

ESTATUTOS DE AUTONOMIA, LEYES BASICAS Y LEYES DE ARMONIZACION *

POR

JAVIER SALAS

Catedrático de Derecho Administrativo

SUMARIO: I. Introducción.—II. La Constitución y los Estatutos de autonomía: su papel en la distribución de competencias normativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas.—III. Bases, normas básicas, legislación básica.—IV. Las leyes de armonización.

I. INTRODUCCIÓN

Del título con que esta intervención se anuncia en el programa de estas Jornadas se desprende, creo con claridad, que no se trata de hacer una exposición, como si fuesen compartimentos estancos, de la problemática relativa a los Estatutos de Autonomía, a las leyes básicas —y luego veremos a qué tipo de leyes en concreto voy a referirme— y a las leyes de armonización, sino de poner en relación una temática que parte de los Estatutos de Autonomía —o mejor de la propia Constitución, en la que éstos, como es lógico, deben apoyarse— y que nos lleva hasta esas dos clases de leyes: en definitiva, se trata de analizar una parte de la problemática concerniente al reparto del poder normativo y, en concreto, del de naturaleza *legislativa* entre el Estado y las Comunidades Autónomas, desde la perspectiva de dos tipos de leyes del Estado, que presuponen otros tantos tipos de competencias —de distinto alcance— en las Comunidades Autónomas.

(*) Texto de la conferencia pronunciada el día 17 de mayo de 1983 en el Salón de Actos del Banco de España en el marco de las Jornadas organizadas por la Dirección General de lo Contencioso del Estado sobre «Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)» y a cuyo titular agradecemos muy vivamente la autorización para publicarla en las páginas de esta Revista. A la versión expuesta oralmente se le han añadido, para esta ocasión, las correspondientes notas.

No voy a ofrecer, sin embargo, una visión general o de conjunto sobre el estado actual de la cuestión en la doctrina científica y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Me propongo, por el contrario, hacer un análisis, fundamentalmente, sobre una serie de puntos que, no sé si con razón, me parecen de cierto interés.

Como todo análisis, está sometido, naturalmente, a crítica y revisión, tanto ajena como propia. He preferido, no obstante, recorrer en esta ocasión ese camino, seguramente más arriesgado por la polémica a que puede dar lugar en algunos extremos, que el más pacífico de exponer, aun con precisiones o matizaciones propias, la situación del tema en términos más globales.

Me limitaré, pues, prácticamente en lo que sigue a hacer algunas reflexiones sobre determinados aspectos o cuestiones, en las que, siempre a mi juicio —repito—, no hay un enfoque plenamente convincente de los mismos desde la perspectiva, como es obvio, estrictamente jurídica. Ni que decir tiene que someto gustosamente, y muy en especial, estas reflexiones a la consideración de quienes, mañana por la mañana, han de intervenir en el coloquio previsto dentro de estas mismas Jornadas.

II. LA CONSTITUCIÓN Y LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA: SU PAPEL EN LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS NORMATIVAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

De las múltiples cuestiones relativas a los Estatutos de Autonomía —procedimientos de elaboración y modificación, naturaleza y posición en el ordenamiento general del Estado y en el propio de cada Comunidad Autónoma, contenido y control y garantía de los mismos (1)—, me interesa aquí únicamente, a los efectos de esta exposición, la que hace referencia a parte de lo dispuesto en el artículo 147.2, *d*), de la Constitución, es decir, a la concerniente al contenido de los Estatutos en cuanto asumen competencias para las respectivas Comunidades

(1) *Vid.*, especialmente, E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho Administrativo*, I, 3.^a ed., Madrid, 1980, pp. 280 y ss.; L. VANDELLI: *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, trad. cast., Madrid, 1982, páginas 215 y ss.; F. MODERNE y P. BON: *Les autonomies regionales dans la Constitution espagnole*, París, 1981, pp. 71 y ss.; J. TORNÓS: *Los Estatutos de las Comunidades Autónomas en el Ordenamiento jurídico español*, número 91 de esta REVISTA, 1980, pp. 125 y ss.; S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, I, Madrid, 1982, pp. 245 y ss.

Autónomas y, dentro de dicha asunción, a las competencias de naturaleza normativa, en especial las de rango legislativo.

Son estas competencias, en efecto, las que van a entrar en juego en la mayor parte de los casos—no, desde luego, en todos: deben excluirse, en este sentido, entre otras pocas (2), las competencias concernientes a las denominadas normalmente en los Estatutos «instituciones de autogobierno», expresión esta que, en mi opinión, debe interpretarse restrictivamente, esto es, entendiendo por tales instituciones exclusivamente la Asamblea legislativa, el Consejo de Gobierno y el presidente de la respectiva Comunidad Autónoma (3), que, aunque referidas exclusivamente a las Comunidades Autónomas de primer grado en el artículo 152.1 de la Constitución, de hecho se han generalizado también a todas las demás Comunidades Autónomas, tal como puede verse en las correspondientes normas estatutarias—, competencias aquéllas, digo, con la reserva que acabo de apuntar, que van a entrar en juego, a ponerse en relación, en la mayor parte de las materias o asuntos, con las competencias del Estado a través de los instrumentos normativos a que alude específicamente el título de esta conferencia: las leyes básicas y las leyes de armonización.

Entrada en juego, puesta en relación —en los términos que luego veremos— con carácter normal u ordinario en el primer supuesto —y ahí tendremos el conocido par legislación estatal básica-legislación comunitaria de desarrollo—, con carácter excepcional o extraordinario (si a este último calificativo no se le da un sentido, diría yo, en exceso «dramático»), en el segundo, en el que estaremos en presencia del par de leyes de armonización-disposiciones normativas autonómicas que operen en ámbitos materiales en los que no quepa la

(2) Así, dice S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho Público*, p. 292, «hay materias que están reservadas exclusivamente al Estatuto y cuyo simple tratamiento en una ley estatal ulterior la hace inválida (por ejemplo, la composición de la Asamblea legislativa o la reforma del Estatuto)». Vid. también mi artículo *Los poderes normativos de la Generalitat de Catalunya*, núm. 205 (1980) de la «REVL», pp. 32 y s.

(3) L. COSCULLUELA: *La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas*, número 89 (1979) de esta REVISTA, p. 13, distingue entre las «instituciones autónomas propias» a las que se refiere el artículo 147.2.c), de la Constitución y las «instituciones de autogobierno», a las que alude el artículo 148.1.1.ª de la misma Carta fundamental, y entiende que las segundas «no son las que corresponde regular al Estatuto». «Se trata, por el contrario —añade—, de sus instituciones administrativas (de las Comunidades Autónomas), no de las políticas.»

legislación básica del Estado (en otro caso, no tendría sentido, como es evidente, la utilización de dichas leyes armonizadoras).

La Constitución y los Estatutos de Autonomía realizan, como es sabido, la distribución de competencias entre el Estado y las respectivas Comunidades Autónomas. Completado el mapa autonómico de España —y sólo faltan, en este momento, Ceuta y Melilla—, es ya posible saber, en cada territorio constituido como Comunidad Autónoma, qué corresponde al Estado y qué a la Comunidad de que se trate. Al menos con la combinatoria de la Constitución (fundamentalmente los arts. 147, 148 y 149) (4) y del Estatuto que se tome como referencia. Y digo al menos porque también cabe la asunción «extraestatutaria» de competencias por parte de las Comunidades Autónomas, con la correlativa pérdida de aquéllas por parte del Estado, a través de los instrumentos previstos en el artículo 150.1 y 2 de la Carta fundamental. Instrumentos inéditos hasta la fecha con la única excepción que representan las Leyes Orgánicas 11 y 12 de 1982, de transferencias complementarias a Canarias y Comunidad Valenciana, respectivamente (conocidas también vulgarmente por sus siglas: LOTRACA y LOTRAVA, tan horribles como enigmático y equívoco es su contenido, que, por cierto, está por ahora, que yo sepa, huérfano de análisis en la doctrina (5)).

A pesar de que, en principio, podrían comprenderse dentro del enunciado de esta conferencia las leyes a que se refiere el número 1 del artículo 150 del texto constitucional, también llamadas en la doctrina leyes básicas o leyes marco, indistintamente, vamos a excluirlas de nuestra consideración no sólo porque hay una comunicación a estas Jornadas sobre ese tema (6), sino, fundamentalmente,

(4) También han de tenerse en cuenta, obviamente, a tales efectos los importantes artículos 137 a 139 de la Carta fundamental.

(5) *Vid.*, no obstante, las referencias que a tales leyes hace E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico*, núm. 5 (1982) de la «REDC», pp. 66 y 93, en notas.

(6) Concretamente, la de A. PÉREZ DE ARMIÑÁN, titulada *Naturaleza y contenido de las leyes previstas en el artículo 150, apartados 1 y 3, de la Constitución*. Véase sobre el tema, aparte de las obras de E. GARCÍA DE ENTERRÍA y F. R. FERNÁNDEZ y de S. MUÑOZ MACHADO, citadas *supra* en la nota 1, F. GARRIDO FALLA: *El desarrollo legislativo de las normas básicas y leyes marco por las Comunidades Autónomas*, número 94 (1981) de esta REVISTA, pp. 26 y ss.; V. MENDOZA OLIVÁN: *Tipología de las leyes en la Constitución*, en la obra colectiva que recoge las actas de las Jornadas organizadas por la Dirección General de lo Contencioso del Estado sobre *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, I, Madrid, 1979, pp. 105 y s.; J. TOMÁS VILLARROYA: *Las fuentes del Derecho en las Comunidades Autónomas*, en la obra colectiva citada, I, pp. 170 y ss.; R. ENTRENA CUESTA: *La potestad legislativa de las Comunidades Autónomas*, *ibidem*, pp. 679 y ss.

porque el régimen jurídico de las mismas no coincide con el de las leyes básicas a que alude directamente el artículo 149 de la Constitución y, por remisión a este precepto, los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas. Diferencia de régimen perfectamente conocida en la doctrina (7) y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (8), sobre la que no vamos a insistir aquí, como tampoco sobre la que existe entre esas leyes —sean las del 149.1 o las del 150.1 de la Carta fundamental— y las leyes de bases previstas en los artículos 82 a 85 de la Constitución (9).

Volviendo a tomar el hilo de nuestra exposición, diremos que la Constitución se remite con carácter general a los Estatutos para que éstos determinen las competencias autonómicas (art. 147.2, *d*) y que la norma atributiva de competencias a cada Comunidad es, en principio, la norma estatutaria (10).

Tenemos así ya sentados los presupuestos mínimos para abordar el tema —o mejor, como decía al principio de esta exposición, algunas de las cuestiones dentro del mismo— de las leyes básicas, tema que, desde la perspectiva que aquí nos interesa, la de la articulación de competencias normativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ha de ponerse necesariamente en conexión con el de las leyes comunitarias de desarrollo.

III. BASES, NORMAS BÁSICAS, LEGISLACIÓN BÁSICA

Antes de examinar algunos de los puntos más relevantes o polémicos de las leyes básicas, creemos necesario hacer, de todos modos, unas precisiones previas con el fin de enmarcar debidamente nuestra posición al respecto.

(7) *Vid.*, por todos, S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho Público*, p. 421.

(8) *Vid.*, por ejemplo, la Sentencia número 1/1982, sobre *Cajas de Ahorro*. Contra A. BLASCO: *Normas básicas estatales y leyes de desarrollo de las Comunidades Autónomas: jurisprudencia constitucional*, número 33 (1982) de la «REDA», páginas 302 y ss.

(9) *Vid.*, aparte de la Sentencia del Tribunal Constitucional, citada en la nota anterior, E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La significación*, p. 68, y S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho Público*, p. 421.

(10) *Vid.*, en este sentido, especialmente, las Sentencias del Tribunal Constitucional número 18/1982: *Organización y registro de convenios colectivos de trabajo*; 69/1982: *Ley catalana de protección de la zona volcánica de la Garrotxa*; y 10/1982: *Ley catalana del Consejo Asesor de RTVE en Cataluña*, así como E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La significación*, cit., y *La primacía normativa del Título VIII de la Constitución. Introducción al estudio del artículo 149 de la Constitución*, número 33 (1982) de la «REDA», pp. 277 y ss., y S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho Público*, pp. 315 y ss.

La mayoría de la doctrina entiende que las expresiones «legislación básica», «normas básicas» y «bases» contenidas en el artículo 149.1 de la Constitución para referirse, en algunos de sus apartados, a las competencias del Estado tienen un significado equivalente (11), de modo que el constituyente las habría utilizado como sinónimos. Incluso un autor, como el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, que había interpretado en un principio la locución «legislación» o «legislación básica» en sentido estricto como potestad de dictar normas con valor formal de ley (12), ha revisado recientemente su postura, señalando que lo correcto es entender que aquélla incluye también la potestad reglamentaria externa, bien incondicionada, bien limitada a los aspectos básicos, según los casos (13).

Algún autor, sin embargo —y me refiero, concretamente, al profesor S. MUÑOZ MACHADO (14)—, considera que existe alguna diferencia entre dos de las expresiones mencionadas, exactamente entre «bases» y «legislación básica». Según dicho autor, «el concepto de bases es más amplio que el de legislación básica, en cuanto este último tiende a restringir el contenido de la competencia a las funciones normativas (leyes y reglamentos de desarrollo, que es lo que cabe entender comprendido ... en la noción de "legislación")», mientras que el primero admite con mayor facilidad la adopción por el titular de la competencia de medidas puramente ejecutivas, de carácter no normativo».

Pues bien, aun coincidiendo en parte con la tesis mantenida por el profesor últimamente citado, mi postura va más allá.

En efecto, en mi opinión, las expresiones «legislación básica», «normas básicas» y «bases» que se contienen en diversos apartados del artículo 149.1 del texto fundamental no tienen un significado equivalente (15). Y ello porque, a mi modo de ver, la primera otorga al Estado una potestad más restringida que la segunda y, a su vez, ésta más que la tercera, en la medida en que la legislación básica

(11) *Vid.*, como muestra, por todos, F. GARRIDO FALLA: *El desarrollo legislativo*, páginas 20 y ss.

(12) En el *Curso...*, I, p. 222, del que es autor junto con T. R. FERNÁNDEZ.

(13) Véase *La significación*, pp. 87 y ss., y, últimamente, *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Madrid, 1983, pp. 54 y ss.

(14) *Derecho Público*, pp. 417 y s.

(15) Esta opinión la mantuve ya en el mes de diciembre de 1982, en la ponencia *El desarrollo estatutario en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, presentada a la *Mesa Redonda sobre Las Comunidades Autónomas constituidas a través de la Disposición Transitoria Segunda y el artículo 151 de la Constitución* y que será publicada próximamente, aparte de en las *Actas* de dicho Congreso, en el número 5 de la «RVAP».

remite a la potestad legislativa en sentido estricto, las normas básicas a ésta y a la potestad reglamentaria y las bases tanto a ambos tipos de potestades como a la de dictar medidas de ejecución, generales o incluso singulares —siempre que se limiten, claro es, en uno y otro caso, a los *aspectos básicos*, es decir, a los principales o esenciales, de una materia—, actualizadas a través de actos administrativos de esa misma y correlativa naturaleza (16). Si se repasa con atención el elenco de materias a las que corresponden tales o cuales potestades del Estado en el artículo 149.1 de la Constitución —y, correlativamente, las de desarrollo de las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos, que podrán ser en contrapartida, lógicamente, más amplias en el primer supuesto, más limitadas en el segundo y menor aún que en esos dos en el tercero—, se comprenderá perfectamente tanto lo que acabo de decir como el sentido que tiene para el constituyente la aludida terminología tripartita, dispuesta en función de la mayor o menor flexibilidad que pretende otorgarse al Estado en la ordenación racional de cada materia según las exigencias propias de la misma (17).

Todo ello, naturalmente, por lo que respecta, nótese bien, al artículo 149.1 de la Constitución. Porque si resulta que en ese precepto y número el Estado sólo se reserva la «legislación básica» y luego las Comunidades Autónomas o algunas de ellas —lo cual no es impensable dado el diferente «techo» competencial existente entre

(16) Desde otra perspectiva coinciden también con este último extremo S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho Público*, p. 340, y E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La ejecución autonómica*, pp. 76 y ss., y *passim*.

(17) En este sentido puede ser básico que el Estado se reserve, por ejemplo, cuando tenga la competencia de dictar las «bases» de una determinada materia —y, por supuesto, cuando tenga la de «coordinación—, la potestad de otorgar *autorizaciones* (que son, obviamente, actos administrativos singulares) en relación con actividades cuya habilitación hay que valorar con criterios unitarios, de interés general de la nación y no desde el particular de las respectivas Comunidades Autónomas, lo que ocurrirá, normalmente, en relación con sectores como el de la actividad económica en sus distintas manifestaciones, cuando tal actividad tenga efectos extracomunitarios. El principio de unidad del mercado, la evitación de su ruptura, aconseja centralizar *las decisiones básicas incluso a niveles de ejecución*. Vid. lo que dice a este respecto, coincidiendo con esta conclusión, aunque desde otra perspectiva o planteamiento —dentro de un marco más general—, E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La ejecución autonómica*, especialmente páginas 76 y ss. Vid. también los trabajos de J. Tornos: *La intervención de las Comunidades Autónomas en la economía*, y *El proceso de distribución de las competencias económicas y la necesaria unidad de la política económica*, en los números 21 (1979) y 29 (1981) de la «REDA», pp. 221 y ss., y 319 y ss., respectivamente. En relación con el tema concreto de los precios, vid. también, del autor últimamente citado, su monografía *Régimen jurídico de la intervención de los poderes públicos en relación con los precios y las tarifas*, Bolonia, 1982, especialmente pp. 180 y ss.

las de primero y segundo grado—, no han asumido en sus respectivos Estatutos la competencia de «desarrollo legislativo» o la reglamentaria sobre la materia en la que el Estado ostenta la potestad aludida, pues entonces éste podrá dictar, según los casos, y con la eficacia territorial correspondiente, la legislación sobre aspectos incluso no básicos o la reglamentación de desarrollo o ejecución de la ley de que se trate. Pero esto ya no en virtud del número 1 del artículo 149 de la Constitución, sino del número 3 del mismo precepto y, en concreto, de la cláusula final de cierre competencial.

Lo dicho a propósito del significado de la expresión «legislación básica» me parece enteramente trasladable al del término «legislación», también utilizado, en relación con distintas materias, en el artículo 149.1 de la Constitución.

De nuevo aquí la práctica totalidad de la doctrina (18) interpreta dicho término en el sentido de incluir en el mismo no sólo la potestad de dictar normas con valor de ley por parte del Estado, sino también la de emanar reglamentos ejecutivos, ya que —se dice— el concepto al que tal término remite ha de ser entendido en sentido material, sea cual sea el rango formal de las normas. En otras palabras, y según la tesis expuesta, el término legislación comprendería la potestad de dictar leyes formales y reglamentos ejecutivos, no comprendiéndose, en cambio, necesariamente en aquél los reglamentos organizativos, cuya emanación podría corresponder a las Comunidades Autónomas, si así lo dispusieran sus Estatutos.

Pues bien, sin negar la solidez de la tesis expuesta, me parece más convincente la interpretación restrictiva del significado del término legislación, haciéndolo coincidir exclusivamente con la potestad de dictar normas con valor y fuerza de ley. Bien entendido —repieto— que ello no significaría, sin más y automáticamente, que la potestad de dictar reglamentos en las materias en las que el Estado tuviera atribuida la competencia legislativa según el artículo 149.1 de la Constitución correspondiese a las Comunidades Autónomas,

(18) *Vid.*, por todos, S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho Público*, pp. 340 y 373 y siguientes, y E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La ejecución autonómica*, pp. 54 y ss. Por el contrario, A. BLASCO: *Sobre el concepto de competencias exclusivas*, número 29 (1981) de la «REDA», pp. 314 y s., entiende, como yo, el término «legislación» del artículo 149.1 de la Constitución, en el sentido estricto a que me refiero en el texto, aunque dicho autor hace la siguiente salvedad: cuando «el tenor literal del apartado correspondiente contraponga legislación y gestión, como en el caso de la legislación laboral (art. 149.1.7.^a)»,..., «hay que concluir que a la Comunidad sólo le puede corresponder la competencia exclusiva de gestión o ejecución, mientras que al Estado le corresponde la competencia exclusiva de legislación y la competencia exclusiva de reglamentación» (el subrayado es mío).

ya que para que así fuese éstas tendrían que haber asumido *expresamente* tal tipo de competencia en sus respectivos Estatutos. En ausencia de una previsión estatutaria *específica* en tal sentido, la potestad reglamentaria correspondería al Estado, pero no —insisto— con base en el artículo 149.1, es decir, en el significado amplio o extensivo del término «legislación», sino con base en el artículo 149.3, en el punto en el que sanciona la cláusula residual de competencia a favor del Estado (19).

Y digo previsión *específica* —es decir, en relación con materias o asuntos enumerados concretamente en el Estatuto respectivo— porque una cláusula general como, por ejemplo, la del artículo 37.3 del Estatuto gallego (20), según el cual «las competencias de ejecución en la Comunidad Autónoma llevan implícitas», además de «la administración y la inspección», «la correspondiente *potestad reglamentaria*», no me parece que invalida la conclusión a la que he llegado y que se evitaría —como quizá piensen mis oponentes— con la tesis mayoritaria, ya que tan *genérica* atribución de «potestad reglamentaria» entre las «competencias de ejecución» no puede sino equivaler a la facultad de dictar meros reglamentos internos o de organización (21).

Volviendo a los términos legislación básica, normas básicas, bases, hemos de señalar que si bien en el primer caso es obvio que la

(19) Bien entendido que no creo que pueda reprochárseme que hago una interpretación *literal* de los términos utilizados por el Constituyente en el artículo 149.1 de la Carta fundamental. Así es, desde luego, y no me parece que haya mal alguno en ello *en este caso*. Como es sabido, es la interpretación literal la que primero se menciona en el artículo 3.1 del Código civil. Como es obvio, sólo si tal interpretación no es razonable o conduce a resultados no satisfactorios o contradictorios con el conjunto normativo en el que se inserta —el «contexto» al que se refiere el citado precepto del Título Preliminar de nuestro primer Código— puede relativizarse o, incluso, desecharse. Pero es que, además, en el supuesto al que estamos refiriéndonos, la interpretación que hago es *sistemática* —en relación con el conjunto del artículo 149.1 de la Constitución— y atiende «fundamentalmente —como explicita el tantas veces mencionado precepto del Código civil— al espíritu y finalidad» de la norma: la atribución de competencias al Estado y, de rechazo, el espacio que el constituyente deja al legislador estatutario de las Comunidades Autónomas de primer grado para que asuman las competencias no reservadas expresamente a aquél (art. 149.3, cláusula de competencia residual, en su primer apartado).

(20) Disposición ésta, por cierto, que contrasta notoriamente con las más acertadas contenidas en otros Estatutos de Autonomía. *Vid.*, a este respecto, los artículos 20.4 del Estatuto del País Vasco, 32.3 del Estatuto de Cantabria, 46.2 del Estatuto para las islas Baleares, 25.2 y 35.3 del Estatuto de Madrid y 42.1 y 2 de la Ley de Reintegración y Mejoramiento del Régimen Foral de Navarra. Menos precisa es, en cambio, la fórmula contenida, a propósito de la ejecución, en el artículo 25.2 del Estatuto de Cataluña.

(21) A la misma conclusión llega E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La ejecución autonómica*, p. 58, en nota.

regulación básica de la materia correspondiente ha de hacerse por *Ley*, sin perjuicio, en su caso, del desarrollo reglamentario e incluso de la ejecución de la misma por el Estado, en virtud de la cláusula residual del artículo 149.3 de la Constitución, en los otros dos supuestos —«normas básicas» y «bases»— que la regulación normativa haya de hacerse por ley o por reglamento no depende, como bien se ha notado por el profesor S. MUÑOZ MACHADO (22), del esquema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sino de los principios constitucionales que disciplinan las relaciones entre ley y reglamento en el seno del Estado-persona.

Es decir, que la regulación primaria de una materia en la que corresponde al Estado establecer las normas básicas o las bases haya de establecerse por ley aprobada por las Cortes Generales *no es un problema que atañe a la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas*, sino al principio de primacía del Parlamento del Estado sobre el Gobierno (de la nación) o, lo que es lo mismo, al principio de legalidad —o, si se prefiere, al de materias reservadas a la ley— claramente consagrado en nuestra Constitución, entre otros, en los artículos 9.3, 97 y 103.1, y con base en los cuales hay que concluir que antes de que el Gobierno o la Administración regulen una determinada materia o actúen en ella han de estar habilitados por una ley que habrá debido establecer la regulación primaria, siquiera sea mínima, sin perjuicio de que, según los casos, remita más o menos ampliamente al reglamento la regulación complementaria o la integración normativa de aquélla.

Habida cuenta, además, de que no es incompatible que en una materia en que el Estado ostente potestades normativas de ordenación básica, tanto legal como reglamentaria, e incluso de ejecución, las Comunidades Autónomas puedan dictar *leyes de desarrollo* de tal ordenación—y esto es así, singularmente, en materias conectadas al ámbito de lo económico, en las que el Estado tiene la amplia competencia de dictar las «bases» y en los Estatutos las Comunidades Autónomas pueden haber asumido, como ha ocurrido, la competencia de desarrollo legislativo (23)—, porque no existe, como es sabido, una relación de jerarquía entre los productos normativos

(22) *Derecho Público*, p. 423.

(23) *Vid.*, por ejemplo, los artículos 11.2 del Estatuto del País Vasco, 12.1 del Estatuto de Cataluña, 30.1 del Estatuto de Galicia y 18.1 del Estatuto de Andalucía.

de ambos tipos de entes (24) me parecería irrelevante desde la perspectiva, insisto, de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que aquél dictase, por ejemplo, un reglamento estableciendo los principios básicos de una determinada materia sin que dicho reglamento se fundase en una norma legal estatal previa. En tal caso habría, sin duda, una violación por parte del Gobierno de la nación del principio de legalidad (25), pero no del sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas con potestad de desarrollo legislativo en esa materia. Dicho con otras palabras, habría una infracción del reparto de poderes normativos entre las Cortes Generales y el Gobierno de la nación en el seno, pues, del Estado-persona, pero no una infracción del reparto de competencias o, más precisamente, de poderes normativos entre entes o sujetos diversos dentro del Estado-Comunidad (26).

(24) *Vid.*, en este sentido, E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La significación*, p. 71.

(25) O sí, se prefiere, del de materias reservadas a la ley. Para un desarrollo más amplio de este tema me remito al trabajo contenido en este mismo número de la REVISTA, de J. TORNOS: *La relación entre la Ley y el Reglamento: reserva legal y remisión normativa. Algunos aspectos conflictivos a la luz de la jurisprudencia constitucional*. Sobre mi concepción en este punto, *vid.* mi trabajo *Los poderes normativos*, pp. 51 y s.

(26) Aunque establecida fundamentalmente a propósito de la expresión «legislación laboral» a que se refiere el artículo 149.1.7 de la Constitución —ya que ése era el problema concreto que había de resolver en la mayor parte de los casos—, el Tribunal Constitucional ha sentado una doctrina más general sobre el significado del término «legislación» empleado por el constituyente en diferentes apartados del precepto mencionado.

Así, superada una primera vacilación, en la que el Tribunal no se decide por ninguna de las dos interpretaciones que apunta —legislación como toda norma escrita o sólo la de valor formal de ley—, ya que —dice— la cuestión aun «siendo trascendente, no es de indispensable respuesta para dar solución al conflicto» que le ocupa en ese caso concreto (Sentencia número 33/1981, *Metro de Barcelona*), en todas las demás resoluciones en que ha abordado el problema (desde la Sentencia número 18/1982, *Organización y registro de convenios colectivos de trabajo* hasta la Sentencia número 71/1982, *Ley vasca de Estatuto del consumidor*, pasando por las Sentencias números 35/1982, *Ley vasca del Consejo de Relaciones Laborales*, 39/1982, *Decreto del País Vasco que desarrolla su Ley de Presupuestos* y 57/1982, *Decreto vasco sobre convenios colectivos en la Administración local*), ha entendido, ya con toda rotundidad, que cuando la Constitución utiliza el término «legislación» en relación con una materia y la atribuye al Estado, en aquél ha de entenderse incluida la potestad de dictar por parte de éste los correspondientes reglamentos ejecutivos, ya que el concepto al que dicho término remite ha de ser entendido en sentido material, sea cual sea el rango formal de las normas. Dicho también con otras palabras, el término legislación comprende la potestad de dictar leyes formales y reglamentos ejecutivos, no comprendiéndose, en cambio, necesariamente en aquél los reglamentos organizativos, cuya emanación puede corresponder a las Comunidades Autónomas.

Si no fuera así —apostilla el Tribunal—, se frustraría la finalidad del precepto constitucional de mantener la uniformidad en la ordenación jurídica de la co-

Otro punto sobre el que quisiera detenerme es el relativo a la relevancia o irrelevancia desde la perspectiva de la articulación legislación estatal básica-legislación comunitaria de desarrollo de la utilización por los Estatutos de Autonomía de fórmulas del tipo de la siguiente: «En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad Autónoma de que se trate el desarrollo legislativo y la ejecución...» (27).

Como es sabido, el Tribunal Constitucional en alguna sentencia —concretamente en la 5/1982, *Ley catalana de medidas urgentes sobre la función pública*—, tras señalar que resulta aventurado cualquier razonamiento que intente arrancar de la diferencia existente entre una competencia atribuida a una Comunidad Autónoma con carácter exclusivo, sin perjuicio de la legislación básica que corresponde al Estado y una competencia para legislar y ejecutar que debe ejercerse «en el marco de la legislación básica del Estado y, en su

rrespondiente materia, que sólo mediante la colaboración entre Ley y Reglamento (o mediante la hipertrofia de la Ley), puede lograrse.

Sobre el alcance que la expresión «legislación básica» tiene en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, *vid.* las Sentencias números 32/1981, *Ley catalana de Diputaciones*; 1/1982, sobre *Cajas de Ahorro*; 5/1982, *Ley catalana de medidas urgentes sobre la función pública*; 44/1982, *Decreto vasco sobre concesión de emisoras de FM*; 54/1982, *Decreto catalán sobre funciones del personal administrativo*; 64/1982, *Ley catalana de protección de espacios naturales*; 25/1983, *Cuerpos Nacionales de Administración local*, y 32/1983, *Reales Decretos en materia sanitaria en conflicto con el País Vasco*.

Por último, en la Sentencia número 32/1983, *Reales Decretos en materia sanitaria en conflicto con el País Vasco*, en la que se resuelven dos conflictos de competencia promovidos por el Gobierno vasco contra sendos Reales Decretos en materia sanitaria, el Tribunal Constitucional, tras admitir la posibilidad de plantear el conflicto sobre la base de la insuficiencia de rango de los Reglamentos impugnados, ha declarado —aparte de anular por tal motivo algunos de los preceptos recurridos— que no eran formalmente conformes con el orden de competencias constitucionalmente establecido las normas reglamentarias objeto de conflicto, pues entre ellas y el bloque normativo constitucional —dice el Tribunal— falta el eslabón intermedio y necesario, una ley formal del Estado o una norma estatal con rango de ley. En el mismo sentido puede verse la Sentencia número 42/1983, *Reales Decretos en materia sanitaria en conflicto con la Generalidad de Cataluña*.

(27) *Vid.*, a este respecto, la cita que de diferentes preceptos de otros tantos Estatutos hace E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La ejecución autonómica*, p. 46, en nota, quien señala que, «en general, esa reserva la ha incluido el Estado (sic) para poder intervenir la ejecución de las respectivas materias como una ejecución, aunque autónoma, comisionada suya en mayor o menor medida». Contra lo que parece sostener S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho Público*, pp. 291 y s., 349 y 353 y s., no creo que la fórmula recogida en el texto equivalga a otras también utilizadas por los Estatutos (las conocidas «sin perjuicio», «de acuerdo con» o «en el marco de»), que, en mi opinión, remiten *directamente* a la reserva de la competencia que a favor del Estado ha hecho la *propia Constitución* (art. 149.1, concretamente).

caso, en los términos que la misma establezca», añade que tales diferencias de dicción autorizan a entender, entre otras consecuencias, que cuando se utiliza la segunda fórmula *se intenta sujetar más estrechamente* la competencia legislativa comunitaria al marco de la legislación básica del Estado.

Siguiendo esta tesis (28), en mi opinión, en efecto, lo que el Estado se reserva en tales casos es la fijación del marco o de las bases con unos criterios más amplios, que pueden ir más allá de lo que, en principio, puede entenderse como bases —concepto éste ya definido por la doctrina (29) y la jurisprudencia constitucional (30) en unos términos que me parecen bastante claros y firmes, sin que, por lo demás, como una y otra han reconocido, se pueda precisar mucho más el concepto en abstracto y en términos generales, al margen de cada caso concreto—, ya que lo que se pretende con la expresión «en los términos...», etc., no es otra cosa que reservar al Estado la potestad de fijar no ya sólo el campo de lo básico, sino de lo que es o, mejor, sea desarrollo normativo en esos casos, con la posibilidad, pues, de restricción del teórico ámbito competencial de desarrollo normativo, lo cual es perfectamente legítimo desde el punto de vista constitucional, al estar el legislador estatal autorizado a llevar a cabo tal operación por el legislador estatutario. Dicho con otras palabras, el Estatuto establece la competencia de desarrollo legislativo, pero condicionada, en la medida en que autoriza o remite al legislador estatal para llevar a cabo la delimitación precisa de la misma, que no se vincula ya solamente al Estatuto y, por reflejo, a la Constitución —como en los supuestos en los que no existe esta reserva o condicionamiento—, sino a lo que disponga el legislador estatal ordinario.

Por otro lado, y como ha señalado tanto la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional (31) como algún autor (32), en la definición de «lo básico» en todos los demás casos —es decir, en los no condicionados por la fórmula a la que acabamos de aludir—, las Cortes Generales cuentan con un margen de apreciación difícilmen-

(28) Al igual que hace S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho Público*, páginas citadas en la nota anterior.

(29) *Vid.*, por todos, E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ: *Curso... I*, páginas 272 y s., y S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho Público*, pp. 417 y ss.

(30) *Vid.*, aparte de otras sentencias ya citadas, la número 25/1983, *Cuerpos Nacionales de Administración local*.

(31) Especialmente, la derivada de las Sentencias números 32/1981, *Ley catalana de Diputaciones*, y 1/1982, sobre *Cajas de Ahorro*.

(32) S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho Público*, p. 352.

te sustituible. Lo básico —se ha dicho con razón— no es una noción rígida, sino oscilante que tiene mayor o menor amplitud, dependiendo de la materia que se considere y la situación en la que se aplique y se pone el ejemplo de cómo puede oscilar lo básico en materia de economía dependiendo del modelo económico que se adopte o de la situación normal o de crisis de la economía (33).

De todos modos, pienso que aun con esas matizaciones y en función de esas circunstancias, lo básico, como concepto jurídico indeterminado que es, puede llegar a determinarse en cada caso aplicando la conocida distinción entre «núcleo esencial», «halo» y zona exterior a éste (34). En este sentido, el legislador estatal podría considerar como básico sólo el núcleo o también el halo. En el primer caso la Comunidad Autónoma tendría mayor margen para la normativa de desarrollo, mientras que en el segundo lo tendría menor. Pero en uno y en otro la ocupación del espacio correspondiente por el legislador estatal sería legítima constitucionalmente. No así, en cambio, si llegara a ocupar la zona claramente exterior al halo, la zona que correspondería a la Comunidad Autónoma (la normativa de desarrollo, en este supuesto), pues, entonces alcanzaría a lo que es contrario claramente a lo básico, al «detalle». El Tribunal Constitucional, en este caso, podría, de ser requerido, declarar inconstitucional la norma estatal por haber invadido la competencia comunitaria en la medida misma del exceso.

Acabamos de hablar del «halo» o zona intermedia entre el núcleo de lo básico y lo que claramente está ya fuera de este concepto. Pues bien, esa zona que puede ser ocupada por el legislador estatal o por la Comunidad Autónoma con competencia de desarrollo legislativo en la materia de que se trate —sin que, por lo demás, el que lo haga primero la Comunidad impida ocuparla posteriormente al Estado y desplazar, en lo que la contradiga, la regulación comunitaria— es el único ejemplo que, en mi opinión, existe en nuestro sistema constitucional de competencias concurrentes (35), entendién-

(33) S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho Público*, pp. 352 y s. En sentido análogo, vid. también J. A. SANTAMARÍA: *Notas sobre la Sentencia de las Diputaciones provinciales*, núm. 6 (1982) de la «REDC», p. 192 (trabajo también publicado en el número 34, del mismo año, de la «REDA»).

(34) Sobre el tema me remito al conocido trabajo de E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho Administrativo*, número 38 (1962) de esta REVISTA, y a la monografía de F. SAINZ MORENO: *Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa*, Madrid, 1976.

(35) Vid. también para mayores desarrollos del tema, con referencias a sistemas extranjeros, S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho público*, pp. 360 y ss., 367 y siguientes y 399 y s.

dose por tales, en sentido preciso, aquellas potestades de distinto tipo, atribuidas a dos o más sujetos diversos, que se proyectan sobre una misma parcela o sector de una materia o fase de un procedimiento, pero de modo no simultáneo (36).

En efecto, sólo en ese supuesto —y no en otros, como creen algunos autores, concretamente, en materia de «cultura» (37), que para mí es un supuesto de compartición de competencias exclusivas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, proyectándose unas y otras sobre aspectos o parcelas distintas con base en el criterio del interés nacional general o comunitario, respectivamente (38)—, sólo en ese supuesto, repito, puede hablarse de competencias concurrentes, con todas las consecuencias que ello comporta. Entre ellas, la de que es, precisamente, en ese caso —quizá el único donde tiene realmente sentido, a mi juicio (39)— en el que opera la por lo demás prácticamente inútil y superflua cláusula de prevalencia a que alude el artículo 149.3 de la Constitución.

Es, en efecto, en esa zona intermedia entre lo que es exclusivo del Estado —el núcleo de la básico en la legislación de este tipo— y lo que es exclusivo de las Comunidades Autónomas que lo hayan asumido en sus respectivos Estatutos —el desarrollo legislativo en la materia de que se trate—, zona intermedia que no es de la exclusiva competencia de ninguno de esos entes, donde el Estado puede hacer prevalecer su normativa si así lo desea, desplazando in-

(36) Vid. mi estudio *El tema de las competencias: instrumentación de las relaciones entre el Estado y la Administración local desde la perspectiva de la descentralización territorial*, en la obra colectiva, dirigida por S. MARTÍN-RETORTILLO: *Descentralización administrativa y organización política*, II, Madrid, 1973, páginas 307 y ss., donde distingo con toda precisión los conceptos de competencias concurrentes, coincidentes (también llamadas por otros autores «alternativas» o «indistintas») y compartidas.

(37) Así, A. BLASCO: *Sobre el concepto*, p. 314, y S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho Público*, p. 369 y, más extensamente, pp. 574 y ss. Para F. GARRIDO FALLA: *El desarrollo legislativo*, p. 19, en nota, la cultura es «el único caso de competencia compartida que contempla la Constitución... a la que se refiere de forma tan contradictoria en el art. 149.2».

(38) Vid. acertadamente, en sentido análogo, T. R. FERNÁNDEZ: *El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, número 201 (1979) de la «REVL», p. 24.

(39) En la misma posición se halla S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho Público*, página 399, que ve, sin embargo, otras posibilidades de aplicación a la cláusula de prevalencia. Sobre el significado de dicha cláusula, muy polémico todavía entre nosotros, vid., además, L. PAREJO: *La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional*, Madrid, 1981, e I. DE OTTO: *La prevalencia del Derecho estatal sobre el Derecho regional*, número 2 (1981) de la «REDC», pp. 57 y ss., así como J. TORNOS: *La prevalencia del Derecho estatal y el artículo 4 de la LOAPA*, en el número 37 (1983) de la «REDA».

cluso a la comunitaria que haya ocupado esa zona y que la contradiga.

Naturalmente, que a la base de lo que acabo de decir está la concepción que vengo sosteniendo desde hace años sobre el significado del concepto de competencia exclusiva, su no incompatibilidad con el de compartición de competencias y la no identificación entre este último y el de competencia concurrente (40). Postura, como es sabido, en buena parte aislada, que no coincide con la de la doctrina mayoritaria (41), que ha llegado a considerar «exceso semántico» o «nominalismo», por ejemplo, la calificación como exclusivas de las competencias del Estado en la Constitución y de las Comunidades Autónomas en los Estatutos.

A mi modo de ver, ni constituyente ni legislador estatutario han cometido exceso semántico alguno ni han incurrido tampoco en nominalismo al calificar como exclusivas las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas por el hecho de que recaigan no sobre toda una materia, sino sobre parcelas o sectores de la misma o consistan, aun incidiendo en uno de estos últimos, en potestades distintas. Porque, en efecto, tan exclusiva es la competencia de dictar las bases sobre una parcela de una materia más amplia como la de dictar la legislación de desarrollo de la misma (42).

Y con este presupuesto entramos ya, por fin, en el último tema de esta conferencia: las leyes de armonización.

IV. LAS LEYES DE ARMONIZACIÓN

Este tipo de leyes del Estado opera, precisamente, en el ámbito de las competencias normativas exclusivas de las Comunidades Autónomas, bien entendido que dicha operatividad no se proyecta directamente sobre la materia, sector o parcela de materia atribuida

(40) Véase *El tema de las competencias*, pp. 307 y ss., y *Los poderes normativos*, pp. 16 y ss.

(41) *Vid.*, especialmente, S. MUÑOZ MACHADO: *La interpretación estatutaria del sistema constitucional de distribución de competencias*, núm. 5 (1979-80) de la «RDDP» (UNED), pp. 61 y ss.; A. BLASCO: *Sobre el concepto*, pp. 315 y s. y *Normas básicas estatales*, p. 314, y E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La significación*, páginas 63 y ss., y *La primacía normativa*, pp. 277 y ss. De «excesos semánticos» se habla literalmente en el conocido *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*, Madrid, 1981, p. 45.

(42) Sobre si pueden calificarse de exclusivas las competencias de legislación básica y de desarrollo legislativo, *vid.* la postura de S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho Público*, pp. 360 y ss.

por sus respectivos Estatutos a la competencia normativa exclusiva de las Comunidades Autónomas, sino sobre las potestades o funciones normativas que, a su vez, naturalmente, se proyectarán sobre la correspondiente materia, parcela o sector.

Si no fuera así nada vendría a añadir ese instrumento legislativo estatal al de la legislación básica. Si el Estado puede dictar las bases sobre una materia o asunto y vincular de ese modo el ejercicio ulterior de la competencia normativa de desarrollo de las Comunidades Autónomas, no tiene por qué acudir a la técnica prevista en el artículo 150.3 de la Constitución.

Bien claramente se desprende lo que acabo de decir del propio enunciado de este precepto: «El Estado podrá dictar *leyes* que establezcan los principios necesarios para armonizar las *disposiciones normativas* de las Comunidades Autónomas, *aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas...*» Fórmula en la que, sin duda, sobra la conjunción «aun», ya que ese es, precisamente, el único caso en el que la utilización de las leyes de armonización tiene sentido. Bien entendido que aunque el precepto no habla a ese respecto de competencia *exclusiva*, hay que dar por sobreentendida esta cualidad, que, por otro lado, y como ha entendido algún autor (43), es posiblemente una redundancia o tautología, pues toda competencia es, en principio, exclusiva mientras no se produzca una alteración *en su ejercicio* en virtud de técnicas que han de estar previstas en la ley —es el caso, en el seno de una misma organización, de la avocación, la delegación o la sustitución a las que se refiere, respecto a la Administración del Estado, el artículo 4.º de la LPA— o en la Constitución, como ocurre, habida cuenta del reconocimiento y garantía del derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones (artículos 2.º y 137 de la Carta fundamental española), en el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Lo característico de las leyes de armonización es que, a diferencia de las leyes básicas que se quedan fuera, penetran en el ámbito normativo reservado a las Comunidades Autónomas por sus respectivos Estatutos, con la única excepción, a mi juicio, del relativo a sus instituciones de autogobierno —entendidas en el sentido antes expuesto— y en la medida, naturalmente, que la regulación estatutaria

(43) Me refiero a F. GARRIDO FALLA: *La pluralidad de fuentes legislativas en el Estado de las Autonomías*, número 4 (1982) de la «RVAP», p. 11.

de las mismas haya de ser completada legislativamente por las Comunidades Autónomas. Entre el ámbito normativo de las leyes básicas y el de las leyes de desarrollo hay una *frontera precisa*, como ya sabemos, a la vez que una *zona intermedia* que puede ser ocupada por unas u otras, con las consecuencias ya señaladas anteriormente.

En cambio, entre las leyes de armonización del Estado y las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas objeto de esa operación no hay una *frontera espacial*, en la medida en que es *dentro del espacio competencial asumido* estatutariamente por las Comunidades Autónomas donde operan unas y otras. La diferencia radica exclusivamente en el *instrumento utilizado*: el legislador estatal no puede emplear sino una *ley* que establezca los *principios necesarios* para efectuar tal armonización sobre las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, que siguen siendo competentes para dictarlas, bien que *sometiéndose* a tales principios. Como se ha dicho también recientemente (44), las leyes de armonización operan «en el orden de las competencias, pero no para alterar su régimen, sino para establecer algunos principios de obligado acatamiento al hacer uso de las mismas, en su ejercicio».

De lo expuesto se desprende el carácter necesariamente excepcional de las leyes de armonización, que podrían considerarse como la última técnica normativa de cierre —eventual, no necesario— del sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (bien entendido que la técnica a que se refiere el artículo 155 de la Constitución no es, como se desprende de su propio texto y finalidad, de naturaleza normativa).

Esa excepcionalidad, sobre la que ha insistido suficientemente la doctrina (45), se refleja en la *limitación del contenido* de las leyes armonizadoras —el establecimiento de «los *principios necesarios* para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas», en el *presupuesto habilitante* para dictarlas —«cuando así lo exija el interés general»— y en el *quórum reforzado* —superior, incluso, al de las leyes orgánicas— para apreciar tal necesidad, la mayoría absoluta de cada Cámara.

(44) Por S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho Público*, p. 293.

(45) Vid. J. LEGUINA: *Las Comunidades Autónomas*, en *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*, dirigido por los profesores A. PREDIERI y E. GARCÍA DE ENTERRÍA, 2.^a ed., Madrid, 1981, pp. 823 y s.; GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ: *Curso*, I, p. 270, y S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho Público*, p. 431.

La limitación del contenido impide al legislador estatal establecer regulaciones detalladas, pormenorizadas o completas, que agoten el ámbito normativo (46). Ahora bien, tal como se deduce del artículo 150.3 de la Constitución, las leyes de armonización pueden afectar no sólo a las competencias legislativas *sensu stricto* de las Comunidades Autónomas (47), sino; en general, a las competencias normativas. El precepto habla en efecto, en términos genéricos, de armonizar «las disposiciones normativas» de dichas Comunidades.

Sobre si la ley armonizadora puede operar o no *ex ante* —es decir, con anterioridad al ejercicio de sus competencias normativas por parte de las Comunidades Autónomas— o ha de hacerlo necesariamente *ex post*, tema, como se sabe, muy polémico en la doctrina (48), creo que si bien es una técnica dirigida *fundamentalmente* a corregir desarmonías ya existentes en virtud del ejercicio de disposiciones normativas dictadas por dos o más Comunidades Autónomas, no es impensable —ni lo prohíbe el constituyente— que pueda también operar, con carácter seguramente excepcional en la práctica, para prevenir tales desarmonías, aparte de que, como se ha notado por algún autor (49), una ley de armonización, «aunque sea posterior en el tiempo a las disposiciones normativas dictadas por algunas Comunidades Autónomas y aunque se dicte a la vista de éstas, tendrá un efecto preventivo respecto de las demás Comunidades Autónomas», pues «es impensable que todas las Comunidades legislen al mismo tiempo y sobre los mismos asuntos».

La apreciación de la necesidad de llevar a cabo la armonización a que estamos refiriéndonos (50) parece ser, según el artículo 150.3

(46) Así, E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La ejecución*, p. 203.

(47) Como parece decir S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho Público*, p. 432.

(48) *Vid.*, a este respecto, J. TOMÁS VILLARROYA: *Las fuentes del Derecho en las Comunidades Autónomas, en La Constitución española y las fuentes del Derecho*, I, pp. 178 y s.; E. LINDE: *Ley y Reglamento en la Constitución*, en la obra colectiva, coordinada por T. R. FERNÁNDEZ: *Lecturas sobre la Constitución española*, I, Madrid, 1978, p. 261, y R. ENTRENA CUESTA, en la obra colectiva, dirigida por F. GARRIDO FALLA: *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1980, p. 1638.

(49) Concretamente, S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho Público*, p. 432.

(50) Contra lo que sostiene L. VANDELLI: *El ordenamiento español*, p. 280, de que se trata de una «apreciación decididamente de oportunidad, sustraída al control del Tribunal Constitucional», pienso que un exceso notorio por parte de las Cámaras en la apreciación de la necesidad a que se refiere el artículo 150.3 de la Constitución podría ser controlado por parte del Tribunal Constitucional. Para un análisis y valoración de los distintos supuestos que en relación con el tema pueden presentarse, me remito a las matizadas precisiones de J. María Rodríguez Oliver, *Los ámbitos exentos del control del Tribunal Constitucional español*, en la obra colectiva que recoge las Actas de las Jornadas organizadas por la Dirección General de lo Contencioso del Estado sobre *El Tribunal Constitucional*, vol. III, Madrid, 1981, pp. 2312 y ss.

de la Constitución, un requisito previo a la aprobación por las Cámaras del correspondiente proyecto de ley, es decir, del texto articulado del mismo. Esta es, por lo demás, contra la opinión de algún autor (51), la solución que se ha impuesto en la práctica (52).

Ahora bien, ¿qué ocurriría si una vez apreciada esa necesidad con el quórum reforzado de las dos Cámaras, el texto definitivamente aprobado por las Cortes —por mayoría simple, nótese bien— se desvía notoriamente del texto original —la «comunicación del Gobierno»— sobre el que Congreso y Senado han apreciado la aludida necesidad de armonizar? (53). Ni que decir tiene que, en caso de impugnación de la ley armonizadora ante el Tribunal Constitucional, éste podría, en mi opinión, declarar la inconstitucionalidad del exceso y ello como garantía de que el procedimiento establecido por el Constituyente no se desvirtuase con una simple maniobra de las mayorías ordinarias de las Cámaras, habida cuenta, además, de que las leyes de armonización integran el bloque de la constitucionalidad que sirve como parámetro de sus decisiones al Tribunal, según el artículo 28.1 de la Ley Orgánica del mismo (54).

(51) F. GARRIDO FALLA: *El desarrollo legislativo*, p. 31.

(52) Como reconoce el autor citado en la nota anterior en su reciente trabajo, *La pluralidad de fuentes legislativas*, p. 18. Cfr. también lo dispuesto en los artículos 168 y 141 y 142, respectivamente, de los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado.

(53) A la cuestión responde sólo en parte —y aún así, como es obvio, sin la garantía completa de que la prohibición llegue a ser efectiva— el artículo 168.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados. Sobre los distintos supuestos de disparidad a que me refiero en el texto, *vid.* F. RUBIO LLORENTE y N. PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, en *Notas parlamentarias*, número 65 (1982) de la «RFUCM», páginas 224 y ss.

(54) Alude oportunamente a este extremo F. GARRIDO FALLA: *La pluralidad de fuentes legislativas*, p. 18.