

El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la Jurisprudencia Constitucional: cuestiones resueltas, problemas pendientes

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.- II. SOBRE LAS PRINCIPALES APORTACIONES DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL, CON ESPECIAL MENCIÓN A ALGUNAS CUESTIONES PROBLEMÁTICAS. 1. La fijación del orden constitucional de distribución de competencias. 2. Los títulos atributivos de competencias. 3. La concreción de las competencias autonómicas y el principio de interpretación conforme a la Constitución. 4. El concepto de materia. 5. La distribución de potestades y funciones y los diversos tipos de competencias: en especial, la noción de bases o normas básicas. 6. La competencia estatal de coordinación. 7. Los traspasos de servicios. 8. Los límites del ejercicio de las competencias autonómicas: el territorio, la libre circulación de personas y bienes, la unidad del orden económico nacional y la cláusula de igualdad básica de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes fundamentales. 9. El control por el Estado del ejercicio de las competencias autonómicas. 10. Las reglas de la prevalencia y supletoriedad del Derecho estatal. 11. La incidencia del Derecho Comunitario en el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.- III. APOSTILLA FINAL.

I. INTRODUCCIÓN

Que la aportación del Tribunal Constitucional a la definición del sistema autonómico ha sido de primera magnitud, es algo indiscutible; tan relevante ha sido esa contribución que, con razón, se ha podido calificar a la nueva estructura territorial del Estado surgida de la Constitución de 1978 como «Estado autonómico jurisdiccional»¹.

* Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad Complutense de Madrid

¹ F. Tomás y Valiente, en *La primera fase de construcción del Estado de las Autonomías (1978-1983)*, en RVAP núm. 36 (II) (1993), pág. 66, señala que la referida expresión ha sido utilizada por A. Figueroa

Es verdad que no sería justo atribuir en exclusiva todo el mérito al Tribunal. En este ámbito, quizá más que en cualquier otro, la doctrina iuspublicista ha colaborado estrechamente en el proceso de construcción jurídica de un nuevo modelo de Estado que la Constitución había diseñado sólo a grandes rasgos y con no pocas indefiniciones. Las obras de S. Muñoz Machado² y de E. García de Enterría³, entre las más relevantes⁴, han quedado ya inscritas en la historia del proceso de construcción del Estado autonómico. Pero hecha esta puntualización, a todas luces necesaria, no es menos cierto que ha sido la labor del Tribunal Constitucional la que, a la postre, sentencia tras sentencia, ha apuntalado definitivamente un edificio cuyas bases constitucionales permitirían desarrollos muy dispares⁵. Y es que sin la previa depuración del significado y operatividad de los diversos principios, conceptos y técnicas con las que articular esa nueva estructura territorial, difícilmente podría haberse logrado su efectiva implantación en el plazo de tiempo tan sorprendentemente corto que para ello se empleó. La jurisprudencia constitucional, en definitiva, logró perfilar con prontitud las diversas piezas de un complejo entramado que,

Laraudogoitia, «Los problemas para la definición del modelo de relaciones Estado Comunidades Autónomas», en la obra colectiva *Poder político y Comunidades Autónomas*, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1991, pág. 23. Se trata, sin embargo, de una expresión bastante generalizada, por reflejar acertadamente la capital importancia que la jurisprudencia constitucional ha tenido en el proceso de clarificación del complejo sistema de distribución y articulación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Así, la referida expresión, y similares, también es utilizada por L. López Guerra, *La segunda fase de construcción del Estado de las Autonomías (1983-1993)*, en RVAP núm. 36 (II) (1993), pág. 70, que afirma que «no es necesario aquí enumerar las más relevantes decisiones del Tribunal, que condujeron a algunos a hablar de Estado jurisprudencial autonómico»; incluso, ha dado título a algún estudio: por ejemplo, F. Fernández Segado, *La construcción jurisprudencial del Estado autonómico*, en RVAP núm. 27 (1990), págs. 51 y ss.

² Vid. su *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, 2 vols., Madrid, Cívitas, 1982 y 1984.

³ Vid. su libro *Estudios sobre Autonomías Territoriales*, Madrid, Cívitas, 1985, en el que se reúnen trabajos anteriores.

⁴ No pueden dejarse de recordar, asimismo, los estudios de E. Aja, J. Tornos, T. Font, J. M. Perulles, E. Alberti, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, 1985, e *Informe sobre las Autonomías*, Ajuntament de Barcelona, 1987 (posteriormente publicado por Cívitas, 1988). También los de I. de Otto, *Estudios sobre Derecho estatal y autonómico*, Madrid, Cívitas, 1986, J. Leguina Villa, *Escritos sobre autonomías territoriales*, Madrid, Tecnos, 1984 (2.ª ed., 1995) y, más recientemente, J. J. Solozábal Echavarría, *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, Madrid, McGraw-Hill, 1998.

Por lo demás, dejando ahora al margen las obras colectivas, para una visión de conjunto del desarrollo del sistema, resulta imprescindible el *Informe Comunidades Autónomas* que anualmente preparan un amplio conjunto de profesores con la dirección de J. Tornos, E. Aja, E. Alberti y T. Font y que edita el Instituto de Derecho Público (el último publicado, en 2 vols., correspondiente a 1998, Barcelona, 1999).

⁵ Se trata de una constatación generalizada en la doctrina que se ha ocupado del análisis sistemático de la jurisprudencia constitucional sobre la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Vid., entre los primeros comentaristas, los trabajos de J. Salas Hernández, *El desarrollo estatutario en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, en RVAP núm. 5 (1983), págs. 73 y ss.; J. Sole Tura, *La jurisprudencia del Tribunal Constitucional y el Estado de las Autonomías*, en Anuario de Derecho Político, 1983, págs. 11 y ss.; y M. Aragón Reyes, *La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre autonomías territoriales*, en RVAP núm. 10 (II) (1984), págs. 35 y ss. Con posterioridad, y entre otros muchos más, los de P. Cruz Villalón, «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre autonomías territoriales», en vol. col. *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor E. García de Enterría*, IV, Madrid, Cívitas, 1991, págs. 3339 y ss.; y M. Carrillo, «Estado de las autonomías y Tribunal Constitucional, una perspectiva a quince años de vigencia de la Constitución», en vol. col. *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz Rico*, Madrid, Tecnos, 1997.

desde las previsiones del famoso Título VIII de la Constitución, a duras penas podía entreverse.

Baste recordar que en sólo tres años —en los tres primeros años de su funcionamiento— el Tribunal definió y delimitó el concepto de autonomía política, explicando las nuevas reglas ordenadoras de las relaciones interordinales; precisó el significado del principio dispositivo y de la cláusula residual de competencias a favor del Estado; advirtió también sobre el alcance de determinadas calificaciones de las competencias como exclusivas y formuló el fundamental principio de interpretación conforme a la Constitución de los propios Estatutos de Autonomía; alumbró, asimismo, el concepto material de bases estatales que permitió a los legisladores autonómicos ejercer sus competencias de desarrollo legislativo a partir de la legislación preconstitucional; o explicó, en fin, que la colaboración se erigía en un elemento clave para superar la tensión entre unidad y autonomía.

Junto a ello, resolvió las muy diversas disputas competenciales que se le plantearon con un marcado afán pedagógico —de ahí la extensión de las fundamentaciones jurídicas de sus sentencias, algo, por cierto, que no siempre ha sido debidamente valorado por algunos—, de manera que, a la vez que decidía los conflictos, trató de que fueran comprensibles los fundamentos mismos de esa nueva estructura territorial, tan radicalmente distinta de la que se partía.

El progreso en los primeros años fue rápido e intenso. Tanto es así que cuando la STC 76/1983 declaró que el proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico no podía promulgarse ni como Ley Orgánica ni como Ley Armonizadora, y que determinados preceptos del mismo eran inconstitucionales, la sanción de inconstitucionalidad, más allá del significado político que tuvo, dada la fuerte oposición que a ese proyecto habían mantenido las Comunidades Autónomas Vasca y Catalana, apenas tuvo mayor trascendencia práctica que la de garantizar la «reserva de Constitución» y, por tanto, la reserva a favor del propio Tribunal de la interpretación de los preceptos constitucionales y estatutarios que configuran el marco normativo delimitador de las competencias. Pues es lo cierto que la inconstitucionalidad resultante del hecho de que tales preceptos incorporaran en forma de Ley determinadas interpretaciones del texto constitucional que sólo al Tribunal Constitucional —según su propia doctrina— correspondía efectuar, nada prejuzgó materialmente sobre las mismas, que justamente eran, en líneas generales y con la excepción si acaso de la referida al valor prevalente de las normas dictadas por el Estado al amparo del artículo 149.1 de la Constitución, las que la propia jurisprudencia constitucional ya había avanzado y que, además, poco después, completaría y consolidaría definitivamente⁶.

⁶ Para valorar debidamente el fundamento y consistencia de la doctrina de la STC 76/1983 (a propósito de la LOAPA), luego reiterada en otras ocasiones (por ejemplo, STC 214/1989, respecto del artículo 5 de la LBRL), siguen siendo de gran ayuda los comentarios de S. Muñoz Machado, *La interpretación de la Constitución, la armonización legislativa y otras cuestiones (la Sentencia del T.C. de 5 de agosto de 1983: asunto LOAPA)*, en REDC núm. 9 (1983), págs. 117 y ss.; L. Parejo Alfonso, *Algunas reflexiones sobre la sentencia del Tribunal Constitucional, de 5 de agosto de 1983, relativa al Proyecto de Ley Orgánica de Armoni-*

A partir de la sentencia sobre la LOAPA, una constante jurisprudencia ha ido profundizando en los múltiples y complejos aspectos del sistema. Así, entre otros, se ha avanzado en perfilar el juego de las Leyes orgánicas de transferencia o delegación de competencias previstas en el artículo 150.2 de la Constitución en relación con el marco constitucional delimitador de las competencias estatales y autonómicas⁷; se han precisado los conceptos de legislación y de ejecución a partir de la inicial doctrina de las SSTC 33/1981 y 18/1982⁸; la llamada doctrina formal de las bases estatales se completó con las SSTC 69/1988 y 80/1988, manteniéndose con todo rigor desde ese momento⁹, hasta que la discutible interpretación de la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal mantenida en las SSTC 118/1996 y 61/1997 ha privado prácticamente de todo sentido a aquella doctrina, una vez que la no calificación de la norma estatal como básica será prueba inequívoca de su inconstitucionalidad; la jurisprudencia constitucional, en fin, ha profundizado en los conceptos de coordinación y de colaboración¹⁰; se ha esforzado por clarificar el complejo sistema de reparto de competencias cuando las Administraciones

zación del Proceso Autonómico, en REDC núm. 9 (1983), págs. 147 y ss.; y P. Cruz Villalón, *¿Reserva de Constitución? (Comentario al fundamento jurídico cuarto de la sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto, sobre la LOAPA)*, en REDC núm. 9 (1983), págs. 185 y ss.

⁷ Vid. SSTC 50/1990 y 118/1996. Y en cuanto a los estudios doctrinales, la bibliografía existente no puede decirse que sea escasa. Sin pretensiones de exhaustividad, pueden citarse los siguientes trabajos: M. Bassols y E. Serrano, *El artículo 149 de la Constitución en relación con el artículo 150.2: análisis de la delegación en materia de las competencias exclusivas estatales*, en RAP, núm. 97 (1982), págs. 243 y ss.; E. García de Enterría, «Las leyes del artículo 150.2 de la Constitución como instrumento de ampliación competencial autonómico», en su libro *La revisión del sistema de autonomías territoriales: reforma de Estatutos, Leyes de transferencia y delegación*, Federalismo, Madrid, Cívitas, 1988, págs. 41 y ss.; A. Calonge, *Las Leyes Orgánicas de transferencia o delegación: algunos problemas de interpretación*, en REDA, núm. 62 (1989), págs. 243 y ss.; A. Embid Irujo, «Notas acerca del procedimiento de ampliación de competencias: ¿reforma de los Estatutos o Leyes Orgánicas de transferencia o delegación?», en el vol. col. *Diez años de régimen constitucional*, Madrid, Tecnos, 1989, págs. 441 y ss.; E. Aja y J. Tornos, *La ley orgánica de transferencia o delegación del artículo 150.2 de la Constitución*, en DA, núms. 232-233 (1993), págs. 185 y ss., y «La Ley orgánica 9/92, que amplía las competencias de las Comunidades Autónomas del artículo 143 CE y las tareas pendientes en la distribución de competencias», en *Informe Comunidades Autónomas 1992*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 1993, págs. 82 y ss.; G. Fernández Farreres, *El artículo 150.2 de la Constitución y el desarrollo del Estado de las Autonomías*, en RVAP, núm. 36-II (1993), págs. 81 y ss., y «Los mecanismos para la ampliación de las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas: la transferencia, la delegación, el encargo de gestión, los convenios y los consorcios», en vol. col. *Función ejecutiva y Administración territorial*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònomic, 1997, págs. 11 y ss.; C. Viver i Pi-Sunyer, «Transferencia o delegación de competencias del Estado a las Comunidades Autónomas», en *Enciclopedia Jurídica Básica*, IV, Madrid, Cívitas, 1995, págs. 6626 y ss.; y J. A. Montilla Martos, *Las leyes orgánicas de transferencia: configuración constitucional y práctica política*, Madrid, Tecnos, 1998.

⁸ Vid., por ejemplo, SSTC 100/1991, 360/1993 o 195/1996, aunque recientemente se ha producido una inflexión notable en la STC 196/1997. Sobre ésta última, en términos justificadamente críticos hacia la misma, Vid. el comentario de J. Tornos Mas, *Las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas. Nuevo criterio para su delimitación en la STC 196/1997, de 13 de noviembre*, en REDA núm. 9 (1998), págs. 253 y ss. Y con carácter general, sobre las competencias autonómicas ejecutivas, los libros de E. García de Enterría, *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Madrid, Cívitas, 1983, y R. Jiménez Asensio, *Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado*, Madrid, Cívitas, 1993.

⁹ Entre las más recientes, Vid., por ejemplo, la STC 197/1996, que contiene el más completo resumen de la doctrina sobre la normativa básica estatal.

¹⁰ Por todas, Vid. SSTC 214/1989 y 45/1991. En la doctrina, cabe remitirse al trabajo de A. Jiménez-Blanco, *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales. Supervisión, solidaridad, coor-*

Públicas intervienen a través de la previsión y otorgamiento de subvenciones y ayudas económicas¹¹; o, sin alargar más las referencias, ha avanzado en la depuración de la amplia y extensa problemática que suscita la previsión del artículo 149.1.1.a de la Constitución¹², o en la incidencia que en el sistema autonómico presenta la integración comunitaria¹³.

En suma, la contribución del Tribunal a la construcción del Estado de las Autonomías ha sido decisiva. Un análisis exhaustivo y minucioso de toda esa jurisprudencia, que alcanza ya la cifra de 600 sentencias, pondría al descubierto, inevitablemente, pronunciamientos discutibles e incoherencias. Fundamentalmente, por ejemplo, a la hora de fijar el alcance de las diversas materias a los efectos del reparto de competencias, o cuando se ha tenido que determinar, en los casos de entrecruzamiento o yuxtaposición de materias, la regla competencial preferente. También respecto de algunas reglas, tal como luego veremos.

Sin embargo, en una visión de conjunto, esas deficiencias, difícilmente evitables en tan amplio cuerpo doctrinal, para nada pueden empañar el trascendental papel —insisto en ello— que ha desempeñado el Tribunal Constitucional en el desarrollo y concreción de la nueva estructura territorial del Estado.

II. SOBRE LAS PRINCIPALES APORTACIONES DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL, CON ESPECIAL MENCIÓN A ALGUNAS CUESTIONES PROBLEMÁTICAS

1. La fijación del orden constitucional de distribución de competencias

La fundamental regla de que el «orden competencial» o régimen de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA queda establecido por la CE y los EEAA, de manera que el legislador estatal no puede incidir con

dinación, Madrid, IEAL, 1985, así como al número monográfico sobre el principio de coordinación de Documentación Administrativa, núms. 230-231 (1992).

¹¹ Obligada resulta la remisión a la fundamental —aunque también discutible— STC 13/1992. Sobre dicha sentencia pueden verse mis trabajos *La subvención y el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, en REDC núm. 38 (1993), págs. 225 y ss., y «La ordenación de los sectores económicos. El poder de gasto del Estado y de las Comunidades Autónomas», en vol. col. *El funcionamiento del Estado autonómico*, Madrid, MAP, 1996, págs. 105 y ss.

¹² Entre otras, por ejemplo, SSTC 46/1991, 186/1993 o 337/1994. En la doctrina debe tenerse en cuenta necesariamente la inicial aportación de J. L. Carro Fernández-Valmayor, *Contenido y alcance de la competencia del Estado definida en el artículo 149.1.1.ª de la Constitución*, en REDC, núm. 1 (1981), págs. 133 y ss. Posteriormente, de obligada consulta son las monografías de J. M. Baño León, *Autonomías territoriales y el principio de uniformidad de las condiciones de vida*, Madrid, INAP, 1988, J. Pemán Gavin, *Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales*, Madrid, Cívitas, 1992, y J. Tudela Aranda, *Derechos constitucionales y autonomía política*, Madrid, Cívitas, 1994. Conviene consultar, asimismo, el vol. col. *La función del artículo 149.1.1 de la CE en el sistema de distribución de competencias*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 1993; y más recientemente, el comentario de I. Lasagabaster Herrarte, *El derecho de propiedad urbana y el artículo 149.1.1.ª CE (nota a la STC 61/1997, de 20 de marzo)*, en RVAP, núm. 50 (1998).

¹³ Así, desde la inicial STC 252/1988 a las SSTC 137/1989, 79/1992, 80/1993, 29/1994, 165/1994, o 329/1994.

carácter general en ese régimen a no ser que medie una expresa habilitación constitucional o estatutaria, ha sido interpretada por el Tribunal Constitucional en términos muy estrictos. La STC 76/1983, tras reiterar que el orden competencial está fijado exclusivamente por la CE y los EEAA (una precisión que ya se había anticipado en las SSTC 25/1983 y 71/1983), de inmediato especificó que el legislador tampoco puede dictar normas que incidan en el sistema constitucional de distribución de competencias para integrar hipotéticas lagunas existentes en la CE, añadiendo, incluso, que no es posible esa incidencia so pretexto de interpretar los criterios que sirven de base a la delimitación competencial [f.j. 4.b) y c)].

Junto a esta primera precisión, las excepciones que la propia CE y los EEAA han previsto, al habilitar al legislador estatal para que delimite el contenido de las competencias autonómicas, también han sido objeto de algunas precisiones importantes, afirmándose, en concreto, que dichas habilitaciones no otorgan en ningún caso al legislador una libertad absoluta de configuración de tales competencias. La STC 26/1982 lo advirtió claramente con ocasión de las competencias en materia de radio y televisión, y la STC 49/1993, en relación ahora con las competencias autonómicas en materia de policías locales, lo ha vuelto a reiterar¹⁴.

Esta doctrina no significa, de todas formas, que, cuando el legislador estatal ejercita las potestades normativas que le han sido atribuidas específicamente para la regulación de un sector material del ordenamiento, el desarrollo de esa actividad no requiera una interpretación previa del alcance y límites de la propia competencia legislativa¹⁵. Por eso, como ha reconocido la jurisprudencia constitucional, la legislación básica estatal también cumple, aunque sea indirectamente, una función delimitadora de las competencias¹⁶.

¹⁴ Dice así la referida Sentencia:

«...si bien el Estado, en virtud de su competencia exclusiva sobre seguridad pública (art. 149.1.29 C.E.), y otras materias, puede someter a un régimen común en determinados aspectos a aquellas Policías, a fin de que queden garantizados en la actuación de las mismas los principios que el art. 104 C.E. proclama como misiones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, el alcance de la potestad normativa estatal para delimitar la competencia de las Comunidades Autónomas ex. art. 148.1.22 C.E. no se ve restringido por los campos que integran la reserva de Ley Orgánica del art. 104.2 C.E. (...) sino solamente por el concepto de “coordinación y demás facultades” enunciado en el precepto constitucional mencionado, concepto que la regulación del Estado no cabría que dejase vacío de contenido, pues la remisión del art. 148.1.22 C.E. a “los términos que establezca una Ley Orgánica” no otorga al Estado una libertad absoluta de configuración de la competencia de las Comunidades Autónomas sobre Policías Locales».

¹⁵ Como se ha dicho, entre otras, en la STC 227/1988, «semejante operación interpretativa, que es común al ejercicio de toda potestad pública, no sólo no está vedada, sino que resulta imprescindible en el iter de elaboración de toda norma o acto de los poderes públicos ...» (f.j. 3).

¹⁶ Como se advirtió en la STC 68/1984, «el acto mismo de la fijación de aquéllas (bases de una materia) es simultáneamente norma de delimitación de competencias» (f.j. 3), y más explícitamente, en la STC 69/1988, se añadió que:

«La atribución al Estado de estas competencias (para definir el marco básico dentro del cual deben ejercitarse las competencias legislativas autonómicas) deja el sistema abierto en el sentido de que aun careciendo las normas básicas estatales de efectos atributivos de competencias que pueda alterar el sistema constitucional y estatutario, tiene por objeto delimitar, con alcance general, el espacio normativo al que las CC.AA. deben circunscribirse cuando ejercitan en defensa de sus intereses peculiares, las competen-

2. Los títulos atributivos de competencias

Por otra parte, diversas han sido las ocasiones en las que el TC ha afirmado que, al margen de lo previsto en el artículo 149 y, transitoriamente, en el artículo 148.1, ambos de la CE, de lo previsto también en los EEAA y, excepcionalmente, de las leyes estatales de transferencia o delegación de competencias a favor de las CCAA, ni el Estado, ni las CCAA, pueden apoyarse en otras previsiones constitucionales o simplemente legales para atribuirse determinada competencia¹⁷. Una precisión ésta que, en particular, ha llevado a puntualizar que la cláusula del «interés general» no puede ser considerada como un título de competencias yuxtapuesto a la delimitación efectuada por los artículos 148.1 y 149.1 de la CE, pues el constituyente ha tenido ya presente el principio de unidad y los intereses generales de la Nación al fijar las competencias estatales¹⁸.

Con todo, conviene tener en cuenta que, aun cuando sea muy excepcionalmente, no se ha dejado de admitir que determinadas competencias en-

cias propias que tengan en relación con la materia que resulte delimitada por dichas normas básicas. (Por ello), esta concurrencia de competencias normativas hace que el sistema sólo quede cerrado mediante la producción por el Estado de la ordenación que defina, en cada materia en la que se ocasione dicha concurrencia, los contornos básicos delimitadores de las competencias autonómicas, que quedan así configuradas por remisión al espacio que deja la positividad básica estatal» (f.j. 5).

Es necesario señalar, de todas formas, que la distinción entre la interpretación genérica y abstracta de los preceptos que forman parte del bloque de la constitucionalidad y la operación interpretativa que necesariamente conlleva la tarea del legislador estatal al ejercitar sus competencias, es una distinción difícil de realizar a la hora de enjuiciar casos concretos, tal como se evidencia en no pocos pronunciamientos jurisprudenciales: por ejemplo, SSTC 20/1988 (f.j. 4); 15/1989 (f.j. 11); 214/1989 (f.j. 5); o 197/1996 (ff.jj. 21 y 22).

Por lo demás, se trata de una cuestión en la que la polémica doctrinal no ha faltado, tal como se refleja, por ejemplo, en la ponencia de F. Rubio Llorente, «El bloque de la constitucionalidad», en L. Favoreu y F. Rubio Llorente, *El bloque de la constitucionalidad*, Madrid, Cívitas, 1991, págs. 95 y ss. [antes en REDC núm. 27 (1989)], y las posteriores intervenciones sobre la misma de L. López Guerra, E. Aja, P. Cruz Villalón, L. M.^a Díez-Picazo, M. Aragón Reyes y otros profesores de Derecho Constitucional (en *op. cit.*, págs. 139 y ss.).

¹⁷ Entre otras, SSTC 58/1982, 227/1988 y 149/1991, a propósito del artículo 132.2 y 3 de la CE; SSTC 95/1984 y 52/1988, en relación con el artículo 139.2 de la CE; STC 20/1988, respecto del artículo 36 CE; SSTC 123/1984 y 76/1988, sobre la Disposición Adicional Primera del texto constitucional; SSTC 6/1982, 82/1986 y 69/1988, con ocasión de determinadas previsiones estatutarias en materia lingüística; en fin, STC 13/1992, entre otras muchas más, al analizar la facultad de gasto del Estado y de las CCAA desde la perspectiva competencial.

¹⁸ *Vid.*, STC 76/1983, reiterando la doctrina de las SSTC 37/1981 y 42/1981. Posteriormente, SSTC 146/1986, 152/1988, 75/1989, 13/1992, 59/1995, etc. No obstante, en determinados supuestos, la delimitación de la competencia estatal queda conectada de manera expresa a la noción de interés general (así, artículo 149.1.20.^a, 22.^a y 24.^a de la CE), pero obsérvese que, en esos casos, el interés general no aparece como cláusula o título genérico habilitante de competencias a favor del Estado, sino como punto de referencia a concretar en cada caso y en relación a específicas materias, sin que, por lo demás, deba confundirse con un criterio territorial de distribución de competencias, tal como han puntualizado las SSTC 227/1988 (f.j. 20.f), 133/1990 (f.j. 6), o 163/1994 (f.j. 8).

En la doctrina, puede verse E. Alberti Rovira, *El interés general y las Comunidades Autónomas en la Constitución de 1978*, en RDP (UNED), núms. 18-19 (1983), págs. 111 y ss.; J. Bermejo Vera, *El «interés general» como parámetro de la jurisprudencia constitucional*, en RVAP, núm. 10-II (1984), págs. 103 y ss.; y A. Bayona i Rocamora, *Interés, distribución de competencias y armonización en el sistema autonómico español*, en RVAP, núm. 10-I (1984), págs. 27 y ss.

cuentran anclaje en otros preceptos constitucionales. Tal es el caso de la competencia autonómica para establecer la bandera y enseña propia, que queda habilitada por la previsión del artículo 4.2 de la CE (STC 94/1985), o del título competencial que deriva del mandato expreso del artículo 122.1 de la CE (STC 56/1990).

3. La concreción de las competencias autonómicas y el principio de interpretación conforme a la Constitución

El principio dispositivo del artículo 149.3 de la CE, que posibilita que las CCAA puedan asumir todas las competencias que expresamente no hayan quedado reservadas al Estado —peculiar mecanismo que se completa con la cláusula residual de atribución de competencias a favor del Estado prevista en el mismo artículo 149.3—, supone, por de pronto, que las competencias de las CCAA no son necesariamente todas las que la CE no ha reservado al Estado, ya que sólo les corresponderán las que estatutariamente hayan sido asumidas. Esta regla, que la STC 1/1982 (y en el mismo sentido, posteriores SSTC 44/1982, 82/1984, etc.) enunció con absoluta claridad¹⁹, permite una notable diversidad de situaciones que, desde estrictas exigencias constitucionales, descarta la idea de una pretendida uniformidad entre las CCAA; una conclusión que la STC 76/1983 formuló nítidamente, al reconocer que las CCAA pueden ser desiguales en lo que respecta al procedimiento de acceso a la autonomía y a la determinación concreta de su contenido autonómico y, por lo tanto, competencial, razón por la cual «...el régimen autonómico se caracteriza por un equilibrio entre la homogeneidad y la diversidad del status jurídico-público de las Entidades territoriales que lo integran»²⁰.

Por otra parte, la remisión constitucional a lo que dispongan los EEAA, tanto para concretar las competencias de las CCAA, como, indirectamente, las del Estado en el ámbito de lo que no le ha sido constitucionalmente reservado, debe entenderse adecuadamente. Quiere decirse que la determinación y delimitación de las competencias autonómicas corresponde a los EEAA y esa

¹⁹ Dice así:

«...el hecho de que en una determinada materia la Constitución sólo atribuya al Estado la fijación de sus bases, no significa, en modo alguno, que a una Comunidad determinada le corresponda, sin más, la regulación de todo lo que no sea básico, pues a cada Comunidad sólo le corresponderán aquellas competencias que haya asumido en su Estatuto, perteneciendo las demás al Estado, tal como dispone, en términos inequívocos, el artículo 149.3 de la Constitución».

²⁰ En parecidos términos, SSTC 16/1984 o 227/1988, entre otras más.

Por otra parte, esa diversidad de situaciones a las que puede abocar el principio dispositivo, y su incidencia en la propia estructura del Estado, fue destacada muy tempranamente por P. Cruz Villalón, *La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa*, en Revista de la Facultad de Derecho de la UCM, núm. 4 (monográfico) (1982), págs. 53 y ss., al señalar que la CE ha operado una «desconstitucionalización» de la estructura del Estado, ya que en el marco constitucional caben respecto de esa estructura soluciones completamente diversas que quedan entregadas al legislador. Sobre el referido principio dispositivo puede verse también M. García Canales, *La reforma de los Estatutos y el principio dispositivo*, en REDC núm. 23 (1988) y C. Aguado Renedo, *El principio dispositivo y su virtualidad actual en relación con la estructura territorial del Estado*, en REP núm. 98 (1997).

delimitación exige de hecho una interpretación previa del alcance de las competencias atribuidas por la CE al Estado; es decir, exige una interpretación a sensu contrario del artículo 149.1 de la CE que, además, no puede agotarse, adquiriendo firmeza, con la aprobación de esas normas estatutarias. La STC 18/1982 tuvo ocasión de precisarlo, al rechazar que una vez promulgado el EA sea esta la única norma a tener en cuenta en la labor interpretativa que exige la delimitación competencial, ya que, si así se procediese, se estaría desconociendo el principio de supremacía de la Constitución²¹.

Esta doctrina constituye, desde luego, una de las precisiones más destacadas por su operatividad y efectividad práctica, y es que dada la imprecisión, cuando no el sentido marcadamente equívoco, con que en ocasiones se califican las competencias autonómicas, sólo una interpretación estatutaria conforme al texto constitucional permite reconducir a su justo alcance tales calificaciones²². Por eso, el sentido y alcance de las competencias autonómicas sólo quedarán correctamente fijados a la luz de lo que establece la CE²³.

4. El concepto de materia

Configurado el sistema de distribución de competencias en los términos generales que se han expuesto, resulta evidente que el primer gran escollo a superar en la determinación de las respectivas competencias del Estado y de cada una de las CCAA va a radicar en la concreción del alcance de las materias que, entendidas como conjunto de actividades, funciones e instituciones jurídicas relativas a un sector de la vida social, el artículo 149.1 de la CE ha tomado en consideración para fijar las competencias estatales. Tanto es así que no resulta exagerado afirmar que el reparto de competencias descansa priori-

²¹ Dicho en los propios términos de la sentencia:

«...el Estatuto de Autonomía, al igual que el resto del ordenamiento jurídico, debe ser interpretado siempre de conformidad con la Constitución y, por ello, los marcos competenciales que la Constitución establece no agotan su virtualidad en el momento de aprobación del Estatuto de Autonomía, sino que continuarán siendo preceptos operativos en el momento de realizar la interpretación de los preceptos de éste a través de los cuales se realiza la asunción de competencias por la Comunidad Autónoma».

En la doctrina, el principio de interpretación de las previsiones estatutarias de conformidad con el texto constitucional fue destacado tempranamente por E. García de Enterría, *La primacía normativa del Título VIII de la Constitución. Introducción al estudio del artículo 149 de la Constitución*, en REDA núm. 33 (1982), págs. 277 y ss. (posteriormente recogido en su libro *Estudios sobre autonomías territoriales, op. cit.*, págs. 85 y ss.); también por S. Muñoz Machado, *La interpretación estatutaria del sistema constitucional de distribución de competencias*, en RDP (UNED), núm. 5 (1979-1980), págs. 61 y ss. (posteriormente incorporado a la 2.ª ed. de su libro *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Cívitas, 1981).

²² Así sucedió, entre los primeros pronunciamientos, en la STC 1/1982 (f.j. 5 *in fine*), a propósito de la competencia exclusiva de la CA del País Vasco sobre planificación de la actividad económica, o en la STC 37/1981 (f.j. 1), en relación a la competencia exclusiva de la misma CA en materia de ferrocarriles, transportes terrestres, marítimos, fluviales y por cable.

²³ Este principio de interpretación de las leyes conforme a la Constitución se traduce, pues, tal como se dijera en la STC 77/1985, que proporciona pautas interpretativas de las leyes en general perfectamente aplicables a las normas estatutarias, en que «... incluso si existen varios sentidos posibles de una norma, es decir, interpretaciones posibles de la misma, debe prevalecer, a efectos de estimar su constitucionalidad, aquella que resulta ajustada a la Constitución frente a otros posibles sentidos de la norma no conformes con el texto fundamental».

tariamente en el concepto de materia, erigiéndose éste en uno de los elementos centrales del sistema competencial²⁴.

Ahora bien, las dificultades para determinar en cada caso el contenido y alcance de las diversas materias con arreglo a las cuales se efectúa el reparto de potestades y funciones no son pocas. La jurisprudencia constitucional lo refleja claramente, mostrando significativas oscilaciones en orden a dotar de mayor o menor amplitud a las materias previstas según se halle o no en juego la aplicación de la cláusula residual de atribución de competencias a favor del Estado²⁵.

Aunque no es el lugar adecuado para tratar de desarrollar debidamente este extremo, si se ha de advertir que el TC no ha cuestionado, en general, la corrección de los listados de materias —y consiguientes competencias— de los EEAA en los que aparecen rúbricas materiales nominalmente no previstas en el artículo 149.1 de la CE, dando por buena esas referencias materiales y las consecuencias que de las mismas se derivan en atención a la regla primera del artículo 149.3 de la CE. Sin embargo, cuando lo que ha estado en liza era la aplicación de la cláusula residual a favor del Estado, por tratarse, en concreto, de asuntos susceptibles de ser englobados en materias no relacionadas en la CE, ni en el correspondiente EA, la posición del TC ha sido favorable a una interpretación amplia y extensiva de las materias que sí se mencionan expresamente en los indicados textos normativos.

Quiere decirse, en definitiva, que, ante los diversos casos que se han planteado, no ha dejado de tener una proyección y manifestación distinta la doctrina de que, ni la inclusión en los EEAA de una determinada materia no expresamente prevista en el artículo 149.1 de la CE debe significar sin más la efectiva y legítima titularidad de las CCAA, ni, a la inversa, tampoco el silencio de la CE y de los EEAA respecto de un concreto asunto o cuestión permite concluir de manera automática y taxativa que la titularidad competencial corresponde al Estado.

Dentro de la corriente jurisprudencial tendente a interpretar amplia y extensivamente las materias previstas en la CE —y correlativamente en los EEAA—, a fin de soslayar la aplicación de la cláusula residual, puede destacarse la STC 123/1984, a propósito de la materia «protección civil» —no prevista en la CE ni, en el conflicto planteado, en el EA del País Vasco— y su relación con la materia «seguridad pública», tomada en consideración en el artículo 149.1.29.a del mismo texto constitucional y también en la referida norma estatutaria. También otras Sentencias posteriores han postergado la aplicación de esa cláusula residual, por cuanto de no hacerlo se produciría un resultado expansivo de las competencias estatales: así, la STC 132/1989, respecto de la materia «cámaras agrarias» —que expresamente no figura ni en la

²⁴ El concepto de materia y su virtualidad para el reparto de competencias ha sido ampliamente estudiado por C. Viver Pi-Sunyer, *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Barcelona, Ariel, 1989; puede verse también el trabajo de M. Carrillo, *La noción de «materia» y el reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, en RVAP, núm. 36-II (1993), págs. 101 y ss.

²⁵ Respecto del principio o regla de atribución residual de competencias a favor del Estado, *Vid.* el inicial trabajo de P. Santolaya y J. García Roca, *Significado y alcance de la cláusula residual del artículo 149.3 de la Constitución Española*, en Revista de Política Comparada, núm. 7 (1981-82), págs. 167 y ss.

CE ni, en el supuesto de la Sentencia, en el EA de Cataluña— y su relación con otras materias que si se han previsto en dichos textos normativos, como la «agricultura» o las «entidades corporativas» que participan de la naturaleza de las Administraciones Públicas; y lo mismo cabe decir de la STC 149/1991, al tratar de la distribución de competencias sobre la denominada «ordenación del litoral» y su relación con la materia «ordenación del territorio», o de la competencia relativa a «vertidos» y su relación con la materia «protección del medio ambiente». En todas esas Sentencias se confirma clara y terminantemente que la cláusula residual de atribución de competencias al Estado debe considerarse como un mecanismo realmente excepcional, para supuestos límites, en verdad irresolubles desde la interpretación de las materias relacionadas en el artículo 149.1 de la CE y complementariamente en los EEAA, y no como un artificio jurídico de acción automática ante la falta de mención expresa de cualquier aparente materia; una consideración ésta que, a la postre, se traduce en una interpretación amplia y extensiva de las materias expresamente previstas²⁶.

Por el contrario, cuando los conflictos se han suscitado respecto de actuaciones reconducibles a nuevas materias previstas en los EEAA, la operatividad del catálogo de materias constitucionalmente tomadas en consideración ha perdido intensidad en la labor interpretativa del TC, dando la impresión de que esas materias dejan de componer, como regla, una relación prácticamente exhaustiva que sólo muy excepcionalmente permite la aparición de otras distintas. Así parece resultar, en efecto, de la posición mantenida por la jurisprudencia constitucional²⁷, con lo que el reconocimiento de la especificidad de esas nuevas materias —en realidad, submaterias— aparece como un nuevo factor problemático en la delimitación de las competencias.

Debe añadirse que la complejidad del sistema aumenta de grado dadas las dificultades existentes para determinar la materia en la que hay que situar o englobar cada asunto o cuestión, por cuanto el deslinde entre materias no suele ser total ni pleno y la realidad ofrece múltiples supuestos en principio reconducibles a unas u otras. Fenómeno de solapamiento o yuxtaposición de diversas materias que en gran medida resulta inevitable, por mucha que sea la precisión a la que se trate de llegar.

²⁶ Es verdad, de todas formas, que no han faltado algunos pronunciamientos de sentido opuesto, si bien resulten contados y excepcionales. Tal es el caso de las SSTC 38/1982 y 12/1985, que, en relación con la competencia para regular la precedencia relativa de las autoridades de las CCAA y del Estado en los actos oficiales que organicen las primeras, declararon la competencia estatal por así resultar de la cláusula residual; una justificación, de todas formas, absolutamente innecesaria y perturbadora, máxime cuando se reconoce en las mismas Sentencias que es lógico que la competencia sea estatal «dada la configuración del Estado como una institución compleja de la que también forman parte las CCAA».

²⁷ Por ejemplo, SSTC 69/1982 y 82/1982, sobre la materia «espacios naturales protegidos», sin perjuicio de los matices que introducen las posteriores SSTC 170/1989 y 102/1995 (matices seguramente innecesarios al no clarificar definitivamente que esas nuevas materias no son otra cosa que la sustantivación de aspectos singulares reconducibles a una o varias de las rúbricas materiales del artículo 149.1 de la CE); lo mismo cabe afirmar de las SSTC 72/1983, 134/1992, 155/1993 y 204/1993, en relación con la materia «cooperativas»; o, más matizadamente, de las SSTC 71/1982, 88/1986, 69/1988, 15/1989, 62/1991, 133/1992 o 202/1992, respecto de la materia «defensa de los consumidores y usuarios».

La jurisprudencia constitucional, al hilo de los numerosos conflictos en los que su solución ha exigido determinar con carácter previo la regla de aplicación preferente, ha ido consolidando una serie de criterios interpretativos que, de todas formas, por su carácter casuístico difícilmente pueden ser considerados como reglas unívocas, susceptibles de aplicación automática a cualesquiera supuestos. No otro es el caso del criterio del «contenido inherente a cada competencia»²⁸; o lo mismo puede decirse del criterio de la preferencia del título competencial especial o específico sobre el genérico²⁹.

Esa misma jurisprudencia refleja también una tendencia a interpretar restrictivamente determinadas materias como las relacionadas con las expresiones «legislación civil»³⁰, «legislación laboral»³¹, «legislación mercantil»³² y similares. E idéntica apreciación resulta de la interpretación que suele hacerse de las llamadas «materias horizontales», es decir, de aquellos títulos que cruzan horizontalmente otras materias³³, aunque no es menos cierto que, en especial, el título resultante del artículo 149.1.13.a de la CE tiene un indudable potencial expansivo³⁴.

La yuxtaposición de materias, en fin, ha dado paso, incluso, a soluciones un tanto sorprendentes, como la de reconducir a materias —y, por tanto, a competencias— diferentes una misma cuestión en función de la naturaleza normativa o ejecutiva de la potestad ejercitada. No otro es el caso de las SSTC 14/1994 y 183/1996, que, con apoyo en la STC 203/1992, diferencian entre la competencia para determinar los requisitos técnicos que deben cumplir los vehículos para garantizar la seguridad vial y la de las personas implicadas en los diversos transportes —lo que se reconduce a la materia de tráfico— y, de otro lado, la actividad ejecutiva de verificación del cumplimiento de aquellos requisitos técnicos exigidos en la legislación estatal para la homologación de determinados productos industriales destinados al transporte, que se considera perteneciente a la materia de industria³⁵.

²⁸ Entre otras, *Vid.* SSTC 42/1981, 87 y 88/1983, 80/1985, 192/1990, 135/1992, 36/1994 o 96/1996.

²⁹ Entre las primeras Sentencias que lo formularon, *Vid.* STC 71/1982, aunque la relatividad del referido criterio es palmaria a la luz de la propia jurisprudencia constitucional: por ejemplo, compárese la STC 32/1983, en la que, apelando a la especificidad del título, se estimó que la medida debatida (relativa a la sanidad vegetal) debía encuadrarse en la materia sanidad y no en la materia agricultura, con la STC 80/1985, en la que se afirmó que la sanidad vegetal (en concreto, prevención y luchas contra plagas o enfermedades vegetales) debe encuadrarse en las previsiones constitucionales y estatutarias sobre agricultura; una oscilación que, respecto de la sanidad animal, de nuevo se produce en la STC 192/1990, dando preferencia a la materia sanidad frente a la materia ganadería, y en la posterior STC 67/1996, aunque en términos más restrictivos, al asociar la naturaleza sanitaria de las normas a su incidencia en la salud humana. Relatividad, pues, del referido criterio que ha llevado al propio TC a reconocer explícitamente que no tiene «valor absoluto» a los efectos de determinar el título prevalente [en este sentido, SSTC 213/1988 (f.j. 3) y 197/1996 (ff.jj. 3 y 4)].

³⁰ *Vid.* SSTC 170/1989 o 121/1992.

³¹ *Vid.* SSTC 35/1982 o 360/1993.

³² *Vid.* SSTC 14/1986, 88/1986, 62/1991, 264/1993 o 284/1993.

³³ Por ejemplo, entre otras muchas más, SSTC 44/1982, 76/1984 o 125/1984.

³⁴ Esa expansividad del título resultante del artículo 149.1.13.ª de la C.E. se ha reflejado claramente en la jurisprudencia constitucional, en relación con ámbitos como, por ejemplo, la vivienda (STC 152/1988), la agricultura y ganadería (STC 14/1989), la acuicultura (STC 103/1989), el comercio (STC 225/1993), etc.

³⁵ Se trata, de todas formas, de una solución que contrasta abiertamente con la adoptada en las SSTC 100/1991 y 236/1991, que, respecto de actividades similares, engloban tanto la actividad normativa

He aquí, en definitiva, un nuevo dato que prueba inequívocamente las limitaciones y condicionamientos a los que se enfrenta toda operación de reparto competencial, incluida la jurisprudencia constitucional. Junto a ello, los supuestos de concurrencia de diversas titularidades competenciales sobre un mismo espacio físico³⁶, terminan por componer un intrincado sistema que, a partir de la CE y los EEAA, aconseja remitir el deslinde competencial detallado y preciso a fases ulteriores en las que, como alternativa al conflicto judicializado, la negociación y la colaboración puede terminar siendo el cauce más eficaz de solución.

5. La distribución de potestades y funciones y los diversos tipos de competencias: en especial, la noción de bases o normas básicas

El núcleo de competencias reservadas al Estado se encuentra recogido, como es bien sabido, en el artículo 149.1 del texto constitucional. Se engloban en el mismo competencias de muy distinta calidad y significación, ya que, en unas ocasiones, la reserva incluye todas las funciones o potestades posibles respecto de una materia concreta, mientras que en otras, las funciones reservadas son limitadas, circunscritas a singulares aspectos, como sucede cuando la reserva se refiere sólo a la legislación o, más restrictivamente aún, a la legislación básica o bases de la correspondiente materia. En otros supuestos, en fin, la CE ha optado por fijar la competencia del Estado por relación, no a la totalidad de la materia, sino respecto de una parte de la misma. Es claro, en definitiva, que el ámbito reservado en exclusiva a la competencia estatal tiene muy distinto alcance en cada una de las materias.

Pues bien, en orden al análisis y sistematización de esa tipología de supuestos —que encuentra su correlativo en las correspondientes previsiones estatutarias, aunque las calificaciones de las competencias en los EEAA no siempre guarden estricta coherencia con las asignadas a las competencias estatales— conviene distinguir entre los supuestos de «reserva total de una materia» y, por tanto, de todas las potestades ejercitables en ese ámbito, y «reserva de potestades concretas», tal como lo hiciera la STC 35/1982. Y es que, con independencia de que en los casos de atribución íntegra de una materia bien puede afirmarse que la competencia es exclusiva, mientras que en los demás la materia está competencialmente compartida, lo más destacable es que esa distinción conecta de inmediato con el mecanismo que la CE ha previsto para la determinación de las competencias que, una vez superada la fase transitoria y la limitación competencial resultante del artículo 148.1 de la CE, las CCAA pueden efectivamente asumir.

En la sistemática del artículo 149.1 de la CE, la reserva de potestades concretas se plasma fundamentalmente en dos supuestos: en aquellos en los que al

como la ejecutiva en un único ámbito material, la «metrología», aunque posiblemente ello se deba a que en esa materia el bloque de la constitucionalidad efectúa un reparto de potestades entre el Estado y las CCAA, lo que no sucede en las materias de «tráfico» y de «industria».

³⁶ Supuestos que han dado también lugar a diversos pronunciamientos, como, por ejemplo, las SSTC 77/1984, 56/1986, 227/1988, 103/1989, 149/1991 o 161/1996.

Estado se atribuye la competencia para el establecimiento de la legislación en determinadas materias y, en segundo lugar, en aquellos otros en los que la atribución aparece más constreñida, por cuanto alcanza únicamente a la legislación básica. De este modo, se pueden distinguir claramente los tres siguientes supuestos: en primer lugar, materias en las que corresponde al Estado la potestad normativa y la potestad ejecutiva, pudiendo alcanzar la reserva a toda la materia o a una parte de la misma (caso, éste último, de las materias referidas en las cláusulas 21.a, 22.a o 24.a del artículo 149.1 de la CE, referidas a obras públicas, recursos y aprovechamientos hidráulicos, transportes, etc.); en segundo lugar, materias en las que corresponde al Estado la potestad normativa (legislativa y reglamentaria), mientras que la potestad ejecutiva puede ser asumida por las CCAA; y, finalmente, materias en las que corresponde al Estado la potestad normativa básica, mientras que la potestad normativa de desarrollo y la potestad ejecutiva puede ser asumida por las CCAA.

Ningún inconveniente hay en calificar todo ese conjunto de competencias como competencias exclusivas del Estado, aunque tampoco es descartable la calificación de las correlativas competencias autonómicas como competencias exclusivas³⁷. Por ello, aunque suele utilizarse el calificativo de competencias compartidas para referir los casos en los que una potestad se reparte entre el Estado y las CCAA, esa calificación en nada cambia la efectividad y alcance de tales competencias. Es verdad, en fin, que las calificaciones estatutarias de las competencias de desarrollo legislativo como competencias autonómicas exclusivas pueden inducir a equívocos; sin embargo, aclarado que esa exclusividad queda ceñida al ámbito de la legislación no básica, la trascendencia del problema pasa a ser más aparente que real.

La posibilidad que se acaba de admitir en orden a calificar todas las competencias autonómicas como competencias exclusivas, siempre que no haya

³⁷ La calificación depende, en última instancia, de la perspectiva desde la que se formule: desde la consideración de la materia, puede hablarse de competencias compartidas en todos los casos en los que al Estado o a las CCAA no les corresponda la integridad de potestades (normativa y ejecutiva); sin embargo, desde la perspectiva de las potestades, las competencias pueden considerarse en todos los casos exclusivas, incluso cuando se desdobra la potestad normativa en potestad legislativa básica y potestad legislativa de desarrollo, ya que la norma básica estatal no puede invadir válidamente el ámbito de la potestad autonómica para dictar las normas de desarrollo.

En la doctrina, sobre las competencias exclusivas obligada es la remisión al trabajo de E. García de Enterria, *La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico*, en REDC, núm. 5 (1982), págs. 63 y ss. (posteriormente recogido en su libro *Estudios sobre Autonomías Territoriales*, *op. cit.*, págs. 119 y ss.). Asimismo, los trabajos de J. Salas Hernández, *Los poderes normativos de la Generalidad de Cataluña*, en REVL, núm. 205 (1980), págs. 9 y ss. (insistiendo en el criterio que en este trabajo se asume y que ya formulara con anterioridad en su trabajo «El tema de las competencias: instrumentación de las relaciones entre el Estado y la Administración Local desde la perspectiva territorial», en el vol. col., dirigido por S. Martín-Retortillo, *Descentralización administrativa y organización política*, II, Madrid, Alfabeta, 1973, págs. 310 y ss.) y J. Tornos Más, *Las competencias de la Generalidad de Cataluña*, en REVL, núm. 205 (1980), págs. 61 y ss. Conviene tener en cuenta, además, L. Cosculluela Montaner, *La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas*, en RAP, núm. 89 (1979), págs. 7 y ss.; A. Blasco Esteve, *Sobre el concepto de competencias exclusivas*, en REDA, núm. 29 (1981), págs. 307 y ss.; y J. L. Meilan Gil, «Las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas: gradación y límites», en vol. col. *Actualidad y perspectivas del derecho Público a fines del siglo XX. Homenaje al profesor Garrido Falla*, Madrid, ed. Complutense, 1992, págs. 685 y ss.

extralimitación estatutaria consistente en incluir como competencias propias aquellas que constitucionalmente han quedado reservadas al Estado, relativiza, pues, otras posibles calificaciones. Se ha aludido a la calificación de competencias compartidas, pero cabe también recordar la calificación de competencias plenas, para referirse a los supuestos en los que el Estado retiene la competencia normativa en su integridad sobre determinada materia, si bien corresponda a las CCAA la competencia ejecutiva de esa legislación estatal³⁸. Calificaciones, ha de insistirse en ello, que no presentan mayor virtualidad que la de tratar de sistematizar, desde diversos criterios, los diferentes supuestos, pero sin que esas calificaciones alteren para nada el efectivo régimen de las competencias³⁹.

En cualquier caso, el sistema con arreglo al cual se reparten las competencias, más allá de la apariencia que pueda deparar una lectura superficial de los EEAA, no está basado, como regla general, en la separación rígida de bloques materiales entregados en su integridad y en términos de exclusividad a una u otras instancias, sino que normalmente, en el seno mismo de cada una de esas materias, se ha operado un reparto de las funciones normativa y ejecutiva.

Prescindiendo ahora de otros supuestos⁴⁰, la principal técnica de distribución, como es igualmente bien conocido, consiste en atribuir al Estado la

³⁸ *Vid.* la calificación de «competencia plena», referida a la enseñanza, en los artículos 15 del EA de Cataluña, 31 del EA de Galicia, etc., aunque, en estrictos términos, no se trata de una competencia normativa íntegra o en su totalidad; calificación, en fin, que, por ejemplo, también es utilizada en el Preámbulo del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, que aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora.

³⁹ Distinto es el caso, no obstante, de lo que pueden denominarse «competencias atípicas» que nos sitúan ante los fenómenos de competencias «en colaboración» y «de participación».

Las llamadas «competencias exclusivas en colaboración» reflejan una singularísima técnica de reparto de competencias. Esta técnica de distribución de competencias se utiliza en algunos EEAA en relación con materias como las «denominaciones de origen», habiendo sido objeto de interpretación en las SSTC 11/1986, 186/1988, 209/1989, 211/1990, 112/1995 y 146/1996.

Por otra parte, y aunque se trata de una técnica utilizada muy raramente en el sistema constitucional de distribución de competencias, existen, asimismo, algunos supuestos en los que se prevé la «participación» de las CCAA en el ejercicio de determinadas competencias estatales. Es el caso de la participación en la organización de las demarcaciones judiciales (artículo 152.1 de la CE, que se remite a lo previsto en la LOPJ) y de la participación en la fijación de las demarcaciones notariales y registrales, sobre lo cual, diversas Sentencias constitucionales han precisado ya el significado y alcance de las correspondientes previsiones constitucionales y estatutarias (SSTC 56/1990 y 62/1990, por lo que se refiere a las demarcaciones judiciales, y STC 97/1989, respecto de la fijación de demarcaciones notariales y registrales).

⁴⁰ Me refiero básicamente al consistente en atribuir al Estado la competencia legislativa y a las Comunidades Autónomas la competencia ejecutiva, respecto del cual debe tenerse en cuenta el libro de E. García de Enterría, *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Madrid, Cívitas, 1983, y el comentario a dicha obra de P. Cruz Villalón, *Las articulaciones de un Estado compuesto*, en REDC núm. 8 (1983), págs. 299 y ss.; también, los siguientes trabajos: I. de Otto, «Ejecución de la legislación del Estado por las Comunidades Autónomas y su control», en *Estudios en homenaje al profesor E. García de Enterría*, op. cit., IV, págs. 3373; M. Bassols Coma, «La distribución de las competencias ejecutivas entre las distintas organizaciones administrativas», en *Estudios en homenaje al profesor E. García de Enterría*, op. cit., IV, págs. 3391 y ss.; vol. col. *Las competencias de ejecución de la Generalitat de Catalunya*, Barcelona, 1989; P. Cruz Villalón y J. Tornos Más, *Las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas: perspectivas de futuro*, en Revista Andaluza de Administración Pública, núm. 12 (1992), págs. 13 y ss.; R. Jiménez-Asensio, *Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado*, Madrid, Cívitas, 1993, y *Distribución de competencias*

competencia sobre la legislación básica, normas básicas o simplemente bases, en la materia de que se trate, y a las Comunidades Autónomas la competencia normativa para su desarrollo. La importancia de esta técnica distribuidora corre pareja a la atención que la doctrina y la jurisprudencia le han dispensado. La abundantísima bibliografía existente⁴¹, así como los continuos pronunciamientos a los que, respecto de esa técnica, ha sido y sigue siendo requerido el TC, dan ajustada idea de que en este singular mecanismo de concurrencia normativa se localiza el núcleo principal de engarce entre el ordenamiento jurídico estatal y los ordenamientos autonómicos.

En líneas generales, creo que puede afirmarse sin exageración que los perfiles de esta técnica de concurrencia normativa están definitivamente asentados. La STC 197/1996 ha sintetizado la doctrina sobre las «bases», tanto en su dimensión material como formal, en unos términos tan detallados y precisos que aconsejan remitir sin más a su lectura. Baste recordar, por ello, que, sin perjuicio del contenido sustantivo o material de la norma, dos son, en esencia, los elementos formales a tener en cuenta para su calificación como básica: que esté expresamente declarada como tal (o que venga dotada de una estructura que permita inferir sin especiales dificultades su carácter básico, aunque este criterio adolece de cierta ambigüedad) y que, como regla general, las bases deben ser fijadas por Ley votada en Cortes⁴² o en instrumento normativo de rango equivalente⁴³.

Quedan, de todas formas, algunos aspectos por clarificar definitivamente. Tal es el caso de la fijación de previsiones calificadas como básicas en virtud de meras normas reglamentarias que, de acuerdo con la doctrina de la STC 35/1992, únicamente será posible cuando tales preceptos reglamentarios sean

ejecutivas y sistema administrativo en la jurisprudencia constitucional, en REDC, núm. 42 (1994), págs. 53 y ss.; y J. Tornos Más, *Federalismo de ejecución y reforma administrativa en España*, en RVP, núm. 40-II (1995), así como su comentario *Las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas. Nuevo criterio para su delimitación en la STC 196/1997, de 13 de noviembre*, en REDA, núm. 98 (1998), págs. 253 y ss.

⁴¹ El reparto de competencias normativas entre el Estado y las CCAA respecto de una misma materia es, posiblemente, la cuestión que más atención doctrinal ha concitado, dada su importancia. Entre otros muchos más, cabe citar los trabajos de A. Blasco Esteve, *Normas básicas estatales y leyes de desarrollo de las Comunidades Autónomas: jurisprudencia constitucional*, en REDA, núm. 33 (1982), págs. 301 y ss.; T. Font i Llovet, *Sobre el ejercicio de la potestad legislativa compartida*, en REDA, núm. 37 (1983), págs. 195 y ss.; J. Salas Hernández, *Estatutos de Autonomía, leyes básicas y leyes de armonización*, en RAP, núms. 100-102 (1983), págs. 433 y ss.; J. Esteve Pardo, *Bases estatales y competencias de ejecución*, en REDA, núm. 39 (1983), págs. 615 y ss.; A. Bayona i Rocamora, *La evolución del concepto de competencia básica en la doctrina y la jurisprudencia constitucional*, en REDA, núm. 45 (1985), págs. 55 y ss.; J. Jiménez Campo, *¿Qué es lo básico? Legislación compartida en el Estado autonómico*, en REDC, núm. 27 (1989), págs. 39 y ss.; E. Aja, «El concepto de competencias concurrentes. La legislación básica del Estado y de desarrollo de las Comunidades Autónomas», en vol. col. (coord. A. Pérez Calvo) *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español*, Madrid, INAP, 1990, págs. 19 y ss.; J. Conde i Castejón, *La conflictivitat competencial: el concepte de bases*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònomic, 1992; J. Tornos Más, *Legislación básica y doctrina del Tribunal Constitucional*, en RVP, núm. 36-II (1993), págs. 117 y ss.; A. Gutiérrez Llamas, *La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas: estudio jurisprudencial de la técnica bases más desarrollo*, Barcelona, Bosch, 1994; J. García Morillo, *La versatilidad de lo básico*, en RAP, núm. 139 (1996), págs. 125 y ss.; y J. C. Tejedor Bielsa, *La necesaria reformulación del concepto de bases provocada por la STC 118/1996, de 27 de junio*, en Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. 9 (1996), págs. 447 y ss.

⁴² Exigencia establecida fundamentalmente a partir de las SSTC 32/1983 y 42/1983.

⁴³ En este sentido, *Vid.* por ejemplo, SSTC 179/1992, 23/1993 o 382/1993.

ejecución o cumplimiento de una remisión hecha por la Ley para culminar o completar la regulación de la disciplina básica por ella misma definida. Con ello, el establecimiento de las bases se ha dotado de mayor rigurosidad, al excluir que el Reglamento dictado en desarrollo de una Ley básica pueda calificar como básicas a previsiones distintas de aquellas a las que expresa y singularizadamente se remita la Ley⁴⁴. No basta, por tanto, con la mera existencia de una ley de cobertura genérica, máxime cuando ésta no define qué preceptos son básicos, ya que, como ha declarado la STC 203/1993, en supuestos tales la habilitación «reviste un grado de indeterminación e inconcreción que no permite considerarla un instrumento normativo suficiente para legitimar la fijación de bases con carácter general y mediante normas reglamentarias»⁴⁵.

Ahora bien, tampoco han faltado —y aquí radica el problema— pronunciamientos divergentes, en los que se ha mantenido que la ausencia de habilitación específica en la correspondiente Ley no impide al Gobierno dictar normas básicas, pues el Gobierno «no precisa de tal habilitación para el cumplimiento de sus deberes» y es un deber del titular de la potestad normativa precisar los preceptos que materialmente tienen carácter básico⁴⁶.

En todo caso, más allá de estas cuestiones de detalle aún por perfilar definitivamente, no cabe duda de que el principal problema que plantea el sistema de reparto competencial a través del juego bases-desarrollo es la determinación de lo que deba entenderse por básico en relación a cada materia concreta. Problema cuya solución, a mi juicio, no debería remitirse sistemáticamente y como único cauce, tal como hasta ahora ha sucedido, a la decisión del Tribunal. Surge así con fuerza la necesidad de dar entrada a otro tipo de actuaciones, entre las que la concertación y el acuerdo previo entre el Estado y las Comunidades Autónomas podría facilitar, de manera mucho más eficaz y operativa, la delimitación de los respectivos ámbitos de actuación. Y para ello, las posibilidades que puede ofrecer el Senado aparecen como un argumento más que justifica plenamente su reforma.

6. La competencia estatal de coordinación

Conviene también recordar la especial significación de la competencia de coordinación que el artículo 149.1 de la CE reserva al Estado en determinadas materias (singularmente en materia de sanidad); una competencia que en las iniciales SSTC 32 y 42/1983 quedó caracterizada como una competencia específica que no cabe confundir con la colaboración —exigencia ésta implícita en la propia esencia de la forma de organización del Estado que se implanta en la CE— y que es también distinta a la competencia para la fija-

⁴⁴ Doctrina reiterada, por ejemplo, en la STC 197/1996.

⁴⁵ En similares términos, *Vid.* STC 197/1996, f.j. 24, que, a propósito de la D.F. 3.ª de la Ley 34/1992, de 22 de diciembre, de Ordenación del Sector Petrolero, afirma que «el intento de atribuir (...) de modo tan genérico, mediante la Disposición final tercera, en su primer inciso, carácter básico a tantas disposiciones reglamentarias estatales, gran parte de las cuales ni siquiera existían en el momento de formularse tal atribución, colisiona frontalmente (...) con la propia noción de bases que ha ido elaborando la jurisprudencia de este Tribunal».

⁴⁶ Tal es el caso de los contenidos en las SSTC 179/1992, 141/1993 y 385/1993.

ción de las bases, si bien, en relación con este último extremo, no han faltado pronunciamientos en los que ha terminado admitiéndose la existencia de potestades estatales de coordinación en materias en las que la competencia del Estado se ciñe a la normativa básica o a la íntegra legislación⁴⁷.

7. Los traspasos de servicios

La operatividad y significado de los traspasos de servicios ha suscitado diversos problemas⁴⁸ a los que la jurisprudencia constitucional ha tenido que atender, llegándose a consolidar una doctrina que, en líneas generales, puede resumirse de la siguiente forma.

En primer término, reiterada jurisprudencia⁴⁹ ha señalado que las competencias están asignadas o atribuidas por el bloque de la constitucionalidad, de manera que los Decretos de transferencias son un simple instrumento jurídico para articular transitoriamente el proceso autonómico y permitir el pleno ejercicio de las competencias autonómicas. Sin embargo, tampoco ha dejado de admitirse que, en tanto no se transfieran los medios personales y materiales, el ejercicio de la competencia corresponderá al Estado; una consecuencia ésta que el TC, sin perjuicio de criticarla, no dejó de sancionar en la STC 209/1990⁵⁰.

⁴⁷ *Vid.*, por ejemplo, SSTC 104/1988 y 329/1993. En concreto, la primera afirma explícitamente que «no pueden reducirse ni confundirse las manifestaciones específicas de coordinación que aparecen en nuestra Constitución (art. 149.1.13.ª, 15.ª, 16.ª, etc.) como competencia adicional a una competencia normativa limitada, con las funciones generales de coordinación que corresponden al Estado cuando sus competencias normativas son plenas, dado que que aquél no puede desentenderse en absoluto de la ejecución autonómica de la legislación estatal, (de manera que) resultan así posibles formas de intervención normativa que establezcan reglas que cumplan una función coordinadora de las Administraciones autonómicas entre sí y con el Estado» (f.j. 2).

Por lo demás, un completo resumen de la doctrina del TC sobre la competencia estatal de coordinación puede verse en la STC 45/1991 (f.j. 4).

⁴⁸ Sobre los traspasos o transferencias de servicios *Vid.* L. Cosculluela Montaner, *En torno a las transferencias de funciones a las Comunidades Autónomas*, en REDA, núm. 18 (1978), págs. 367 y ss.; también, J. L. Fuertes Suárez, *Las transferencias de competencias a las Comunidades Autónomas*, en RDP (UNED), núm. 10 (1981), págs. 145 y ss.; M. Calvo Charro, *Conflictos positivos de competencias y pasividad en la transferencia de servicios*, en REDA, núm. 74 (1992), págs. 275 y ss.; A. Embid Irujo, *La transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas en materia de enseñanza*, en Revista Jurídica de Castilla-La Mancha, núm. 21 (1994); E. Argullol Murgadas, *Ordenación de competencias y traspaso de servicios*, en Autonomías, núm. 21 (1996); y J. Tornos Más, *Las transferencias de funciones y servicios entre el Estado y las Comunidades Autónomas: estado de la cuestión*, en Anuario Jurídico de La Rioja, núm. 2 (1996), págs. 103 y ss.

⁴⁹ *Vid.* SSTC 25 y 87/1983; 77/1984; 48, 87 y 149/1985; 11, 95 y 96/1986; 124 y 209/1989; 155 y 209/1990; o 243/1993.

⁵⁰ Concretamente, en los términos siguientes:

«Mientras no se hayan transferido los medios personales y materiales necesarios e imprescindibles para el ejercicio de una competencia estatutariamente asumida por una Comunidad (...), el ejercicio de aquella competencia corresponderá todavía al Estado, pero es indudable que tal ejercicio debe reputarse anómalo porque es provisional, y lo provisional no puede seguir siéndolo indefinidamente. Por consiguiente, cualquier retraso en el cumplimiento de las transferencias implicaría una prolongación indebida de aquella provisionalidad y un obstáculo grave a la plena efectividad del reparto de competencias. La lealtad constitucional obliga a todos, y en el campo que nos ocupa es el Gobierno, máximo responsable de la finalización efectiva del reparto de competencias, quien debe extremar el celo por llegar a acuerdos en la (correspondiente) Comisión mixta (...), merced a los cuales puedan dictarse los correspondientes y obligados Reales Decretos de transferencias» (f.j. 4).

En segundo lugar, los Decretos de traspasos constituyen el instrumento jurídico por el que se aprueban los acuerdos de las Comisiones Mixtas, por lo que, como ha destacado, entre otras, la STC 76/1983, esos acuerdos son propuestas vinculantes para el Estado, aunque a él corresponda regular los aspectos formales de tales Decretos. Pero lo verdaderamente relevante es que el carácter vinculante de los acuerdos alcanzados en las Comisiones Mixtas de transferencias queda condicionado a la adecuación de los mismos al orden constitucional de distribución de competencias, ya que ni las Comisiones Mixtas son los órganos competentes para definir y delimitar los contenidos de las materias y las potestades que en relación a las mismas correspondan a las CCAA, ni los Reales Decretos de transferencias son normas con capacidad para alterar o modificar esa distribución competencial. Y es que, como ha dicho el TC, el valor interpretativo de los mismos «no puede prevalecer sobre las previsiones constitucionales y estatutarias, ni vincular a este Tribunal» (SSTC 48 y 102/1985)⁵¹.

Finalmente, sobre las características generales del procedimiento de traspasos de servicios y de los Reales Decretos aprobatorios de los acuerdos alcanzados en las Comisiones Mixtas de Transferencias, la STC 76/1983, al conocer del Título IV de la LOAPA, que contenía un conjunto de previsiones tendentes a uniformizar el proceso de transferencias de servicios mediante una serie de criterios comunes aplicables a todas las CCAA, ya declaró que, tal como ha sido concebido constitucional y estatutariamente, la diversidad en el contenido de los acuerdos de las Comisiones Mixtas es un rasgo inherente a dicho proceso. Por ello, la trascendencia de proceder a los traspasos de servicios desde una perspectiva más general y de conjunto que la resultante de la estricta relación bilateral entre el Estado y la correspondiente CA, a la que necesariamente conduce el propio carácter de las Comisiones de transferencias, encuentra un obstáculo insalvable que sólo con la modificación de los EEAA, dando paso a Comisiones Sectoriales que agrupasen al Estado y a todas las CCAA, podría superarse. Sin embargo, se trata de una posibilidad difícilmente alcanzable, que a lo que más ha llegado ha sido a plasmarse en la existencia de Comisiones Sectoriales de ámbito nacional cuyas propuestas en todo caso han de ser ratificadas por las correspondientes Comisiones Mixtas.

⁵¹ No obstante, el valor interpretativo de los Decretos de transferencias ha sido en algunos casos decisivo en el fallo del asunto controvertido. Es el caso, por ejemplo, de las SSTC 11/1986 y 209/1989, que, ante la ausencia de criterio constitucional o estatutario sobre el contenido exacto de las llamadas competencias exclusivas en colaboración, a los efectos de dilucidar los conflictos planteados han acudido a los mecanismos establecidos en los acuerdos de las Comisiones Mixtas. O es el caso de la STC 88/1987, en la que, con ocasión del conflicto acerca de la gestión estatal de determinadas subvenciones a favor de actividades turísticas, se reconoce que las normas de traspasos son medios idóneos para concretar las formas, modos y procedimientos del ejercicio de las respectivas competencias estatales y autonómicas.

8. Los límites del ejercicio de las competencias autonómicas: el territorio, la libre circulación de personas y bienes, la unidad del orden económico nacional y la cláusula de igualdad básica de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes fundamentales

Complementariamente al reparto específico de competencias, la CE y los EEAA contienen una serie de principios y criterios que operan como auténticos límites al ejercicio de las competencias autonómicas y, en ocasiones, al ejercicio mismo de los poderes que corresponden al Estado.

El primero de los límites de los que conviene dar cuenta es el derivado del ámbito territorial al que quedan constreñidas las CCAA en el ejercicio de sus competencias⁵². El alcance de la territorialidad de las competencias autonómicas ha sido objeto de examen minucioso por el TC en diversas ocasiones⁵³, advirtiéndose una tendencia a mantener un criterio interpretativo flexible

⁵² Independientemente de las formulaciones estatutarias, el límite territorial viene impuesto por la propia organización del Estado (artículo 137 CE) y responde a la necesidad de hacer compatible el ejercicio simultáneo de las competencias autonómicas. En este sentido, por ejemplo, la STC 44/1984, afirmó que «... por tratarse de una cooperativa de crédito, su actividad extraterritorial afecta, a su vez, al ámbito competencial territorial de otras Comunidades Autónomas por los posibles conflictos de intereses que la realización de operaciones financieras lleva consigo, tal como ha reconocido la STC 1/1982 en relación con las Cajas de Ahorro, lo que viene a poner de manifiesto el carácter supracomunitario de dicha actividad cooperativa y, en consecuencia, el interés público que justifica la competencia estatal».

Hay que tener en cuenta, no obstante, que en los EEAA aparecen tres tipos de disposiciones relativas al territorio. Un primer tipo es el que afirma el carácter territorial de las competencias de las CCAA: así, el artículo 25.1 del EA Cataluña, que establece que «todas las competencias mencionadas en los anteriores artículos y en los demás del presente Estatuto se entienden referidas al territorio de Cataluña», fórmula ésta que aparece también en otras normas estatutarias.

Junto a esta primera regla relativa a la territorialidad de las competencias, en algunos EEAA hay preceptos específicamente referidos a la eficacia en el espacio del Derecho autonómico: ese es el caso, por ejemplo, del artículo 9.1 del EA Aragón, al declarar que «las normas y disposiciones de la Comunidad Autónoma de Aragón tendrán eficacia territorial, sin perjuicio de las excepciones que puedan establecerse en cada materia y de las situaciones que hayan de regirse por el estatuto personal u otras reglas de extraterritorialidad»; estatuto personal u otras reglas de extraterritorialidad que en el número 2 del mismo artículo 9 encuentra la siguiente concreción: «Las normas que integran el Derecho Civil de Aragón tendrán eficacia personal y serán de aplicación a todos los que ostenten la vecindad civil aragonesa, independientemente del lugar de su residencia, y excepción hecha de aquellas disposiciones a las que legalmente se les atribuya eficacia territorial».

Finalmente, existe un tercer grupo de previsiones que establecen el carácter preferente de la aplicación del Derecho autonómico en el territorio de la CA respectiva en materia de su competencia exclusiva. La fórmula utilizada es la siguiente: «en las materias de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma el Derecho propio de (...) será aplicable en su territorio con preferencia a cualquier otro, en los términos previstos en este Estatuto», a lo que se añade que «en defecto de Derecho propio, será de aplicación, como supletorio, el Derecho general del Estado».

Todo esto sin perjuicio, claro es, de la función que el territorio también cumple como criterio específico de distribución de competencias en determinadas materias (en este sentido, *Vid.* SSTC 132/1996 y 65/1998).

⁵³ Entre otras, en relación con el transporte terrestre de mercancías (STC 37/1981), cooperativas (SSTC 72/1983 y 44/1984), emisión de obligaciones (STC 96/1984), cajas de ahorro (SSTC 48 y 49/1988), centros de enseñanza (STC 154/1985), seguros privados (STC 86/1989 y 330/1994), subvenciones (STC 117/1992), carreteras (SSTC 132/1996 y 65/1998) o, en fin, al tratar de fijar la autoridad laboral competente ante la que deben ser presentados los convenios colectivos de empresas de ámbito territorial superior al de la CA (SSTC 48/1982 y 85/1982).

que lleva a reconocer la validez de las normas y actos de las CCAA aunque puedan producir consecuencias de hecho fuera de sus ámbitos territoriales⁵⁴.

Esa flexibilización no ha sido obstáculo, de todas formas, para entender que, cuando se trata de autorizaciones administrativas de actividades que se extienden al territorio de más de una CA, tal función corresponde al Estado por exceder del ámbito territorial de la competencia autonómica (por ejemplo, SSTC 86/1989, 117/1992 o 330/1994), si bien no es menos cierto que la jurisprudencia más reciente (SSTC 243/1994 y 195 y 197/1996) ha modulado el alcance de la competencia estatal. La STC 243/1994, a propósito de la autorización de entidades de inspección y control en el ámbito de la seguridad industrial, resulta al respecto definitiva⁵⁵, al afirmar que la competencia para conceder la autorización no se desplaza al Estado por el hecho de que las operaciones de las entidades autorizadas se proyecten sobre un ámbito territorial supraautonómico. Una doctrina ésta de la mayor importancia que, por lo demás, ha sido perfilada en la STC 197/1996.

En cuanto al principio de libre circulación de personas y bienes que sanciona el artículo 139.2 de la CE, la jurisprudencia constitucional también lo ha interpretado muy matizadamente, señalando que no toda incidencia en el mismo debe considerarse como un obstáculo que hace inconstitucional la actuación⁵⁶. Y en íntima conexión con el principio de libre circulación de

⁵⁴ Vid. SSTC 37/1981, 44/1984 o 96/1984, pues, como se dice en ésta última, «negar a las Comunidades Autónomas la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales equivaldría necesariamente (...) a privarlas, pura y simplemente, de toda capacidad de actuación».

En la doctrina, Vid. A. Blasco Esteve, *Territori i competències autonòmiques*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 1990; I. Lasagabaster Herrarte, «El territorio y la eficacia de las normas jurídicas», en vol. col. *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas*, Barcelona, Fundació Pi i Sunyer, 1995; R. M.ª Galán Sánchez, *Delimitación espacial de las competencias de las Comunidades Autónomas: problemas de interterritorialidad*, en REALA, núm. 267 (1995). Además, un completo análisis de la relación entre la competencia territorial de las CCAA y la eficacia territorial de los Derechos autonómicos, en A. Arce Janariz, *Comunidades Autónomas y Conflictos de Leyes*, Madrid, Cívitas, 1988.

⁵⁵ Dice así:

«El Estado, en virtud de las competencias normativas que posee en esta materia, puede establecer los puntos de conexión territorial que estime oportunos para determinar la Comunidad Autónoma a la que corresponde otorgar la autorización de esas entidades que pretenden desarrollar una actuación de alcance superior al territorio de una Comunidad Autónoma. Lo que no permite este alcance territorial de las actividades objeto de las distintas competencias —fenómeno cada vez más común en el mundo actual— es desplazar, sin más, la titularidad de la competencia controvertida al Estado. A este traslado de titularidad, ciertamente excepcional, tan sólo puede llegarse, como se apuntó en la STC 329/1993, cuando, además del alcance territorial superior al de una Comunidad Autónoma del fenómeno objeto de la competencia, la actividad pública que sobre él se ejerza no sea susceptible de fraccionamiento y, aun en este caso, cuando dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o de coordinación, sino que requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, que forzosamente debe ser el Estado, o cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad de integrar intereses contrapuestos de varias Comunidades Autónomas».

⁵⁶ Cabe citar, entre otras, las SSTC 37/1981, 97/1983, 52/1988, 64/1990, 66/1991 o 84/1993.

En la doctrina, sobre el principio de libre circulación de personas y bienes, Vid. E. García de Enterría, «Estudio Preliminar», en vol. col. *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española*, Madrid, IEE, 1980, págs. 11 y ss.; asimismo, E. Alberti i Rovira, *Autonomia política i unitat econòmica. Les dimensions constitucional i europea de*

personas y bienes, el TC ha destacado con gran énfasis la exigencia derivada del texto constitucional (artículos 2, 128, 131.1, 138.2 y 139.2, entre los más significativos) de que el orden económico nacional es uno en todo el ámbito del Estado.

A esa unidad del orden económico nacional se refirieron tempranamente las SSTC 1/1982, 11/1984 y 96/1984, y algo más tarde la fundamental STC 29/1986, resaltando su operatividad como una limitación genérica que enmarca el ejercicio de las propias competencias autonómicas y, a la vez, como un título competencial más del Estado⁵⁷; una limitación, en todo caso, que exige tener en cuenta la proporcionalidad entre los objetivos legítimos que las CCAA persigan y las medidas adoptadas para alcanzarlos, tal como se afirmó en la STC 64/1990, reiterando lo ya dicho en STC 88/1986⁵⁸.

Por otra parte, y prescindiendo en este momento de la configuración de la previsión del artículo 149.1.1.a de la CE como una más entre las competencias exclusivas del Estado, la perspectiva que ahora interesa destacar es la de la limitación derivada de esa garantía constitucional de igualdad básica de los derechos y deberes de los españoles por lo que respecta a las CCAA en el ejercicio de sus competencias⁵⁹. Igualdad básica que, sin embargo, como ha precisado la jurisprudencia constitucional desde la STC 37/1981, en modo alguno significa identidad necesaria de derechos y deberes en todo el territorio nacional, sin perjuicio de que las posibles desigualdades deban tener una justificación suficiente⁶⁰.

Por lo demás, es necesario desvincular esa dimensión de la cláusula de igualdad básica de las exigencias derivadas del principio de igualdad ante la ley garantizado por el artículo 14 de la CE; una desvinculación que la STC

la lliure circulació i de la unitat de mercat, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 1993 (posteriormente, en castellano, en Cívitas, Madrid, 1995).

⁵⁷ En la doctrina, se han ocupado de esta cuestión J. Tornos Más, *El proceso de distribución de competencias económicas y la necesaria unidad de la política económica*, en REDA, núm. 29 (1981), págs. 319 y ss., y J. García Torres, *La ordenación general de la economía, título sustantivo de competencia estatal*, en REDC, núm. 17 (1986), págs. 249 y ss. Deben tenerse en cuenta también las consideraciones de F. Sainz Moreno, «El principio de unidad del orden económico y su aplicación por la jurisprudencia constitucional», en vol. col. *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas* (director S. Martín-Retortillo), Madrid, IEE, 1989, págs. 231 y ss.; R. Gómez-Ferrer Morant, «Bases y ordenación de la economía», en vol. col. (coord. A. Pérez Calvo), *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español*, Madrid, INAP, 1990, págs. 123 y ss.; M. M. Fernando Pablo, *Las funciones del principio de unidad de mercado en la jurisprudencia constitucional*, en REDA, núm. 73 (1992), págs. 29 y ss.; y los libros de E. Alberti i Rovira, *Autonomía...*, op. cit., y de V. Tena Piazuelo, *La unidad de mercado en el Estado autonómico*, Madrid, Escuela Libre Editorial, 1997.

⁵⁸ En el f.j. 6 se afirma:

«La compatibilidad entre la unidad económica de la Nación y la diversidad jurídica que deriva de la autonomía ha de buscarse, pues, en un equilibrio entre ambos principios, equilibrio que, al menos y en lo que aquí interesa, admite una pluralidad y diversidad de intervenciones de los poderes públicos en el ámbito económico, siempre que reúnan las varias características de que: la regulación autonómica se lleve a cabo dentro del ámbito de la competencia de la Comunidad; que esa regulación en cuanto introductora de un régimen diverso del o de los existentes en el resto de la Nación, resulte proporcionada al objeto legítimo que se persigue, de manera que las diferencias y peculiaridades en ellas previstas resulten adecuadas y justificadas por su fin y, por último, que quede en todo caso a salvo la igualdad básica de todos los españoles».

⁵⁹ Téngase en cuenta lo ya señalado en la precedente nota 12.

⁶⁰ En el mismo sentido, posteriores SSTC 42/1981, 87/1985, 102/1985, 46/1991, 136/1991, 186/1993 o 337/1994.

319/1993 ha destacado con toda claridad, subrayando que el artículo 14 de la CE no es medida de validez, por razón de la competencia, de las normas autonómicas.

9. El control por el Estado del ejercicio de las competencias autonómicas

La posición de superioridad del Estado respecto de las CCAA, ya que la autonomía hace referencia a un poder limitado, permite reconocer la compatibilidad del principio de autonomía con la existencia de un control de legalidad, concreto y específico, sobre el ejercicio de las competencias autonómicas⁶¹.

No obstante, el establecimiento de controles del Estado sobre las CC.AA. queda condicionado a lo que dispongan la CE, los EEAA y las Leyes Orgánicas (STC 6/1982), sin que puedan articularse medidas de control sin otra cobertura que las competencias estatales que inciden sobre la correspondiente materia. Aunque la STC 86/1989, acerca del «alto control económico financiero» establecido en el artículo 39.4 de la Ley 33/1984, de 2 de agosto, de Ordenación del Seguro Privado, pudiera parecer que mantiene lo contrario —al apelar a la competencia estatal resultante del artículo 149.1.13.a de la CE para justificar ese control—, es lo cierto que ese «alto control» no es una suerte de «alta inspección» introducida por la ley extramuros del bloque de la constitucionalidad, sino que consiste en una mera remisión de información por parte de las CCAA al Estado; técnica ésta que bien puede quedar encuadrada en el ámbito de los principios de coordinación y de colaboración.

Debe añadirse que lo decisivo es el tipo de control o modalidad de ejercicio del control que se establezca, lo que se corrobora a la vista de los diversos pronunciamientos del TC contrarios a determinados controles por suponer la invasión de las competencias autonómicas⁶².

⁶¹ Sobre las potestades estatales de control, vigilancia y supervisión, además de los trabajos citados a propósito de las competencias autonómicas de ejecución de la legislación estatal, *Vid.* L. Tolivar Alas, *El control del Estado sobre las Comunidades Autónomas*, Madrid, IEAL, 1981; J. L. Cascajo, *En torno a la configuración jurisprudencial y doctrinal de la llamada Alta Inspección*, en RVP, núms. 10-11 (1984), págs. 89 y ss.; C. Vila Miranda, *Concreciones sobre la función estatal de alta inspección como supervisión*, en RDP (UNED), núm. 21 (1984), págs. 179 y ss.; J. García Torres, «El artículo 155 de la Constitución española y el principio constitucional de autonomía», en vol. col. *Organización territorial del Estado*, II, Madrid, IEF, 1984, págs. 1189 y ss.; F. González Navarro, «Vías procesales para acabar con el incumplimiento de la ejecución autonómica de la legislación del Estado», en vol. col. *Estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez*, Madrid, Cívitas, 1993, págs. 303 y ss.; J. L. Carro Fernández-Valmayor, *Execución autonómica, supervisión estatal e Administración periférica*, en Revista Galega de Administración Pública, núm. 16 (1997), y «Sobre ejecución autonómica y supervisión estatal. Una reflexión», en vol. col. *La Administración del Estado en las Comunidades Autónomas*, Barcelona, IEA, 1997; T. Font i Llovet, «La articulación entre la Administración autonómica y la local en el ejercicio de las funciones ejecutivas», en vol. col. *Función ejecutiva y Administración Territorial*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 1997, págs. 143 y ss.

⁶² Baste remitirse a lo declarado en la STC 63/1986, a propósito de las normas reguladoras de la forma y condiciones en que las CCAA podrían disponer de los créditos correspondientes a la dotación del Fondo de Compensación Interterritorial; a la STC 201/1988, con ocasión de determinados controles de la gestión autonómica de determinadas subvenciones; a la STC 227/1988, en relación con la previsión de la Ley de Aguas de una actuación subsidiaria del Gobierno en caso de falta de propuesta autonómica de Planes Hidrológicos de Cuenca; o, en fin, a la STC 118/1996, respecto de ciertos controles de las actividades de las CCAA en materia de transportes.

Singular resulta, por otra parte, la «Alta Inspección» como competencia de vigilancia que los EEAA han reservado al Estado en materia concretas, como sanidad, educación, legislación laboral o Seguridad Social. Se trata de una función que, como ha declarado la STC 95/1984, no puede extenderse a materias distintas de las mencionadas en los EEAA y sobre la cual se ha tenido que pronunciar el TC en diversas ocasiones⁶³, destacando, en lo sustancial, que esa competencia estatal de vigilancia no puede traducirse en un control genérico e indeterminado que implique dependencia jerárquica de las CCAA respecto de la Administración del Estado, ni tampoco un mecanismo de ejecución sustitutoria de las competencias autonómicas.

Dos observaciones últimas. La STC 76/1983 fijó una doctrina de alcance general sobre las potestades estatales de vigilancia y supervisión del ejercicio de las competencias autonómicas de ejecución de la legislación estatal. En concreto, se reconoció que la uniformidad constitucionalmente pretendida en los supuestos en que corresponda al Estado la normación sustantiva, legal y reglamentaria, y a las CCAA sólo la mera ejecución quedaría desvirtuada si el Estado no tuviera la potestad y el derecho de velar para que no se produzcan diferencias en la aplicación del bloque normativo, aunque no se dejó de puntualizar que ese poder de vigilancia no puede colocar a las CCAA en una situación de dependencia jerárquica respecto de la Administración del Estado. Y, por otro lado, la STC 95/1984 se pronunció sobre la denominada «función estatal de seguimiento de las competencias correspondientes a otras Administraciones Públicas», considerando admisible ese seguimiento cuando se justifique en las competencias reservadas al Estado; función de seguimiento que, en realidad, suele traducirse en solicitudes de información a las CCAA, tal como se ha destacado en las SSTC 201/1988, 96/1990, 38/1992 o 237/1992.

10. Las reglas de la prevalencia y supletoriedad del Derecho estatal

Si, como antes hemos visto, la técnica de la competencia estatal sobre las bases resulta capital para la articulación de la pluralidad de ordenamientos jurídicos, con no menor importancia se han valorado en la doctrina las reglas de la prevalencia y la supletoriedad del Derecho estatal previstas en el artículo 149.3 CE; unas reglas que garantizarían la supremacía del interés general de la Nación y que vendrían a asegurar el mínimo de unidad indispensable en un contexto de pluralidad de ordenamientos jurídicos. De ahí que esa misma doctrina las haya encuadrado sistemáticamente dentro de las llamadas relaciones de integración⁶⁴, considerándolas piezas imprescindibles para la correcta articulación del sistema autonómico.

Sin embargo, y este es un aspecto especialmente polémico, esa valoración ha quedado en entredicho tras la interpretación que de las mismas ha realiza-

⁶³ *Vid.*, por ejemplo, SSTC 6/1982, 32/1983, 42/1983, 48/1985, 54/1990 o 194/1990.

⁶⁴ *Vid.* E. García de Enterría, «El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos», en su libro *Estudios sobre Autonomías*, *op. cit.*, págs. 335 y ss.

do la jurisprudencia constitucional. Tanto que bien puede afirmarse que, hoy por hoy, ni la regla de la supletoriedad permite al Estado seguir legislando sobre cualesquiera materias, ni la regla de la prevalencia se muestra como una técnica necesaria al carecer prácticamente de campo de aplicación. Cómo y por qué se ha llegado a estas conclusiones, con que fundamentos y apoyos, es de lo que se trata a continuación.

Comencemos por la cláusula o regla de la prevalencia. El artículo 149.3 CE, al establecer que las normas del Estado «prevalecerán en caso de conflicto sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas», incorpora una regla que, en general, no se ha dudado en calificar como una regla de conflicto y no de competencia. La prevalencia presupone, en efecto, una colisión o conflicto internormativo, si bien esa colisión necesariamente ha de plasmarse en normas que sean resultado del ejercicio de una competencia que no incurra en extralimitación competencial alguna. Por ello, si la colisión surge como consecuencia de una norma que vulnera el orden competencial constitucionalmente establecido, a la regla de la prevalencia del Derecho estatal ninguna función debe corresponder. Dicho en otros términos: la prevalencia de la norma estatal sobre la autonómica presupone que ambas normas actúan en su propia esfera de competencia, de manera que si una de ellas es ineficaz o inválida —siempre por razón de la competencia asignada al ente de la que procede— no habrá colisión que deba ser resuelta dando un valor superior a la norma estatal. En tales casos, antes bien, la regla de la primacía del Derecho estatal ha de quedar marginada, debiéndose acudir al criterio de la competencia para encontrar solución a la aparente colisión, porque, de no ser así, bien pudiera llegarse a dar aplicación a la norma estatal, a pesar de ser una norma inválida por estar viciada de incompetencia, frente a la norma autonómica, plenamente válida y eficaz.

La consecuencia es clara. La aplicación de esta regla debe quedar circunscrita a aquellos supuestos en los que las normas en colisión procedan del ejercicio de competencias en régimen de concurrencia respecto de una misma materia, asunto u objeto. Esto significa que no debe haber lugar a su aplicación cuando se produzcan colisiones resultantes del ejercicio de competencias sobre materias compartidas, como es el caso típico y más frecuente de la distribución competencial efectuada con arreglo al criterio de reservar al Estado la normativa básica y la entrega de la normativa de desarrollo a las CCAA, ya que la colisión normativa no puede plantearse si una u otra norma se han dictado sin extralimitación competencial. Téngase en cuenta que, en esos supuestos, al Estado corresponde un concreto ámbito, el circunscrito a los aspectos básicos de la materia, y a las CCAA otro, complementario de aquél y por ello distinto. Por eso, cualquier violación de los límites —determinables en cada caso— que enmarcan esos ámbitos competenciales diferenciados se resuelve en un vicio de incompetencia y, consecuentemente, en la inconstitucionalidad de la norma que se haya excedido.

Este entendimiento de la regla de la prevalencia es el que parece asentarse con más firmeza en el panorama doctrinal y en la propia práctica de los Tribunales contencioso-administrativos. Pero es que, además, la STC 163/1995

ha despejado toda duda, al considerar obligado el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad cuando el órgano jurisdiccional aprecie que determinados preceptos de una Ley autonómica contradicen lo dispuesto por otros de la correspondiente Ley básica estatal, sin que pueda darse entrada para la resolución del recurso contencioso-administrativo a la referida regla de la prevalencia y, por tanto, inaplicarse por tal motivo la norma autonómica. Como se ha declarado en la referida sentencia constitucional, el control de las leyes, tanto estatales como autonómicas, corresponde en exclusiva al TC, lo que significa, según afirma la referida Sentencia constitucional:

«que los Jueces y Tribunales integrantes del Poder Judicial no pueden pretender una excepción a lo previsto en los arts. 163 y 153.a) CE, así como en el correspondiente precepto estatutario, como consecuencia de un determinado entendimiento de lo previsto, de forma más general y en un diferente contexto constitucional, en el art. 149.3, inciso segundo, *in fine*, CE»⁶⁵.

Ha quedado de este modo confirmado que los órganos jurisdiccionales no deben apelar a la prevalencia del Derecho estatal para superar las colisiones que puedan plantearse entre normas estatales y normas autonómicas. Si la colisión se produce entre normas reglamentarias, los mismos órganos jurisdiccionales resolverán, inaplicando o declarando la nulidad de la norma vicia-

⁶⁵ Con el referido pronunciamiento parece que puede darse por definitivamente resuelta una cuestión que, sin embargo, en la doctrina no ha dejado de ser ampliamente discutida. *Vid.*, al respecto, sobre el significado y alcance de la regla de la prevalencia del Derecho estatal, mi trabajo «Colisiones normativas y primacía del Derecho estatal», en vol. col. *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor E. García de Enterría*, I, Madrid, Cívitas, 1991, págs. 537 y ss., en el que se tienen bien en cuenta, entre otras, las iniciales aportaciones de L. Parejo Alfonso, *La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional*, Madrid, CEC, 1981; I. de Otto, *La prevalencia del Derecho estatal sobre el Derecho regional*, en REDC, núm. 2 (1981), págs. 57 y ss. (recogido posteriormente, con una Addenda en su libro *Estudios sobre Derecho estatal y autonómico*, *op. cit.*, págs. 89 y ss.); S. Muñoz Machado, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, *op. cit.*, págs. 399 y ss.; E. García de Enterría, *Curso de Derecho Administrativo* (en colaboración con T. R. Fernández Rodríguez), I, 4.ª ed., Madrid, Cívitas, 1983, págs. 336 y ss.; J. Tornos Más, *La cláusula de prevalencia y el artículo 4 de la LOAPA*, en REDA, núm. 37 (1983), págs. 185 y ss.; F. González Navarro, «La regla constitucional del «más valer» y el problema de la anomia en Derecho Administrativo español», en vol. col. *Libro homenaje a Jaime Guasp*, Granada, Comares, 1984, págs. 255 y ss.; y R. Gómez-Ferrer Morant, *Relaciones entre Leyes: competencia, jerarquía y función constitucional*, en RAP, núm. 113 (1987), págs. 7 y ss.

En los mismos Estudios en homenaje al profesor García de Enterría, *op. cit.*, se publicaron los trabajos de J. García Torres, «La cláusula de prevalencia y el Poder Judicial», págs. 575 y ss., y de F. Rubio Llorente, «El bloque de la constitucionalidad», págs. 1 y ss. Con posterioridad, la atención doctrinal sobre la referida cláusula no ha hecho sino crecer: *Vid.*, por ejemplo, los trabajos de L. Cosculluela Montaner, «El control de las leyes autonómicas reguladoras de materias cuya legislación básica corresponde al Estado», en vol. col. *La protección jurídica del ciudadano. Estudios en homenaje al profesor J. González Pérez*, III, Madrid, Cívitas, 1992, págs. 1737 y ss.; G. Fernández Farreres, «Proceso contencioso-administrativo y procesos constitucionales: alternatividad, simultaneidad, interferencias», en vol. col. *Estudios en homenaje al profesor J. González Pérez*, II, *op. cit.*, págs. 1113 y ss.; J. Leguina Villa, *Notas sobre los principios de competencia y de prevalencia en la legislación compartida*, en REALA, núm. 258 (1993), págs. 229 y ss.; J. Cantero Rodríguez, *Nuevas reflexiones sobre la cláusula de prevalencia*, en REALA, núm. 269 (1996), págs. 115 y ss.; A. Carmona Contreras, «El ámbito de aplicación de la cláusula de prevalencia en el Derecho español», en vol. col. *Jurisdicción ordinaria y distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. II Jornadas de estudio del Gabinete jurídico de la Junta de Andalucía*, Granada, Comares, 1998; etc.

da de incompetencia. Pero si, por el contrario, en la colisión media una norma con rango de Ley, la intervención del TC puede llegar a ser inevitable⁶⁶.

En suma, dadas las características de nuestro sistema constitucional de distribución de competencias, parece que aquí sí puede afirmarse que estamos ante un precepto constitucional vacío de contenido⁶⁷.

Por lo que respecta al principio de supletoriedad, la interpretación y aplicación que del mismo se ha venido realizando ha experimentado una profunda evolución. Hasta la STC 15/1989, la interpretación que de este principio se mantuvo⁶⁸ permitió al Estado dictar normas en relación con cualesquiera materias, vinculándose a la falta de competencia la única consecuencia de que tales normas no serían sino de aplicación supletoria. A pesar de que en la señalada STC 15/1989 se rectificó, al afirmarse que la regla de la supletoriedad del Derecho estatal no constituye una cláusula universal atributiva de competencia legislativa, esa nueva línea interpretativa que parecía abrirse camino volvió de hecho, poco más tarde, a los cauces anteriores. En la STC 103/1989, con ocasión de la impugnación de la Ley de Cultivos Marinos — en relación, por tanto, a una materia de la exclusiva competencia de las CCAA —, se concluiría, literalmente, que:

«no merece objeción constitucional la adopción por las instituciones generales del Estado de una normación sobre materias que correspondan, en régimen de competencia exclusiva, a una o, incluso, a todas las Comunidades Autónomas, pues si bien la regla de la supletoriedad del Derecho estatal del art. 149.3 de la Constitución en manera alguna constituye una cláusula universal atributiva de competencias para legislar sobre cualesquiera materias a favor del Estado, porque, obviamente, no es una norma competencial, sino ordenadora de la preferencia en la aplicación de las normas en el Estado compuesto configurado por la Constitución, tampoco puede ignorarse que la normación estatal sólo nacería viciada de inconstitucionalidad, por incompetencia, si pretendiera para sí una aplicación incondicionada en el respectivo territorio autonómico».

Esta doctrina, que no es otra que la que tradicionalmente ha mantenido la jurisprudencia constitucional, encierra, sin embargo, un potencial efecto distorsionador del orden constitucional de distribución de competencias, pues por la vía del mero silencio de la norma autonómica —que puede responder

⁶⁶ Sólo en el supuesto de que la ley básica estatal sea posterior en el tiempo a la norma autonómica, y el juez no tenga duda alguna acerca de su ajuste al orden constitucional de distribución de competencias, pudiera entenderse que la norma autonómica ha quedado derogada (por inconstitucionalidad sobrevinida), con lo que podría resolver el asunto sin necesidad de plantear la cuestión de inconstitucionalidad. Para una explicación más detallada, *Vid.* mi trabajo «Proceso contencioso-administrativo y procesos constitucionales: alternatividad, simultaneidad, interferencias», en vol. col. La protección jurídica del ciudadano. Estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez, Madrid, Cívitas, 1993, págs. 1120 y ss.

⁶⁷ Aunque no fuese precisamente la regla de la prevalencia una de las previsiones constitucionales que figurasen entre las que así fueron calificadas por F. Rubio Llorente y M. Aragón Reyes, en su trabajo *Enunciados aparentemente vacíos en la regulación constitucional del control de constitucionalidad*, en REP núm. 7 (1979), págs. 161 y ss.

⁶⁸ *Vid.* SSTC 5/1981, 69/1982, 49/1984, 95/1986 y 49/1988.

sencillamente a la voluntad de no intervenir— termina imponiéndose la aplicación de la norma estatal. Una aplicación del Derecho estatal por vía supletoria que, por lo demás, sólo podría evitarse mediante una especie de legislación autonómica negativa, consistente en precisar claramente que la no regulación de determinado aspecto no es consecuencia de ningún olvido; en suma, poniendo de manifiesto que no hay ninguna laguna que la norma estatal, meramente supletoria, deba cubrir⁶⁹.

La rectificación de ese entendimiento de la supletoriedad del Derecho estatal respecto del Derecho autonómico parecía, en consecuencia, necesaria y así lo hizo la fundamental STC 147/1991, al afirmar que:

«...el valor supletorio del ordenamiento jurídico debe obtenerse por el aplicador del derecho a través de las reglas de interpretación pertinentes, incluida la vía analógica y no ser impuesta directamente por el legislador desde normas especialmente aprobadas con tal exclusivo propósito para incidir en la reglamentación jurídica de sectores materiales en los que el Estado carece de título competencial específico (...), puesto que esa carencia según ha establecido la doctrina referida no puede ser suplida con la conversión de la regla de la supletoriedad en cláusula universal atributiva de competencias».

De ahí que en esa misma Sentencia se llegase a reconocer que toda ordenación estatal de materias que hayan quedado atribuidas a la competencia exclusiva de todas y cada una de las respectivas CCAA, y en relación con las cuales el Estado no invoque algún título propio, incurrirá en inconstitucionalidad por invasión competencial.

La doctrina que acaba de exponerse —doctrina que, a mi juicio, acertó a situar en sus justos términos el alcance y operatividad de la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal⁷⁰— se ha llevado, sin embargo, mucho más lejos,

⁶⁹ Por eso, con anterioridad a las SSTC 118/1996 y 61/1997, parte de la doctrina ya había apuntado que esa regla no debía concebirse como un título atributivo de competencia y que el legislador no podía apoyarse en ella para seguir legislando sobre cualesquiera materias. Así, fundamentalmente, S. Muñoz Machado, *Las deformaciones del ordenamiento jurídico y la aplicación de las leyes en el nuevo sistema constitucional*, en D.A., núm. 200 (1984), págs. 43 y ss. (posteriormente recogido en su libro *Cinco estudios sobre el poder y la técnica de legislar*, Madrid, 1986, págs. 181 y ss.) y su *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, t. I, *op. cit.*, págs. 409 y ss.; P. de Pablo Contreras y J. Balza Aguilera, *El Derecho estatal como supletorio del Derecho propio de las Comunidades Autónomas*, en REDA, núm. 55 (1987), págs. 381 y ss.; I. Lasagabaster Herrarte, *Los principios de supletoriedad y prevalencia del Derecho estatal respecto al Derecho autonómico*, Madrid, Cívitas, 1991, y *El principio de supletoriedad. Comentario a la STC 147/1991, de 4 de julio*, en RVAP, núm. 31 (1991), págs. 264 y ss.; yo mismo, en *Aspectos problemáticos de la articulación de los ordenamientos jurídicos estatal, autonómicos y europeo*, en Anuario Jurídico de la Rioja 1995, págs. 73 y ss.

⁷⁰ Consecuentemente, no me parece correcta la declaración, diametralmente opuesta y contradictoria, de la STC 13/1992, cuando, tras reiterar que el poder de gasto no es atributivo de competencias y que el Estado, mediante el poder legislativo presupuestario, no dispone de un poder general para prever subvenciones desvinculadamente o al margen del orden constitucional de distribución de competencias, en el f.j. 7 concluye:

«Puede decirse, con razón, que el poder de gasto del Estado o de autorización presupuestaria, manifestación del ejercicio de la potestad legislativa atribuida a las Cortes Generales (artículos 66.2 y 134 CE), no se define por conexión con el reparto competencial de materias que la Constitución establece (artículos 148 y 149 CE) (...). Por consiguiente, el Estado siempre podrá en uso de su soberanía financiera (de

lo que ha suscitado no pocas críticas⁷¹. Las SSTC 118/1996 y 61/1997 han supuesto, en efecto, un cambio más que notable respecto de la STC 147/1991. Mientras que en esta se admitió que el Estado podía dictar normas de carácter meramente supletorio cuando ostentase alguna competencia en la materia —lo que significaba que en la correspondiente norma básica cabía incluir aquellas previsiones que, aun excediendo de lo básico, fuesen necesarias para el correcto entendimiento y aplicabilidad inmediata de la norma básica—, ahora esa posibilidad rotundamente se niega. La STC 118/1996 expresamente afirma que:

«tampoco en las materias en las que el Estado ostenta competencias compartidas puede, excediendo el tenor de los títulos que se las atribuyan y penetrando en el ámbito reservado por la Constitución y los Estatutos a las Comunidades Autónomas, producir normas meramente supletorias, pues tales normas, al invocar el amparo de una cláusula como la de supletoriedad que, por no ser título competencial, no puede dársele, constituyen una vulneración del orden constitucional de competencias».

gasto, en este caso), asignar fondos públicos a unas finalidades u otras, pues existen otros preceptos constitucionales (y singularmente los del Capítulo III del Título I) que legitiman la capacidad del Estado para disponer de su Presupuesto en la acción social o económica».

⁷¹ Las críticas, en efecto, han sido generalizadas. *Vid.*, por ejemplo, con distinto grado de intensidad en la crítica, los trabajos de J. Barnes Vázquez, Una reflexión sobre la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 CE a propósito de la STC 118/1996, en REDA, núm. 93 (1997), págs. 83 y ss.; J. L. Requejo Pagés, El Estado autonómico: ¿un modelo transitorio? La cláusula de supletoriedad del Derecho estatal en la STC 61/1997, en Cuadernos de Derecho Público, núm. 1 (1997), págs. 157 y ss.; J. L. Peñaranda Ramos, Supletoriedad, delegación legislativa y derogación. A propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, dictada respecto del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, en Cuadernos de Derecho Público, núm. 1 (1997), págs. 133 y ss.; P. Biglino Campos, La cláusula de supletoriedad: una cuestión de perspectiva, en REDC, núm. 50 (1997), págs. 29 y ss.; M. Pardo Álvarez, Reflexiones críticas en torno a la STC 61/1997, de 20 de marzo, sobre la Ley del Suelo de 1992, en REALA, núms. 274-275 (1997); A. Betancor Rodríguez, «La cláusula constitucional de supletoriedad: creación y aplicación del Derecho estatal supletorio en defecto del Derecho autonómico. Una propuesta reinterpretativa de la cláusula constitucional alejada de la servidumbre decimonónica de nuestro CC y de la consideración como cláusula atributiva de competencias en favor del Estado», en vol. col. (coord. L. Parejo Alfonso), *El urbanismo, hoy. Reflexiones a propósito de la STC 61/1997 y el proyecto de nueva Ley estatal*, Madrid, Instituto Pascual Madoz, 1997, págs. 167 y ss.; E. Carbonell Porras, La supletoriedad del Derecho estatal en la reciente jurisprudencia constitucional, en RAP, núm. 143 (1997), págs. 189 y ss.; L. Parejo Alfonso, Comentario de urgencia sobre los pronunciamientos básicos de la STC 61/1997, de 20 de marzo; en particular, la regla de la supletoriedad del Derecho general-estatal, en Actualidad Administrativa, núm. 29 (1997); L. Martín Retortillo, Supletoriedad del Derecho nacional y principio de unidad de mercado, en Derecho de los Negocios, núm. 87 (1997), págs. 8 y ss.; M. Gómez Puente, Supletoriedad del Derecho estatal e inactividad del legislador autonómico, en REDA, núm. 98 (1998); R. Gómez-Ferrer Morant, «La cláusula de supletoriedad», en vol. col. *Informe Comunidades Autónomas 1997*, op. cit., págs. 599 y ss.; y, sobre todo, los trabajos de E. García de Enterría, Una reflexión sobre la supletoriedad del Derecho del Estado respecto del de las Comunidades Autónomas, en REDA, núm. 95 (1997), págs. 407 y ss., *El Derecho Urbanístico español a la vista del siglo XXI*, en REDA, núm. 99 (1998), págs. 395 y ss., y *La Sentencia constitucional 118/1996, de 27 de junio, sobre la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres de 1987 y sus implicaciones de futuro*, en REDC, núm. 55 (1999), págs. 253 y ss.

Una notable excepción a esa línea mayoritaria lo constituye el trabajo de J. Leguina Villa, *El principio de competencia y la supletoriedad del Derecho estatal*, en Cuadernos de Derecho Público, núm. 2 (1997), págs. 9 y ss.; en parte, también el trabajo de I. Torres Muro, *La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la cláusula de supletoriedad. Una defensa matizada*, en Revista de la Facultad de Derecho de la UCM, núm. 22 (monográfico) (1998).

Y la posterior STC 61/1997 lo reitera, llegando a una consecuencia añadida verdaderamente insospechada, la de que el Estado no puede ni tan siquiera derogar sus propias normas preconstitucionales relativas a materias en las que no dispone ya de competencia exclusiva. En los propios términos de la Sentencia:

«Si, como hemos señalado, la cláusula de supletoriedad no es una fuente atributiva, en positivo, de competencias estatales, ni aun con carácter supletorio, tampoco puede serlo en negativo; es decir, tampoco puede ser un título que le permita al Estado derogar el que era su propio derecho, en este caso sobre urbanismo, pero que ya ha dejado de serlo o, más exactamente, que ya no se encuentra a su disposición, ya sea para alterarlo (aun con eficacia supletoria) o para derogarlo. De otro modo, si el legislador estatal suprimiese, mediante su derogación, el derecho sobre una materia cuya competencia ya no es suya, sino de las Comunidades Autónomas, vendría a quebrantar una de las finalidades básicas de la cláusula de supletoriedad, cual es la de que, con la constitución de los órganos de las Comunidades Autónomas, y su correspondiente asunción de competencias normativas, no se origine un vacío parcial del ordenamiento, permitiendo y prescribiendo con este propósito, la aplicación supletoria, potencialmente indefinida, del ordenamiento estatal».

Ahora bien, el razonamiento de la sentencia, en este particular extremo, no deja de ser endeble, por cuanto únicamente admite la aplicación supletoria de las normas estatales preconstitucionales, sin que la dicción del artículo 149.3 CE autorice en forma alguna esa restricción. Con ello, en fin, la legislación preconstitucional sobre materias en las que el Estado no ostenta la competencia exclusiva queda condenada a subsistir en el tiempo, en una especie de congelación indefinida, dado que, con arreglo a la propia jurisprudencia constitucional, las CCAA tampoco podrán derogarla (STC 132/1989). Resultado este sorprendente, que supone una innovación en el sistema de fuentes del Derecho difícilmente explicable.

Además, con la referida doctrina deja de tener toda justificación aquella otra según la cual el legislador estatal debe declarar expresamente los preceptos que tienen carácter básico, o que, al menos, la estructura de los mismos ha de permitir inferir sin especiales dificultades ese carácter. Una exigencia al servicio de la seguridad jurídica que formularon las iniciales SSTC 69/1988 y 80/1988, y que desde ese momento se ha mantenido con todo rigor (por todas, SSTC 197/1996, con cita de otras), habiendo calado, en términos generales, en la práctica legislativa, que, sin embargo, será ahora prueba inequívoca de la inconstitucionalidad de las previsiones no declaradas básicas. Será perfectamente explicable, por tanto, que el legislador tienda a ampliar el ámbito de lo básico, calificando como básicos preceptos a los que, en otro caso, no habría asignado sino una eficacia supletoria.

Por todo ello, debería retornarse a la doctrina más correcta y ajustada de la STC 147/1991, excluyendo que, en las materias de exclusiva competencia de todas las CCAA, el Estado pueda seguir legislando con carácter supletorio, pero admitiendo que en el ejercicio de su competencia para dictar normas

básicas pueda incorporar aquellas previsiones que, aun excediendo de lo básico y siendo, por tanto, expresamente declaradas de aplicación supletoria, sean técnicamente necesarias para la plena y eficaz aplicación de aquellas.

11. La incidencia del Derecho Comunitario en el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas

La aplicación del Derecho Comunitario por los Estados miembros queda enmarcada, como es bien sabido, por el llamado principio de neutralidad o principio de autonomía institucional y procedimental, en virtud del cual cuando las disposiciones de los Tratados o de los Reglamentos reconocen poderes a los Estados miembros o les imponen obligaciones en orden a la aplicación del Derecho Comunitario, la cuestión de qué forma el ejercicio de estos poderes y la ejecución de estas obligaciones pueden ser confiadas por los Estados miembros a determinados órganos internos, depende únicamente del sistema constitucional de cada Estado miembro. Por ello, la pertenencia de España a la Unión Europea y, por tanto, la consiguiente transposición de las normas del Derecho Comunitario derivado al ordenamiento jurídico español no altera las reglas constitucionales de distribución de competencias.

La ejecución del Derecho Comunitario corresponde, en efecto, a quien materialmente ostenta la competencia según las reglas de Derecho interno, una vez que no se ha previsto una competencia específica a favor del Estado para esa ejecución, sin que, en este extremo, la jurisprudencia constitucional presente, ciertamente, ninguna duda, ni vacilación⁷². Sucede, no obstante, que si el cumplimiento de las obligaciones comunitarias no prejuzga el reparto competencial que en atención a las diversas materias ha establecido el bloque de la constitucionalidad, y si, por tanto, ese cumplimiento no altera los poderes que a las Comunidades Autónomas les han sido reconocidos, la inexistencia de facultades estatales que, en su caso, puedan interferir en aquellas competencias autonómicas por razón del principio de responsabilidad única del Estado ante los órganos comunitarios, puede suponer un grave obstáculo a la plena garantía del cumplimiento y ejecución no normativa del Derecho Comunitario.

Que el problema es grave se evidenció ya claramente en el primer pronunciamiento del TC sobre esta materia⁷³, concretamente en la STC 252/1988, en la que llamó la atención sobre la necesidad de proporcionar al Gobierno los instrumentos indispensables para desempeñar la función que le atribuye el artículo 93 de la Constitución; es decir, para garantizar el cumplimiento de las obligaciones comunitarias por parte de las Comunidades Autónomas, tal como posteriormente reiteró la STC 79/1992.

⁷² *Vid.*, entre otras, las SSTC 252/1988, 76/1991, 115/1991, 236/1991 o 79/1992.

⁷³ Una cuestión ya detectada en la doctrina: *Vid.* el temprano estudio de S. Muñoz Machado, *El Estado, el Derecho interno, la Comunidad Europea*, Madrid, Cívitas, 1985; algo más tarde, P. Pérez Tremps, *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*, Madrid, 1987.

La cuestión, a pesar de todo, dista de estar definitivamente resuelta. Baste señalar que, más allá de esa declaración de intenciones, la jurisprudencia constitucional se mueve en una cierta ambigüedad. Dos sentencias, la STC 80/1993 y la STC 165/1994 son buena prueba de lo que se dice. En la primera, se afirma que en el artículo 93 CE se localiza la garantía de la ejecución, aunque seguidamente se añade que ello no quiere decir que esa previsión «configure por sí sola un título competencial autónomo a favor del Estado, sino que, ineludiblemente, ha de serlo por conexión con las competencias exteriores del Estado». Y, por su parte, en la STC 165/1994 se reconoce explícitamente que la atribución al Estado de competencias en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE) le confiere a éste la potestad de ordenar y coordinar las actividades de las Comunidades Autónomas que tengan relevancia externa, de forma que tales actividades no condicionen o perjudiquen la dirección de la política exterior, que es competencia exclusiva del Estado.

Por tanto, parece claro que el Estado debe disponer de medios que aseguren el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho Comunitario, pero no es menos cierto que tales medios no se han concretado suficientemente por el momento.

Por lo demás, la doctrina de las SSTC 118/1996 y 61/1997, a propósito de la supletoriedad del Derecho estatal, abre la incógnita si esa doctrina supone también una superación de la doctrina de la STC 79/1992 que, en relación con la transposición del Derecho Comunitario en materias que no son de la competencia exclusiva del Estado, admitió que, «sin olvidar que la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 CE no constituye una cláusula universal atributiva de competencias (...), en tales casos la posibilidad de que el Estado dicte normas innovadoras de carácter supletorio está plenamente justificada», y es que «...a falta de la consiguiente actividad legislativa o reglamentaria de las Comunidades Autónomas, esa normativa estatal supletoria puede ser necesaria para garantizar el cumplimiento del Derecho derivado europeo, función que corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos (artículo 93 CE)»⁷⁴.

III. APOSTILLA FINAL

Llegados a este punto, ninguna duda cabe de que, en lo sustancial, los elementos básicos del sistema están definitivamente perfilados. Más aún, puede decirse que hace tiempo que lo están, por lo que, siempre desde esa perspectiva estructural, referida a las características y funcionalidad de los conceptos y técnicas con arreglo a las cuales se articula el ejercicio de las competencias estatales y autonómicas, no parece que quepa decir mucho más. Existen, ciertamente, lo acabo de indicar, algunas cuestiones necesitadas de una mayor precisión. Incluso, necesitadas de rectificaciones urgentes. Pero, en todo caso, se trata de aspectos muy específicos que no desmienten esa apreciación gene-

⁷⁴ En el mismo sentido, *Vid.* SSTC 141/1993 y 213/1994.

ral de que el sistema, en sus líneas maestras, se encuentra ya suficientemente perfilado.

Así pues, aun cuando no sea descartable la incidencia de otros factores, más de orden político que jurídico, la conflictividad que en adelante llegue al TC debería mantenerse como mínimo en esa tendencia a la baja que en los últimos años se viene registrando. Si durante una larga etapa la apelación al Tribunal fue ineludible, porque la ambigüedad misma de las técnicas al servicio de la articulación de la nueva estructura territorial del Estado no permitían otra solución, la situación ha cambiado radicalmente. La solución a las extralimitaciones que en el ejercicio de las competencias respectivas puedan producirse, no demanda ya, en general, complejas operaciones interpretativas que clarifiquen, con carácter previo, el significado, alcance y límites de las correspondientes técnicas. Exige, eso sí, una adecuada aplicación de las mismos a fin de determinar la corrección o no de las normas o de las actuaciones controvertidas, pero sin que por ello exista debate propiamente dicho sobre la fijación del orden constitucional de distribución de competencias. De ahí que debiera razonablemente disminuir el protagonismo del TC a favor de la jurisdicción contencioso-administrativa, asumiendo ésta una intervención progresivamente más amplia en la resolución de este tipo de disputas competenciales⁷⁵. Todo ello, en fin, sin perjuicio de la conveniencia de que se potencien los mecanismos de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas que, como la experiencia demuestra, con no poca frecuencia evitan la judicialización de los conflictos como único cauce de solución⁷⁶.

No debe concluirse sin señalar que esa rectificación coadyuvaría, además, a solventar alguna de las más importantes disfunciones que con el transcurso

⁷⁵ En el fondo late la cuestión del objeto de los conflictos constitucionales de competencia y de su dimensión abstracta y objetiva, relativa a la interpretación y fijación del orden constitucional de competencias; una cuestión que no deja de guardar relación con el papel que puede desempeñar la jurisdicción contencioso-administrativa como vía complementaria de resolución de conflictos. Se trata, no obstante, de una problemática en la que ahora no procede adentrarse, pero sobre la cual conviene tener en cuenta que el propio Tribunal ha mantenido en alguna ocasión (singularmente en la STC 88/1989) que lo esencial y característico de todo conflicto del que puede y debe conocer estriba en el debate sobre el reparto constitucional de competencias, concretado en «... la definición de los límites externos del poder» y no en la «... verificación del ejercicio concreto de tales poderes dentro de esos límites que no se discuten y en relación con un supuesto de hecho cuya delimitación es el objeto único controvertido». Por eso en la doctrina ha llegado a distinguirse dos tipos de conflictos competenciales, los denominados «conflictos de definición o abstractos», que corresponden al Tribunal Constitucional, y los «conflictos de verificación o concretos», que deberían ser resueltos por la jurisdicción contencioso-administrativa (*Vid.* J. García Torres, «Máximas de interpretación sobre el artículo 149.1.13.ª de la Constitución en la reciente jurisprudencia constitucional», en vol. col. *Normativa básica en el ordenamiento español*, Madrid, INAP, 1990, pág. 142). Sobre el alcance de esta doctrina, que no ha terminado de cuajar, *Vid.* la ponencia de J. García Roca y mi réplica en el vol. col. *La sentencia en los conflictos constitucionales de competencia*, Actas de las III Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional, Madrid, CEPyC, 1998, págs. 11 a 116, y bibliografía allí citada.

⁷⁶ Por ejemplo, la intervención de la Junta de Cooperación prevista en el artículo 69 de la LORAFNA está siendo de gran utilidad para encontrar soluciones extrajudiciales a las discrepancias entre las Administraciones estatal y foral. Por eso, no parece discutible la conveniencia de dar un definitivo impulso a las Comisiones Bilaterales de Cooperación previstas en el artículo 5.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

del tiempo se han puesto de manifiesto. Entre ellas, de manera destacada, el retraso en la resolución de los conflictos. Dilación en resolver las impugnaciones planteadas que, de todas formas, el TC podría atemperar en un razonable plazo de tiempo mediante el simple expediente de incrementar algo más el número de sentencias que en los últimos años está dictando. Una posibilidad que, de mantenerse el nivel de litigiosidad de los últimos años, en modo alguno resulta infundada.

En efecto, conviene tener presente, que, hasta el pasado mes de octubre, el Tribunal ha dictado un total de 598 sentencias resolutorias de cuestiones competenciales⁷⁷. Sin embargo, en el mismo período se han planteado un total de 1003 impugnaciones (la mayoría, claro es, conflictos de competencia y recursos de inconstitucionalidad), lo que evidencia una elevada conflictividad que registró un momento álgido en 1985 (con 131 asuntos) y que se mantuvo durante los años 1986-1988⁷⁸, mientras que, a partir de 1991, el número de impugnaciones comenzó a descender drásticamente, moviéndose entre las 10 que hasta el 1 de octubre del presente año se han planteado, y las 41 que se suscitaron en 1996.

Lo decisivo, en última instancia, es que el número anual de asuntos resueltos siempre ha estado por debajo del número de procesos incoados, a excepción del período 1991-1993, en el que aquél fue superior a éste⁷⁹; también, que la acumulación de asuntos sin resolver trae causa de los diez primeros años de funcionamiento del TC, en los que se produjo un gran desfase entre los asuntos que tuvieron entrada —dado su elevado número— y el total de asuntos resueltos⁸⁰; y, por último, que el número de impugnaciones planteadas y resueltas a partir de 1994 se ha mantenido prácticamente en equilibrio⁸¹.

Todo esto explica, en fin, que el número total de asuntos pendientes en la actualidad alcance la cifra de 186 (teniendo en cuenta que los desestimados han sido 219) y que no sea infrecuente que el tiempo empleado en dictar sentencia sobrepase en la actualidad más de diez años⁸². Pero, asimismo, también

⁷⁷ El señalado dato, así como los que se citan a continuación, quedan referidos al período que media entre el 26 de enero de 1981 (fecha en la que se dictó la primera sentencia constitucional) y el 1 de octubre de 1999.

⁷⁸ En 1986 se plantearon 96 impugnaciones, 101 en 1987 y 92 en 1988.

⁷⁹ Concretamente, en 1991 se plantearon 18 impugnaciones y se dictaron 58 sentencias; en 1992 se plantearon 32 y se dictaron 61 sentencias; y en 1993 se plantearon 16 y se resolvieron 58.

⁸⁰ En concreto, en 1981 se plantearon 49 y se resolvieron 7; en 1982 se plantearon 51 y se resolvieron 25; en 1983 se plantearon 68 y se resolvieron 22; en 1984 se plantearon 101 y se resolvieron 32; en 1985 se plantearon 131 y se resolvieron 27; en 1986 se plantearon 96 y se resolvieron 30; en 1987 se plantearon 101 y se resolvieron 11; en 1988 se plantearon 92 y se resolvieron 53; en 1989 se plantearon 60 y se resolvieron 42; y en 1990 se plantearon 32 y se resolvieron 32.

⁸¹ En 1994 se suscitaron 18 y se resolvieron 28, mientras que en 1995 se plantearon 19 y se resolvieron 19; en 1996 se plantearon 41 y se resolvieron 26; en 1997 se plantearon 37 y se resolvieron 29; en 1998 se plantearon 29 y se resolvieron 29; y en 1999 se han planteado hasta la fecha 12 y se han resuelto 9.

⁸² En el voto particular que a la STC 206/1997 formulara el magistrado P. Cruz Villalón puede leerse:

«A la Sentencia que antecede le cabe el dudoso honor de ser la primera que dicta este Tribunal transcurridos diez años desde la interposición del correspondiente recurso, constándonos ya que no va a ser la única. Este no es, en puridad, un motivo de discrepancia, que no puede serlo, pero sí un motivo de

pone de manifiesto que se trata de una situación que, dado el descenso de la conflictividad, bien podría ir encontrando remedio si el Tribunal lograra mantener durante tres o cuatro años el ritmo de sentencias que dictó en los años 1991-1993.

En cualquier caso, sea por unas u otras vías, de lo que no cabe duda es que nos enfrentamos a un problema crucial, quizá el más destacado y necesitado de solución; una solución que no debería dilatarse por más tiempo. La reflexión del entonces magistrado constitucional Cruz Villalón en el voto particular antes referido, no debería pasar desapercibida: «Hay momentos en los que la cantidad se transforma en calidad, y éste parece ser uno de ellos, uno de esos momentos de los que debe dejarse constancia».

sería preocupación. La garantía jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes, en definitiva la fuerza normativa de la Constitución, se ve sin duda afectada cuando el único Tribunal con facultad para declarar la nulidad de una ley debe emplear diez años en la tarea. Hay momentos en los que la cantidad se transforma en calidad, y éste parece ser uno de ellos, uno de esos momentos de los que debe dejarse constancia».

No pocas sentencias posteriores han marcado ese mismo récord. Baste señalar que las dos últimas sentencias de las que acabo de tener noticia resuelven los recursos de inconstitucionalidad acumulados 2009 y 2027/1989 y el recurso de inconstitucionalidad 1840/1989. Se trata, en concreto, de las sentencias de 11 de noviembre de 1999, resultorias de los recursos, respectivamente, contra la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, y contra la Ley foral 7/1989, de 8 de junio, de Medidas de Intervención sobre Suelo y Vivienda de Navarra.