

LA DIVISION DE COMPETENCIAS Y LA RESOLUCION DE CONFLICTOS ENTRE EL PODER CENTRAL Y LAS REGIONES AUTONOMAS

Por MARGARIDA SALEMA

SUMARIO

I. BREVE DESCRIPCIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO CONSTITUCIONAL DE LAS REGIONES AUTÓNOMAS.—II. LA DIVISIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL PODER CENTRAL Y LAS REGIONES AUTÓNOMAS.—III. LA RESOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS.

I. BREVE DESCRIPCION DEL REGIMEN JURIDICO CONSTITUCIONAL DE LAS REGIONES AUTONOMAS

1. Para mejor comprensión de la temática objeto del presente trabajo, y sobre todo de la perspectiva que se ha adoptado, se hace necesaria una descripción, aunque sumaria, del régimen jurídico constitucional de las regiones autónomas y en particular de sus respectivos poderes, entre los que sobresa-le el poder legislativo.

La Constitución de la República Portuguesa de 1976 constituyó los archipiélagos de Azores y de Madeira en regiones autónomas, siendo esto una de las más profundas innovaciones en el ordenamiento jurídico constitucional portugués.

El tema, por tanto, asume una relevancia política innegable y un interés jurídico que la doctrina no ha dejado de destacar (1).

(1) Entre otros, JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO: *Direito Constitucional*, 4.ª ed., Coimbra, 1986, págs. 655 a 662; JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA: *Constituição da República Portuguesa. Anotada*, 2.ª ed., vol. 1, Coimbra, 1984, y vol. 2, Coimbra, 1985; FERNANDO AMANCIO FERREIRA: *As Regiões Autónomas na Constituição*

2. El artículo 6 de la Constitución (2), en su número 1, señala que el Estado es unitario y que respeta en su organización los principios de autonomía de las autarquías locales y de descentralización democrática de la Administración pública y, en su número 2, que los archipiélagos de Azores y de Madeira constituyen regiones autónomas dotadas de estatutos político-administrativos y de órganos de gobierno propios.

Cada región dispone de un órgano legislativo, elegido por sufragio universal, directo y secreto —la Asamblea regional— y un órgano ejecutivo —el Gobierno regional—, políticamente responsable ante la Asamblea regional, cuyo presidente es nombrado por el Ministro de la República, teniendo en cuenta los resultados electorales, siendo los restantes miembros igualmente nombrados por el Ministro de la República, a propuesta del respectivo Presidente (art. 233).

El Ministro de la República representa la soberanía de la República en la región autónoma y es nombrado por el Presidente de la República a propuesta del Gobierno de la República, oído el Consejo de Estado. Compete al Ministro de la República la coordinación de la actividad de los servicios centrales del Estado en lo referente a los intereses de la región, disponiendo para ello de competencia ministerial, y la supervisión de las funciones administrativas ejercidas por el Estado en la región, coordinándolas con las ejercidas por la propia región (art. 232).

Por otro lado, cada región dispone de un estatuto político-administrativo, elaborado por la Asamblea regional y aprobado por la Asamblea de la República [arts. 6, núm. 2; 228, y 164, apartado *b*], que, constituyendo, sin embargo, una ley de la Asamblea de la República, tiene una función especial en el ordenamiento jurídico, imponiéndose tanto a las leyes regionales como a las leyes de la República (3).

Portuguesa, Coimbra, 1980; JORGE MIRANDA: «A Autonomia Legislativa Regional e o Interesse Específico das Regiões Autónomas», en *Estudos sobre a Constituição*, vol. 1, Lisboa, 1977; *A Constituição de 1976. Formação, Estrutura e Princípios Fundamentais*, Lisboa, 1978; «Os Ministros da República para as Regiões Autónomas», en *Direito e Justiça*, 1980; *Manual de Direito Constitucional*, tomo III, Coimbra, 1983, págs. 224 y sigs.; *Funções, Órgãos e Actos do Estado*, Apontamentos de Lições, Lisboa, 1986; AFONSO QUEIRO: *Lições de Direito Administrativo*, vol. I, Coimbra, 1976, págs. 92 y 93 y 371 a 378; MARCELO REBELO DE SOUSA: *Direito Constitucional*, I. *Introdução à Teoria da Constituição*, Braga, 1979, págs. 147 a 154; MARGARIDA SALEMA: *A Lei Regional na Constituição de 1976*, disertación de posgraduado, F.D.L., 1984.

(2) Nos remitimos al texto constitucional resultante de las modificaciones introducidas por ley constitucional núm. 1/82, de 30 de septiembre (primera reforma constitucional).

(3) Solamente las Azores disponen de un estatuto político-administrativo «definitivo» —ley núm. 39/80, de 5 de agosto, que recientemente fue objeto de modificaciones

El Estado unitario portugués ha sido calificado por unos como Estado unitario regional, en función de la alteración cualitativa introducida en la propia estructura del Estado, mientras otros rechazan tal calificación por entender que la regionalización política abarca solamente una pequeña parte del territorio nacional.

La autonomía regional no se confunde con la autonomía esencialmente administrativa del poder local, ni las regiones autónomas se confunden con las regiones administrativas, las cuales, aunque previstas en el artículo 256 de la Constitución, aún no han sido instituidas, subsistiendo en el país la división distrital.

La autonomía regional, expresamente calificada por la Constitución como político-administrativa, engloba la atribución de poderes sustancialmente políticos a las regiones, entre los que hay que destacar el poder legislativo.

3. En términos generales es posible, sin excesivo rigor clasificatorio, agrupar los poderes de las regiones, objeto de definición en sus respectivos estatutos político-administrativos (art. 229), en poderes propios político-normativos (en particular, legislativos) por un lado y administrativos por otro y poderes de participación en actos de competencia del Estado (4).

Poderes políticos y normativos propios de las regiones son:

— Poder de legislar, respetando la Constitución y las leyes generales de la República, en materias de interés específico para las regiones que no estén reservadas a la competencia propia de los órganos de soberanía [art. 229, apartado a)]; disponiéndose también que los decretos legislativos regionales son actos legislativos, como las leyes del Parlamento y los decretos-leyes del Gobierno, que versan sobre materias de interés específico para las respectivas regiones y no constituyen reserva de los órganos centrales (Asamblea de la República y Gobierno), no pudiendo contravenir las leyes generales de la República (art. 115, núms. 1 y 3) (5).

a fin de adaptarlo a la Constitución después de su reforma—. Con todo, el decreto de la Asamblea de la República fue vetado por el Presidente de ésta (polémica suscitada en torno a la cuestión de los símbolos regionales), y aunque ha sido nuevamente aprobada por el Parlamento, aún no se ha publicado en el *Diario Oficial*. Madeira se rige todavía por un estatuto provisional aprobado por el Gobierno —el decreto-ley núm. 318-D/86, de 30 abril, modificado por el decreto-ley núm. 427-F/76, de 1 de junio (véase art. 294 de la Constitución).

(4) Véase JORGE MIRANDA: *Manual de Direito Constitucional*, cit., págs. 229 y siguientes, y JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO y VITAL MOREIRA: *Constituição*, cit., vol. 2, pág. 357.

(5) La Constitución define como leyes generales de la República a las leyes y decretos-leyes cuya razón de ser abarque en su aplicación sin reservas a todo el territorio nacional (art. 115, núm. 4).

— Poder de reglamentación de la propia legislación regional y las leyes generales emanadas de los órganos de soberanía que no reserven a éstos el respectivo poder reglamentario [art. 229, apartado b)].

— Facultad de iniciativa legislativa, mediante la presentación en la Asamblea de la República de proposiciones de ley y las respectivas propuestas de alteración [arts. 229, apartado c), y 170, núm. 1].

— Poder tributario propio, en los términos de la ley, disponiendo de las rentas fiscales cobradas en las regiones y de otras que les sean atribuidas, afectándolas a sus gastos [art. 229, apartado f)] (6).

— El poder de crear o extinguir autarquías locales, así como modificar su área en los términos de la ley [art. 229, apartado g)].

— El poder de convertir pueblos en villas o ciudades [art. 229, apartado i)].

— El poder de aprobar el plan económico regional, el presupuesto regional y las cuentas de la región [art. 229, apartado l), primera parte].

— El poder de definir actos ilícitos de mera ordenación social y sus respectivas sanciones, sin perjuicio de la competencia exclusiva de la Asamblea de la República para legislar sobre el respectivo régimen general [artículos 229, apartado m), y 168, núm. 1, apartado d)].

Son poderes administrativos de las regiones:

— El poder ejecutivo propio [art. 229, apartado d)].

— El poder de administrar y disponer de su patrimonio y de celebrar los actos y contratos en que tenga interés [art. 229, apartado e)].

— El poder de tutela sobre las autarquías locales [art. 229, apartado h)].

— El poder de dirigir los servicios, institutos públicos y empresas públicas y nacionalizadas que ejerzan su actividad exclusiva o predominantemente en la región y en otros casos en que el interés regional lo justifique [artículo 229, apartado j)].

Poderes de los órganos regionales de participación en actos de competencia de los órganos del Estado son:

— El poder de participar en la elaboración del plan nacional [art. 229, apartado l), segunda parte].

— El poder de participar en la definición y ejecución de las políticas fiscal, monetaria, financiera y cambiaria, de modo a asegurar el control regional de los medios de pago en circulación y la financiación de las inver-

(6) Sobre el poder tributario de las regiones autónomas, véase sentencias del Tribunal Constitucional núms. 91/84, publicada en el *Diario de la República*, serie 1, número 232, de 6 de octubre de 1984, y 348/86, publicada en el *Diario de la República*, serie 1, número 7, de 9 de enero de 1987.

siones necesarias para su desarrollo económico y social [art. 229, apartado *n*)].

— El poder de participar en la definición de las políticas relativas a las aguas territoriales, la zona económica exclusiva y los fondos marinos contiguos [art. 229, apartado *o*)].

— El poder de participar en las negociaciones de tratados y acuerdos internacionales que les afecten, así como en los beneficios que de ellos puedan derivarse [art. 229, apartado *p*)].

— El poder de pronunciarse, a iniciativa propia o por consulta de los órganos de soberanía, sobre las cuestiones de competencia de éstos que les afecten [arts. 229, apartado *q*), y 231, núm. 2] (7).

Otro tipo de poderes agrupable en esta última categoría o clasificados como poderes de garantía de las regiones son los siguientes:

— La facultad de la Asamblea regional o del presidente del Gobierno regional de requerir al Tribunal Constitucional sobre la apreciación y declaración, con efectos vinculantes generales, de inconstitucionalidad de cualquier norma jurídica emanada de los órganos de soberanía en base a la violación de los derechos de las regiones autónomas [art. 281, núm. 1, apartado *a*] (8).

— La facultad del presidente de la Asamblea regional, el presidente del Gobierno regional o una décima parte de los diputados de la Asamblea regional de requerir al Tribunal Constitucional sobre la apreciación y declaración, con efectos vinculantes generales, de ilegalidad de cualquier norma emanada de los órganos de soberanía en base a la violación de los derechos de la región consagrados en su estatuto [art. 281, núm. 1, apartado *b*] (9).

— La facultad del presidente de la Asamblea regional de requerir al Tribunal Constitucional sobre la apreciación y verificación del incumplimiento de la Constitución por omisión de las medidas legislativas necesarias para hacer exigibles las normas constitucionales, en base a la violación de los

(7) Nótese que los presidentes de los Gobiernos regionales son miembros del Consejo de Estado, órgano político de consulta de la República [arts. 144 y 145, apartado *e*)].

(8) JORGE MIRANDA: *Manual de Direito Constitucional*, cit., pág. 232.

(9) Nótese que el Ministro de la República para cada región autónoma tiene facultad de requerir al Tribunal Constitucional para que declare, con eficacia vinculante general, la ilegalidad de cualquier norma derivada de un texto regional, sobre la base de la violación del estatuto de la región o de la ley general de la República [art. 281, núm. 1, apartado *b*)]. Sobre el poder que tiene el Ministro de la República de firmar diplomas regionales y la atribución del derecho de veto político y por inconstitucionalidad (arts. 235, 278 y 279), véase nuestro *O Direito de Veto na Constituição de 1976*, Braga, 1980, págs. 29-30 y 76-78.

derechos de las regiones autónomas (art. 283, núm. 1, inconstitucionalidad por omisión).

4. La Constitución atribuye, como se deriva de lo ya expuesto, un vasto e importante conjunto de poderes a las regiones autónomas, permitiendo de esta forma, y por contraposición a los poderes atribuidos a los órganos de soberanía, establecer una división o reparto de competencias entre los órganos del poder central y los órganos regionales.

II. LA DIVISION DE COMPETENCIAS ENTRE EL PODER CENTRAL Y LAS REGIONES AUTONOMAS

1. El problema del reparto de competencias asume especial importancia en lo que respecta a la dimensión político-legislativa de la autonomía regional, es decir, al poder legislativo regional.

2. Antes de abordar el problema de las relaciones entre ley regional y Constitución, entre ley estatutaria y ley estatal, y sobre todo el problema de las relaciones entre ley regional y ley general de la República, interesa poner de manifiesto los parámetros jurídico-constitucionales en los que se desarrolla la autonomía política de las regiones insulares, que abarca la atribución de un poder estatutario, de un poder legislativo y de otros poderes políticos específicos.

3. Como la atribución de estos poderes se deriva de la Constitución, no son originarios, fundamentándose el régimen político-administrativo propio de los archipiélagos de Azores y de Madeira en sus características geográficas, económicas, sociales y culturales y en las históricas aspiraciones autonomistas de las poblaciones insulares (art. 227, núm. 1). La Constitución especifica los objetivos de la autonomía al establecer que ésta se orienta a posibilitar la participación democrática de los ciudadanos, el desarrollo económico y social y la promoción y defensa de los intereses regionales y compatibiliza la autonomía con la unidad nacional, orientándola a contribuir a su reforzamiento y al de los lazos de solidaridad entre todos los portugueses (art. 227, núm. 2); la Constitución compatibiliza también la autonomía política con la integridad de la soberanía del Estado, esto es, con la existencia de un único poder político soberano para todo el territorio, determinando que la autonomía político-administrativa no afecta a la integridad de la soberanía del Estado y se ejerce en el marco de la Constitución.

La eventual conflictividad entre dos principios antitéticos opuestos, unidad y autonomía, se resolvió en el sentido de que el segundo no afecta ni cuestiona al primero, pero también en el sentido de que el primero no destruye al segundo. Esta afirmación viene confirmada por la Constitución, que apunta a la unidad del Estado y la autonomía político-administrativa como límites materiales del poder de revisión constitucional [art. 290, apartados *a)* y *p)*].

Si los poderes regionales no son originarios porque no resultan de una voluntad de la propia comunidad territorial, sino de un poder estatal originario, esto no significa que tal comunidad no haya adquirido a partir del reconocimiento estatal un derecho irreversible que se traduce en la imposibilidad de su eliminación.

Desde este presupuesto, la autonomía se configura en toda su extensión, y en particular en lo que a su vertiente legislativa hace referencia, en la exacta medida de los preceptos constitucionales o, utilizando la terminología del texto constitucional, la autonomía se ejerce en el marco de la Constitución, no teniendo más límite o restricciones que las que se deriven de la ley fundamental.

No estamos de acuerdo, por tanto, con aquellos que sostienen que el «interés nacional» (10) constituye un límite a la autonomía, ya que siendo ese interés personalizado por los órganos centrales del poder político, el contenido de la autonomía fluctuaría de acuerdo con los criterios de oportunidad definidos en cada momento por tales órganos.

El hecho de que las regiones autónomas no hayan participado, a través de representantes, en la elaboración y revisión de la Constitución del Estado, permite distinguirlas de los Estados federados. En el caso portugués, los archipiélagos de Azores y de Madeira no participaron formalmente, a través de representantes, en la elaboración de la Constitución que estableció su naturaleza de regiones autónomas ni tampoco se les reconoce un derecho de participación directa en la revisión constitucional. Si de ello se puede deducir que las regiones no participan en la formación del todo nacional, es decir, no concurren a la formación de la Constitución del Estado unitario, no se puede, sin embargo, deducir de ello que su autonomía esté sujeta al poder constituido en manos de los órganos centrales del poder político.

(10) Nos parece extraño que el Tribunal Constitucional haya hecho referencia, en la sentencia núm. 42/85, al «interés nacional» como límite a la autonomía política (*Diario de la República*, serie 1, núm. 80, de 6 de abril de 1985, pág. 954). Además, ésta fue la única sentencia del Tribunal en que se utiliza tal referencia.

Adquiere, así, relevancia la facultad de las regiones autónomas de elaborar sus estatutos político-administrativos, que, como las Constituciones libremente elaboradas por los Estados federados, están limitadas por la Constitución.

Los estatutos político-administrativos de las regiones insulares portuguesas son aprobadas por el Parlamento, que, sin embargo, y en caso de rechazo del proyecto de estatuto o de introducción de alteraciones, debe someterlo a la Asamblea regional para su apreciación y la emisión de dictamen antes de la deliberación final.

Los estatutos revisten la forma de ley de la Asamblea de la República, pero asumen un valor especial en el ordenamiento jurídico portugués, ya porque se imponen a las restantes leyes de la Asamblea de la República, ya porque están subordinadas a la Constitución.

El poder estatutario está reconocido con independencia del poder legislativo regional.

La atribución de poder legislativo, que no se confunde con el poder reglamentario, permite destacar el concepto de autonomía legislativa, traducéndose tal poder legislativo en la facultad conferida a los nuevos entes regionales de elaborar leyes regionales.

La ley regional consiste en el acto proveniente de la Asamblea regional que, asumiendo forma de decreto legislativo regional, incide en materias de interés específico para la región y es aplicable en el ámbito de esa misma región.

El ámbito de la ley regional está determinado constitucionalmente y el «interés específico» es, en última instancia, el criterio definidor de la competencia legislativa regional y consiguientemente el criterio determinante de las relaciones entre ley regional y ley general de la República.

Si tal criterio puede ser desarrollado o concretado a través de la ley estatutaria, no depende necesariamente de ella, por lo que el concepto de «interés específico» asume una relevancia especial en el ordenamiento jurídico constitucional portugués.

4. La ley regional ha de estar sujeta a la Constitución, la cual, en la delimitación de competencias que realiza entre los órganos del poder político soberano y los órganos de gobierno de las regiones autónomas, en este caso de las Asambleas regionales, determina que éstas no pueden invadir la esfera de competencia reservada a aquéllas. O sea, las Asambleas regionales no pueden legislar sobre materias reservadas a la competencia propia de los órganos de soberanía.

En contrapartida, los órganos de soberanía no deben, fuera de su área de competencia propia, legislar sobre materias de interés específico para la región, so pena de desvirtuar el alcance de la autonomía legislativa regional. De aquí que las Asambleas regionales sean titulares de una competencia legislativa reservada, no usurpable por los órganos de poder legislativo de la República.

5. La doctrina portuguesa ha analizado la cuestión de las relaciones entre la ley regional y la Constitución, la ley estatutaria y la ley estatal y, sobre todo, la cuestión de las relaciones entre la ley regional y la ley general de la República.

Tal análisis se basa en el presupuesto, con el que no estamos de acuerdo, de que la Asamblea regional no dispone de competencia legislativa reservada o exclusiva, porque no hay una enumeración taxativa de materias de competencia regional.

Utilizando la terminología de algunos autores italianos, se ha dicho que las regiones autónomas disponen de dos tipos de competencias: una competencia concurrente y una competencia integrativa (11).

Hay competencia concurrente cuando sobre la misma materia puede incidir el poder legislativo estatal o el poder legislativo regional, siempre que, respecto de éste, se constate interés específico (12).

(11) JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO: *Direito Constitucional*, cit., págs. 655 a 662; AMANCIO FERREIRA: *As Regiões Autónomas na Constituição Portuguesa*, cit., páginas 80 a 83 y 99 a 102. Véase tipología de los poderes legislativos enunciada por LIVIO PALADIN: *Diritto Regionale*, 3.ª ed., Padua, 1979, págs. 62 a 65, que distingue «os poderes primário, concorrente e integrativo-actuativo». Véase también ALDO BARDUSCO: *Lo Stato Regionale Italiano*, Milán, 1980, págs. 131 y sigs., y sobre las relaciones conflictuales entre poder estatal y poder regional, págs. 179 y sigs.; GIANCARLO ROLLA: *La Commissione per le questioni regionali nei Rapporti tra Stato e Regioni*, Milán, 1979, págs. 1 a 87; FAUSTO CUOCOLO: «Rapporti fra leggi statali e leggi regionali nelle materie di competenza ripartita», en *Studi in memoria di Carlo Esposito*, III, Padua, 1973; ROBERTO NANIA: «Limite dei 'principi' e autonomia legislativa regionale», en *Giurisprudenza Costituzionale*, año XXV, 1980, fasc. 12, págs. 1774 y siguientes; ANTONIO D'ATENA: «Legge regionale (e provinciale)», en *Enciclopedia del Diritto*, XXIII, 1973, págs. 986 a 990.

(12) Gomes Canotilho habla de competencia primaria concurrente porque en materias de interés específico las leyes regionales pueden regular *ex novo* una materia, siempre que observe los límites de las leyes generales y de la Constitución (pág. 658). Sólo que, al admitir que leyes de los órganos de soberanía puedan alterar o revocar la legislación regional, y después de afirmar que los esquemas constitucionales no permiten el reparto horizontal de competencias, se está negando la naturaleza primaria de la competencia regional.

Existe competencia integrativa cuando las regiones pueden desarrollar y concretar las leyes generales emanadas de los órganos de soberanía siempre que no exista reserva para éstos del poder reglamentario (13).

Como consecuencia de esta configuración de la competencia regional, se distinguen varios grupos de leyes regionales (14): legislación independiente, legislación coordinada y legislación subordinada.

La legislación independiente sería la legislación producida por las Asambleas regionales en materias de interés específico para las regiones, aún no reguladas por las leyes generales de la República.

Legislación coordinada sería la legislación producida también en materias de interés específico para las regiones, pero ya anteriormente reguladas por las leyes generales de la República.

Legislación subordinada sería la legislación producida en orden a reglamentar las leyes generales emanadas de los órganos de soberanía que no reserven a éstos el correspondiente poder reglamentario (15).

Creemos que esta clasificación no se adecúa al modelo constitucional portugués. En primer lugar, porque confunde el poder legislativo con el poder reglamentario, transformándose el poder legislativo regional en una especie de poder legislativo accesorio del poder legislativo estatal. En segundo lugar, porque se deduce que sólo existe verdadera ley regional cuando no haya ley general de la República. En tercer lugar, porque cuando haya previa ley general de la República, la ley regional o se limita a desarrollar los principios de aquélla o se traduce en una mera reglamentación (dejando así, desde nuestro punto de vista, de ser ley regional).

Se trata, por tanto, de una clasificación extremadamente discutible, cuyo único interés es el de destacar la posibilidad de que las leyes regionales, principalmente en materias reservadas a la competencia de los órganos de sobe-

(13) Gomes Canotilho distinguía entre competencia complementaria, de desarrollo de las leyes generales, y competencia integrativa, limitada a la emanación de normas reglamentarias de integración y actuación de las leyes de la República, que se manifiestan cuando no haya reserva de poder reglamentario (*Direito Constitucional*, 3.ª ed., Coimbra, 1983, pág. 649).

(14) Se trata de la clasificación de Amancio Ferreira, que se basa en la nomenclatura de LAVAGNA: *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Turín, 1979, págs. 283 y 284.

(15) Amancio Ferreira considera que estas tres expresiones de poder legislativo regional se reconducen a actos formalmente legislativos, aunque no suceda lo mismo en el aspecto sustancial. Disentimos totalmente de esta postura, por cuanto distinguimos el poder legislativo del poder reglamentario no sólo en el aspecto formal, sino también en el plano sustancial. En cuanto al poder reglamentario, conviene añadir que éste ni siquiera está delimitado por su ámbito material en el sentido de exigibilidad de un interés específico.

ranía, desarrollen principios contenidos en leyes generales (16) o establezcan regímenes especiales en los casos en que corresponden a los órganos de soberanía solamente elaborar regímenes generales (17).

De lo dicho anteriormente puede deducirse que el poder reglamentario asume una expresión más relevante que el propio ejercicio del poder legislativo, en la medida en que aquél se traduciría en la reglamentación directa de leyes estatales, ciñéndose éste a ámbitos todavía no regulados por leyes estatales, lo que, dada la todavía reciente creación de las regiones autónomas, tendría escaso significado. En última instancia, tal orientación conduciría a la asfixia del poder legislativo regional y la sobrevaloración del poder reglamentario regional. De aquí la clasificación formal de este poder como legislativo.

Combinando el criterio de competencia (en virtud de la delimitación negativa de la competencia legislativa) con el criterio de la jerarquía, los autores a los que hemos hecho referencia acaban por situar la ley regional en una posición de total dependencia en relación con la ley estatal («principio de prevalencia del derecho estatal» o «principio de prevalencia absoluta de las leyes generales sobre las leyes regionales») y, por tanto, en una categoría jerárquica inferior, como fuente «subprimaria de Derecho» o como ley dependiente.

Posición algo distinta parece ser la de Jorge Miranda (18), que partiendo también del mismo principio de competencia concurrente (19) distingue las siguientes hipótesis:

(16) Gomes Canotilho distinguía claramente entre la competencia de desarrollo de las leyes generales (decretos regionales de desarrollo) y la competencia de emanación de normas reglamentarias (decretos reglamentarios regionales) (*Direito Constitucional*, 3.ª ed., pág. 649).

(17) Adoptando una posición opuesta a ésta y entendiendo que sólo el Gobierno puede editar los necesarios decretos-leyes de desarrollo de las leyes de bases generales en el ámbito de la reserva de competencia de la Asamblea de la República, fue recientemente publicada una sentencia del Tribunal Constitucional, de cuya fundamentación disintimos frontalmente —sentencia núm. 326/86 (*Diario de la República*, serie 1, número 290, 18 de febrero de 1986)—. Esta sentencia perfila una postura distinta de la adoptada en una sentencia anterior emitida en sede de control concreto —sentencia núm. 14/84 (*Diario de la República*, serie 2, núm. 108, de 10 de mayo de 1985)—, en la cual se afirma: «La verdad, sin embargo, es que no existe en la Constitución ninguna norma que explícitamente reserve a decreto-ley del Gobierno de la República el desarrollo de las leyes de bases de la Asamblea de la República.»

(18) En *A autonomia legislativa regional e o interesse específico das regiões autónomas*, cit., págs. 313 a 316; *A Constituição de 1976*, cit., págs. 440 a 444; *Funções, órgãos e actos do Estado*, cit., págs. 185 y sigs.

(19) «Las materias no pertenecientes a la competencia propia de los órganos de

a) Si la materia aparece recogida en el estatuto de la región, y si se trata de legislación solamente para la región, sólo la respectiva Asamblea regional puede legislar —en este caso, si los órganos de soberanía legislan, se producirá un supuesto de ilegalidad (disconformidad de la ley con los derechos de las regiones consagrados en los estatutos).

b) Si la materia aparece recogida en el estatuto, pero se trata de legislación para todo el territorio nacional, los órganos de soberanía podrán legislar para la región, pero la Asamblea regional podrá derogar esa ley general *a posteriori*, sobre la base de exigencias de interés específico regional —en este caso, se produce un conflicto de normas entre dos leyes dimanadas de los poderes públicos (la ley estatutaria y la ley general)—, y si no es posible impedir que una ley general verse sobre materias para todo el territorio nacional, tampoco es posible impedir que la Asamblea regional legisle libremente (incluso en sentido contrario a la ley general de la República) estando la materia incluida entre las materias de interés específico de la región.

c) Si la materia no consta en el estatuto y no está regulada por ley general de la República, parece que la Asamblea regional podrá legislar sobre ella —en esta hipótesis, la relación entre la ley general de la República que se elabore posteriormente y el decreto regional equivale a la relación entre ley general y ley especial (por un lado, aquélla no revoca ésta, excepto si es tal la intención inequívoca del legislador, y por otro lado la ley especial debe observar los principios de la ley general).

d) Si la materia no aparece recogida en el estatuto y existe ley general de la República respecto a la misma, la Asamblea regional podrá aprobar normas especiales de alteración de los principios de esta ley, pero no podrá derogarla —en esta hipótesis la relación entre la ley general de la República preexistente y el decreto regional equivale a la relación entre ley general y ley especial.

La postura de Jorge Miranda está esencialmente basada en la concretización estatutaria de las materias de interés específico regional.

La posición del citado constitucionalista respecto a las relaciones entre ley general de la República y ley regional es que éstas están vinculadas por las materias de interés específico recogidas en el estatuto, asumiendo éste un papel especial en la determinación de la competencia legislativa regional. Y así, apareciendo la materia recogida en el estatuto y existiendo ley general

soberanía se presentan, por tanto, como susceptibles de concurrencia entre la Asamblea de la República y el Gobierno» y las Asambleas regionales, siempre que éstas puedan invocar un interés específico de las regiones (*A autonomía legislativa...*, pág. 313).

de la República reguladora de esta misma materia, admite expresamente la derogación de esa ley general por la ley regional.

6. Nuestra posición es distinta. Consideramos que la ley regional no está definida negativamente, sino de una manera positiva, teniendo por objeto regular intereses de una comunidad de una determinada zona territorial de forma innovadora.

7. En cuanto a los diversos tipos de limitaciones al poder legislativo regional que se han analizado, conviene destacar que el poder legislativo incide sólo sobre las materias de interés específico que no estén reservadas a la competencia propia de los órganos de soberanía.

En nuestra opinión, y a pesar de la clarificación introducida por el nuevo artículo 115, número 3, con la apreciable ampliación de la reserva de competencia legislativa de la Asamblea de la República efectuada por la primera revisión constitucional (arts. 167 y 168) se reduce al ámbito de competencia legislativa de la Asamblea regional, si bien en algunos casos se ha atribuido a la Asamblea de la República competencia para definir solamente regímenes generales, ampliándose en contrapartida, aunque en menor grado, los poderes de las regiones autónomas. Es el caso, por ejemplo, de la materia relativa a los actos ilícitos de mera ordenación social, cuyo régimen general es de competencia exclusiva de la Asamblea de la República [art. 168, núm. 1, apartado *d*)], pero puede ser también objeto de definición por la región [art. 229, apartado *m*)].

Aunque las dudas subsisten en relación con esta cuestión, y no es posible desarrollarla aquí, nuestra postura es la de que la ley regional no puede regular las materias recogidas en los artículos 167 (reserva absoluta de competencia legislativa de la Asamblea de la República), 168 (reserva relativa de competencia legislativa de la Asamblea de la República) y 201, número 2 (competencia exclusiva del Gobierno), con la excepción de los supuestos en que compete a la Asamblea de la República delimitar solamente el respectivo régimen general.

8. El segundo tipo de limitaciones al poder legislativo regional introducido por la Constitución se refiere al sometimiento a la Constitución y el respeto a las leyes generales de la República. Si la exigencia del respeto a la Constitución no comporta ninguna innovación en relación con los restantes actos legislativos, el respeto a las leyes generales de la República es tal vez el punto más controvertido del modelo vigente.

En el ámbito del texto constitucional en su versión originaria eran diver-

sas las posturas doctrinales acerca de la expresión «leyes generales de la República». El estatuto de las Azores consagró una definición tomada posteriormente por la Constitución en la revisión de 1982 (núm. 4 del art. 115, según el cual son leyes generales de la República las leyes y los decretos cuya razón de ser comporte su aplicación sin reservas a todo el territorio nacional).

Con esta fórmula se introdujeron dificultades adicionales, que no podemos desarrollar aquí, haciendo referencia únicamente, a título de ejemplo, que una ley o decreto-ley que se aplique exclusivamente a una o ambas regiones autónomas no se integra en la figura de las leyes generales de la República, lo que no deja de ser sorprendente.

9. En cuanto al tercer tipo de limitaciones a la competencia legislativa regional derivadas del artículo 230 de la Constitución (20), éste ha sido entendido como una disposición meramente reiterativa, sin autonomía en relación con otras disposiciones constitucionales, puesto que se deriva de ellas directa o indirectamente.

III. LA RESOLUCION DE LOS CONFLICTOS

1. Los mecanismos de control de constitucionalidad consagrados por la Constitución permiten un control de constitucionalidad tanto de las leyes regionales por un lado como las de las leyes y de los decretos-leyes por otro. No solamente aquéllas pueden contravenir la Constitución, sino que también éstas pueden violar la esfera de competencia reservada a las Asambleas regionales, en la medida en que sostenemos que los órganos de soberanía, fuera de su área de competencia propia, no deben legislar sobre materias de interés específico para la región, so pena de desvirtuar el alcance de la autonomía legislativa regional.

Sin embargo, las leyes regionales tampoco pueden disponer contra las leyes generales de la República. La eventual disconformidad de una ley regional con una ley general de la República se plantea en un plano diverso del de la inconstitucionalidad, del mismo modo que ocurre con la compatibilización de la ley general de la República con la ley estatutaria, de tal forma

(20) El artículo 230, bajo el epígrafe «límites de los poderes», establece que está vedado a las regiones autónomas:

- a) Restringir los derechos legalmente reconocidos a los trabajadores.
- b) Establecer restricciones a la circulación de personas y bienes entre ellas y el restante territorio nacional, salvo las dictadas por exigencias sanitarias.
- c) Reservar el ejercicio de cualquier profesión o acceso a cualquier cargo público a los naturales o residentes en la región.

que si la ley general de la República puede ser ilegal, también la ley regional puede serlo. Esta compleja interacción entre fuentes normativas no es, sin embargo, totalmente reductible a una escala abstracta, de una pirámide de normas en la que a continuación de la Constitución, que ocuparía el primer lugar, se colocaría, por este orden, la ley estatutaria, la ley general de la República y la ley regional, y en la que cualquiera de ellas se subordinaría solamente a la fuente colocada en el grado inmediatamente superior.

Y es que no solamente cualquiera de estas fuentes puede violar directamente la Constitución, sino que entre ellas se establece un plano de relaciones equiparadas al mismo nivel, el plano de la legalidad.

Así, si una disposición de un órgano de soberanía aplicable a todo el territorio nacional incide sobre una materia que es simultáneamente de interés específico para la región autónoma, y si se trata de una ley general de la República, no siendo, por tanto, un supuesto de inconstitucionalidad, es admisible que la Asamblea regional derogue esa ley, ya que no pudiendo impedirse que el órgano de soberanía legisle, sin embargo, tampoco puede negarse a la Asamblea regional el libre ejercicio de su poder legislativo. Esta disconformidad entre la ley regional y la ley general de la República no puede resolverse en el sentido de que la ley regional es ilegal por disponer contra la ley general de la República, sino que, por el contrario, debe entenderse como una forma de compatibilización entre una ley general de la República, que sería inconstitucional, y una ley regional que incide sobre materia de interés específico regional.

Esta afirmación viene confirmada por la posibilidad de que la ley regional pueda desarrollar en áreas de competencia reservada a los órganos de soberanía principios contenidos en leyes generales que a ellas se circunscriben o establecer regímenes especiales cuando compete a los órganos de soberanía solamente elaborar regímenes generales.

Esta idea de que la ley regional puede regular una materia de manera distinta a la ley general de la República, no siendo por ello ilegal, no es nueva ni sorprendente.

En efecto, si el conflicto positivo de competencia no se resuelve en el sentido de declarar la inconstitucionalidad de cualquiera de las disposiciones, tampoco puede dejarse a la decisión de los órganos centrales lo que en cada momento puede obstaculizar el ejercicio del poder legislativo regional.

Si los órganos de soberanía deben inhibirse de legislar en materias de específico interés regional, esto no significa que cuando legisle para todo el territorio sobre una materia que también es de interés específico y es objeto de ley regional, esa ley general no deba coexistir con la ley regional, pudiendo ésta derogar aquélla.

A su vez, la ley general de la República, aunque situada en el mismo nivel jerárquico de la ley estatutaria, en el sentido de que ambas revisten forma de ley ordinaria, se encuentra a ella subordinada, sin que con esta subordinación se pueda entender que la cuestión del conflicto de competencias aludido deba traducirse en una cuestión de ilegalidad, dado que en la ley estatutaria están recogidas las materias de interés específico.

2. Saber en qué consiste el «interés específico» no se presenta como una tarea fácil. La concretización de su contenido ha de resultar de conjugar varios factores: interpretación de los preceptos constitucionales relativos a la autonomía regional, disposiciones estatutarias (como es el caso del artículo 27 del estatuto de las Azores) y la práctica constitucional, abarcando ésta tanto la práctica legislativa de los órganos de soberanía y de los órganos regionales como la actuación del órgano de control de constitucionalidad, al que no corresponde formular criterios, sino aplicar los criterios constitucional y estatutariamente consagrados.

3. Sobre esta cuestión y sobre otros aspectos de la temática de la autonomía regional existe ya una amplia jurisprudencia tanto de la Comisión Constitucional (21) como del Tribunal Constitucional.

De la actividad desarrollada por la Comisión Constitucional, en cuanto órgano consultivo del Consejo de la Revolución, y en materia de autonomía regional, se destaca la emanación de dictámenes en las siguientes áreas: deber de audiencia de los órganos de Gobierno regional por los órganos de soberanía respecto a las cuestiones de competencia de éstos relativas a las regiones autónomas (art. 231, núm. 2) y delimitación del poder legislativo regional, especialmente en lo concerniente a las «materias de interés específico».

En cuanto al deber de audiencia, la Comisión Constitucional precisó la noción de «cuestiones relativas a las regiones autónomas», entendiendo que tales cuestiones son aquellas que, excediendo la competencia de los órganos de Gobierno regional, a referencia a intereses predominantemente regionales o por lo menos merezcan, en el plano regional, un tratamiento específico en lo que toca a su incidencia en las regiones, en función de las particularida-

(21) Órgano jurídico entre el Consejo de la Revolución y los Tribunales, que se mantuvo en funciones hasta la entrada en funcionamiento del Tribunal Constitucional, creado por la ley de reforma constitucional; cfr. art. 246 de la ley constitucional número 1/82, de 30 de septiembre; véase JORGE MIRANDA: *Manual de Direito Constitucional*, tomo I, 3.ª ed., Coimbra, 1985, págs. 345 y sigs.

res de éstas y teniendo en cuenta la relevancia que revisten para estos territorios (22).

Si la Comisión Constitucional interpretó «generosamente» el número 2 del artículo 231 de la Constitución, no puede decirse lo mismo de la orientación, esencialmente restrictiva, perfilada respecto del poder legislativo regional.

Aunque partiendo de la premisa doctrinal según la cual «las materias de interés específico deben ser objeto de concretización estatutaria», la Comisión Constitucional llegó a ensayar la aplicación del criterio constitucionalmente consagrado (23).

Sin embargo, a veces hizo depender la aplicación de aquel criterio a la operación de delimitación de competencias en relación con los órganos de soberanía, lo que implicaba que estando la materia en causa reservada a la competencia de los órganos centrales, no llegaba a valorar el criterio de especificidad del interés regional.

De aquí que este criterio nunca haya asumido un significado decisivo.

En los casos en que se suscitaba un conflicto entre una disposición de un órgano central y una disposición regional, la Comisión Constitucional, considerándose incompetente para apreciar la eventual contradicción entre las disposiciones, no llegaba a pronunciarse sobre el concepto de ley general de la República (24).

(22) Dictámenes núms. 20, 21 y 33/77; 17, 23 y 26/78; 14, 18, 24, 27 y 38/79; 11, 12 y 25/80, y 2, 4, 24 y 32/82 (todos ellos publicados en *Dictámenes de la Comisión Constitucional*, vols. 1 a 21). Es de destacar que el Consejo de la Revolución, de modo general, decidió siempre en el sentido de los dictámenes de la Comisión Constitucional.

(23) Dictámenes núms. 5 y 7/77; 4-A, 11, 13, 15, 23 y 26/78; 9, 21, 25, 26 y 33/80, y 21, 28 y 32/82.

(24) Conviene hacer referencia a que en la versión originaria del texto constitucional se había previsto el funcionamiento, junto al Presidente de la República, de una comisión consultiva para los asuntos de las regiones autónomas con competencia consultiva en cuestiones de legalidad de las disposiciones regionales y de conformidad de los actos (leyes, reglamentos y otros actos) de los órganos de soberanía con los derechos de las regiones consagrados en los estatutos, remitiendo a la ley la decisión de designar el Tribunal de última instancia con competencia sobre estas cuestiones. La comisión fue creada por la ley núm. 61/77, de 25 de agosto, teniendo la ley número 62/77, de la misma fecha, relativa al control de legalidad de los textos regionales y de las disposiciones relativas a las regiones autónomas, designado al Tribunal Supremo administrativo como competente para el enjuiciamiento de tales cuestiones.

La ley núm. 62/77 fue, sin embargo, declarada inconstitucional por el Consejo de la Revolución, curiosamente por violación del núm. 2 del art. 231 de la Constitución (resolución núm. 136/78, en *Diario de la República*, serie 1, núm. 208, de 9 de septiembre de 1978; dictamen núm. 17/78 de la Comisión constitucional, en *Dictámenes...*, citado, vol. 5, págs. 180 y sigs.). Posteriormente fue publicada la ley núm. 15/79, de

Sorprendentemente, sin embargo, calificó el acto reglamentario como acto legislativo, apreciando directamente la validez de aquél en base a los límites del poder legislativo de las regiones (25).

En relación con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, son ya numerosas las sentencias que versan sobre aspectos esenciales de la autonomía regional, en particular sobre el poder legislativo regional.

En la fase inicial de su actividad —años 1983 y 1984— se pone de manifiesto que el Tribunal, al analizar la cuestión de las «materias de interés específico» en las sentencias núms. 1, 14 y 91/84 (26), comenzó por analizar si había o no interés específico, y en los tres casos que dieron origen a las sentencias citadas concluyó en sentido afirmativo.

En la sentencia número 91/84, por ejemplo, el Tribunal, después de proceder a la apreciación de la jurisprudencia de la Comisión Constitucional sobre la cuestión en litigio (27), dice expresamente: «Sin entrar en cómo en definitiva la especificidad insular haya de ser entendida, en el presente caso se está, sin margen de duda, ante materias donde esta marca es reconocible.»

A partir de 1985, con la sentencia número 42/85 (28), el Tribunal va mucho más lejos. Después de entender que es difícil definir cuáles sean las materias de interés específico, dado que la Constitución no las define ni las tipifica, ni ofrece ningún criterio o pista para su calificación, concluye: «En

19 de mayo, de tenor idéntico a la ley anterior, y reglamentada por decreto número 72/79, de 31 de diciembre. La actividad desarrollada por la mencionada Comisión y por el Tribunal Supremo administrativo fue extremadamente reducida, siendo conocidos seis dictámenes de la Comisión —núms. 1, 2 y 3/79, 1 y 2/81 y 1/82—. Fue, por tanto, sin sorpresa que, con la reforma constitucional se extinguió la comisión y se reequilibró la compleja cuestión de la «legalidad de las leyes»: la Constitución no prevé control preventivo de legalidad, sino que consagra un sistema de control concreto de legalidad a cargo de los tribunales en general con recurso ante el Tribunal Constitucional, y un sistema de control abstracto de legalidad, en manos del Tribunal Constitucional, que presenta un cierto paralelismo con las soluciones consagradas para el control de constitucionalidad (arts. 213, núm. 1; 280, 281 y 282).

(25) Véase dictamen núm. 7/77, en *Dictámenes...*, vol. 1, págs. 116 y 117, y dictamen núm. 10/78, vol. 5, págs. 45 y 46.

(26) Publicados, respectivamente, en el *Diario de la República*, serie 2, núm. 97, de 26 de abril de 1984; *Diario de la República*, serie 2, núm. 108, de 10 de mayo de 1984, y en *Diario de la República*, serie 1, núm. 232, de 6 de octubre de 1984.

(27) Afirmando que «toda esta jurisprudencia está marcada por una preocupación dominante: la de la búsqueda de justo equilibrio entre los intereses autonómicos y las exigencias de la unidad nacional y de los lazos de solidaridad que han de unir a todos los portugueses y que siempre deben estar reforzados, para captar el núcleo esencial de lo que sea la especificidad insular».

(28) Publicado en el *Diario de la República*, serie 1, núm. 80, de 6 de abril de 1985.

síntesis, y sólo como criterio de orientación interpretativa, podrán tipificarse como de interés específico de las regiones aquellas materias que les hagan referencia exclusivamente o en las que se haga necesario un especial tratamiento por asumir allí peculiar configuración.»

Esta orientación fue adoptada en todas las sentencias posteriores (29).

En cuanto al deber de audiencia de los órganos regionales (art. 231, número 2, de la Constitución), y sobre el concepto de «cuestión relativa a las regiones autónomas», el Tribunal mantuvo la orientación anterior (30).

Aunque es prematuro calificar la actividad desarrollada por el Tribunal en esta fase tendencialmente centralizante, parece, sin embargo, que es posible detectar una orientación restrictiva en cuanto al poder legislativo regional, en virtud de una interpretación amplia de las competencias de los órganos centrales, tutelando incluso la voluntad manifestada en los actos legislativos por estos órganos (31).

Las cuestiones de ilegalidad no han asumido, contra lo que se esperaba, ninguna relevancia (32).

(Traducción de TERESA QUINTELA).

(29) Sentencias núms. 57/85 (*D. R.*, serie 1, núm. 84, de 11 de abril de 1985), 130/85 (*D. R.*, serie 1, núm. 185, de 13 de agosto de 1985), 82/86 (*D. R.*, serie 1, número 76, de 2 de abril de 1986), 164/86 (*D. R.*, serie 1, núm. 130, de 7 de junio de 1986), 333/86 (*D. R.*, serie 1, núm. 291, de 19 de diciembre de 1986) y también sentencias núms. 160/86 (*D. R.*, serie 2, núm. 175, de 1 de agosto de 1986), 124/86 (*D. R.*, serie 2, núm. 179, de 6 de agosto de 1986) y 228/86 (*D. R.*, serie 2, núm. 258, de 8 de noviembre de 1986).

(30) Sentencia núm. 264/86 (*D. R.*, serie 2, núm. 275, de 28 de noviembre de 1986, y la jurisprudencia citada en la pág. 11087).

(31) Caso ejemplar es la sentencia núm. 82/86, que se remite a un decreto-ley del Gobierno, en materia de Haciendas locales, que ve cómo algunas de sus normas son declaradas inconstitucionales por violación del artículo 114, núm. 2, en concordancia con el art. 168, núm. 1, apartado *r*), de la Constitución (llegando a hablarse incluso de «subdelegación de poderes»), y del art. 240, núm. 2, también de la Constitución.

(32) Sentencia núm. 42/85 —el Tribunal no llegó a abordar la cuestión de la ilegalidad—. Caso curioso es el de las sentencias núms. 57/85 y 130/85, en que la cuestión en análisis nos parece más susceptible de ser analizada en términos de disconformidad entre un texto legislativo regional y una disposición central (y, por tanto, una cuestión de ilegalidad) que encuadrable como cuestión de inconstitucionalidad, y en los términos, algo discrepantes, utilizados por el Tribunal de ofensa o contravención a los límites del poder legislativo autonómico.