

# LAS FUENTES “AUTÓNOMAS” EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO CASTELLANOMANCHEGO

Marcos Francisco Massó Garrote  
Profesor Titular de Derecho Constitucional  
Universidad de Castilla-La Mancha

## SUMARIO

- I. *Introducción: El modelo de estado autonómico configurado en la Constitución.*
- II. *El proceso de constitución de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.*
- III. *Las normas jurídicas del ordenamiento autonómico de Castilla-La Mancha.*
  - A. *El estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha como norma básica de la región. Su posición constitucional.*
  - B. *Las normas jurídicas autónomas de ordenamiento autonómico.*
    1. *El principio de reserva material de Ley.*
      - a. *Reservas de ley establecidas por la Constitución.*
      - b. *Reservas de ley establecidas por el Estatuto de Autonomía.*
    2. *Normas jurídicas con rango de ley autonómicas.*
      - a. *Las leyes autonómicas “ordinarias”.*
      - b. *Las leyes autonómicas “especiales”.*
      - c. *El Decreto-Legislativo autonómico.*
      - d. *El Decreto-Ley autonómico.*
    3. *Normas jurídicas sin rango de ley: los Reglamentos Autónomos.*

## ***1. Introducción: El modelo de estado autonómico configurado en la Constitución***

En los treinta y un años de vigencia de la Constitución se han ido consolidando las Comunidades Autónomas como diseño de nuestra estructura territorial del Estado. No podemos decir lo mismo en cambio del Estado Autonómico, si lo entendemos como un sistema político global. Se puede afirmar que las Comunidades Autónomas han generado un grado de aceptación de los ciudadanos que ha desarrollado un aparato administrativo, normativo y político que ha satisfecho mayoritariamente los intereses de los ciudadanos como así demuestran todas nuestras encuestas. Cuestión distinta son las relaciones y la articulación de un modelo de estado que presenta aún graves deficiencias especialmente por la debilidad y ausencia en las relaciones intergubernamentales.

Nuestra Constitución, basándose en el principio de autonomía territorial o descentralización y buscando, ante todo, respuestas al problema de los regionalismos, crea una nuevas entidades territoriales llamadas Comunidades Autónomas, a las cuales, además de otorgarle autonomía para la gestión de sus propios intereses, se les dota de la facultad de poder dictar normas jurídicas con rango de ley.

La primera cuestión que se nos plantea es el de caracterizar este nuevo modelo de Estado<sup>1</sup> que se instaura en 1978 con la Constitución, intentando descubrir si es o no encuadrable en cualquiera de las categorías conocidas y más usuales de Estado Federal o Bundesland (Alemania) o Estado regional (Italia).

Lo primero que hemos de destacar es que lo que va a singularizar al Estado autonómico respecto del federal y regional es que la Constitución no enumera las CCAA que la componen, ni se establece un reparto igualitario de las competencias, ni todas las CCAA se constituyen simultáneamente. En efecto, a diferencia de lo que ocurre en las Constituciones federales o regionales, falta en la nuestra una enumeración de las CCAA, un diseño del mapa político, lo cual es sustituido por la regulación de un procedimiento, conforme al cual las provincias se convierten en los sujetos decisorios del número y extensión territorial de

1. Este nuevo modelo de Estado fue bautizado por Sánchez Agesta como Estado de la Autonomías. Nombre que parece haber sido aceptado unánimemente por la generalidad de la doctrina. Sobre dicha cuestión puede consultarse ampliamente entre otros el libro de González Encinar, J.J., *El Estado Unitario federal*, Tecnos, 1985, López Aguilar, J.F., *Estado Autonómico y hechos diferenciales*, Madrid, CEPC, 1998, Aja, E. *El Estado Autonómico*, Alianza Editorial, págs. 41 y ss

las CCAA. En los sistemas federales y regionales, como norma general, todas las federaciones o regiones poseen las mismas competencias, dejando a salvo de las especialidades que puedan establecerse y que han de estar previstas en el propio texto constitucional. En cambio, en nuestro sistema de autonomías, la Constitución no establece ninguna lista de competencias para las CCAA, sino que son los art. 148 y 149 de la CE los que constituyen un marco abierto para que sean las propias CCAA a través de sus estatutos las que establezcan sus competencias. Resultado de esta remisión a los Estatutos de Autonomía –en adelante EA– es la permisión constitucional de una desigual atribución de competencias entre las diversas CCAA, desigualdad que deriva de este peculiar sistema de “sírvese usted mismo” las competencias dentro de la “carta” constitucional. Por último, tanto en los Estados federales como en los regionales, el nacimiento de las federaciones y las regiones se hace de forma simultánea. En cambio, no ha sucedido así en nuestro Estado de las Autonomías toda vez que la Constitución ha consagrado distintas vías y distintos momentos de acceso a la misma, compatibilizando, durante un período de tiempo indefinido, un sistema de centralización sobre parte del territorio con otro de descentralización sobre el restante<sup>2</sup>.

Conviene por ello señalar lo que en resumen constituye los principales caracteres de este modelo de Estado establecido por la Constitución de 1978.

1. El Estado español se constituye como Estado autonómico con una vocación histórica que reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades culturales y las regiones que contribuyeron a su formación en el decurso de los siglos. No se establece en España una nueva estructura por un puro acto de voluntad, sino que asume su historia, es por ello por lo que reconoce –y no constituye– a las nacionalidades y regiones por un acto de soberanía actual.

2. La unidad del Estado español es indivisible e indisoluble, como dice con reiteración el art. 2. Esta afirmación tiene también una importante consecuencia: la negación del derecho de autodeterminación.

3. El Estado autonómico presupone una distribución territorial del poder, pero ésta no se ha hecho con un pacto entre entidades preexistentes, sino por un acto de soberanía en ejercicio del poder constituyente de la Nación española.

2. Sobre la evolución general del Estado Autonómico véase el artículo de Tomás y valiente, F, “La primera fase de construcción del Estado Autonómico” págs. 45 a 68 y de Lopez Guerra, L., “La segunda fase de construcción del Estado de las Autonomías”, págs. 69 a 80 en la *Revista Vasca de Administración Pública*, 1993, núm. 36.

4. Se reconoce la existencia de una pluralidad de ordenamientos jurídicos, ordenamientos que son reconocidos por el Estado como parte integrante de su propio ordenamiento jurídico según lo dispuesto en el art. 147 de la CE.

5. La definición de las autonomías como fórmula de descentralización del poder, está compensada por la cooperación entre ellas y la solidaridad, que supone la existencia de un bien público o un interés común de todos los españoles (art. 2 CE).

El término más utilizado en la Constitución es el término **autonomía**, es sin duda una de las expresiones estrellas de la Constitución, como no podría ser de otra manera, habida cuenta de que, aplicada a unos nuevos entes territoriales –las Comunidades Autónomas–, se va a convertir en el concepto que va a permitir el paso de un Estado centralizado a un Estado descentralizado. Tampoco el término “autonomía” es utilizado con un solo significado, sino que se trata de un término polisémico, cuyo sentido, cuyo significado, varía según el tipo de órgano o ente respecto al cual se aplica. Efectivamente, el término autonomía se emplea o se predica respecto de entes y órganos distintos. Así, por ejemplo, en el art. 27.10 de la Constitución se emplea respecto de las universidades, reconociéndose la autonomía universitaria; en el artículo 72.1 se califica como de autónoma la potestad de cada una de las Cámaras de aprobación de sus Reglamentos; en el artículo 137 se predica tanto de las Comunidades Autónomas, como de los municipios y provincias, reconociéndosela a todos ellos; en el artículo 140 se la refiere a los municipios en exclusiva; en el 141.2 se emplea para calificar a la Administración de las provincias; en los artículos 2, 143, 144, 147, 156, y otros..., en fin, se aplica con referencia exclusiva a las Comunidades Autónomas. Pues bien, el término autonomía tiene diverso significado dependiendo de cuál sea el ente u órgano al que se refiere. Dicho de otro modo, no es la misma autonomía la que se predica de las Universidades que la que se predica de las Comunidades Autónomas o de los municipios y provincias, o la que se predica de las Cámaras legislativas. En todo caso, el concepto de autonomía es contrario, como puso de relieve el Prof. Santi Romano, al concepto de soberanía. La autonomía sólo puede existir en el seno de un estado soberano<sup>3</sup>. Para no extender más esta clarificación terminológica, la autonomía de las Comunidades Autónomas, que puede ser definida como el haz o conjunto de potestades, y la situación jurídica derivada de dicha titularidad, atribuidos a determinados entes territoriales que incluye la potestad normativa superior, esto es, la potestad para dictar normas con rango de ley, en el seno de un Ordenamiento Jurídico más amplio en el que se inscribe. No hay autonomía sin autogobierno de acuerdo con el

3. Véase por todos el excelente libro al respecto de Solozábal Echavarría, J.J., *Las bases Constitucionales del Estado Autonómico*, Ed. Mc. Graw Hill, 1998, págs. 91 a 108.

artículo 143.1 de la CE. El concepto de autonomía al que hace referencia la Constitución no solo va a consistir en la potestad de autorganización de los distintos entes territoriales, sino también, en la posibilidad de dotarse de un completo ordenamiento jurídico que incluya la potestad normativa superior, la potestad legislativa.

## ***II. El proceso de constitución de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha***

De los diversos procedimientos diseñados por la Constitución para el acceso a la autonomía, los susceptibles de ser utilizados por los territorios que a la postre constituirían la Comunidad de Castilla-La Mancha eran, por un lado, el previsto en el artículo 151, y, por otro, el previsto en el artículo 143.2 en combinación con el 146.

La diferencia entre seguir uno u otro procedimiento radicaba en el distinto nivel competencial que la Comunidad Autónoma podía asumir en el momento mismo de constituirse en Comunidad Autónoma mediante la aprobación de su correspondiente Estatuto de Autonomía:

Los territorios que se constituyesen en Comunidad Autónoma mediante el procedimiento previsto en el art. 151 podían asumir, desde el momento mismo de constituirse en tal, es decir desde el momento de la aprobación de su Estatuto, cualesquiera competencias no reservadas en exclusiva al Estado.

Los territorios que se constituyesen en Comunidad Autónoma mediante el procedimiento previsto en el art. 143 sólo podían asumir, en el momento de constituirse en Comunidad Autónoma mediante la aprobación de su Estatuto, todas o algunas de las competencias establecidas en el artículo 148, y sólo transcurridos cinco años y mediante la reforma de su Estatuto podrían acceder al techo competencial máximo.

Lógicamente, los procedimientos diseñados en los artículos 151 y 143.2-146 eran distintos. Mucho más complejo el previsto en el art. 151, por cuanto que a través se podían asumir en el momento mismo de constituirse en Comunidad Autónoma más competencias que aquella que se podían asumir de seguirse el previsto en el 143.

Los territorios que a la postre constituirían la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha apostaron por el procedimiento previsto en los artículos

143-146. Ciertamente es que podrían haber optado por el previsto en el artículo 151, sobre todo teniendo en cuenta la “flexibilización” que de los requisitos establecidos en la Constitución se consiguió con la interpretación que de los mismos se realizó por las leyes orgánicas reguladoras del preceptivo referéndum.

Efectivamente, el proceso autonómico comienza con el pronunciamiento de las cinco Diputaciones Provinciales (Albacete, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara y Toledo) de 24 de noviembre de 1980. Ha de hacerse notar que, a pesar de que los territorios de la actual Castilla-La Mancha contaban con un régimen preautonómico desde el Real Decreto-Ley 32/1978, de 31 de octubre, no se utilizó la posibilidad prevista en la Disposición Transitoria Primera de la Constitución, que permitía “a los territorios que contasen con un régimen preautonómico y que se constituyesen por el procedimiento previsto en el artículo 143, sustituir la iniciativa que el número 2 del artículo 143 atribuía a las Diputaciones Provinciales por el acuerdo del órgano colegiado superior del régimen provisional de autonomía adoptado por mayoría absoluta”.

Tras los pronunciamientos de las Diputaciones Provinciales, restaba que las dos terceras partes de los municipios cuya población representase al menos la mayoría del censo electoral de cada provincia, se mostraran a favor de dicha iniciativa autonómica. Este trámite se consiguió de una manera suficiente. Nada dice la Constitución acerca de qué mayoría era la necesaria para que los ayuntamientos adoptasen tal acuerdo, de donde ha de entenderse que en virtud del principio democrático, bastaba la mayoría simple de los votos en el pleno.

No llegaron a producirse, en este momento de adopción de la iniciativa del proceso autonómico, problemas derivados del plazo establecido por la Constitución en el apartado 3 del artículo 143, es decir, de la obligación de que los trámites relativos a la iniciativa autonómica deberían cumplirse en el plazo de seis meses desde la adopción del primer acuerdo adoptado al respecto por cualquiera de las Corporaciones Locales interesadas. Problemas que pudieron haberse presentado por una hipotética actitud de alguna Corporación Local boicoteadora del proceso autonómico. Obtenidos los acuerdos de los municipios, y conforme a lo previsto en el artículo 146, se procedió a la elaboración del proyecto de Estatuto, cuya redacción correspondía a una Asamblea de los diputados y senadores estatales y diputados provinciales.

La asamblea de diputados y senadores estatales y diputados provinciales aprobaron en Alarcón (Cuenca), el 3 de diciembre de 1981, el Proyecto de Estatuto de

Autonomía de Castilla-La Mancha. Nada dice la Constitución acerca de qué mayoría habría de obtener el proyecto de Estatuto para su aprobación por la Asamblea. A falta de previsión específica, entendemos que bastaba la mayoría simple de los votos de los miembros de la Asamblea. Aprobado este proyecto de Estatuto, y conforme al artículo 146, fue elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley. Además, en virtud de lo establecido en el artículo 81.1, su tramitación habría de hacerse conforme a la tramitación de las Leyes Orgánicas. Cuestión de especial trascendencia es la relativa a la capacidad que las Cortes Generales tenían de modificar el proyecto remitido por la Asamblea que lo aprobó. Y en este sentido, estimo que son dos las ideas o principios sobre los que inspirarse:

La posibilidad de modificación debe reconocerse a las Cortes Generales si no se quiere que su intervención resulte superflua, o de mera comprobación de que no se rebasan los límites constitucionales.

Que reconociendo, como reconocemos, que las Cortes Generales tenían efectivamente una potestad de modificación del proyecto de Estatuto elaborado por la Asamblea, entendemos que esta potestad tenía sus límites. Dicho de otra forma, existía y existe un contenido mínimo de autonomía, constitucionalmente reconocido a los territorios que pretendían su autonomía no susceptible de ser restringido por las Cortes Generales.

La cuestión se cifra en determinar qué es lo que integra este contenido, y por tanto, qué es lo susceptible de ser modificado por las Cortes Generales. Otra cuestión inmediatamente conectada con la anterior será la de exponer los medios de los que disponen las CC. AA. Para denunciar una eventual extralimitación de las Cortes Generales en su potestad de modificar el proyecto. No es este, por motivos de concreción, el lugar para abordar tan interesante cuestión, sin embargo, a efectos de una eventual reforma estatutaria como la que se encuentra en estos momentos en las Cortes Generales conviene precisar que resulta fuera del alcance de la potestad modificativa de las Cortes Generales la esencia misma de la autonomía, esto es, el reconocimiento de potestades normativas sobre una serie de materias. Si la Asamblea que redactó el Proyecto optó por dotar a la Comunidad Autónoma de Asamblea Legislativa y, por tanto, de potestad legislativa, no podrán las Cortes Generales eliminarla del proyecto original o de eventuales reformas o intervenciones; tampoco podrán sustraer a las Comunidades Autónomas de las competencias que dentro del marco constitucional son susceptibles de ser asumidas, así como tampoco podrá darles las no pedidas en el proyecto<sup>4</sup>. Sí que podrán entender, ejercer su potestad modificativa sobre

aspectos de menor calado político, como pudieran ser el lugar de la sede de las instituciones de autogobierno, pero para ello no bastaría una retórica invocación a un interés general, sino que habría de fundamentarse jurídicamente de forma que eliminara todo sesgo de la idea de capricho u oportunidad. En relación a los medios de defensa que frente a una eventual extralimitación de los poderes de modificación del proyecto de Estatuto por las Cortes Generales tendrían las Comunidades Autónomas entiendo que el cauce idóneo es el recurso de inconstitucionalidad, sin perjuicio de utilizar otros procedimientos ante el Tribunal Constitucional.

El proyecto aprobado por la Asamblea fue, como no podía ser de otra manera, tramitado como proyecto de ley orgánica, resultando definitivamente aprobada como tal ley orgánica el 10 de agosto de 1982, constituyendo la LO 9/1982, del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha<sup>5</sup>.

### ***III. Las normas jurídicas del ordenamiento autonómico de Castilla-La Mancha***

Antes de comenzar a hacer referencia a las Fuentes del Derecho Castellano-Manchego, conviene hacer dos advertencias previas. La primera, por considerarlo que induce a la confusión, habida cuenta de la pluralidad de significados con que es empleado por doctrina y jurisprudencia, el concepto “fuentes de derecho” y su distinción del más simple y claro de “normas jurídicas”. De esta manera no parece oportuno restringir el concepto Ordenamiento Jurídico de Castilla-La Mancha al conjunto de normas jurídicas dictadas por los órganos autonómicos, es decir, dictadas por las Cortes de Castilla-La Mancha o la Administración Regional. El Ordenamiento Jurídico de Castilla-La Mancha está constituido, a nuestro entender, no sólo por aquellas normas jurídicas dictadas por los órganos autonómicos, en uso o en ejercicio de su autonomía, sino también por todas aquellas normas jurídicas que otorgan autonomía a dicho ente territorial y que le

4. Como establece el profesor Solozábal, la Autonomía tiene una dimensión institucional o aparential, un momento estático si se quiere: la disposición de una organización política propia; pero autonomía es antes que nada ejercicio del propio autogobierno, esto es, actuación del poder político que las habilitaciones competenciales estatutarias hacen posible, Solozábal Echavarría, J.J., op. cit. pág.146.

5. El Estatuto ha sido modificado en tres ocasiones:

-La practicada por la LO 6/1991, de 31 de marzo, por la que se reforma el art. 10.2 del Estatuto.

-La practicada por la LO 7/1991, de 24 de marzo, por la que se reforman los artículos 31, 32, 33, 35 y 37 del Estatuto.

- Y, por último, la practicada por la LO 3/1997, de 3 de julio, por la que se reforman los artículos 1.1, 2.1, 9.2.e), 10, 11.3, 13, 14.2, 15, 20, 21, 22, 31, 32, 33, 37, 39.3, 39.4, y Disposición Adicional Tercera.

atribuyen competencia. Así entendido, podemos hablar de dos tipos básicos de normas que integran el Ordenamiento Jurídico de Castilla-La Mancha:

**Las normas heterónomas**, que serían aquellas dictadas por órganos distintos de los propiamente autonómicos, es decir dictadas por órganos distintos de las Cortes de Castilla-La Mancha, o de los órganos que integran la Administración Regional con el Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha a la cabeza.

Dentro de este grupo, nos encontramos con los siguientes tipos de normas: La Constitución, El Estatuto de Autonomía, Las leyes básicas, Las leyes marco, Las leyes de transferencia o delegación, Las leyes de armonización.

**Y las normas autónomas** (por contradicción a las heterónomas), que serían aquellas dictadas por los órganos autonómicos, los más importantes de los mismos fueron creados precisamente una concreta norma heterónoma: el Estatuto de Autonomía. Dentro de este grupo, nos encontramos con los siguientes tipos fundamentales de normas:

- Las normas autónomas con rango de Ley, dentro de las cuales tenemos:  
Las Leyes autonómicas.  
Las leyes autonómicas especiales.  
El Decreto Legislativo autonómico.

- Y las normas autónomas sin rango de ley: Los Reglamentos autonómicos. Nuestro trabajo, por razones objetivas y de delimitación tiene por fin exponer estas últimas.

#### **A. El estatuto de autonomía de Castilla-La Mancha como norma básica de la región. Su posición constitucional**

La autonomía se ha considerado en la CE como un derecho (art. 2) y el sistema autonómico en sí mismo el resultado final del ejercicio de ese derecho.

Los Estatutos de autonomía son los instrumentos claves para pasar de la posibilidad formal a la realidad autonómica concreta. Se ha discutido si los Estatutos son normas del Estado o normas autonómicas ellas mismas<sup>6</sup>. Son las dos cosas,

6. Resulta acertada a nuestro juicio la calificación del profesor Solozábal del Estatuto de Autonomía como norma cuasi constitucional en el ordenamiento territorial y en el Derecho de Estado. Solozábal Echavarría, J. J. op. cit. pág.137. Los Estatutos de Autonomía son la garantía Constitucional de la Autonomía, son las Constituciones autonómicas, Aja, Eliseo, op. cit. pág. 81. Aguado Renedo, C., *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, Madrid, CEC, 1996, págs.324 y ss.

dado su origen, su aprobación y su posición respecto a la Constitución. Son expresión del principio autonómico en cuanto que su formación comenzó con una “iniciativa autonómica”, continuó con una elaboración formulada por las representaciones del territorio en cuestión. Igualmente el principio autonómico presente en los Estatutos se hace visible en la técnica de la rigidez de que, una vez aprobados, les dota la Constitución, puesto que su modificación requerirá un consentimiento de las representaciones del respectivo territorio.

Pero se trata de una norma estatal, y así lo precisa el 147.1 CE: “...*los Estatutos serán la norma institucional básica de cada comunidad autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico*”. Ello es manifiesto, puesto que el Estatuto, con independencia de su proceso de formación, es una LO de las Cortes generales.

El Estatuto especifica el marco de la Constitución respecto de cada autonomía en particular, con lo que el ordenamiento autonómico respectivo ha de encontrar en su Estatuto su norma suprema, para ser más exactos, aunque la norma suprema de cada autonomía está constituida por la Constitución y por su Estatuto propio simultáneamente, Estatuto que especifica el marco constitucional.

El Estatuto no es un orbe cerrado en sí mismo, que ultima toda la organización y competencias de la CCAA, esto es, una especie de pequeña Constitución propia de ésta. Aunque a veces se pretende en la polémica política, no es cierto que los Estatutos de Autonomía tengan rango constitucional.

Así, el TC en STC de 4 de mayo de 1982, ha dicho que: “*No es admisible la idea de que, una vez promulgado el Estatuto de Autonomía, sea el texto de éste el que únicamente debe ser tenido en cuenta para realizar la labor interpretativa que exige la delimitación competencial. Si se procediese así se estaría desconociendo el principio de supremacía de la CE sobre el resto del ordenamiento jurídico, del que los Estatutos de Autonomía forman parte como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma que el Estado reconoce y ampara como parte integrante de su ordenamiento jurídico*”<sup>7</sup>.

La CE ha exigido el complemento de un Estatuto que se aprueba como Ley Orgánica, para que cada comunidad autónoma se constituya como tal y asuma su

7. Véase ampliamente sobre la posición del TC el trabajo del Cruz Villalón P., “La jurisprudencia del TC sobre autonomías territoriales”, en *Estudios sobre la Constitución Española*, vol. IV, Madrid, Civitas, 1991.

conjunto de competencias autonómicas; pero no admite que una vez sea aprobado éste pueda ser sustituido indefinidamente por ulteriores leyes orgánicas, por el contrario, la CE dota a los Estatutos una vez aprobados, de una superrigidez cualificada que implica por lo pronto la exigencia de unos quórumos reforzados para su reforma. Las Cortes Generales no son jurídicamente competentes para reformar, modificar o derogar por sí solas un Estatuto, como lo son, sin embargo, para modificar o derogar una ley orgánica sobre cualquier otra materia. De hecho, la única vía para reformar los Estatutos, fuera de los específicos procedimientos de reforma de cada uno de ellos, es la de la propia reforma constitucional<sup>8</sup>.

Por tanto, queda instituida una superioridad normativa o de rango de dichos Estatutos sobre las leyes de cualquier procedencia: del Estado o de las CCAA y, en el primer caso, tanto de leyes orgánicas como de ordinarias como sobre las orgánicas o de armonización.

¿Es esto una verdadera superioridad de rango de los Estatutos sobre las leyes? Todo el orden de las fuentes normativas deriva de la CE, y en este sentido cualquier infracción de ese orden tiene el significado último de una inconstitucionalidad, pero ello no obliga a dilucidar el mecanismo de relación internormativa precisamente desde esa perspectiva. Esa inmunidad de los Estatutos a las leyes formales de cualquier carácter y condición, salvo las previstas para modificar los Estatutos, deben calificarse como el correlativo a una verdadera superioridad de rango de dichos Estatutos.

Sin embargo, Pérez Royo<sup>9</sup> sostiene que el Estatuto de Autonomía es Ley Orgánica sólo desde el punto de vista formal. En todo lo demás, según dicho autor, existen diferencias:

a) En el caso de las CCAA ordinarias, *“aquí no hay sólo iniciativa legislativa, sino que se inicia el proceso autonómico en su globalidad”*.

b) Respecto de las CCAA especiales, el Proyecto de Estatuto tiene que ser sometido a referéndum, con lo cual la voluntad de las Cortes Generales tiene que ser aceptada por la CCAA.

c) Porque el contenido del Estatuto de Autonomía, a diferencia de lo que ocurre con las demás leyes orgánicas, está predeterminado en los arts. 147 y 152 CE.

d) Porque respecto de los Estatutos de Autonomía se utiliza el término “refor-

8. Aja. E. op. cit. pág. 82.

9. Pérez Royo, J., *Las fuentes del Derecho*, Madrid, Tecnos, 1984, y Leguina Villa, J., *Escritos sobre Autonomías Territoriales*, Ed. Tecnos, 1995, pág. 31.

ma”, próximo al campo constitucional. Para las demás leyes orgánicas se habla de modificación o derogación.

e) Porque, con los Estatutos de Autonomía, no es que el legislador transfiera o delegue competencias, sino que las CCAA asumen competencias.

Pérez Royo concluye diciendo que “los Estatutos de Autonomía” son fruto de la voluntad del Estado y de las CCAA.

El 147.2.d) de la Constitución dice que los Estatutos contendrán las competencias asumidas por las CCAA dentro del marco establecido por la Constitución.

La CE se abstiene de fijar las competencias que corresponden a las CCAA y se remite a los Estatutos de Autonomía, de tal manera que éste es el instrumento normativo fundamental a través del cual asume competencias cada CCAA. Los Estatutos, como ya vimos, están subordinados a la CE. El propio 147.2 d) dice que asumirán competencias “dentro del marco establecido en la Constitución”, y así lo ha dicho la STC 4 de mayo de 1982: “Para determinar si una materia es competencia del Estado o de la CCAA, o si existe un régimen de concurrencia, resulta decisivo el texto del Estatuto. Pero esto no debe llevar a la conclusión de que sea el Estatuto de Autonomía el que únicamente deba ser tenido en cuenta a la hora de realizar la labor interpretativa que exige la delimitación de competencias. Si se operase así se estaría desconociendo la supremacía de la CE sobre el resto del ordenamiento jurídico, del que forman parte los Estatutos como norma institucional básica de a CCAA que el Estado reconoce y ampara como parte integrante de su ordenamiento jurídico”.

El Estatuto de Autonomía debe ser interpretado de conformidad con la CE, de tal manera que los marcos competenciales que la CE establece, no agotan su virtualidad en el momento de la aprobación de los Estatutos, sino que continúan siendo preceptos operativos a la hora de interpretar el Estatuto a través del cual asumen las competencias.

El Estatuto de Autonomía, aprobado por las Cortes Generales mediante la LO 9/1982 de 10 de agosto de 1982, es la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Tiene dos características básicas:

1º. Que es la norma que hacer surgir a la Comunidad Autónoma como ente territorial nuevo.

2ª. Es la norma que contiene la medida y calidad de los poderes que asume dicha entidad territorial nueva y el ámbito material sobre el que se despliegan, así como los órganos que lo detentan.

En cuanto a la naturaleza jurídica del Estatuto, entendemos que se trata de una norma estatal (por ser aprobada por las Cortes Generales), pero que, precisamente por crear y dotar de contenido al nuevo ente territorial, tiene una evidente importancia en el orden jurídico autonómico, manifestada en su posición jurídica frente a las normas autonómicas. En cuanto a la posición que ocupa el Estatuto de Autonomía en el Ordenamiento Jurídico es la siguiente: En relación con la Constitución, está en relación de dependencia jerárquica, como cualquier otra norma jurídica. En relación a la totalidad de las normas producidas por los poderes normativos autonómicos, está en relación de superioridad jerárquica: ninguna norma producida por los poderes normativos autonómicos puede contradecirlo<sup>10</sup>.

### **B. Las Normas jurídicas autónomas del Ordenamiento Autonómico**

Veamos pues ahora las que denominamos normas jurídicas autónomas del Ordenamiento Jurídico Autonómico de Castilla-La Mancha, es decir, normas producidas por órganos de nuestra propia Comunidad, por los órganos creados por el Estatuto de Autonomía.

En este sentido, conviene distinguir entre las normas autónomas con rango de ley y las normas autónomas sin rango de ley. Pero antes de entrar a describir brevemente éstas, entiendo que es conveniente hacer alguna reflexión acerca del principio de reserva de ley y su vinculación al fenómeno autonómico.

#### *1. El principio de reserva material de ley*

Definiremos este principio como aquel en cuya virtud necesariamente determinadas materias han de ser reguladas por norma con rango de ley. Las únicas normas en las que pueden establecerse auténticas reservas materiales de ley son la Constitución y el Estatuto de Autonomía. Cosa distinta es el llamado principio de reserva formal de ley, o principio de congelación de rango, que no es sino una manifestación de los principios de jerarquía y de sucesión cronológica, según el cual para la derogación de una norma es precisa otra norma posterior del mismo rango y del mismo tipo.

10. Véase ampliamente la posición del Estatuto y Constitución en el trabajo de Muñoz Machado, S., "El mito del Estatuto-Constitución" en la obra colectiva sobre *la Reforma del Estado Autonómico*, Ed. CEPC, Madrid, 2005, págs. 70 y ss.

Hemos de distinguir dos tipos de reservas materiales de ley que tienen decisiva influencia en el fenómeno autonómico:

Las reservas de ley establecidas en la Constitución.

Las reservas de ley establecidas en los Estatutos de Autonomía.

a. Las reservas de ley establecidas por la Constitución:

Como hemos dicho, la Constitución realiza una serie de reservas materiales a la ley, o mejor dicho, a la norma con rango de ley. Pues bien, las hay de dos tipos, existen unas reservas que van dirigidas genéricamente a la norma con rango de ley, en tanto que hay otras que están dirigidas a un concreto tipo de norma con rango de ley: al Estatuto de Autonomía.

- Materias reservadas genéricamente a la norma con rango de ley.

La Constitución efectivamente reserva una gran cantidad de materias a la norma de rango de ley. Recuérdese, en este sentido, la cláusula general de reserva de ley establecida en el artículo 53.1 de la Constitución. Muchas de estas materias reservadas por la Constitución, a su vez, son susceptibles de ser asumidas por las Comunidades Autónomas. Pues bien, de ser efectivamente asumidas, la Comunidad Autónoma, al regular dicha materia, ha de –por imperio constitucional– sujetarse a dicha reserva, y proceder a su regulación por norma con rango de ley.

- Materias reservadas al Estatuto de Autonomía.

Existen cuestiones o materias que la Constitución reserva a un concreto tipo de norma jurídica: al Estatuto de Autonomía, de manera que la regulación de las mismas sólo se podrá realizar en el Estatuto de Autonomía. Así, sería inconstitucional no sólo que dicha materia fuera regulada por norma sin rango de ley, sino también el que lo fuera por ley no orgánica, e incluso, que fuera regulada por norma orgánica, pero sin el carácter de Estatuto de Autonomía. Pues como sabemos, el Estatuto de Autonomía es un tipo muy concreto de ley orgánica. Los artículos constitucionales en que se realizan reservas de este tipo, al Estatuto de autonomía, son: el 145.2, el 147.2, el 147.3, el 152.1.2, y el 152.3.

b. Reservas de ley establecidas por el Estatuto de Autonomía.

Como ya hemos dicho, el Estatuto de Autonomía establece igualmente, que determinadas materias hayan de ser reguladas por normas con rango de ley.

Así sucede, por ejemplo, en los artículos 2.2, 5.3, 6, 7, 10.2, 10.4, 12.1, 13.2, 13.4, 29.2, 30.3, 30.4, 30.5, 43.2, 47.1, 47.4, y 49. Son, por tanto, hasta 17 mate-

rias, las que según el Estatuto de Autonomía han de ser reguladas por las Cortes de Castilla-La Mancha. El ámbito de esta reserva de ley efectuada por el Estatuto sólo podrá ser modificada, tanto en el sentido de ampliarla como de restringirla, mediante una reforma del Estatuto de Autonomía. Parece que el establecimiento de esas reservas a la ley autonómica por el Estatuto de Autonomía obedece al deseo de conseguir una distribución del poder entre los distintos órganos de la Comunidad Autónoma, más en concreto entre la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma (las Cortes de Castilla-La Mancha) y la Administración de la Junta de Comunidades. Con el establecimiento de estas reservas, se consiguen dos objetivos:

- que sean órganos directamente elegidos por la población de la Comunidad quienes regulen, al menos, los aspectos esenciales de dichas materias.

- otro efecto producido por el establecimiento de esta reserva consiste en asegurar un debate público y político durante el procedimiento para su regulación en las Cortes de Castilla-La Mancha. Se asegura que las distintas fuerzas políticas representadas en dichas Cortes puedan hacer oír su opinión públicamente.

Ahora bien, el establecimiento de esta reserva no veda la posibilidad de que el reglamento autonómico regule aspectos relativos a dicha materia. Pero aquí no queda lo relativo a las reservas que realiza la norma institucional básica de la Comunidad a las normas con rango de ley. Pues ha de tenerse en cuenta que el Estatuto también reserva determinadas materias a una muy específica norma con rango de ley: al Reglamento de la Asamblea Legislativa. Así lo hace en concreto en los artículos 11.3, 11.4, 11.5, 11.6, 11.7 y 21.6.

## 2. *Las normas con rango de ley autonómicas*

Dentro de esta categoría, a su vez, vamos a ver, distintos tipos. Empezaremos por la ley autonómica, en general. En este mismo apartado trataremos lo relativo al principio de reserva de ley. Continuaremos haciendo una referencia a las que denomino leyes autonómicas especiales. Posteriormente trataremos la figura del Decreto Legislativo autonómico y finalizaremos interrogándonos sobre la posible existencia en nuestro ordenamiento castellano-mancheo del decreto-ley autonómico.

### a. Las leyes autonómicas ordinarias

En este contexto de crisis del concepto tradicional de ley surge un nuevo tipo normativo: la ley autonómica. Por su *nomen iuris* cabe predicar de ella que se

trata de una ley. Es decir la ley autonómica no es más que la manifestación normativa de un sistema de producción legislativa plural, que encuentra su sustrato en un amplio proceso político constitucional de descentralización política. En lo que aquí nos interesa la Ley Autonómica es una fuente del Derecho que viene recogida como tal en las normas de producción del Derecho, en primer lugar mediante el reconocimiento genérico en la Constitución y en segundo lugar, de un modo más concreto, en las propias prescripciones que efectúan los Estatutos de Autonomía a esta categoría normativa<sup>11</sup>. Sin embargo, sorprende que en la propia Constitución no se recoja la expresión “Ley Autonómica”<sup>12</sup>. No obstante, tanto en el plano doctrinal como en la propia jurisprudencia se ha impuesto definitivamente el calificativo de leyes autonómicas, que responde fielmente a la naturaleza del Estado y a los productos normativos con rango de ley de las Comunidades Autónomas<sup>13</sup>. Con todo existe bastante coincidencia en calificar la ley estatal y ley autonómica como dos productos normativos de naturaleza básicamente idéntica<sup>14</sup>. Esta idea se fundamenta por un triple motivo: por el órgano de procedencia de ambos tipos de leyes y su conexión con el principio democrático<sup>15</sup>, en segundo lugar por las similitudes en el procedimiento de elaboración de ambos tipos de leyes<sup>16</sup>, y último lugar por lo señalado anteriormente, para satisfacer reservas de ley previstas en la Constitución y hacer efectiva la exigencia derivada del principio de legalidad en determinados ámbitos<sup>17</sup>. También porque ambos tipos de leyes son susceptibles de control de constitucionalidad por el Tribunal Constitucional. Sin embargo, coincidimos al respecto con el profesor Jiménez Asensio cuando califica la Ley Autonómica como una ley “materialmente diferente” a la ley estatal incluso en su perfección formal. Así la Ley autonómica no es objeto de sanción y promulgación como las leyes estatales. La promulgación en el caso de las leyes autonómicas la realiza el presidente de la Comunidad Autónoma en nombre del Rey. También existen diferencias

11. Leguina Villa, J., op. cit., págs.162 y ss. De referencia obligada por nuestra doctrina resulta el libro de Jiménez Asensio, R., *La Ley Autonómica en el Sistema Constitucional de Fuentes del Derecho*, pág. 31. Muñoz Machado, S., *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Civitas, 1979 y su otro trabajo sobre *Derecho Público de las Comunidades Autónomas, I y II*, Madrid, Civitas, 1982 y 1984.

12. Como muy bien recoge Jiménez Asensio, la simple referencia a un tipo específico de ley territorial, provocó respuestas muy dispares de algunos constituyentes que se manifestaron a través de enmiendas de muy diferente calado. Jiménez Asensio, R. op. cit., pág. 30.

13. Jiménez Asensio, R. op. cit., pág. 31

14. Por todos, Muñoz Machado, S., op. cit., pág. 389.

15. Como bien resume la doctrina en el trabajo de Aguado Renedo, C., op. cit., pág. 533.

16. Tal como expuso Ignacio de Otto, el procedimiento legislativo sigue cumpliendo una imprescindible función legitimadora de la ley precisamente por obra de los mecanismos de publicidad y discusión democráticas. De Otto, I, *Derecho Constitucional y Sistema de fuentes del Derechos*, Barcelona, Ariel, 1987, págs.102 y 103.

17. De Otto, I, op. cit., pág. 103.

importantes en relación con la posición desigual de la ley autonómica frente a la ley Estatal en los procesos constitucionales mediante el mecanismo de suspensión previa del TC de aquellas normas autonómicas impugnadas por el Gobierno recogida tanto en el artículo 161.2 de la CE como del artículo 30 de la LOTC<sup>18</sup>. Por estos motivos el autor califica a la ley autonómica como fuente del derecho “con forma debilitada de ley”<sup>19</sup>.

Dentro de las competencias que le son propias a la Comunidad de Castilla-La Mancha, la ley autonómica puede regular cualesquiera materias. No existe materia reservada al reglamento autonómico. La materia del reglamento autonómico será, precisamente, la que le deje en cada momento la ley. Dentro de esas materias propias de la Comunidad Autónoma, alguna de ellas, como ya hemos tenido ocasión, necesariamente han de ser objeto de regulación por ley. Las restantes pueden ser reguladas por norma reglamentaria, pero en el momento en el que la concreta materia es regulada por ley, y por efecto del principio de congelación del rango, sólo podrá ser modificada por otra norma del mismo rango y tipo. El procedimiento legislativo, para terminar, está regulado en los artículos del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha.

#### b. Las leyes autonómicas especiales

Una cuestión especialmente singular es la relativa a la existencia de un tipo de leyes autonómicas que se separan del procedimiento previsto para la ley autonómica ordinaria en cuanto que para su aprobación se exige una mayoría cualificada. Nos referimos, más en concreto al supuesto previsto en el artículo 13.2, el cual establece que “... Las Cortes de Castilla-La Mancha, por mayoría de tres quintos de los miembros del Pleno de la Cámara, aprobarán una Ley del Gobierno y del Consejo Consultivo, en la que se incluirá la limitación de los mandatos del Presidente”. Y al supuesto previsto en el artículo 30.4, que dice: “La Junta de Comunidades podrá coordinar las actuaciones de las Diputaciones en materias de interés general para Castilla-La Mancha. La apreciación del interés general y las fórmulas de coordinación se establecerán por Ley de las Cortes por mayoría de tres quintos y en el marco de lo que disponga la legislación básica del Estado”.

Decimos que se trata de un tipo especial de ley autonómica por una doble razón:

18. Sobre éstas y otras diferencias formales y materiales entre Ley autonómica y Ley estatal, Jimenez Asencio, R., op. cit., págs. 55 y ss.

19. Jimenez Asencio, R. op. cit., pág. 57

1º. Porque requiere para su aprobación una mayoría cualificada. Apartándose así del principio general democrático según el cual la aprobación de las leyes requiere la mayoría simple de los votos.

2º. Porque esta norma está reservada para la regulación de materias concretas.

En definitiva, creemos que la naturaleza de este tipo especial de norma es muy similar a la que ofrece, por supuesto salvando las distancias, las normas orgánicas en el ámbito del Estado, que se caracterizan igualmente por ser un tipo normativo reservado para la regulación de determinadas materia y por requerir para su aprobación una mayoría cualificada. Entendemos, igualmente, que habrá de reputarse inconstitucional aquella norma que regulando materia reservada para estas leyes, no se apruebe con la mayoría requerida; y que igualmente lo sería el que materia no reservada a este tipo especial de ley se regulase dentro de una ley, que por estar reservada a determinada materia, se aprobase con esta mayoría especial.

c. Los Decretos Legislativos autonómicos

Dice el artículo 9.2 del Estatuto de Autonomía:

“Compete a las Cortes de Castilla-La Mancha:

Ejercer la potestad legislativa de la Región; las Cortes de Castilla-La Mancha sólo podrán delegar esta potestad en el Consejo de Gobierno, en los términos que establecen los artículos 82, 83 y 84 de la Constitución, para el supuesto de delegación legislativa de las Cortes Generales al Gobierno de la Nación y en el marco de lo establecido en el presente Estatuto”.

El decreto legislativo autonómico es, por tanto, una norma jurídica con rango de ley dictada por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades en el ejercicio de una delegación de potestad legislativa realizada previamente por las Cortes de Castilla-La Mancha. Como vemos, el Estatuto de Autonomía sujeta, al remitirse expresamente a los artículos constitucionales que regulan esta materia, el ejercicio de esta delegación a los mismos límites con que la Constitución sujeta el ejercicio de esta delegación<sup>20</sup>.

20. Entre otros Duque, J.C., “Los Decretos Legislativos de las Comunidades Autónomas”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 7, 1985, Frixes, T., “La legislación delegada”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 28, 1990 y también el trabajo de Espin, E., “Separación de poderes, delegación legislativa y potestad reglamentaria en la Constitución Española”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 6.

No obstante, pensamos que siendo como es el Estatuto de Autonomía la norma institucional básica y siendo a ella a la que le corresponde la definición y distribución del poder político-normativo entre los diversos órganos que ella misma crea, podría muy bien haber creado un régimen diverso de delegación de potestades normativas de las Cortes de Castilla-La Mancha en el Consejo de Gobierno. Ha preferido sin embargo someter este fenómeno de delegación de potestad legislativa al mismo régimen que el establecido en la Constitución.

d. El Decreto Ley en el Ordenamiento Jurídico de Castilla-La Mancha. Una polémica figura

Sabemos que en el ámbito estatal, junto al decreto legislativo existe también otro tipo de norma con rango de ley dictada por el Gobierno: el Decreto Ley.

Se trata ahora de examinar si en el Ordenamiento Jurídico de Castilla-La Mancha existe igualmente la posibilidad de una figura análoga. Es decir, se trata de averiguar de si cabe la figura del decreto-ley castellano-mancheño. En relación a ello mi postura es que no pueden existir los Decretos Leyes castellano manchegos y ello por una razón muy simple, porque la norma institucional básica, la norma cuya principal finalidad –aparte de la dar existencia al propio ente territorial– es la de definir y distribuir el poder político-normativo en el seno del ente que crea, no establece tal posibilidad. En ningún artículo del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha encontramos, a diferencia de lo que ocurre con el decreto legislativo castellano manchego, referencia alguna a dicha posibilidad, ni directa ni indirecta. Entiendo que es más respetable con el principio general constitucional según el cual los poderes normativos excepcionales en que consiste la figura del decreto ley, la “forma aberrante de legislar” que supone la utilización del decreto ley exige una interpretación muy restrictiva y excepcional en cuanto a su admisión.

### *3. Las normas jurídicas sin rango de ley: Los Reglamentos autonómicos castellano-manchegos*

El Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha posee potestad normativa. Así lo establece expresamente el artículo 13.1 del Estatuto de Autonomía: “El Consejo de Gobierno, órgano ejecutivo colegiado de la Región, dirige la acción política y administrativa regional, ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria en el marco de la Constitución, del presente Estatuto, de las leyes del Estado y de las leyes regionales”.

El ámbito material del reglamento autonómico está determinado, en primer lugar, por la materia asumida por la Comunidad Autónoma en el Estatuto o atri-

buidas en otras normas estatales. No puede, pues, el Reglamento regular materia que no haya sido asumida o atribuida por el Estatuto u otras normas estatales (nos referimos a las leyes de delegación o transferencia, leyes marco).

En segundo lugar, el reglamento, dentro ya de estas materias asumidas o atribuidas, no puede, por la existencia del principio de reserva de ley, regular todas. La Constitución o bien el propio Estatuto de Autonomía han establecido que la regulación de una determinada materia ha de realizarse mediante norma con rango de ley, excluyendo así al reglamento de la posibilidad de incidir sobre esta materia.

Ha de subrayarse, por último, que el Reglamento castellano-manchego debe respetar la reserva formal de ley, lo cual no es sino una manifestación más del principio de superioridad o primacía de la ley frente al Reglamento. Por lo demás, ha de señalarse por último algo bastante obvio, y es la inexistencia de reserva reglamentaria, dicho de otra forma, no existe ninguna materia que esté reservada al Reglamento autonómico, por lo que cualquier materia (entiéndase, cualquier materia sobre la cual ostente competencia la Comunidad Autónoma) puede ser regulada por la ley autonómica, en el sentido de que no le está vedada ninguna materia, salvo, desde luego la materia reservada al Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha.

Por último, ha de destacarse que con el término “reglamento” estamos haciendo referencia a un conjunto de distintos tipos de normas dictadas por distintos órganos de la Administración autonómica, que están entre sí jerárquicamente ordenadas según el orden de la respectiva autoridad de la que proceden.