



SANTIAGO MUÑOZ MACHADO: *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, Editorial Civitas, Colección Cuadernos, Madrid, 1979, 122 pp. (C. Vázquez de la Torre).

En el acápito de algunas publicaciones figura, aunque cada vez más raramente, la ritualizada expresión «Obra declarada de interés público», avalando oficialmente el libro correspondiente, propiciando su difusión y ofreciendo garantía de calidad a las personas interesadas en su contenido.

Dicha calificación se ha ido desplazando de los trabajos científicos y literarios a realizaciones más materiales, como obras públicas, edificios, etc., primándose con ello los aspectos prácticos de estos últimos—que satisfacen demandas sociales hoy más buscadas—antes

que el ingenio personal y creativo que supone una obra escrita cuyo provecho es generalmente más indirecto y espiritual.

Tal desplazamiento es fruto innegable del practicismo de los tiempos, aunque sería preciso, con las adaptaciones convenientes, recuperar la calificación de interés público para ciertos trabajos de la ciencia del Derecho.

Las anteriores consideraciones las motiva la aparición reciente de una publicación del profesor Santiago Muñoz Machado, en *Cuadernos Civitas*, bajo el título «Las pos-

testades legislativas de las Comunidades Autónomas».

Se abordan en esta obra cuestiones cruciales que afectan a la comprensión de lo que se ha llamado «Estado Regional», que es la forma de Estado que propicia, para un inmediato futuro, nuestra Constitución de 1978.

La aparición de este trabajo, primero que conozcamos que se dedique a una interpretación científica y sólidamente razonada del alcance de alguno de los aspectos más nuevos de nuestra Constitución, se anticipa por semanas al comienzo de la discusión de los primeros Estatutos de Autonomía.

De ahí que evoquemos la oportunidad de resucitar para algunas obras jurídicas, y ésta es sin duda una de ellas, el calificativo de «interés público», que incluso podría matizarse más haciendo referencia expresa a diputados, senadores y demás profesionales de la política, que serán los protagonistas y responsables directos de los referidos Estatutos de Autonomía.

Y es que estamos viviendo unos tiempos, por lo que se deduce de las declaraciones al respecto de tales personajes, en los que un tema de Estado da ocasión a interpretaciones y planteamientos que, en la mayoría de los casos —y con benevolencia—, habría decididamente que calificar de asombrosos.

Habrà que confiar en que muchas de las aludidas manifestaciones, cuando tengan lugar en el marco de las instituciones en donde han de debatirse los Estatutos se transformen en argumentos científicos y jurídicos —que no tienen por que estar reñidos con eso

tan socorrido de «lo político»— para decantar los textos finales de lo que haya de ser el texto fundamental y constitucional de cada una de las Comunidades Autónomas que integren el Estado español.

A tan deseable clarificación puede contribuir de forma decisiva el trabajo de Muñoz Machado que seguidamente comentaremos.

Se aborda por el autor, con precisión y rigor, la exégesis de nuestra Constitución en punto a las posibilidades que ésta ofrece, tanto en lo que concierne al reconocimiento cuanto a su desarrollo, de la potestad legislativa de las comunidades autónomas. Cuestión esta crucial para comprender y definir la naturaleza de tales Comunidades, ya que al más superficial conocedor no pasará inadvertido el distinto carácter e importancia que para un Ente público tiene el poseer o no la potestad que encarna más indudablemente el poder político y, consecuentemente, la capacidad de conformar un determinado tipo de relaciones con la fuerza compulsiva de la ley.

Hay que advertir, desde el principio, y como un mérito más del trabajo que comentamos, que una cuestión tan decisiva no ha sido tratada por la Constitución de una manera precisamente diáfana e indiscutible. Habrá que recordar, como se explica al principio del libro comentado, que ello es debido a la imprecisión general del título VIII de nuestra Constitución, ejemplo paradigmático de los resultados del consenso que permitió su aprobación.

Tal característica hace decir al profesor Muñoz Machado que de lo previsto en el citado título VIII «puede resultar, en definitiva (cargando las tintas a la hora de describir atipicidades), un Estado semifederal, semirregional o semi-centralizado, o todo ello a la vez».

Así, pues, y en cuanto a lo que constituye el objetivo de la obra comentada, es preciso un análisis cuidadoso del texto constitucional para llegar a determinar si es posible hablar de potestad legislativa en las comunidades autónomas; cuál sea su significado; su naturaleza y sus límites; cuáles las relaciones entre la legislación estatal y la de las comunidades; la solución a los problemas de integración normativa en el caso de competencias concurrentes, etc.

A estos y otros conexos problemas se da cumplida solución a lo largo de los cinco últimos apartados de los siete en que se estructura el trabajo que nos ocupa.

Prescindiendo de sus dos primeros, en los que se contiene una Nota preliminar y unas breves consideraciones sobre ciertos rasgos de nuestra Constitución, ya aludidos, el capítulo o apartado III está dedicado a la investigación sobre la posibilidad de que las comunidades autónomas ostenten potestades legislativas, tanto si se trata de las que el autor llama comunidades autónomas de primer grado (Cataluña, País Vasco y Galicia) como las de segundo grado (todas las demás regiones). En este punto parece conveniente una digresión para referirnos a esta distinción entre comunidades autónomas que sí está clara en la Constitución. Es decir, que ésta no

reconoce inicialmente un tratamiento uniforme para que todos los territorios puedan constituirse en comunidad autónoma, aunque al final todas las regiones puedan alcanzar el mismo grado de autonomía.

Precisamente por esta diferencia de grado de autonomía inicial puede plantearse la duda de si la potestad legislativa sólo cabría predicarla de las comunidades autónomas «de primera». Esta duda queda despejada por el autor, que demuestra, en este capítulo de su trabajo y tras una exégesis exhaustiva de diversos preceptos constitucionales, que la potestad legislativa es reconocible, desde el principio, a cualquier tipo de comunidad autónoma.

El capítulo IV se aparta, en cierta medida, de la secuencia lógica de la obra, pero aborda un tema verdaderamente esencial de cara a los proyectos de Estatutos de Autonomía actualmente en debate.

Con el enunciado «Sobre algunos límites del poder estatutario» Muñoz Machado fija, a nuestro juicio en forma rotunda e inatacable, una interpretación de los artículos 148, 149 y 150 de la Constitución, ejes esenciales de su capítulo VIII, y que son los que más han contribuido a que nuestra Constitución haya sido comparada a una «especie de menú a la carta del que los comensales (las comunidades autónomas) pueden servirse sin límite, en razón a sus apetencias».

Nos estamos refiriendo a los listados de materias y competencias que las comunidades autónomas pueden asumir en sus Estatutos. Y la gran confusión se produce por-

que la Constitución, en lugar de haber contenido tres listados diferentes: materias exclusivas de la comunidad; del Estado y compartidas, y una determinación clara del nivel de competencia que corresponderían al Estado y a las comunidades sobre tales materias, ha mezclado todo ello, de forma que al elaborarse los Estatutos ha de resolverse el problema de si su contenido, en punto a asunción de competencias, interpreta o no correctamente lo previsto en la Constitución.

En definitiva se ha empleado la conocida técnica del desplazamiento de la solución de un problema grave a un momento posterior y a un ámbito o instancia inferior. Sin pretender enjuiciar tal estrategia—que probablemente fuese la más aconsejable por su viabilidad—es preciso resaltar sus inconvenientes, al menos por lo que puede originar de desigualdad en la traducción a cada Estatuto de los «techos» constitucionales, pues en tal operación entran algunas veces en juego factores—que no son, afortunadamente, denominador común en todas las regiones—, pero que se pueden utilizar por alguna de éstas como fuerza distorsionante para obtener más triunfos en una partida en la que al participar todos bajo idénticas reglas deberían tener igualmente las mismas posibilidades.

Dada la trascendencia de la interpretación constitucional que realiza el autor en este capítulo de la obra, vamos a resumir sus puntos esenciales, aportando además el dato, como argumento de autoridad, de que en su análisis y conclusiones ha venido a coin-

cidir posteriormente, punto por punto, el profesor García de Enterría en unos artículos publicados en el diario *El País* el pasado mes de marzo.

En dicho resumen cabría destacar lo siguiente:

a) Las comunidades de segundo grado sólo podrán asumir las competencias de entre las materias relacionadas en el artículo 148 de la Constitución.

b) Las de primer grado pueden asumir en sus Estatutos, además de las del 148, todas las competencias sobre las materias que el artículo 149 no atribuye a la competencia *exclusiva del Estado*, y, finalmente, todas las competencias sobre materias no atribuidas al Estado por la Constitución.

El problema principal se suscita respecto del reparto de competencias del artículo 149, ya que al darse en ellas siempre concurrencia entre el Estado y la comunidad autónoma *será preciso en todo caso una ley marco estatal previa*.

Otra aportación importante a la clarificación de la Constitución en estos temas es la que se refiere a la duda planteada por la previsión del artículo 150.2 sobre las transferencias o delegaciones de facultades del Estado mediante leyes orgánicas.

La cuestión puede enunciarse, en palabras del autor, como sigue: dado que las leyes aprobatorias de los Estatutos de Autonomía tienen la consideración de orgánicas, ¿puede o no utilizarse el Estatuto como cauce normativo para operar tales transferencias o delegaciones?

Tras la extensa y sólida argumentación por él expuesta, debemos también coincidir en su conclusión de que los Estatutos de Autonomía no pueden servir de marco normativo para que se operen en favor de las comunidades autónomas las transferencias y delegaciones a que se refiere el artículo 150.2, precisándose en todo caso de una ley orgánica estatal, y que éstas, por otra parte, no podrán ser predeterminadas por el contenido de los Estatutos.

Contrastan las conclusiones de Muñoz Machado en este capítulo con los planteamientos seguidos en los proyectos de Estatuto para el País Vasco y Cataluña. Veremos cómo acaba resolviéndose este dilema entre la razón jurídica, tan claramente expuesta por aquél, y las posturas políticas que han imperado sobre los redactores de éstos.

El capítulo V de la obra, recuperando el hilo del análisis de los diversos aspectos a examinar en torno a la potestad legislativa, se ocupa de la cuestión de la jerarquía normativa. Pone en evidencia cómo la ruptura del monopolio estatal en la creación de leyes hace preciso cambiar el principio de jerarquía normativa por el de la competencia, si bien aquél seguirá cumpliendo su papel, aunque no con la exclusividad actual.

La aplicación práctica del principio de competencia significa que la verificación de la validez de las normas regionales no se hará con referencia a una ley estatal, sino examinando si queda dentro de los límites de lo que es su competencia regular. Concluye este capítulo con una explicación del

significado de las leyes marco, de las leyes de armonización y del papel del Tribunal Constitucional, que son los instrumentos y la institución a quienes nuestra Constitución reserva la solución de los posibles conflictos de jerarquía en los distintos supuestos en que pudieran darse éstos.

El capítulo VI se ocupa de estudiar la naturaleza jurídica de las leyes de las comunidades autónomas. ¿Son del mismo valor que las del Estado? La respuesta afirmativa a esta cuestión dará la verdadera medida de la trascendencia que puede tener la potestad que hemos visto reconocida a tales comunidades.

La conclusión de Muñoz Machado, tras el análisis constitucional correspondiente, se inscribe en la línea de la doctrina más autonomista, sumándose, pues, a la tesis de la equiparación de las leyes del Estado y de las comunidades autónomas. Igualmente se trata en este capítulo de la posibilidad de que las comunidades autónomas aprueben legislación delegada, y de los límites a la potestad legislativa de las mismas. A este último respecto es interesante el análisis de la incidencia que pueden tener las competencias reservadas en exclusiva al Estado, sobre todo las de alcance general. Como ejemplo se citan las relaciones internacionales y la planificación económica, cuyo ejercicio podría, en cierto sentido, invalidar o condicionar el de las competencias de las comunidades autónomas y afectar, por tanto, decisivamente, a su potestad legislativa, que pasaría en estos casos de ser exclusiva a concurrente.

Finalmente se enuncian otros límites a la potestad legislativa de las comunidades autónomas, agrupándolos en determinados principios constitucionales de carácter inspirador de la organización y funcionamiento de los entes públicos, otros que están fijados para presidir todo el proceso económico, el de territorialidad y el de interés general, destacando las peculiaridades que éste último presenta en nuestra Constitución.

El último apartado, capítulo VII, de la obra comentada se ocupa de las relaciones entre la legislación estatal y la de las comunidades autónomas, específicamente desde la perspectiva de la posible colisión entre normas y de la integración de ordenamientos.

Aunque se advierte que la cuestión habrá, en última instancia, de resolverse por el Tribunal Constitucional, se concretan cuáles podrían ser las fórmulas constitucionales para la resolución inmediata y provisional de los casos de conflicto, para evitar vacíos legales y proporcionar seguridad jurídica, inclinándose por la posibilidad de que entre nosotros se acudiese al principio general—habitual en el derecho comparado más próximo—de primacía del derecho de Estado, en los casos de colisión sobre concurrentes, y el contrario en los casos de competencias exclusivas de las comunidades autónomas.

El capítulo termina con un análisis de la problemática de la inte-

gración normativa en los supuestos de la transición al régimen de autonomía y en los casos en que han de jugar las leyes marco, glorioso a este respecto el precedente italiano, que ha sido seguido ya por el proyecto de Estatuto de autonomía para Cataluña.

La conclusión extraída, tras la lectura del libro comentado, no deja dudas sobre el espíritu progresista y claramente autonomista de que hace gala el profesor Muñoz Machado al enfrentarse a todos los temas importantes y sustanciales que trata, y al ofrecer interpretaciones y soluciones a los problemas que respecto de los mismos se suscitan, por lo que el conocimiento y difusión de este trabajo se hace especialmente recomendable a quienes, sin solidez ni argumentos, mantienen muchas veces posturas avanzadas, pero sin consistencia, en esta delicada materia de las autonomías, cuyo marco de referencia, quiérase o no, ha de ser la Constitución, y por tanto, jurídico.

Y sólo resta añadir a quienes emprenden su lectura, con prevención quizá ante el fárrago y esoterismo que son desgraciadamente tan comunes en la exposición de los temas especializados, que esta obra está escrita con el claro y limpio estilo literario que es habitual en este joven profesor de Derecho administrativo con apellido de insigne poeta.

C. VÁZQUEZ DE LA TORRE