legislación básica) a través de un Senado en el que se garantice la efectiva participación de aquéllas.

VI

Por último, un estudio sobre *la ley autonómica en el sistema constitucional de fuentes del Derecho*, que pretendiera con especial énfasis resaltar la *fragilidad y debilidad* de la norma autonómica frente a la ley estatal, no podía dejar de analizar, en palabras del autor, la posición de la ley autonómica *en el cruce* de ordenamientos jurídicos, esto es, cómo afectan, y en que sentido, a dicha tesis tres elementos de primer orden en el ámbito normativo: la ubicación de la ley autonómica en relación con el Derecho Comunitario y la relación entre ley estatal y ley autonómica definida por las cláusulas constitucionales de prevalencia y supletoriedad.

Las relaciones Derecho Comunitario/Derecho Autonómico vienen condicionadas por dos elementos claves. En primer lugar, la integración de España en las Comunidades Europeas generó una transferencia de competencias en favor del orden comunitario que ha producido sustanciales alteraciones en el sistema interno de ejercicio de las competencias por parte de Estado y Comunidades Autónomas. En segundo lugar, la configuración técnico-jurídica del Derecho Comunitario como Derecho primario se proyecta tanto sobre el Derecho estatal como el autonómico subordinando a ambos. La devaluación de la función de los Parlamentos autonómicos en la transposición del Derecho Comunitario y el debilitamiento de la ley autonómica como instrumento para su aplicación no deben impedir, como mantiene Jiménez Asensio, que el legislador autonómico ejerza (también en el marco de la transposición del Derecho comunitario y de conformidad con el principio de autonomía institucional) las competencias que le han sido reservadas constitucional y estatutariamente (aún cuando, de nuevo, se harán patentes las dificultades interpretativas presentes en el sistema autonómico de distribución de competencias). Ahora bien, admitido, lógicamente, el espacio autonómico de aplicación del Derecho Autonómico se plantean inmediatamente determinados supuestos conflictuales entre los que destaca la hipótesis de que la ley autonómica vulnere el Derecho Comunitario. Si bien los antecedentes jurisprudenciales aportan escasa claridad (al diferenciarse entre el patrón constitucional y el comunitario), parece evidente, y así lo defiende Jiménez Asensio, que tarde o temprano, a fin de clarificar un sistema institucional lógico y sin ficciones, el juez constitucional evaluará la inconstitucionalidad de la norma autonómica atendiendo al Derecho Comunitario, esto es, tomando a éste como parámetro de constitucionalidad e insertándose en el sistema jurisdiccional diseñado en el derecho comunitario Originario.

Pero si dejamos atrás los interrogantes que plantean las relaciones Derecho Comunitario/Derecho autonómico, debe cerrarse el círculo del análisis de la

ley autonómica en el sistema español de fuentes del Derecho aludiendo a los efectos de las reglas articuladoras entre la ley estatal y la ley autonómica destinadas a resolver los conflictos entre ambas normas. Así, en primer lugar, la cláusula de prevalencia ha sido objeto de significativas interpretaciones que, fundadas en razones diversas, bien expuestas por Jiménez Asensio, han pretendido otorgar a la ley estatal una posición de superioridad frente a la ley autonómica devaluando la vigencia del principio de competencia como eje vertebrador del sistema constitucional de distribución de competencias. Frente a dicha posición, el autor resaltará la relatividad práctica del debate en torno a la cuestión en tanto en cuanto resulta extraordinariamente difícil encontrar ejemplos aplicativos de dicha cláusula pero, en un ejercicio encomiable de prospección científica, concluye que sólo tendrá virtualidad cuando la ley autonómica encuentre su fuente de legitimación en una ley marco estatal (es decir, una norma sobre producción de normas que fija los contenidos de la ley autonómica) o cuando se transfieran a las Comunidades Autónomas facultades legislativas en materia de titularidad estatal dentro de las competencias reservadas en exclusiva al Estado o, finalmente, en las leyes competenciales y las leyes tributarias autonómicas que desarrollen legislación tributaria del Estado. Y, por último, ¿cómo afecta la cláusula de supletoriedad a las relaciones ley estatal/ley autonómica? Los intensos debates que en torno a la cuestión se han suscitado en la doctrina iuspublicista respecto de los más recientes pronunciamientos jurisprudenciales evidencian la existencia de una pujante posición doctrinal que aboga por otorgar al Estado una capacidad legislativa ilimitada, esto es, una competencia legislativa universal (que, supuestamente, no vulneraría el sistema constitucional de distribución de competencias) a fin de evitar, entre otros, la situación de ausencia de desarrollo legislativo autonómico. Sin duda, estas posiciones adolecen de un dramatismo que el autor denuncia y que con sus reflexiones ayuda a superar.

VII

En fin, la obra de Jiménez Asensio persigue demostrar que la ley autonómica dispone de una *dignidad parangonable* a la de la ley estatal. Compartir la mayor parte de las tesis expuestas por el autor no impide, sin embargo, que sin rubor alguno, manifestemos que nos encontramos ante un estudio que, a fuerza de provocador, resulta altamente sugestivo, que a fuerza de crítico anima al debate pero que, ante la abrumadora solidez de sus argumentaciones, aconseja prudencia y reflexión en su análisis. Estamos ante la típica obra que será de consulta y referencia obligada en cualquier estudio que se precie en torno tan-

to a nuestro sistema de fuentes como a la fórmula de distribución territorial del poder en el Estado autonómico. Las anteriores páginas únicamente han pretendido esbozar las ideas maestras expuestas en un libro cuyas posibilidades exegéticas, como el tiempo se encargará de demostrar, resultan de una amplitud que pone de relieve el admirable esfuerzo científico realizado en su obra por el profesor Jiménez Asensio.