
ARTÍCULOS

EL ESTADO AUTONÓMICO

ANGEL SÁNCHEZ HERNÁNDEZ*

* Doctor en Derecho por la UNED y profesor tutor de Derecho Civil IV en el Centro Asociado de La Rioja.

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. FUNDAMENTOS Y PRINCIPIOS QUE INFORMAN EL ESTADO AUTONÓMICO.
- III. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA.
- IV. ¿HACIA UN ESTADO FEDERALIZANTE?
- V. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.
- VI. ACCESO A LA AUTONOMÍA
- VII. COMUNIDAD EUROPEA Y ESTADO AUTONÓMICO.

EL ESTADO AUTONÓMICO

ANGEL SÁNCHEZ HERNÁNDEZ

I. INTRODUCCIÓN

El modelo de Estado contemplado por la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978, la configuración territorial del poder, trata de solucionar «el problema más grave de cuantos asedian a España: el de su pluralidad frente a su unidad»¹.

El vigente Texto Constitucional establece una Organización Territorial del Estado que recoge un nuevo Ente Público Territorial que se sitúa entre el Estado y las Provincias, Municipios y demás Entidades Locales: la Comunidad Autónoma.

Junto a las Cortes Generales, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas ostentan la potestad legislativa². Los Organos Centrales del Estado ya no son los únicos centros de decisión.

¹ MADARIAGA, SALVADOR DE: *Memorias de un Federalista*, Espasa-Calpe, Madrid, 1977, p. 213.

Sobre el modelo de Estado contemplado en nuestra Constitución de 1978, vide a CRUZ VILLALÓN, P.: *La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa*. «Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid», n.º 4, monográfico, Madrid, 1981.

² Sobre este aspecto, vide LASAGABASTER HERRARTE, I.: *Las Potestades Legislativas de las Comunidades Autónomas*, Instituto Vasco de Administración Política, Oñate, 1982.

LÓPEZ GUERRA y OTROS: *En torno a la potestad reglamentaria de los Organos de Gobierno de las Comunidades Autónomas*, en «El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía», Barcelona, 1985, pp. 329-338.

Se ha construido una nueva Organización Territorial del Estado que se ha denominado de muchas formas³, pero puede considerarse como un Estado jurídicamente indefinido⁴ al no responder enteramente a ninguno de los modelos de Estados conocidos y aceptados en mayor o menor medida por la doctrina.

Contiene elementos de Estados Federales, de Estados Regionales y de Estados Unitarios⁵. El artículo segundo⁶ de nuestra Constitución de 1978 contempla la aparición de una pluralidad de sujetos productores de normas con rango y fuerza de ley.

Así, nuestra Constitución regula de forma flexible e implícita la estructura territorial del Estado, que puede considerarse como un *tertium genus* entre el Estado Federal y el Regional.

Puede afirmarse que nos encontramos en presencia de una «fórmula de carácter federoregional, por estar basada en un diseño sustancialmente regional, pero en una decisiva relevancia de los distintos elementos federales utilizados en su regulación»⁷.

³ «Estado de las Autonomías» es una expresión utilizada por FONTÁN PÉREZ, A.: *Estado de las Autonomías*, «El País», 11 de enero de 1980; FONCILLAS, S.: *El Estado de las Autonomías y la unidad del Sistema Económico*, Cuenta y Razón, invierno de 1980, n.º 1, especialmente, pp. 55-62; TORNOS, J., *Legislación sobre Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, 1982, p. 207. Otros autores utilizan la expresión «Estado Autonomístico»; así, vide a SÁNCHEZ AGESTA, L., *El Estado Autonomístico*, «Sistema Político de la Constitución Española de 1978», Madrid, Editorial Nacional, 1980, pp. 343-369. También se ha utilizado la expresión «Estado de las Comunidades Autónomas»; así, vide a GONZÁLEZ CASANOVA, J. A., *El Estado de las Comunidades Autónomas*, «Sistema», octubre de 1980, n.ºs 38-39, pp. 219-239. Por último, indicar que no falta quien utiliza la denominación de «Estado Autonomista»; así, vide a ESTEBAN, J., *La configuración del Estado Autonomista* en ESTEBAN, J. DE; LÓPEZ GUERRA, L., con la colaboración de ESPÍN, E. y GARCÍA MORILLO, J., «El Régimen Constitucional Español», Ed. Labor, Barcelona, 1982, pp. 327 a 402. Sobre la Forma Territorial del Estado, vide a GARCÍA ROCA, F. J., *Contribución al Estudio de la forma Territorial del Estado Español*, Tesis Doctoral 92/85. Madrid, Editorial de la Universidad Complutense de Madrid, 1985, esencial pp. 302-307.

⁴ En este sentido, LÓPEZ RODÓ, L., *En torno a la indefinición constitucional del modelo de Estado*, Abella, Madrid, 1984, p. 139.

⁵ Sobre las características de los mismos, vide a FERRANDO BADÍA, J., *El Estado unitario, el federal y el regional*, Madrid, 1978. Del mismo autor, *Teoría y realidad del Estado Autonomístico*. «Revista de Política Comparada», n.º 3, Madrid, 1981.

⁶ Sobre la elaboración del artículo 2.º de nuestra Constitución de 1978, vide a ENTRENA CUESTA, R., en la obra dirigida por GARRIDO FALLA, *Comentarios a la Constitución Española*, Madrid, Editorial Cívitas, 1980, pp. 41-48.

⁷ En este sentido, vide a GARCÍA ROCA, F. J., *Contribución al estudio de la forma territorial del Estado Español*, ob. cit., p. 293. También sobre este aspecto que nos ocupa, vide a PÉREZ MORENO, *El concepto de autonomías integradas: una clave interpretativa de la Constitución Española*, «Comunidades Autónomas», Universidad de Sevilla, 1980.

Del éxito o el fracaso de la nueva configuración territorial del poder⁸ «depende, en buena medida, el éxito o el fracaso de esta Constitución»⁹.

II. FUNDAMENTOS Y PRINCIPIOS QUE INFORMAN EL ESTADO AUTONÓMICO

El éxito del Estado de las Autonomías radica en la articulación armónica entre dos principios fundamentales establecidos por la Constitución de 1978 y sobre los que se asienta toda la estructura del nuevo Estado: el principio de unidad y el principio de autonomía. En el artículo 2.º de nuestra Constitución de 1978 se contempla «la unidad y la autonomía», dos caras de una misma moneda¹⁰.

La Constitución Española de 1978 deja claramente constancia de la unidad de la Nación española, indivisible e indisoluble, integrada por una pluralidad de nacionalidades y regiones a las que se les reconoce y garantiza el derecho a la autonomía, careciendo de la facultad de autodeterminación.

Es misión de los poderes públicos preservar «... la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles...»¹¹, en un proceso jurídico en el que junto al fenómeno autonómico de restitución entre el Estado y las Comunidades Autónomas se produce otro de integración en las Comunidades Europeas.

El principio de autonomía¹², sirve de fundamento a la organización territorial del Estado, haciendo posible que el poder estatal se ejerza a través de la

⁸ Sobre este aspecto, vide ARIÑO ORTIZ, G., *Modelo de Estado, distribución de poder y sistema de relaciones intergubernamentales en la Constitución Española de 1978*, Homenaje a José Antonio García-Trevijano y Fos, Colegio Universitario de Estudios Financieros-IEAL, Madrid, 1982.

⁹ FRAGA IRIBARNE, M., *La Constitución de 1978 a vista de ponente*, Documentación Administrativa, n.º 180, octubre-diciembre, 1978, p. 13.

¹⁰ En este sentido vide Sentencia Tribunal Constitucional 76/1983 de 5 de agosto. Fundamento Jurídico 13.

¹¹ Vide, en este sentido, art. 2 de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978.

Para TORRES DEL MORAL, A., *Principios de Derecho Constitucional Español*, Tomo II, 3.ª Edición renovada, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1992, p. 301: «El territorio del Estado es único como espacio político o ámbito jurisdiccional del poder y del Derecho y como espacio económico, como mercado común.»

¹² El Principio de Autonomía puede explicarse como una «... voluntad de poner fin a un Estado centralista; coincidimos todos en alcanzar por la vía de la autonomía un nuevo sentido de la unidad de España; y coincidimos casi todos en dar reconocimiento de la realidad pluri-

instancia central del Estado y de las Comunidades Autónomas¹³, que también son Estado¹⁴, ya que son organizaciones político-constitucionales resultantes del ejercicio del derecho a la autonomía que ostentan las nacionalidades y regiones¹⁵.

Es propio del principio de autonomía la titularidad de una potestad legislativa asociada a un cierto grado de autoorganización, ambas facultades limitadas por su engarce en el Ordenamiento Jurídico Español del cual proceden y en el que están llamadas a integrarse¹⁶.

Autonomía es autogobierno, es decir, potestad legislativa y de autoorganización limitadas por el Estado¹⁷.

III. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA

Aunque la autonomía ha sido un intento exitoso de superar el mítico centralismo español¹⁸, no parece que pueda considerarse que autonomía sea federalismo, ya que frente a lo que ocurre en el caso de los Estados Federados, las Comunidades Autónomas carecen de poder constituyente.

El orden autonómico cuenta como principal elemento de regulación legal con los Estatutos de Autonomía, aunque no sea el único, ya que además del mismo integran la ordenación básica de las distintas Comunidades Autóno-

nacional de la Nación Española el sentido de un punto final a viejas querellas internas que sólo han servido a los enemigos de la democracia y de la libertad». Palabras de ROCA JUNYENT, *Diario de Sesiones del Congreso*, n.º 59, de 5 de mayo de 1978.

¹³ Vide Sentencia del Tribunal Constitucional 25/1981 de 14 de julio, fundamento jurídico 3 (?). En la misma, nuestro Tribunal Constitucional define las Comunidades Autónomas como «corporaciones públicas de base territorial y de naturaleza política».

¹⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional 38/1982 (?) de 22 de junio, fundamento jurídico 1.

¹⁵ AJA, E. y OTROS, *El Sistema Jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, 1985, p. 92.

¹⁶ TORRES DEL MORAL, A., *Principios de Derecho Constitucional Español*, op. cit., p. 303: «Así, pues, la autonomía es un principio general de la organización territorial y del funcionamiento del Estado que se manifiesta en la constitución de unos entes públicos de carácter territorial dotados de unos poderes y competencias.»

¹⁷ En este sentido, MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., y AQUILU LUCÍA, L., *Lecciones de Derecho Constitucional Español. II Derecho Autonómico*, Fernando Torres, Editor, Valencia, 1982, pp. 15 y 16.

¹⁸ En expresión de RIPOLLÉS SERRANO, M. R., *La autonomía en la Constitución Española de 1978. Relaciones interorgánicas entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, «Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)», Volumen IV, Dirección General de lo Contencioso del Estado, Editado por el Instituto de Estudios Financieros. Madrid, 1984, pp. 2681-2702, en concreto las pp. 2685-2686.

mas las leyes marco¹⁹, las leyes orgánicas de transferencia o delegación²⁰ y las leyes de armonización²¹, integradas en el llamado bloque de constitucionalidad, conjunto de normas interpuestas entre la Constitución y las leyes que, aun siendo iguales en rango a estas últimas, sirven para enjuiciar su constitucionalidad²².

En los Estatutos de Autonomía se concretan las opciones autonómicas de «acceder a su autogobierno»²³ de las nacionalidades y regiones²⁴, además de especificarse la organización y nivel de competencias de las Comunidades Autónomas²⁵.

Hay quien ve los Estatutos de Autonomía como una interpretación auténtica de la Constitución en materia de autonomía²⁶. Sin embargo, muy discutida resulta entre la doctrina la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía.

Es considerado, generalmente, como una ley orgánica, una ley del Estado²⁷, por proceder de la voluntad del Estado. Los Estatutos de Autonomía son leyes orgánicas, leyes del Estado, a las que se atribuye la específica función constitutiva de dar existencia y entidad propia a las Comunidades Autónomas, estableciendo su territorio, organización y competencias.

Sin embargo, contemplar el Estatuto de Autonomía como una ley del Estado, puede sugerir la objeción de que si así fuese los Estatutos de Autonomía podrían ser enmendados con la sola voluntad del Estado —poder central—, procedimiento no acorde con lo previsto en el artículo 147.3 de nuestra actual Constitución. Por tanto, parece acertado considerar que nos encontramos ante una Ley del Estado, una ley orgánica, pero una ley orgánica especial atendien-

¹⁹ Vide artículo 150.1 de la Constitución Española de 1978.

²⁰ Vide artículo 150.2 de la Constitución Española de 1978.

²¹ Vide artículo 150.3 de la Constitución Española de 1978. Sobre el artículo 150 de nuestra Constitución de 1978, vide entre otros a MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., y AQUILU LUCÍA, L., *Lecciones de Derecho Constitucional...*, op. cit., pp. 101-110. OTTO Y PARDO, I., *Derecho Constitucional, Sistema de Fuentes*, 1ª Edición, Barcelona, Editorial Ariel, 1987, pp. 270-275.

²² Definición bloque de constitucionalidad ofrecida por DE OTTO, I., *Derecho Constitucional*, op. cit., p. 257.

²³ Artículo 143 de la Constitución de 1978.

²⁴ Artículo 2 de la Constitución de 1978.

²⁵ Artículo 147.1 de la Constitución Española.

²⁶ En este sentido se expresa GARCÍA ROCA, F. J., *Contribución al Estudio...*, op. cit., p. 349.

²⁷ En este sentido se pronuncia el profesor ARAGÓN REYES, en un Seminario sobre «la posición ordinal del Estatuto de Autonomía», organizado por la Universidad de Cantabria, agosto de 1988. En esta línea, vide a GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, I, 4.ª Edición, Cívitas, Madrid, 1985, pp. 261 y ss.; MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho público de las Comunidades Autónomas I*, Cívitas, Madrid, pp. 281 y ss.; OTTO Y PARDO, I., *Derecho Constitucional*, op. cit., p. 265.

do a su elaboración y reforma, así como en lo referido a sus reservas, todo lo cual introduce desemejanzas respecto de las demás leyes orgánicas.

El rasgo de que en su elaboración y reforma participen instancias extrañas a las Cortes Generales, lo que pudiera dar la imagen de un «acto complejo»²⁸, lleva a la afirmación que realizan determinados autores de atribuir una naturaleza paccionada al Estatuto de Autonomía en virtud de un supuesto acuerdo entre Estado-poder central y representaciones territoriales²⁹. Esta tesis no nos parece acertada, ya que en definitiva a quien le corresponde constitucionalmente³⁰ la decisión última sobre la aprobación o reforma de los Estatutos es exclusivamente a las Cortes Generales³¹.

El que el Estatuto de Autonomía tenga un origen formal único, una única fuente productora: la estatal, no obsta para que su existencia normativa sea doble: además de ser una norma del ordenamiento jurídico, es la norma cabecera o rectora del Ordenamiento Jurídico autonómico³².

Los Estatutos de Autonomía que forman un todo con la ley orgánica de aprobación, se relacionan con las demás leyes orgánicas u ordinarias estatales atendiendo al principio de competencia, es decir, existen una serie de materias que deben ser reguladas mediante ley orgánica estatutaria³³.

²⁸ Denominación utilizada por MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., y AGUILU LUCÍA, L., *Lecciones de Derecho...*, op. cit., p. 85.

TORRES DEL MORAL, A., *Principios de Derecho Constitucional Español*, op. cit., p. 326 y 327, se ocupa de la «Reforma de los Estatutos de Autonomía».

²⁹ En esta línea se encuentran las argumentaciones defendidas, entre otros, por TORNOS MAS, J., *Los Estatutos de las Comunidades Autónomas*, «Revista de Administración Pública», n.º 91, 1980, pp. 147 y ss. Este autor afirma que los Estatutos de Autonomía formalmente son leyes estatales, si bien materialmente tienen un carácter paccionado. GERPE, M., *Las Comunidades Autónomas en la Constitución Española de 1978*, «Revista Jurídica de Cataluña» n.º 2, 1979, pp. 68 y ss.; ENTRENA CUESTA, E., *Curso de Derecho Administrativo I*, Madrid, 1980, p. 103; GUAITA, *Las regiones españolas antes y después de la Constitución Española de 1978*, «Revista de Derecho Público», n.ºs 76 y 77, p. 612.

³¹ OTTO Y PARDO, I., *Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes*, op. cit., p. 266.

³² SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *Los Estatutos de Autonomía y su naturaleza paraconstitucional*, Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas). Dirección General de lo Contencioso del Estado. Edita el Instituto de Estudios Fiscales, Vol. IV, Madrid, 1984, pp. 2953-2981, en especial vide, respecto del tema que nos ocupa, la p. 2962. VANDELLI, L., *El Ordenamiento Español de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1982.

³³ MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, 2 tomos, Madrid, 1982, pp. 396 y ss.; FERNÁNDEZ, T. R., *Autonomía y sistema de Fuentes*, «La Constitución y las Fuentes del Derecho II», Dirección General de lo Contencioso. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid 1979, pp. 845 y ss.; ENTRENA CUESTA, R., *Comentarios a la Constitución*, op. cit., página 1590; GARCÍA DE ENTERRÍA, E. defiende el P.º de primacía, la superioridad del Estatuto sobre toda clase de leyes. Vide de este autor, *La primacía normativa del Título VIII de la Constitución: Introducción al estudio del art. 149 de la Constitución*, «Revista Española de Derecho Administrativo», n.º 33, 1982, p. 280, y también *Curso de Derecho Administrativo I*, op. cit., p. 289.

Concluiremos considerando que los Estatutos de Autonomía son normas subordinadas a la Constitución³⁴ que carecen de superioridad jerárquica sobre las otras leyes³⁵, integrándose en el Ordenamiento Jurídico en la misma posición que aquéllas, aunque dada la existencia de una reserva estatutaria y de unos requisitos especiales de aprobación y de reforma, hacen que aquéllos adquieran la condición de ley «orgánica reforzada»³⁶, de lo que es prueba su rigidez cualificada.

IV. ¿HACIA UN ESTADO FEDERALIZANTE?

Nuestra Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 diseña un Estado inacabado respecto a la organización territorial del poder, ya que nuestro Estado Autonómico no encaja exactamente en los parámetros propios de un Estado Federal, Estado Unitario o del Estado Regional³⁷.

El poder de las Comunidades Autónomas proviene del poder originario del Estado y sus facultades son atribuidas por el Ordenamiento Jurídico Español. Las Comunidades Autónomas existen por la voluntad unilateral del Estado³⁸.

³⁴ Sentencias del Tribunal Constitucional de 4 de mayo, 27 de julio y 30 de noviembre de 1982.

³⁵ DE OTTO, I., *Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes*, op. cit., p. 268 y 269.

³⁶ Expresión utilizada por VANDELLI, L., *El Ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1982, pp. 228 y ss.

³⁷ Vide ALONSO DE ANTONIO, J. A., *El Estado Autonómico y el Principio de Solidaridad como colaboración legislativa*, 2 vol., Madrid, 1986; CRUZ VILLALÓN, P., *La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa*, «Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid», n.º 4, monog., Madrid, 1981, pp. 53-65; FERNÁNDEZ, T. R., *La Organización Territorial del Estado y la Administración Pública en la nueva Constitución*, en «Lecturas sobre la Constitución», vol. VI, Madrid, 1978; FERRANDO BADÍA, J., *El Estado Unitario, el Federal y el Regional*, Tecnos, Madrid, 1978; GARCÍA PELAYO, M., *El Tema de las nacionalidades (La teoría de la Nación de Otto Bauer)*, Editorial Fundación Pablo Iglesias, Madrid, 1978; GARCÍA ROCA, J., *Contribución al estudio de la forma territorial del Estado Español*, op. cit.; GISPERT, G. y PRATS, J. M. S., *España: Estado Plurinacional*, Barcelona, 1978; GONZÁLEZ ENCINAR, J. J., *El Estado Unitario-Federal. La Autonomía como principio estructural del Estado*, Tecnos, Madrid, 1983; PÉREZ MORENO, A., *El concepto de autonomías integradas: una clave interpretativa de la Constitución Española*, «Comunidades Autónomas», obra colect., U. de Sevilla, 1980; SÁNCHEZ AGESTA, L., *El sistema político de la Constitución Española de 1978*, op. cit.; TRUJILLO, G., *Federalismo y regionalismo en la Constitución Española de 1978: el Estado Federo-Regional*, obra colect. «Federalismo y Regionalismo», Centro de Estudios Constitucionales (CEC), Madrid, 1978. Del mismo autor, *Comentario sobre la Organización Territorial del Estado*, Constitución Española, C.E.C., Madrid, 1978; VAREL, S., *La fórmula española de autonomía de nacionalidades y regiones en el marco de la Teoría General del Estado*, «Revista de la Facultad de Derecho de la U. Complutense», n.º 4, monog., 1981, pp. 9-23; SOLOZÁBAL, J. J., *Nación, nacionalidades y autonomías en la Constitución Española de 1978. Algunos problemas de la Organización Territorial del Estado*. «Sistema n.ºs 38-39, Madrid, 1980.

³⁸ En este sentido, MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. y AGUILO LUCIA, L., *Lecciones de Derecho Constitucional Español II. Derecho Autonómico*, op. cit., pp. 15-16.

Existe un sólo Estado al que el poder constituyente originario confiere un poder constituyente constituido atribuyendo a los entes territoriales autónomos un ámbito de competencia delimitado cuyo ejercicio supone capacidad normativa y autoorganizativa, cuyo límite es la existencia del poder constitucional, ya que su norma institucional básica es una manifestación del poder constituyente del Estado.

De lo expuesto se deduce una distancia manifiesta entre autonomía y federalismo que puede minimizarse en el sustancial ámbito de las potestades competenciales atribuidas a los entes descentralizados, puesto que sus competencias pueden llegar a ser similares, pudiendo llegarse a considerar que en el caso de España, nuestra Constitución de 1978 permite federalizar el Estado³⁹, lo cual quizá deba considerarse en el sentido de encontrarnos ante una forma de Estado federo-regional⁴⁰. En España se ha posibilitado tanta autonomía política en algunas regiones o nacionalidades como la que tienen Estados de países federales⁴¹.

V. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

La Constitución Española de 1978, como ya hemos manifestado, ha consagrado dos principios fundamentales sobre los cuales se levanta la estructura del nuevo Estado Autonómico: el principio de unidad⁴² y el principio de autonomía⁴³.

³⁹ En este sentido, vide a DE OTTO, I., *Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes*, op. cit., p. 247.

⁴⁰ TRUJILLO, G., *Distribución Territorial del poder. Desarrollo futuro del Estado Autonómico*, Conferencia pronunciada en el Palacio del Senado el día 17 de marzo de 1988 dentro del ciclo «El futuro del discurso del Poder».

Recordemos cómo entre los precedentes del Estado Autonomista se encuentra la Constitución Española de 1931, de la II República, que configuraba a España como Estado Integral, expresión que para JIMÉNEZ DE ASÚA, L., *Constitución de la República Española*, Reus, Madrid, 1932, pp. 54 y ss., consistía en ser un Estado a mitad del camino entre el Estado Federal y el Unitario.

⁴¹ TORRES DEL MORAL, A., *Principios de Derecho Constitucional Español*, op. cit., p. 362: «... lo mismo que sucede en los Estados federales, también en España se está acudiendo a las técnicas de cooperación que homogeneizan un tanto la relación de todas las Comunidades Autónomas con el Poder Central. Buena parte de la doctrina ve en ello una evolución hacia el federalismo cooperativo en su versión alemana, al menos hacia sus técnicas, ya que no hacia su nombre». Vide igualmente a PÉREZ CALVO, A., *Actuaciones de cooperación y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, «Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica», n.ºs 235-236, Madrid, 1987.

⁴² Vide arts. 1, 2, 56, 66, 97, 103, 117, entre otros, de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978.

⁴³ Vide artículos 2 y 137 de la Constitución Española de 1978.

Sobre las sólidas bases que entrañan tales principios constitucionales se levanta un sistema de distribución de competencias⁴⁴ especialmente diseñado en el artículo 149 de la Constitución de 1978, completado por el artículo 150 y condicionado en su caso por el artículo 148 de nuestra actual Constitución.

Así las Comunidades Autónomas asumen o asumirán, por un lado, competencias estatutarias en virtud de sus Estatutos de Autonomía, en el marco de los artículos 148 y 149 de la Constitución Española de 1978, y, por otro, lado competencias extraestatutarias, aquellas que tienen su origen en la voluntad del Estado expresada a través de las leyes que señala el artículo 150 en los apartados 1.º y 2.º epígrafes⁴⁵.

Las competencias Estatutarias pueden, en primer lugar, ser exclusivas, las atribuidas a una Comunidad Autónoma con exclusión de cualquier otro ente público territorial, se proyecten o no sobre toda una materia. En segundo lugar, pueden ser competencias de desarrollo legislativo, sujetas a las bases, normas básicas, legislación básica o principios dictados por el Estado. En último lugar, pueden ser competencias de Ejecución⁴⁶ con la correspondiente posibilidad de dictar reglamentos «ad intra»⁴⁷.

España es un «Estado Compuesto»⁴⁸ que se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan⁴⁹.

Las Comunidades Autónomas son Entes Públicos Territoriales en que se organizan las nacionalidades y regiones en el ejercicio del derecho que les reconoce el artículo 2 de la Constitución de 1978, con el fin de acceder a su autogobierno⁵⁰. Estos entes públicos territoriales, están dotados de inequívoca sustancia política y armados de verdadero poder legislativo⁵¹.

⁴⁴ Al respecto, vide a COSCULLUELA MONTANER, L., *La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas*, «Revista de Administración Pública, Centro de Estudios Constitucionales», Madrid, n.º 88, mayo-agosto 1978.

TORRES DEL MORAL, A., *Principios de Derecho Constitucional Español*, op. cit., pp. 335 a 339.

⁴⁵ Sobre ello, vide a ALONSO DE ANTONIO, J., *Las leyes marco como fórmula Constitucional de ampliación no estatutaria de la competencia de las Comunidades Autónomas. El artículo 150.1 de la Constitución*, «Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense» n.º 4, monográfico, 1981, pp. 152 y ss.

⁴⁶ Vide sobre este aspecto a GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Ejecución Autonómica de la legislación del Estado*, Madrid, 1983.

⁴⁷ Sobre esta cuestión, vide a LÓPEZ GUERRA, *En torno a la potestad reglamentaria de los Organos de Gobierno de las Comunidades Autónomas*, op. cit., pp. 329-339.

⁴⁸ El Tribunal Constitucional, en sentencias de 28 de enero y 14 de junio de 1982 y 20 de abril de 1983, ha calificado el sistema surgido de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 como «Estado Compuesto».

⁴⁹ Vide artículo 137 de la Constitución Española de 1978.

⁵⁰ Vide artículo 143 de la Constitución Española de 1978.

⁵¹ En este sentido se expresa GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo I*, op. cit., p. 281.

La Constitución de 1978 ha configurado el Estado en dos instancias: la central y la autonómica, dotadas ambas de poder político, legislativo y ejecutivo⁵².

Las Comunidades Autónomas, que son parte del poder Estatal y no una Administración intermedia entre la central y la local, poseen su propio sistema jurídico derivado directamente de la Constitución e integrado en el Ordenamiento Jurídico Español⁵³.

El Estado de las Autonomías se organiza a partir de la libre iniciativa de los territorios interesados tanto en el acceso a la autonomía⁵⁴ como en la determinación del contenido de la misma dentro de los límites de la Constitución⁵⁵.

Si el Estado Autonómico puede considerarse como un intento de efectuar una división vertical del poder⁵⁶, la Autonomía, que no es soberanía, ha de ser entendida como el poder de las nacionalidades y regiones para darse un Ordenamiento Jurídico propio enmarcado en el Ordenamiento Jurídico Español⁵⁷.

La Nación española, en el ejercicio de su soberanía, ha realizado a través de la Constitución Española de 1978, una redistribución del poder mediante el reconocimiento del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones.

Subsiste la soberanía estatal, pero el Estado-poder central no va a conservar el monopolio del poder político ni de la producción legislativa, puesto que a través del Estado Autonómico se da paso a un pluralismo político y jurídico.

Sin embargo, la unidad del Estado, de la soberanía que reside en el pueblo español, se traduce en la unidad del Ordenamiento Jurídico, del que for-

⁵² ESTEBAN, J. DE, *La configuración del Estado Autonomista*, en ESTEBAN, J. DE, y LÓPEZ GUERRA, L., con la colaboración de ESPÍN, E. y GARCÍA MORILLO, J., *El Régimen Constitucional Español*, vol. 2, Barcelona, Editorial Labor, 1982, pp. 327 a 402. Concretamente en sus páginas 328 y 329 señala las ventajas y desventajas de un estado descentralizado. Entre las primeras están: acercar el centro de decisión al ciudadano, mayor eficacia de los servicios públicos, desmasificar la función legislativa de las Cortes Generales. Entre las segundas cita los costos económicos y la insolidaridad de las Autonomías.

⁵³ En este sentido, vide a AJA, E. y OTROS, *El Sistema Jurídico de las Comunidades Autónomas*, *op. cit.*, p. 16.

⁵⁴ La Autonomía de las Comunidades Autónomas queda consagrada en el art. 2 de la Constitución de 1978 y en el Capítulo III del Título VIII del mismo Texto Constitucional, contemplándose potestades legislativas y gubernamentales que la configuran como autonomía de naturaleza política. En este sentido se expresa MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. y AQUILLO LUCÍA, L., *Lecciones de Derecho Constitucional Español. II. Derecho Autonómico*, *op. cit.*, pp. 15-16.

⁵⁵ DE OTTO, I., *Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes*, *op. cit.*, pp. 26-27.

⁵⁶ En este sentido, MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. y AQUILLO LUCÍA, L., *Lecciones de Derecho Constitucional Español. II. Derecho Autonómico*, *op. cit.*, pp. 8-10.

⁵⁷ Vide a DE OTTO, I., *Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes*, *op. cit.*, p. 245.

man parte una pluralidad de Ordenamientos Jurídicos autonómicos, expresión de la pluralidad de organizaciones de carácter territorial dotadas de autonomía.

Las consecuencias del principio de autonomía respecto del «Sistema de fuentes» son evidentes. Cada Comunidad Autónoma cuenta con un sistema normativo propio, expresión de los poderes públicos autónomos. La articulación entre las normas del Estado-poder central y las normas autonómicas atiende al principio de competencia, de manera que cada norma integrante del Ordenamiento Jurídico Español será válida, en el aspecto que nos ocupa en cuanto proceda del uso correcto del principio de competencia.

Las normas del Estado-poder central que no respeten el principio de competencia, lejos de ser superiores a las normas autonómicas «serán nulas por invadir el ámbito garantizado por el principio autonómico, salvo que se trate de una norma que tenga rango suficiente para modificar, o incluso suprimir dicha esfera o ámbito»⁵⁸.

La conciliación de la unidad del Ordenamiento Jurídico Español con la existencia de una serie de poderes limitados de autonomía normativa se realizará a través del principio de competencia⁵⁹.

El Estado autonómico presupone la articulación de un sistema de distribución del poder político y administrativo entre el Estado y las Comunidades

⁵⁸ Vide GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Curso de Derecho Administrativo*, op. cit., p. 282. En contra, entre otros, OTTO y OTTO, I., *Derecho constitucional. Sistema de Fuentes*, op. cit., páginas 248-249. De este mismo autor, vide *La prevalencia del Derecho Estatal sobre el Derecho Regional*, «Revista Española de Derecho Constitucional», 1981, n.º 2, pp. 58 y ss.: «la técnica utilizada no es la de limitar las materias que el Estado puede normar válidamente, sino la de determinar materias en las que su Derecho cederá ante el que hayan dictado las Comunidades Autónomas», pp. 66-67. El contenido del artículo mencionado es reproducido en la obra del mismo autor *Estudios sobre Derecho Estatal y Autonómico*, 1.ª Edición, Madrid, Cívitas, 1986, pp. 66-89.

⁵⁹ Vide MUÑOZ MACHADO, S., *Las Potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, op. cit. 2.ª Edic. Editorial Cívitas, Madrid, 1981, p. 55. Considera que en el marco de las relaciones entre las normas estatales y de las Comunidades Autónomas el principio de jerarquía va a tener una funcionalidad más bien escasa, siendo sustituido en su papel ordenador... por el principio de competencia. Del mismo autor, vide «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, op. cit., pp. 315-469. También, *La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional y las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, «Revista Española de Derecho Administrativo», número 30, 1981, pp. 551-562.

Otros, vide a GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R., *Autonomías y Sistema de Fuentes*, Capit. VI, «Curso de Derecho Administrativo», Vol. I, Cívitas, Madrid, 1980, pp. 249-298; GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La primacía normativa del Título III de la Constitución. Introducción al Estudio del Art. 149 de la Constitución*, op. cit., pp. 277 y ss; GARRIDO FALLA, *El desarrollo legislativo de la norma básica y leyes-marco estatales por las Comunidades Autónomas*, «Revista de la Administración Pública», n.º 94, 1981. Vide, por último, la Sentencia del Tribunal Constitu-

Autónomas. La autonomía viene definida por la existencia de una «esfera de acción reservada» a la Comunidad Autónoma, en cuyo seno puede dictar normas de acuerdo con la Constitución española, las normas expresamente previstas por ésta y el propio Estatuto de Autonomía⁶⁰.

Así, han surgido Ordenamientos Jurídicos Autonómicos, reconducidos a la unidad del Ordenamiento Jurídico Español a través de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978, su norma cabecera o rectora⁶¹.

Nuestra Constitución, en su artículo 149.1, reserva al Estado aquellas competencias imprescindibles para mantener su unidad y para definir su existencia⁶², correspondiendo al Estatuto de Autonomía, como «negativo del artículo 149.1»⁶³, definir el alcance competencial de cada Comunidad Autónoma, tratando de absorber todas aquellas competencias que el art. 149.1 no reserva al Estado-poder central.

El artículo 149.1 de nuestra Constitución es la piedra angular sobre la que se asienta la construcción del Estado.

La distribución de competencias que realiza la Constitución Española de 1978, lejos de determinar mediante listas las que corresponden al Estado, a las Comunidades Autónomas y las que son materias compartidas, permite que las competencias que asume cada Comunidad Autónoma sean determinadas por el Estatuto de Autonomía, dentro del marco establecido en la Constitución.

Mientras que el art. 149.1 de la Constitución establece las competencias atribuidas al Estado, nuestro Texto Constitucional solamente señala los límites a respetar por las Comunidades Autónomas en el momento de asumir sus competencias: primero el art. 148 para aquellas Comunidades Autónomas que no se encuentran en los supuestos del art. 151.a) o disposición transitoria 2.^a En segundo lugar, el art. 149 para las Comunidades Autónomas comprendidas en

cional de 13 de marzo de 1981, referida a los «Estatutos de Centros Docentes», en la que se manifiesta cómo la articulación entre la ley estatal y la autonómica se resolverá «en virtud del principio de competencia para delimitar qué materias han quedado constitucionalmente y estatutariamente conferidas a los órganos legislativos de las Comunidades Autónomas y cuáles corresponden a las Cortes Generales del Estado».

⁶⁰ Vide a MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., *Aproximación al Derecho Constitucional Español. La Constitución Española de 1978*, Fernando Torres-Editor S. A., Valencia, 1980.

⁶¹ TORNOS, J. (y OTROS, AJA, E.), *El Sistema Jurídico de las Comunidades Autónomas*, op. cit., p. 115.

⁶² Sobre el tema, GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico*, «Revista Española de Derecho Constitucional», n.º 5, 1982.

⁶³ Expresión utilizada por TORNOS, J. (y OTROS, AJA, E.), *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, op. cit., p. 121.

el art. 151.1, la disposición transitoria 2.^a A este segundo grupo de Comunidades Autónomas podrán unirse las comprendidas en el primer grupo, transcurridos cinco años⁶⁴.

La Constitución Española de 1978 «ha renunciado a algo que es normal en el Derecho comparado, sobre todo en los países de estructura federal, y que consiste en agrupar por bloques o listas las materias que son competencias del Estado y de los Entes Regionales, especificando de forma concreta cuál es la naturaleza de las competencias que asumen aquéllos. Las listas de los art. 148 y 149 de la Constitución son una especie de oferta abierta a los Estatutos»⁶⁵. Así, éstos podrán ir desde la no asunción de competencias en alguna materia, pasando por la asunción tan sólo de parte de la materia como competencia exclusiva o la articulación de la materia como competencia concurrente, hasta llegar a asumir una materia por entero en calidad de competencia exclusiva⁶⁶.

Por ello, se hace necesario recurrir a lo que dispongan los Estatutos para llegar a agotar el tratamiento de la materia autonómica⁶⁷.

VI. ACCESO A LA AUTONOMÍA

Aunque el constituyente no quiso o no pudo cerrar de forma efectiva y definitiva la operación de distribución territorial del poder, no por ello pudiera decirse que la Constitución de 1978 carezca de soluciones más o menos completas de cara a resolver satisfactoriamente la posible problemática planteada por la instauración del Estado de las Autonomías Territoriales. Por ello, consideramos que a partir del Título VIII puede construirse el «armazón técnico» sobre el que se levanta el Estado Autonómico⁶⁸.

⁶⁴ COSCULLUELA MONTANER, L.: *La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas*, op. cit., p. 30.

⁶⁵ MUÑOZ MACHADO, S.: *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, op. cit., p. 79.

⁶⁶ PAREJO, L.: *La prevalencia del Derecho Estatal sobre el regional*, Centro de Estudios Constitucionales, 1981, pp. 84 y 85.

⁶⁷ SÁNCHEZ-BELLA CARSWELL, A.: *La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas), Vol. IV, Dirección General de lo Contencioso del Estado. Edita el Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, p. 2902.

⁶⁸ Vide MUÑOZ MACHADO, S.: *La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de agricultura*, «Agricultura y Sociedad», n.º 21, octubre-diciembre de 1981, ad verbum lo entrecomillado, p. 268.

La Constitución Española prevé dos regímenes autonómicos diferentes para los territorios españoles. Unos los que se han constituido en Comunidades Autónomas siguiendo la vía del art. 143 de nuestro Texto Constitucional, habrán de soportar un período transitorio de al menos cinco años a partir de la instauración de la Comunidad Autónoma, durante el cual sus competencias no alcanzarán el techo competencial supremo, encontrando en el art. 148 del Texto Constitucional el marco de su autonomía, dentro del cual puede atribuirse a las Comunidades Autónomas, en algunos casos, una concreta competencia sobre determinada materia en otros casos se posibilitará que las Comunidades Autónomas asuman todo tipo de facultades legislativas y administrativas, condicionándose en algunas otras ocasiones el contenido de las competencias de las Comunidades Autónomas a ulteriores determinaciones del legislador Estatal.

No obstante, no debemos olvidar que en la mayor parte de los casos no se puede fijar el alcance de las competencias autonómicas del artículo 148, sin interpretar éste conjuntamente con el artículo 149 de nuestra Constitución.

Un segundo grupo de territorios españoles contemplados en la Disposición Transitoria 2.^a y el artículo 151 de nuestra Constitución de 1978, están dispensados del período transitorio mencionado, alcanzando directamente el techo competencial fijado por el artículo 149, paradójico punto de referencia para concluir la operación de deslinde de competencias entre Estado-poder central y Comunidades Autónomas, a pesar de la aparente exclusividad de la relación de materias en él incluidas⁶⁹.

VII. COMUNIDAD EUROPEA Y ESTADO AUTONÓMICO

La adhesión de España a las Comunidades Europeas es «plenamente congruente con nuestros principios constitucionales en la medida en que no parece posible detectar ningún riesgo verosímil de contradicción entre el conteni-

⁶⁹ MUÑOZ MACHADO, S., *La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de agricultura*, op. cit., p. 271. Este autor considera que no sobre todas las materias que en el artículo 149 de nuestra Constitución se relacionan tiene el Estado competencias exclusivas, sino sólo sobre algunas de ellas, propiciándose en las demás la participación de las Comunidades Autónomas a nivel de desarrollo de la legislación estatal o sólo a nivel ejecutivo.

También se exponen los procedimientos de acceso a la autonomía en TORRES DEL MORAL, A., *Principios de Derecho Constitucional Español*, op. cit., pp. 325-326.

do material de las normas comunitarias y las disposiciones constitucionales»⁷⁰.

Resulta de una absoluta lógica jurídica la proposición que afirma que difícilmente pudiera considerarse inconstitucional aquello que prevé la propia Constitución⁷¹.

El fundamento jurídico constitucional de la adhesión a las Comunidades Europeas se encuentra en el artículo 93 de nuestra Constitución⁷², que autoriza que se atribuya a las Comunidades Europeas el ejercicio de las competencias derivadas de la Constitución y que corresponden tanto al Estado-poder central como a las Comunidades Autónomas⁷³, todo lo cual no tiene necesariamente que entrañar grado alguno de ruptura del equilibrio de poder conseguido conjugando los principios constitucionales de unidad y autonomía contenidos en el artículo segundo de nuestra Constitución⁷⁴.

El indudable impacto jurídico generado por la apertura de nuestro Ordenamiento Jurídico al Derecho Comunitario⁷⁵, y que debido especialmente al fenó-

⁷⁰ Ad Litteram RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C., *Problemas Jurídicos de la Adhesión de España a la Comunidad Europea*, Curso de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz, Servicio Editorial del País Vasco, 1984, p. 198. Consideran que la integración de España a las Comunidades Europeas no requiere ni supone reformas constitucionales; AURRECOECHEA, I., *Comentario sobre la base constitucional de la adhesión de España a la Comunidad Europea*, «Revista de Estudios e Investigación de las Comunidades Europeas», Edersa, marzo-abril, 1987, p. 257; LASAGABASTER HERRARTE, I., *El Ordenamiento Jurídico Comunitario, el Estatal y el Autonómico*, Colección Investigación para la Autonomía. Instituto Vasco de la Administración Pública. Oñati, 1986, p. 241.

⁷¹ Cfr. SERRANO ALBERCA, *Comentario al artículo 93*; GARRIDO FALLA y OTROS, «Comentarios a la Constitución», Cívitas, Madrid, 1980, p. 1328.

⁷² Vide RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C., *Problemas jurídicos de la adhesión de España a la Comunidad Europea*, op. cit., p. 198. Este mismo autor aclara la noción de adhesión, *Ibidem*, nota 15, p. 202.

⁷³ Sobre el significado del término «atribución» en el artículo 93 de la Constitución de 1978, vide MANGAS MARTÍN, A., *Derecho Comunitario Europeo y Derecho Español*, 2.ª Edición, Tecnos, Madrid, 1987, p. 25.

Este término es utilizado en ocasiones por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas según LOUIS, J. V., *El Ordenamiento Jurídico Comunitario*, Comisión de las Comunidades Europeas, Colección Perspectivas Europeas, Bruselas, 1980, p. 10.

⁷⁴ Sobre el tema, vide AGUIAR DE LUQUE, L., *Implicaciones constitucionales y políticas del ingreso de España en la C.E.E. y su incidencia en las Comunidades Autónomas*, Oñati, 1986; SORIANO, J. E., *Comunidades Autónomas y Comunidades Europeas*, Madrid, 1990; y del mismo autor, *Comunidades Autónomas, Comunidades Europeas y Tribunal Constitucional*, «Revista de Derecho Político», n.º 29, Madrid, 1989; TORRES DEL MORAL, A., *Principios de Derecho Constitucional Español*, op. cit., pp. 346 a 349.

⁷⁵ Los ámbitos de la Constitución que resultan impactados por la apertura de nuestro Ordenamiento Jurídico al Derecho Comunitario. Vide MANGAS MARTÍN, A., *Derecho Comunitario Europeo y Derecho Español*, op. cit., pp. 30-31. El impacto jurídico sobre ciertos principios clásicos, MUÑOZ MACHADO, S., *La ordenación de las relaciones del Estado y las Comunidades*

meno de sometimiento que impone cierto haz de poderes y competencias a las soberanías de los Estados, precisamente porque éstos se los han atribuido⁷⁶, no tiene necesariamente que ser seguido de un giro en el proceso de reparto de poder establecido por el bloque constitucional entre el Estado-poder central y las Comunidades Autónomas, puesto que si así fuese generaría una nueva centralización que desconocería las reglas constitucionales relativas a la distribución competencial⁷⁷.

Los Organos centrales del Estado no deben aprovechar nuestra incorporación a las Comunidades Europeas para introducir modificaciones en el ámbito de la distribución de competencias, ya que, entre otras razones, «no se encuentran habilitados y tienen vedada tal intervención constitucionalmente»⁷⁸.

Hemos aludido reiteradamente a la atribución del ejercicio de competencias a favor de las Comunidades Europeas. ¿Cuál será el alcance de semejante atribución?

Al respecto, consideramos que nuestra Constitución no parece que ponga límite alguno a la misma. La atribución del ejercicio de competencias pudiera considerarse en principio como indeterminada, lo cual haría posible el ejercicio de todas aquellas competencias que en cada momento pudiese requerir el fenómeno de integración europea, lo que consecuentemente entraña unos márgenes imprecisos y cambiantes⁷⁹.

Superados ya aquellos primeros momentos iniciales de incertidumbre sobre las posibles consecuencias que nuestra integración en las Comunidades Europeas produciría sobre reparto territorial de poder establecido por el bloque de

Autónomas en la Comunidad Europea, «Centro de Estudios Constitucionales». Revista Española de Derecho Constitucional, mayo-agosto 1985, pp. 12-13.

⁷⁶ Es característica primordial del Ordenamiento Jurídico comunitario según PÉREZ GONZÁLEZ, M., *Derecho Comunitario y Derecho interno*, en «El Derecho de la Comunidad Europea», de Díez de Velasco, M. (Comp.) Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Madrid, 1982, p. 94.

⁷⁷ Cfr. MUÑOZ MACHADO, S., *La ordenación del Estado y las Comunidades Autónomas en la Comunidad Europea*, op. cit., p. 9. De este autor, *Las potestades Legislativas de las Comunidades Autónomas*, 2.ª Edición, Cívitas, Madrid, 1981, pp. 81 y 82.

⁷⁸ PELÁEZ MARON, J. M., *Las Comunidades Autónomas ante el Orden Comunitario Europeo*, en «Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional», VI Jornadas de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales. Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1982, p. 91.

⁷⁹ Sobre la dificultad de determinar las competencias de las Comunidades Europeas, vide a TIZZIANO, A., *Las competencias de la Comunidad*, en «Treinta años de Derecho Comunitario», Bruselas, 1984, p. 45. Los Tratados de las Comunidades Europeas utilizan la Teoría conocida como de los «Poderes implícitos», contenida especialmente en el artículo 235 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea. Sobre esta teoría, vide ISAAC, G., *Manual de Derecho Comunitario General*, op. cit., p. 17.

constitucionalidad⁸⁰, al entender que el Derecho Comunitario no faculta al Estado-poder central para iniciar un proceso centralizador que vacíe de contenido el Derecho a la Autonomía de las Nacionalidades y Regiones⁸¹, no podemos dejar de constatar la realidad jurídica: si bien las relaciones entre las Instituciones Comunitarias y los Estados miembros tienen una dimensión supranacional, con el consiguiente monopolio de los órganos centrales del Estado, en el ámbito del Ordenamiento Jurídico Español cabe la vertebración del Ordenamiento Jurídico Comunitario con el Ordenamiento Jurídico Autonomo directamente⁸².

En este supuesto pudieran verse relacionadas en cascada normas comunitarias y autonómicas, con o sin necesidad de intermediación de normativa estatal.

Hemos admitido que la apertura de nuestro Ordenamiento Jurídico al Derecho Comunitario ha repercutido en las competencias tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, repercusión que no tiene ni debe producirse en el equilibrio actual determinado por el reparto de competencias entre el Estado-poder central y las Comunidades Autónomas.

El desarrollo y ejecución de la normativa comunitaria, entre ella se encontrarían los posibles actos típicos vinculantes del Derecho Comunitario, no necesariamente corresponde exclusivamente al Estado⁸³, pues si así fuese se menguarían de forma notable las competencias autonómicas, quebrándose

⁸⁰ En muestra del enorme interés despertado en la doctrina, vide, entre otros, a MUÑOZ MACHADO, S., *La ordenación del Estado y las Comunidades Autónomas en la Comunidad Europea*, «Tratado de Derecho Comunitario Europeo», dirigido por GARCÍA DE ENTERRÍA, GONZÁLEZ CAMPOS Y MUÑOZ MACHADO, Cívitas, Madrid, 1988, p. 588.

⁸¹ En este sentido, vide TORNOS, J., *El Sistema Jurídico de las Comunidades Autónomas*, op. cit., p. 134. En contra de una reversión de competencias al Estado-poder central, SAINZ DE VICUÑA BAROSO, A., *El cumplimiento del Derecho Comunitario Europeo por parte de las Comunidades Autónomas*, «Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)», Vol. IV. Dirección General de lo Contencioso del Estado. Edita el Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, p. 2776; FERNÁNDEZ VALENCIA, M. A., *La integración de España en la Comunidad Europea y el Derecho Constitucional*, Tapia, octubre 1985, p. 23.

⁸² ORTEGA, L., *El artículo 93 de la Constitución como Título estatal de competencia concurrente para los supuestos de incumplimientos autonómicos de las obligaciones comunitarias*, «Revista Española de Derecho Administrativo», Cívitas, julio-septiembre 1987, p. 360.

⁸³ Defienden la exclusividad del Estado-poder central basándose en una interpretación restrictiva del artículo 149.1.3 de la Constitución Española de 1978 y prescindiendo del reparto interno de poder. V. gr. SOLÍS GRAGERA, T., *El Poder Exterior y las Comunidades Autónomas*, Documentación Administrativa, n.º 205, n.º monogr. Servicio Exterior del Estado, julio-septiembre 1985, p. 111; DE MIGUEL ZARAGOZA, J., *Las competencias internacionales de las Comunidades Autónomas*, «La integración de España en las Comunidades Europeas y las competencias de las Comunidades Autónomas». Organizado por Asociación Española para el estudio del Derecho Europeo. Generalitat de Catalunya, Departamento de Justicia. Patronat Català ProEuropa, Barcelona, 1985, pp. 365 y ss.

el reparto territorial de poder establecido por el bloque de constitucionalidad⁸⁴.

Para evitar efectos tan perniciosos y no queridos por nuestro propio Ordenamiento Jurídico, las Comunidades Autónomas pueden y deben participar en la ejecución de la normativa comunitaria en la medida en que incidan en sus ámbitos materiales de competencia⁸⁵.

No compartimos la interpretación restrictiva del artículo 149.1.3, que traba el desarrollo y ejecución de la normativa comunitaria por las Comunidades Autónomas en el marco de sus competencias⁸⁶, ni tampoco consideramos que sea precisa la delegación prevista en el artículo 150.2 operada, según indica parte de la doctrina, por la asunción en algunos Estatutos de Autonomía de la reserva en favor de las Comunidades Autónomas de la competencia de ejecución de los Tratados⁸⁷, ya que las previsiones Estatutarias aludidas actúan en el ámbito de los artículos 148 y 149 de nuestro Texto Constitucional y no al amparo del citado artículo 150.2 de la Constitución⁸⁸.

No compartimos la tesis según la cual sólo en la medida en que una Comunidad Autónoma hubiere recogido en su Estatuto de Autonomía la cláusula de

⁸⁴ MUÑOZ MACHADO, S., *La Ordenación de las relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas con la Comunidad Europea*, op. cit., p. 588.

⁸⁵ VILLARROYA, T., *Las fuentes del Derecho en las Comunidades Autónomas*, en «La Constitución Española y las Fuentes del Derecho», Vol. I. Dirección General de lo Contencioso, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, pp. 186-187; JAUREGUI, G., *Las Comunidades Autónomas y las Relaciones Internacionales*, Oñati, 1986, p. 52; RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C., *Problemas jurídicos de la adhesión de España a la Comunidad Europea*, op. cit., p. 232. Un estudio sobre lo que ocurre en la República Federal alemana, vide a ROMERO, J., *Los Länder alemanes en las Comunidades Europeas*, en «La aplicación del Derecho de la Comunidad Europea por los órganos subestatales». Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona, 1986, pp. 13,95.

⁸⁶ En este sentido, vide CASANOVAS Y LA ROSA, O., *Las Comunidades Autónomas y la Adhesión de España a las Comunidades Europeas*, en «El Derecho de la Comunidad Europea»; DÍEZ DE VELASCO y OTROS (Comp.), Universidad Internacional Menéndez Pelayo, 1982, Madrid, 1982, pp. 85 y ss.; PÉREZ GONZÁLEZ, M. y PUEYO LOSA, *Las Comunidades Autónomas ante el Orden Internacional*, en «Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional» (VI Jornadas de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales), Santiago de Compostela, 1982, pp. 50 y ss.; DA SILVA, J. C., *El Orden Jurídico Europeo y la Comunidad Autónoma del País Vasco*, en «Euskadi en la Comunidad Económica Europea», Vitoria-Gasteiz, 1984, pp. 718 y ss.

⁸⁷ DE MIGUEL ZARAGOZA, J., *Problemas Constitucionales de la recepción del Derecho Derivado Comunitario*, Boletín Informativo del Ministerio de Justicia, n.º 1184, 5 de noviembre de 1979, p. 27.

⁸⁸ En este sentido, vide PÉREZ TREMPES, P., *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1987, p. 68; MUÑOZ MACHADO, S., *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, pp. 36 y ss.

ejecución de «tratados» puede y debe ejecutar el Derecho Comunitario⁸⁹, considerando, por el contrario, que el verdadero título competencial para proceder a tal ejecución está en que las materias sean competencia de las Comunidades Autónomas⁹⁰, ya que la imbricación del Derecho Comunitario en el Ordenamiento Jurídico español debe hacerse sin modificar el reparto competencial realizado por el bloque de constitucionalidad⁹¹.

Por todo ello, la ejecución o desarrollo normativo de las disposiciones comunitarias se realizarán por quien disfrute de competencias sobre la materia a la que afecte⁹².

Ahora bien, independientemente de que sea al Estado-poder central o las Comunidades Autónomas a quien corresponda la ejecución o el desarrollo del Derecho Comunitario en el ámbito de sus respectivas competencias, España no puede sustraerse al deber de asegurar el cumplimiento de las obligaciones comunitarias.

Del eventual incumplimiento del Derecho Comunitario se derivaría la correspondiente responsabilidad exterior del Estado.

Ante tal situación, el Estado debe contar con medios para imponer la aplicación de la normativa comunitaria⁹³, ya que los compromisos adquiridos ante

⁸⁹ MANGAS MARTÍN, A., *Derecho Comunitario Europeo y Derecho Español*, op. cit., p. 254 a 259, especialmente p. 255. En contra, vide a MOLINA DEL POZO, C. F., *La aplicación del Derecho Comunitario por las Comunidades Autónomas*, «Revista Tapia», enero-febrero 1986, p. 25.

⁹⁰ PÉREZ TREMPES, P., *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*, op. cit., p. 81.

⁹¹ MOLINA DEL POZO, C. F., *Modificaciones de la estructura del Sistema de Fuentes como consecuencia de la pertenencia del Estado a una organización supranacional*, «Revista de Derecho Público», abril-junio de 1987, p. 349.

⁹² LASAGABASTER HERRARTE, I., *El Ordenamiento Jurídico Comunitario, el estatal y el autonómico*, op. cit., p. 85.

⁹³ Sobre las medidas que eviten o palién tales incumplimientos, vide TORNOS MAS, J. y OTROS, *El Sistema Jurídico de las Comunidades Autónomas*, op. cit., pp. 135 y 136; LASAGABASTER HERRARTE, I., *El Ordenamiento Jurídico Comunitario, el estatal y el autonómico*, op. cit., pp. 31 y 32; ORTEGA, L. *El artículo 93 de la Constitución como Título Estatal de competencia concurrente para los supuestos de incumplimientos autonómicos de las obligaciones comunitarias*, op. cit., p. 367. Este autor es partidario de un mecanismo de garantía derivado de la combinación de los artículos 93 y 149.1.3 de la Constitución de 1978. Sobre la ejecución y desarrollo del Derecho Comunitario en la República Federal de Alemania, vide a MONTORO CHINER, M. J., *La ley alemana de ratificación del Acta Unica Europea de 19 de diciembre de 1986 y la participación de los Länder en la formación de las decisiones comunitarias*, «Revista Española de Derecho Administrativo», julio-septiembre 1987, pp. 371-380; MORAWITZ, R., *La colaboración entre el Estado y los entes autonómicos territoriales en la Comunidad Europea*, Traducción y notas de Antonio Jiménez Blanco, Cuadernos Cívitas, Madrid, 1986.

las Comunidades Europeas le colocan como garante del respeto y aplicación de las normas comunitarias⁹⁴.

La integración de España en las Comunidades Europeas trae consigo, entre otras consecuencias⁹⁵, la de hacer posible la incorporación del Derecho Comunitario al Ordenamiento Jurídico Español, es decir, aquél pasa a ser parte integrante de éste.

⁹⁴ PELÁEZ MARÓN, J. M., *Participación de las Comunidades Autónomas en la celebración y ejecución de los Tratados internacionales*, «Revista de Derecho Público», enero-marzo 1985, página 93.

⁹⁵ Sobre ellas, vide ALBIÑANA CILVETI, C., *Derecho Comunitario Europeo y Derecho Interno: Aproximación a sus criterios de ordenación y de resolución de conflictos*, Noticias C.E.E., n.º 12, enero 1986, pp. 15 y ss.; ANGULO RODRÍGUEZ, E.: *El Derecho Comunitario Europeo como criterio para la interpretación del Derecho Interno*, Noticias C.E.E., n.º 12, enero de 1980, p. 21. Sobre la recepción del llamado «acervo comunitario», vide el art. 2 del Acta de Adhesión de España a la Comunidad Europea.