

TEMA 23.- LAS FUENTES DEL DERECHO (I): LA CONSTITUCIÓN. LA LEY Y SUS CLASES. DISPOSICIONES DEL GOBIERNO CON VALOR DE LEY. RELACIONES ENTRE LA LEY AUTONÓMICA Y LA ESTATAL

INTRODUCCIÓN: LAS FUENTES DEL DERECHO

Se entiende por fuente en **sentido formal** la forma que adopta la norma o el modo en que se exterioriza mientras que por fuente en **sentido material** se alude a la institución e instituciones que tienen la potestad (normativa) creadora atribuida para producir normas jurídicas.

Por tanto, en el primer sentido del término la ley es una fuente del derecho y en el segundo, las Cortes Generales como órgano encargado de su aprobación. Las clases de fuentes, encuentran su regulación en el Código Civil.

Otra clasificación de las fuentes es la que distingue entre **fuentes directas** y **fuentes indirectas** siendo las primeras las que contienen o exteriorizan en sí mismas una norma mientras que en las segundas por sí solas no contienen "derecho" pero ayudan a comprenderlo o exteriorizarlo.

Por fin, es **fuentes primarias** aquella que se aplica en primer lugar, la ley, el resto son **secundarias** pues se aplican en defecto de ley o en defecto de costumbre como veremos a continuación.

Es el Código Civil donde se enumeran y se jerarquizan las fuentes de nuestro derecho, así su artículo 1 señala que:

- 1. Las fuentes del ordenamiento jurídico español son la ley, la costumbre y los principios generales del Derecho.*
- 2. Carecerán de validez las disposiciones que contradigan otra de rango superior.*
- 3. La costumbre solo regirá en defecto de ley aplicable, siempre que no sea contraria a la moral o al orden público y que resulte probada. Los usos jurídicos que no sean meramente interpretativos de una declaración de voluntad tendrán la consideración de costumbre.*
- 4. Los principios generales del Derecho se aplicarán en defecto de ley o costumbre, sin perjuicio de su carácter informador del ordenamiento jurídico.*
- 5. Las normas jurídicas contenidas en los tratados internacionales no serán de aplicación directa en España en tanto no hayan pasado a formar parte del ordenamiento interno mediante su publicación íntegra en el B.O.E.*
- 6. La jurisprudencia complementará el ordenamiento jurídico con la doctrina que, de*

modo reiterado, establezca el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del Derecho.

De lo expuesto puede comprenderse las fuentes **DIRECTAS** son la ley, la costumbre y los principios generales del derecho mientras que las **INDIRECTAS** son la jurisprudencia y la doctrina.

Lo cierto es que este conocido artículo del código civil ha de interpretarse a la luz del panorama jurídico actual. Basta con leerlo para comprender que, por ejemplo, no se cita siquiera a la Constitución ni a los reglamentos. Por eso la doctrina y la jurisprudencia entienden que hay que entender que el término "ley" ha de ser interpretado en el sentido de norma escrita, cualquiera que sea el órgano de que emane de modo que con ello se da cabida a las fuentes formales citadas.

Por otro lado, el sistema de fuentes es hoy mucho más complejo que cuando se redactó el Código Civil, complejidad que deriva no sólo del valor de la Constitución como norma jurídica, sino también de la aparición de dos nuevas clases de leyes, desconocidas hasta la Constitución de 1978: la Ley orgánica, que se aplica para regular ciertas materias por su importancia, y la Ley de las Comunidades Autónomas, que surge de haberse reconocido en ellas otra instancia soberana de producción de Derecho.

Por si esto fuera poco, la entrada de nuestro país en las Comunidades Europeas ha supuesto la aplicación de un nuevo ordenamiento conforme al cuál, a parte del valor de los tratados internacionales, aparecen los reglamentos comunitarios, con vigencia directa e inmediata en el Derecho español e incluso con valor superior al de nuestras leyes, a las que derogan.

La relación entre las diferentes fuentes del Derecho está basada en gran medida, aunque no exclusivamente, en el principio de **jerarquía**, consagrado por la Constitución en su artículo 9.3, junto a los de **legalidad**, **publicidad** de las normas e **irretroactividad** de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, entre otros principios que iremos estudiando.

La jerarquía de las fuentes determina el orden de aplicación al caso concreto (sólo en ausencia de fuente superior se aplica la inferior) y además, determina la invalidez de la norma inferior que contradiga lo dispuesto por la superior (artículo 1.2 del Código Civil).

Como hemos visto el Código Civil consagra la **primacía de la norma escrita** sobre las demás pues proclama que "la costumbre sólo regirá en defecto de ley aplicable" y que "los generales del derecho se aplicarán en defecto de ley o costumbre". A su vez, dentro del concepto genérico de norma escrita se incluye la Constitución, norma suprema del ordenamiento jurídico, a la que se subordina la Ley en sus diversas formas.

Dentro de la Ley no existe una gradación jerárquica entre las diferentes clases de normas con este rango. Las relaciones entre Ley estatal y Ley autonómica o entre Ley ordinaria y orgánica derivan del principio de competencia (cada una regula una materia).

Todas se sitúan en un mismo nivel jerárquico, inferior a la Constitución. Finalmente el Reglamento se subordina jerárquicamente a la Ley, y dentro de la genérica categoría sí existe a su vez una gradación jerárquica, como se verá.

Otros principios que, junto al de jerarquía, determinan las relaciones entre las diferentes fuentes del ordenamiento son los de **competencia** (cada tipo de fuente formal emana de una concreta fuente material y puede regular un ámbito material determinado), **ley posterior** (artículo 2.2 del CC: "Las leyes sólo se derogan por otras posteriores") y **reserva de ley**.

1.- LA CONSTITUCIÓN COMO NORMA JURIDICA

La Constitución es la primera de las fuentes en nuestro Ordenamiento Jurídico, es decir, la norma que prevalece sobre todas las demás. **La cúspide de la pirámide normativa**. Esta primacía se pone de manifiesto en el artículo 9.1 CE cuando proclama que: "**Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico**"

De este artículo resultan dos consecuencias. En primer lugar, que, en contra de lo que en ocasiones se ha sostenido por un sector de la doctrina, **la Constitución forma parte del ordenamiento jurídico**, por lo que sus normas son invocables ante los Tribunales. En segundo lugar, que la Constitución no sólo forma parte del ordenamiento jurídico, sino que se encuentra por encima de las demás normas que lo integran.

Esta situación de superioridad se robustece y garantiza por un doble conducto:

1. Mediante el establecimiento del **recurso de inconstitucionalidad** contra Leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley (Art. 161.1.a CE) que la contradigan de modo que puedan ser expulsadas del ordenamiento jurídico.
2. Por la fijación de unos cauces tasados y rigurosos para efectuar la **reforma constitucional** (Arts. 166 y 169).

La tradición jurídica española está basada sobre la idea de que la Constitución no era una auténtica norma jurídica sino una simple **norma programática**, de manera que competía al legislador convertir ese documento político en auténticas normas jurídicas, y sólo en la medida en que se hubiera efectuado esa conversión creaba auténticos derechos para los particulares y obligaciones para los poderes públicos. Era pues un texto dirigido fundamentalmente al legislativo pero el resto de los poderes públicos actuaban sometidos sólo a las leyes.

Este panorama cambia radicalmente tras la Constitución de 1978 que convierte a nuestro texto constitucional en una auténtica norma jurídica, la norma jurídica fundamental de la que dependen todas las demás y el instrumento de garantía de esta superioridad será el **Tribunal Constitucional** que puede declarar la inconstitucionalidad de la ley por oposición a cualquier precepto constitucional.

La Constitución como norma jurídica y su incidencia en el sistema de fuentes.

La Constitución es la **fuentes primaria** del Derecho en razón de su superioridad formal y en su consideración de ley reguladora de los órganos de producción de normas jurídicas.

Sus principios informan la interpretación de las demás fuentes del Derecho y parte de sus normas tienen aplicación directa, tanto en las relaciones verticales del ciudadano con los poderes públicos, como en las relaciones horizontales entre los ciudadanos.

Su carácter de norma suprema del ordenamiento es afirmado en el artículo 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, cuyo apartado 1 dispone:

“La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico, y vincula a todos los Jueces y Tribunales, quienes interpretarán y aplicarán las leyes y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos”.

La Constitución Española consagra una serie de principios relativos al sistema de fuentes en el artículo 9.3:

“La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”.

Debe precisarse que, respecto al carácter de norma suprema de la Constitución y la subordinación de las demás normas a ella, hay que distinguir entre las **normas anteriores** a la Constitución, cuya inconstitucionalidad puede ser apreciada directamente por los jueces ordinarios, en cuanto, si son opuestas a la Constitución, han quedado derogadas por ésta, según expresa la Disposición Derogatoria 3ª Constitución Española, y las **leyes post-constitucionales**, respecto a las cuales el juez ordinario carece de facultades para su anulación o no aplicación por contradecir la Constitución, quedando limitada su esfera de actuación al posible planteamiento de una cuestión de constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, siempre que no sea posible interpretarla conforme a la Constitución, órgano al que está reservada en exclusiva el juicio de constitucionalidad de estas leyes posteriores a la Constitución.

La primacía de la Constitución se halla protegida por la función atribuida al Tribunal Constitucional.

Se ha dicho que al declarar la inconstitucionalidad de una ley, el Tribunal Constitucional actúa como un **legislador negativo**, quedando expulsada dicha ley del ordenamiento jurídico y sin regulación la materia objeto de la misma, o recobrando su vigencia la norma anterior que había sido derogada por la declarada inconstitucional.

No obstante, en ocasiones el Tribunal Constitucional no se limita a declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley, sino que establece la interpretación de la misma que debe entenderse ajustada a la Constitución.

Las **fechas** siguientes, son **importantes en la vida de nuestra Carta Magna**:

1.- Aprobada por las Cortes Generales en sesión plenaria:

31/10/1978 2.- Ratificada en referéndum por el pueblo español:

6/12/1978.

3.- Sancionada por el Rey ante las Cortes Generales:

27/12/1978 4.- Publicada en el BOE y entrada en vigor:

29/12/1978

5.- 1ª Reforma: (1992): Consistió en añadir el inciso "y pasivo" en el artículo

13.2. 6.- 2ª Reforma (2011): Consistió en sustituir íntegramente el artículo 135.

2.- LAS LEYES Y SUS CLASES

En un sentido amplio se entiende por ley todo aquello que es una norma jurídica. En un sentido más restringido se podría entender por ley una **norma jurídica escrita**. Sin embargo en un sentido aún más estricto una Ley es la norma de origen parlamentario, de rango subordinado a la Constitución, e irresistibles e indiscutibles para los operadores jurídicos.

A continuación veremos las distintas modalidades que existen en nuestro derecho. Así, además de las leyes ordinarias, que se aprueban por el procedimiento habitual y mayoría simple, la Constitución de 1978 ha introducido la categoría de leyes orgánicas.

Estas **LEYES ORGÁNICAS** se refieren a materias de especial trascendencia y requieren mayoría absoluta del Congreso. El artículo 81 indica que:

"Son Leyes Orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución.

La aprobación, modificación o derogación de las Leyes Orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto"

Son **LEYES ORDINARIAS** las que se aprueban por mayoría simple de los miembros presentes, siempre, naturalmente que las Cámaras estén reunidas reglamentariamente y con asistencia de la mayoría de sus miembros.

LEYES DE PLENO VS LEY DE COMISION.- La norma general es que las leyes sean aprobadas por el PLENO de las Cámaras pero está previsto que éstas puedan delegar en COMISIONES LEGISLATIVAS PERMANENTES la aprobación de proyectos y proposiciones de ley salvo, naturalmente (art. 75):

1. Los de reforma constitucional
2. Las cuestiones internacionales
3. Las Leyes orgánicas Las leyes de bases
4. Los presupuestos generales del Estado

EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ORDINARIO.- El procedimiento legislativo es el conjunto de trámites que sigue un proyecto o proposición de ley que se desarrolla en el Congreso de los Diputados y en el Senado. A efectos expositivos el procedimiento legislativo ordinario cuenta con tres fases básicas:

1º.- **LA FASE DE INICIATIVA.**- El Gobierno, el Congreso y el Senado, las Asambleas de las CCAA y los ciudadanos son los titulares que tienen, según la Constitución (art. 87), la capacidad de promover leyes en España.

El Gobierno y el Congreso son, no obstante, las instancias de las que parte la inmensa mayoría de las iniciativas que, finalmente, se convierten en textos legales.

Una iniciativa legislativa del Gobierno es un **PROYECTO DE LEY**, mientras que las del resto se denominan **PROPOSICIONES DE LEY**.

2º.- **FASE DE TRAMITACION.**- La tramitación parlamentaria de ambas supone mínimas diferencias.
LOS PROYECTOS DE LEY

1. **APROBACIÓN.** Los proyectos de ley se aprueban por el **Consejo de Ministros** y se remiten al Congreso de los Diputados acompañados de una Exposición de Motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos (art. 88 CE).

Por tales antecedentes se entienden tanto los estudios de la Administración para la preparación del texto, como los informes de Instituciones públicas (Consejo de Estado, etc.) y organizaciones privadas representativas de intereses afectados por la norma.

2. **ENMIENDAS.** La Mesa del Congreso recibe el texto y ordena su publicación en el **BOCG** y el envío a la Comisión correspondiente. A partir de la fecha de publicación, los Grupos Parlamentarios disponen de 15 DÍAS para presentar ENMIENDAS al texto, salvo que la Mesa, a petición de algún Grupo, acuerde un aplazamiento (art.110 RC). Las enmiendas pueden ser de dos tipos:

De Totalidad: Se refieren al espíritu, los principios o la oportunidad del proyecto de ley y pueden pretender, bien su devolución al Gobierno, bien su sustitución por un texto alternativo.

Al Articulado o parciales: Se refieren a la supresión, modificación o adición de algún aspecto concreto del proyecto.

3. **DEBATE DE TOTALIDAD.** En caso de presentarse enmiendas de **totalidad**, su debate en el Pleno es el primer trámite que tiene que salvar el proyecto de ley (art. 112 RC).

Ordenación del debate:

1. Defensa del proyecto por un miembro del Gobierno.
 2. Turno a favor, por 15 min., de los Grupos que hayan presentado enmienda de totalidad.
 3. Turno en contra, por 15 min., de los Grupos que se opongan a la/s enmiendas
 4. Fijación de posiciones, por 10 min., de los Grupos que lo soliciten.
 5. Votación, primero, de las enmiendas de devolución. De prosperar alguna, el texto se reenvía al Gobierno. A continuación se votan las de texto alternativo. Si el Pleno aprueba alguna, el texto pasa a la Comisión correspondiente y se abrirá un nuevo plazo de enmiendas al articulado.
4. **PONENCIA.** Concluido el plazo de enmiendas -y el debate de totalidad, si lo hubiera- la Comisión correspondiente designa, de entre sus miembros, una PONENCIA, grupo reducido de diputados representantes de todos los Grupos Parlamentarios que, a puerta cerrada, redactan un INFORME a la vista del texto remitido por el Gobierno y de las enmiendas presentadas (art. 113 RC). Dispone para ello de un plazo de 15 días (la Mesa de la Comisión puede ampliar ese plazo).
5. **DELIBERACIÓN EN COMISION.** Concluido el Informe de la Ponencia, la Comisión se reúne de nuevo para debatirlo, así como las enmiendas artículo por artículo. Tras votarlos, emite un DICTAMEN que someterá al Pleno de la Cámara. Los Grupos Parlamentarios disponen de 48 horas, desde la aprobación del Dictamen, para comunicar cuáles de los votos particulares y enmiendas que resultaron rechazados en la Comisión tienen intención de defender en el Pleno (art. 114-116 RC).
6. **DELIBERACIÓN EN PLENO.** El debate en el Pleno, que puede comenzar con un nuevo turno de defensa por parte del Gobierno y de presentación del Dictamen por un miembro de la Comisión, supone el final de esta primera fase de la tramitación parlamentaria del proyecto de ley, que pasa entonces al Senado (art. 118 RC).
7. **TRAMITACIÓN EN EL SENADO.** Recibido el texto, el Senado dispone de DOS MESES para tramitar el proyecto, plazo en el que sus posibilidades de actuación son tres:
- 7.1. Aprobar el texto en los mismos términos en que le fue remitido por el Congreso. En tal caso, quedará definitivamente aprobado.
 - 7.2. Introducir enmiendas. El proyecto volverá al Pleno del Congreso, que puede aceptarlas o rechazarlas por mayoría simple.
 - 7.3. Interponer un veto, que ha de ser aprobado por mayoría absoluta (art. 90.2 CE). Para superarlo, el Congreso debe ratificar, por idéntica mayoría, el texto inicial por él aprobado. De no conseguirla, se someterá de nuevo a votación transcurridos dos meses a contar desde la interposición del veto que, en este caso, será superado por mayoría simple.
- Por término medio, un proyecto de ley tarda unos cinco meses desde que el Consejo de Ministros lo envía al Parlamento hasta que, aprobado definitivamente por el Congreso, sancionado y promulgado por el Rey y publicado en el BOE, se convierte en Ley.

LAS PROPOSICIONES DE LEY

1. DE INICIATIVA PARLAMENTARIA.

Del Congreso. Puede presentarlas un diputado con la firma de otros catorce o un GP con la sola firma de su portavoz (art. 126.1 RC).

Del Senado. Puede presentarlas un Grupo Parlamentario o 25 senadores (art. 108.1 RS).

Remisión al Gobierno. Tras calificarla, la Mesa respectiva ordena su publicación y remisión al Gobierno para que manifieste su criterio y su conformidad o no si supone aumento o disminución de créditos presupuestarios (art. 126.2 RC/ 151 RS). Si transcurridos 30 días el Ejecutivo no ha expresado oposición, el texto está en condiciones de ser incluida en el orden del día del Pleno para su TOMA EN CONSIDERACION.

La toma en consideración es un debate similar al de totalidad de los proyectos de ley. Se produce cuando los Grupos autores de la proposición deciden, de acuerdo con el cupo de que disponen, su inclusión en el Pleno. Después el trámite es idéntico al de los proyectos de ley.

Tras la toma en consideración en el Senado, la proposición pasa al Congreso para seguir allí su tramitación.

2. DE LAS ASAMBLEAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

El trámite es el mismo, con la única diferencia de que el Parlamento autonómico podrá enviar un máximo de tres representantes al Congreso para defender la iniciativa en el debate de toma en consideración (art. 127 RC).

3. DE INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR.

Es la proposición de ley que parte la iniciativa ciudadana reconocida en la Constitución (art. 87.3). Los promotores de la iniciativa disponen de 6 meses para presentar ante el Parlamento, al menos, medio millón de firmas que avalen la propuesta, la cual no podrá referirse a materias propias de Ley Orgánica, tributaria o de carácter internacional (LO3/1984).

ESPECIALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

LEYES ORGÁNICAS (art.81 CE). Son las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general, así como otros asuntos a los que la Constitución otorga carácter orgánico (organización militar, Defensor del Pueblo, referéndum, etc.)

Tramitación. La **diferencia** fundamental respecto al procedimiento común es que, para ser aprobada, precisa de mayoría absoluta en el Congreso en una votación final sobre el conjunto del texto.

COMPETENCIA LEGISLATIVA PLENA DE LAS COMISIONES (art. 75 CE). Implica que un proyecto o una proposición

constitucionalmente delegable puede pasar directamente desde la Comisión correspondiente del Congreso al Senado sin el trámite de deliberación y votación final en el Pleno. No obstante, el Pleno puede recabar el debate y votación final, siempre que no se haya iniciado el debate en Comisión (AVOCACIÓN, art. 149.2 RC).

LECTURA ÚNICA (art. 150 RC). La simplicidad o la naturaleza de un proyecto o proposición pueden hacer que el Pleno del Congreso, a propuesta de la Mesa y oída la Junta de Portavoces, acuerde que el texto se tramite en un único debate en Pleno (como los de totalidad, con una votación final de conjunto) sin pasar por Ponencia ni Comisión.

PROCEDIMIENTO DE URGENCIA (art. 93 y 94 RC). Pueden promoverlo el Gobierno, dos Grupos Parlamentarios o una quinta parte de los diputados y consiste en la reducción a la MITAD de los plazos ordinarios del procedimiento legislativo. El Senado dispone de un plazo de 20 días para la tramitación del texto (art. 90.3CE).

Otros procedimientos especiales corresponden a la tramitación de los Presupuestos Generales del Estado, la aprobación o reforma de los Estatutos de Autonomía y las reformas constitucionales.

3º.- FASE SANCION, PROMULGACION Y PUBLICACION DE LAS LEYES.-

La sanción supone incorporar la firma del rey a la ley, pero se trata de un acto obligado, ya que el rey carece de la facultad de negarse a la sanción al tratarse de un régimen parlamentario. En tal sentido el artículo 91 de la Constitución es terminante: *“el rey sancionará en el plazo de 15 días las leyes aprobadas por las Cortes Generales, y las promulgará y ordenará su inmediata publicación”*

La sanción va unida a la **promulgación** que consiste en definir que la norma se ha perfeccionado y debe ser acatada. De esta forma, se autentifica la ley aprobada y sancionada y se formaliza su incorporación de forma definitiva al **ordenamiento jurídico**.

Existe una fórmula de promulgación que consiste en incluir la siguiente frase al inicio de la norma: “D. Juan Carlos I Rey de España, A todos los que la presente vieren y entendieren. Sabed: Que las Cortes Generales han aprobado y Yo, vengo en sancionar la siguiente Ley”. Al final de la norma se añadirá la frase: “Por tanto, Mando a todos los españoles, particulares y autoridades, que guarden y hagan guardar la presente Ley”.

Publicación de la ley.- El artículo 91 de la Constitución atribuye al rey la promulgación y la orden de la inmediata publicación de la ley. Ello se produce mediante la inserción de la misma en el diario oficial (BOE) para el conocimiento de los ciudadanos y autoridades obligados a su cumplimiento.

LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y LAS LEYES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. RELACIÓN ENTRE LA LEY AUTONÓMICA Y LA ESTATAL LEYES AUTONÓMICAS.

Según el art. 147.1 de la Constitución Española (CE), “dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la **norma institucional básica** de cada Comunidad Autónoma (CA) y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico”:

A pesar de su autonomía y aplicabilidad territorial, el Estatuto de Autonomía, norma

institucional básica en la Comunidad Autónoma, al igual que el resto del ordenamiento jurídico, deber ser interpretado siempre dentro de la Constitución y sus preceptos continuará operativos al realizar la asunción de competencias por parte de la CA. Su techo y límite son la Constitución, incluso en los procesos de reforma, múltiples en los últimos años. No obstante, este precepto de sometimiento a la Constitución se ha desvirtuado en cantidad y calidad por el propio contenido de los Estatutos reformados al dar cabida a materias no reconducibles únicamente al art. 147.2 de la Constitución.

El Estatuto, como norma institucional básica, es la norma que establece la estructura organizativa básica de la CA. Pero, a pesar de esta caracterización, el Estatuto no es expresión de soberanía sino de autonomía, que hace referencia a un poder limitado.

El principio de autonomía no se puede oponer al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste último donde alcanza su verdadero sentido. No se trata de dos ordenamientos jurídicos aislados, el del Estado y el de las Comunidades Autónomas (CCAA), sino un único ordenamiento: el derecho propio de las CCAA se integra dentro del ordenamiento jurídico español.

Elaboración del Estatuto

Como norma institucional básica de la CA su contenido es acordado por la CA y los representantes del Estado. Es la norma superior del ordenamiento jurídico de la CA después de la Constitución.

El artículo 146 CE establece el **procedimiento general** de elaboración de los Estatutos de Autonomía: “por una asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de la provincias afectadas y por Diputados y Senadores elegidos en ellas y será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como Ley” aunque sus previsiones deban ser completadas con las del art. 151, utilizado para la elaboración de los Estatutos de las Comunidades Autónomas de autonomía plena: el Gobierno convoca a los Diputados y Senadores del territorio para que se constituyan en Asamblea y elaborar el Proyecto de EA. Necesario: acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros (Art. 151.2.1º CE). Aprobado el Proyecto, la Asamblea lo remite a la Comisión Constitucional del Congreso para la formulación definitiva. (151.2.2º CE) Con referéndum favorable, se eleva a las Cortes. Aprobado, el Rey lo sancionará y publicará como ley (151.2.3º y 4º).

Reserva de Ley Orgánica (LO): Conforme dispone el art. 81.1 de la CE “son las leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, **las que aprueban los estatutos de autonomía** y las demás previstas en la Constitución”.

En cuanto a la naturaleza jurídica de los EA indicar que se trata de una norma compleja y no cabe confundirla con la LO que los aprueba: El EA se elabora con un procedimiento predeterminado (146 y 151.2 de la CE), antes de ser aprobado por las Cortes Generales mediante LO. Incluso no pueden ser reformados como Leyes Orgánicas, sino mediante los procedimientos en ellos previstos (152.2 de la CE).

El Estatuto es una norma superior a las leyes autonómicas (igual la Constitución respecto de las leyes del Estado): determina el órgano y el procedimiento a través del cual se aprobará una ley de la CA, así como las materias a que puede extenderse la actividad del legislador autonómico. (STConst. 36/1981).

Contenido de los Estatutos: El apartado 2 del art. 147 de la CE enumera los cuatro elementos obligatorios en los Estatutos:

- La denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica.
- La delimitación de su territorio.
- La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias.
- Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.

Reforma de los Estatutos: Los Estatutos regulan su propio mecanismo de reforma. La Constitución prevé dos:

1. El general para las CCAA que accedieron a la autonomía vía art. 143.2 CE y que se contiene en el 147.3: “la reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica”.
2. El especial, reservado a los Estatutos aprobados vía art. 151.1 y establecido en el 152.2: “una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes”.

En el procedimiento de reforma intervienen tanto el legislador autonómico como el estatal: los Estatutos prevén una primera fase en el que el proyecto de reforma es elaborado por el legislador autonómico que lo remite a las Cortes Generales para que se apruebe por Ley Orgánica.

LAS LEYES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

La “ley autonómica” es una norma aprobada por el Parlamento autonómico en el ámbito de sus competencias, que es manifestación de su autonomía política. Posee rango, fuerza y valor de Ley y se encuentra jerárquicamente sometida a la Constitución y al Estatuto.

La afirmación de que la ley autonómica es auténtica ley sólo se desprende de las consecuencias extrínsecas o formales en cuanto a su régimen jurídico: elaboración por un cuerpo representativo (Asamblea Legislativa) a través de un procedimiento abierto al debate, promulgación y publicación formales y, sobre todo, monopolio del Tribunal Constitucional para el juicio de validez, reconocido explícitamente con respecto a la ley autonómica en el artículo 153 a) de la Constitución.

En cuanto a las clases y valor normativo de las disposiciones normativas de las CC.AA., del art. 153 de la C.E. se deduce que las CC.AA. pueden dictar normas con fuerza de ley y otras de carácter reglamentario que estarán subordinadas a aquellas.

RELACIONES ENTRE LA LEY ESTATAL Y LA AUTONÓMICA

La "ley autonómica" es una norma aprobada por el Parlamento autonómico en el ámbito de sus competencias y es la manifestación de su autonomía política. Posee rango, fuerza y valor de Ley y se encuentra jerárquicamente sometida a la Constitución y al Estatuto. Esto significa que no están subordinadas a todas las leyes estatales con las cuales se relaciona a través del principio de competencia, en lugar del principio de jerarquía.

La afirmación de que la ley autonómica es auténtica ley se desprende de su propia elaboración por un cuerpo representativo (Asamblea Legislativa) a través de un procedimiento abierto al debate, promulgación y publicación formales y, sobre todo, monopolio del Tribunal Constitucional para el juicio de validez, reconocido explícitamente con respecto a la ley autonómica en el artículo 153 a) de la Constitución.

Las CC.AA y el Estado tienen atribuidos ámbitos competenciales concretos y respectivos a partir de los listados de materias precisos en los artículos 148 y 149 CE. Por eso la relación entre las leyes que unos y otros producen no es de jerarquía (no vale una ley estatal más que una autonómica) sino de competencia, cada una regula una materia. Es cierto que en ocasiones existe una exclusividad (de modo que sobre una materia solo legisla uno de ellos) pero es muy frecuente que se pueda hablar de concurrencia de modo que el Estado tenga atribuida la competencia de legislar sobre unas "bases" que las Comunidades Autónomas procederán a desarrollar.

El artículo 149.3 es el que regula las relaciones entre ambos ordenamientos. Es quizá uno de los más complejos pues como veremos tiene 3 reglas diferentes a través de las que se disciplinan en su conjunto las relaciones entre ambos:

"Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La

competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas."

En primer lugar, una doble cláusula residual de competencias, en segundo lugar una cláusula de prevalencia (doble también) y por último una cláusula de supletoriedad del derecho estatal sobre el autonómico: El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.

a) La cláusula residual, que opera a favor del Estado al señalarse que las competencias no asumidas por las Comunidades Autónomas, vía estatutaria o a través de una posterior ley atribución de nuevas competencias (por ley orgánica de transferencia, leyes marco o leyes delegación, que vamos a estudiar).

b) La cláusula de prevalencia, según la cual las normas estatales prevalecen en caso de conflicto sobre las de las Comunidades Autónomas si bien cuando no se trate de competencias atribuidas en exclusiva a éstas últimas.

c) La **cláusula de supletoriedad**, que viene a señalar la vigencia del derecho estatal ante un vacío normativo por parte de las Comunidades Autónomas. Constituye una previsión lógica en el momento de redacción del texto constitucional, y ante la incertidumbre del desarrollo del Estado Autonómico.

A pesar de que las leyes autonómicas y las estatales tengan igualdad de rango, existen algunas diferencias ya que la Constitución prevé la posibilidad de que el Estado pueda dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, incluso en materias atribuidas a su competencia, cuando así lo exija el interés general, correspondiendo a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad.

Además la impugnación de una ley estatal nunca implica la suspensión de su vigencia, sin embargo, el Gobierno estatal al impugnar leyes autonómicas, puede provocar su suspensión. En este sentido, el Art. 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional dice que "el Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses."

De este modo la pretensión del Ordenamiento Constitucional es la de obtener una coordinación plena entre la legislación autonómica y la estatal a través, fundamentalmente, de las cláusulas de prevalencia y de supletoriedad, sin perjuicio, de poder recurrir a los canales judiciales oportunos en los supuestos que sea necesarios para corregir posibles desajustes legislativos y no vulnerar los principios de igualdad y de solidaridad que rigen en la organización del Estado Autonómico.

LAS LEYES MARCO.- Dice el artículo 150.1 de la Constitución que "las Cortes Generales, en materia de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar para sí mismas normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una Ley estatal" (artículo 150.1 Constitución).

En este apartado se regula una categoría de ley ordinaria. Es una ley especial por su contenido, donde las Cortes Generales pueden facultar a las Comunidades Autónomas para legislar en materias de competencia estatal. Consisten en la atribución a las Asambleas Legislativas autonómicas de potestades legislativas, al margen de los Estatutos, dentro del marco de la ley estatal.

Esta ley marco busca el establecimiento de una base normativa uniforme de referencia que las Comunidades Autónomas tendrán que respetar a la hora de legislar, haciendo uso de la autorización contenida en la ley-marco. Se está ante un supuesto de delegación legislativa, pero no entre una ley y un decreto gubernamental (artículo 82 y siguientes de la Constitución), sino entre una ley estatal y una autonómica, cuyo uso no está sometido a plazo definido sino que durará mientras la delegación no se revoque por las Cortes Generales.

LAS LEYES DE TRANSFERENCIA O DELEGACION.- “El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación” (artículo 150.2 Constitución).

Son una categoría especial de ley orgánica que, al igual que las leyes del Art. 150.1 CE, amplían el ámbito competencial de forma extraestatutaria, pero hay que hacer la salvedad que no es lo mismo una delegación de competencias que una transferencia de las mismas. Una vez que en el Estado autonómico se ha producido la homogeneización de los Estatutos de Autonomía y todas las Comunidades Autónomas accedieron a niveles competenciales parecidos, el problema que plantea este artículo no es el de transferir a una Comunidad Autónoma concretas competencias que no tenía (y que por eso seguían estando en poder del Estado que era su titular) pero que podría tener (como las tenían ya otras Comunidades Autónomas de mayor nivel) sino de si se utiliza o no para transferir a las Comunidades Autónomas competencias que son, según la Constitución, competencias del Estado. Se trata de un portillo por el que, en el momento actual del Estado Autonómico y la reformas en marcha de Estatutos de Autonomía, se intenta desbordar los límites constitucionales haciendo de un supuesto previsto para un uso excepcional y, por tanto, limitado, una vía aparentemente normal para ampliar indefinidamente las competencias de determinadas Comunidades Autónomas.

LAS LEYES DE ARMONIZACION.- “El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las CC.AA., aún en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general” (artículo 150.3 Constitución).

Son pues normas ordinarias con rango de ley dictadas por las Cortes Generales para coordinar disposiciones autonómicas aun cuando estas últimas hayan sido dictadas en el ejercicio de sus competencias exclusivas por razones de interés general.

Son, pues, leyes estatales ordinarias que, de alguna manera, recuerdan las leyes-marco; pero se diferencian de éstas en que, más que incrementar la competencia autonómica, homogeneizan las disposiciones autonómicas con las estatales.

No son leyes que el Estado esté obligado a promulgar; pero se dictarán cuando así lo exija el interés general. Este último será decidido por las Cortes generales que, para resolver sobre la necesidad de una ley de armonización, deberá hacerlo por mayoría absoluta de cada cámara.

4.- DISPOSICIONES DEL GOBIERNO CON VALOR DE LEY.

El Gobierno tiene atribuida la facultad de dictar normas con rango de ley bajo las fórmulas de decreto-ley y de decreto legislativo, también denominadas "normas con fuerza de ley".

LOS DECRETOS LEYES. - Son una disposición que, proveniente del Gobierno, tiene rango de ley y que está dictada ante un supuesto o "casos de extraordinaria y urgente necesidad". Están previstos en el artículo 86 de la Constitución.

Artículo 86

1. En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general.

2. Los Decretos-leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación, para lo cual el Reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario.

3. Durante el plazo establecido en el apartado anterior, las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.

LOS DECRETOS LEGISLATIVOS. - Se regulan en el artículo 85 de la Constitución al establecer que "las disposiciones del Gobierno que contengan legislación delegada recibirán el título de decretos legislativos".

Artículo 82

1. Las Cortes Generales podrán delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley sobre materias determinadas no incluidas en el artículo anterior.

2. La delegación legislativa deberá otorgarse mediante una ley de bases cuando su objeto sea la formación de textos articulados o por una ley ordinaria cuando se trate de refundir varios textos legales en uno solo.

3. La delegación legislativa habrá de otorgarse al Gobierno de forma expresa para materia concreta y con fijación del plazo para su ejercicio. La delegación se agota por el uso que de ella haga el Gobierno mediante la publicación de la norma correspondiente. No podrá entenderse concedida de modo implícito o por tiempo indeterminado. Tampoco podrá permitir la subdelegación a autoridades distintas del propio Gobierno.

4. Las leyes de bases delimitarán con precisión el objeto y alcance de la delegación legislativa y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio.

5. La autorización para refundir textos legales determinará el ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación, especificando si se circunscribe a la mera formulación de un texto único o si se incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos.

6. Sin perjuicio de la competencia propia de los Tribunales, las leyes de delegación podrán establecer en cada caso fórmulas adicionales de control.

Artículo 83.- Las leyes de bases no podrán en ningún caso:

- a) Autorizar la modificación de la propia ley de bases.
- b) Facultar para dictar normas con carácter retroactivo.

Artículo 84.- Cuando una proposición de ley o una enmienda fuere contraria a una delegación legislativa en vigor, el Gobierno está facultado para oponerse a su tramitación. En tal supuesto, podrá presentarse una proposición de ley para la derogación total o parcial de la ley de delegación.

Artículo 85.- Las disposiciones del Gobierno que contengan legislación delegada recibirán el título de Decretos Legislativos.

REGULACION ESTATUTARIA EN CASTILLA Y LEON

Este esquema normativo ha sido traspuesto al ámbito de la Comunidad de Castilla y León. Así el artículo 25.3 nos dice que las Cortes podrán delegar en la Junta la potestad de dictar normas con rango de ley que a aquéllas compete.

Respecto de los DECRETOS LEGISLATIVOS la regulación es la siguiente.- La delegación deberá otorgarse de forma **expresa**, para materia **concreta** y con fijación de **plazo** para su ejercicio y se efectuará mediante **ley de bases** cuando su objeto sea la formación de textos articulados o por **ley ordinaria** cuando se trate de refundir varios textos legales en uno solo.

No podrán ser objeto de delegación, además de lo que disponen otras leyes, las atribuciones legislativas contenidas en los números 3 (aprobación de los **presupuestos** generales de la Comunidad) y 10 del artículo anterior (establecer y exigir **tributos**), las **ratificaciones** de convenios y acuerdos previstas en los números 12 y 13 del mismo artículo, el régimen **electoral** de la Comunidad, las leyes que fijen la **sede o sedes** de las instituciones básicas y aquellas otras leyes para las que el presente Estatuto exija **mayorías cualificadas** para su aprobación.

Sin perjuicio de la competencia propia de los Tribunales, las leyes de delegación podrán establecer en cada caso fórmulas adicionales de control parlamentario.

Respecto de los DECRETOS LEYES.- En caso de extraordinaria y urgente necesidad, la Junta podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar a la **reforma** del Estatuto, a la regulación y fijación de la **sede o sedes** de las instituciones básicas de la Comunidad, al régimen **electoral**, al **presupuestario**, al **tributario** y al de los **derechos** previstos en el presente Estatuto.

Tampoco podrá utilizarse el Decreto-ley para la regulación de materias para las que el presente Estatuto exija expresamente la aprobación de una ley de Cortes. En el plazo improrrogable de treinta días desde su promulgación los Decretos-leyes deberán ser convalidados o derogados por las Cortes de Castilla y León después de un debate y votación de totalidad. Sin perjuicio de lo establecido en el párrafo anterior, las Cortes podrán acordar en el plazo más arriba señalado tramitar los Decretos leyes como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.

Las leyes de Castilla y León serán promulgadas en nombre del Rey por el Presidente de la Junta, quien ordenará su publicación en el «Boletín Oficial de Castilla y León» y en el «Boletín Oficial del Estado».

A efectos de su entrada en vigor regirá la fecha de publicación en el primero de aquéllos.

Academia
Irigoyen
version 3.0