

II. LOS PRINCIPIOS DE COMPETENCIA Y PREVALENCIA COMO REGLAS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN EL ESTADO AUTONÓMICO*

TOMÁS DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI**

Resumen: La Constitución recoge, entre otras, dos reglas o principios para resolver las contradicciones normativas que se pueden producir en el Estado Autonómico, el principio de competencia, fundamento del sistema de descentralización, y el principio de prevalencia. El artículo analiza cuatro supuestos en los que se plantea la posibilidad de utilizar el principio de prevalencia como regla de resolución de conflictos.

Palabras-Clave: Estado autonómico, principio de competencia, principio de prevalencia, conflictos de normas, conflictos de competencias.

Abstract: The Spanish Constitution includes two principles in order to solve the legal conflicts that arise in the decentralized autonomous State: the competence principle, basis of the decentralized system, and the primacy principle. The article analyses four cases where the use of the primacy principle could be used to solve a legal conflict.

Keywords: Autonomous State, competence principle, primacy principle, legal conflicts, competence conflicts.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN; II. PRIMER SUPUESTO: EL PRINCIPIO DE PREVALENCIA COMO REGLA DE RESOLUCIÓN DE LAS COLISIONES GENERADAS POR EL EJERCICIO POR EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE COMPETENCIAS MATERIALES DISTINTAS; III. SEGUNDO SUPUESTO: EL PRINCIPIO DE PREVALENCIA COMO REGLA DE RESOLUCIÓN DE LAS COLISIONES GENERADAS POR EL EJERCICIO POR EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE COMPETENCIAS MATERIALES CONCURRENTES; IV. TERCER SUPUESTO: EL PRINCIPIO DE PREVALENCIA COMO REGLA DE RESOLUCIÓN DE LAS COLISIONES GENERADAS POR EL EJERCICIO POR EL ESTADO Y POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE COMPETENCIAS COMPARTIDAS; V. CUARTO SUPUESTO: EL PRINCIPIO DE PREVALENCIA COMO REGLA DE RESOLUCIÓN DE LAS COLISIONES GENERADAS POR EL EJERCICIO POR EL ESTADO DE SUS COMPETENCIAS HORIZONTALES; VI. CONCLUSIÓN

* Fecha de recepción: 27 de enero de 2010.

Fecha de aceptación: 3 de febrero de 2010.

** Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid.

I. INTRODUCCIÓN¹

La descentralización política que se instaura en nuestro país con la aprobación de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía se funda en el principio de atribución o competencia que supone, esencialmente, que las Comunidades Autónomas ostentan aquellas competencias que les atribuye el respectivo Estatuto de Autonomía dentro del marco de la Constitución²; quedando todas las demás competencias, las reservadas constitucionalmente al Estado por la norma fundamental y las que no son asumidas estatutariamente pudiendo haberlo sido, atribuidas al Estado, las últimas en virtud de la cláusula residual del artículo 149.3 CE³.

El principio de competencia se constituye, así, en la regla fundamental a la hora de resolver los conflictos que se pueden producir como consecuencia de la aprobación de normas contradictorias por las Comunidades Autónomas y el Estado. En principio, cuando el bloque de la constitucionalidad reserva una determinada competencia bien al Estado bien a una Comunidad Autónoma lo hace con carácter exclusivo, con la pretensión de que la facultad de que se trate sobre el ámbito material que sea pueda tan sólo ser ejercida válidamente bien por el Estado bien por la Comunidad Autónoma, pero no por ambos simultáneamente y con la misma extensión⁴. En caso de entrar en contradicción las normas aprobadas por los dos niveles territoriales, el órgano jurisdiccional encargado de resolver las disputas competenciales, normalmente el Tribunal Constitucional, deberá apreciar la extralimitación competencial de uno de los dos niveles territoriales y declarar la nulidad de la norma aprobada en contra de la distribución de competencias.

Nuestra Constitución ha previsto, sin embargo, junto al principio de competencia un segundo principio como regla de resolución de conflictos normativos entre el Estado y las Comunidades: el principio de prevalencia, principio cuyo campo de aplicación viene siendo, sin embargo, muy discutido por la doctrina⁵.

¹ Este estudio se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación del Ministerio de Ciencia e Innovación «Las reformas de los sistemas descentralizados». Ref. DER2009-14235 (subprograma JURI) cofinanciado con fondos FEDER.

² De acuerdo con el artículo 149.3, primera frase, CE “las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos”. Ciertamente las CCAA podrán ejercer aquellas otras que les atribuya el Estado mediante las leyes previstas en el artículo 150 CE.

³ De acuerdo con el artículo 149.3 CE, segunda frase, “la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado”.

⁴ ARROYO GIL, A., “Los principios de competencia y prevalencia en la resolución de los conflictos competenciales. Una relación imposible”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 80, CEPC, 2007.

⁵ De acuerdo con el artículo 149.3 CE, segunda frase, “. . .al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas.”

El principio de prevalencia como regla de resolución de colisiones normativas tiene como característica esencial producir la inaplicación de la norma autonómica válida que se opone a la norma estatal válida sin afectar, sin embargo, a la validez de la norma inaplicada.

Ello supone que el principio de prevalencia no sirve, como ocurre con el principio de competencia, para establecer cuál es el nivel territorial competente para adoptar una determinada regulación, sino que sirve para establecer cuál es la norma aplicable cuando los diversos niveles territoriales han ejercido validamente sus propias competencias.

Cuando se aplica la cláusula de prevalencia no se está, por tanto, aplicando cláusula alguna de delimitación competencial⁶. La utilización del principio de prevalencia como regla de resolución de colisiones de normas no afecta al plano de la titularidad de las competencias de cada nivel territorial. La utilización del principio de prevalencia como regla de resolución de conflictos normativos no altera el reparto abstracto de competencias; aunque, ciertamente, puede afectar a la aplicabilidad, a la eficacia, de las normas adoptadas por los poderes autonómico en ejercicio de sus competencias, y puede afectar, por tanto, al ámbito propio de decisión de tales poderes como consecuencia de que aquello que en ejercicio de sus propias competencias podrían potencialmente hacer o han hecho se convierte en inaplicable⁷ por colisionar con aquello que ha hecho efectivamente el poder central en ejercicio de sus competencias.

No obstante, si bien el principio de prevalencia no constituye propiamente una regla de delimitación de competencias sino una regla de resolución de conflictos de normas dictadas en ejercicio de competencias propias, ello no significa que actúe al margen de las competencias atribuidas. El principio de prevalencia es un instrumento de resolución de los conflictos normativos al que sólo es posible acudir una vez se ha utilizado el principio de competencia para determinar la validez de las normas en conflicto, pues de no ser así se dejaría en manos del poder central la posibilidad de vulnerar la delimitación de competencias realizada por la norma fundamental⁸.

Por tanto, aunque es cierto que el principio de prevalencia es una regla de colisión y no una regla de delimitación de competencias, el principio sólo opera cuando se produce una verdadera colisión de normas válidas, validez que se debe determinar previamente a través del principio de competencia, regla fundamental de delimitación de competencias.

⁶ RUBIO LLORENTE, F., “El bloque de constitucionalidad” en *Estudios sobre la Constitución Española Homenaje al Profesor García de Enterría*, vol. I, Civitas, 1991, p. 120.

⁷ Es posible diferenciar entre los efectos que produce una regulación estatal sobre una regulación autonómica anterior, de los efectos que produce una regulación estatal sobre una regulación autonómica posterior. En el primer caso la regulación autonómica deviene inaplicable mientras que en el segundo caso se podría producir la invalidez de la regulación autonómica, si bien no como consecuencia de la aplicación de la prevalencia que es una regla de resolución de conflictos entre normas válidas sino como consecuencia de lo que se puede denominar el principio de cooperación leal. Ver QUADRA-SALCEDO JANINI, T., *Mercado nacional único y Constitución*, CEPC, 2008.

⁸ OTTO Y PARDO, I., “La prevalencia del Derecho Estatal sobre el Derecho Regional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 2, CEPC, 1981, p. 63.

Únicamente se acudiría al principio de prevalencia allí donde el principio de atribución de competencias no puede ofrecer una solución ante un conflicto normativo. Conflicto normativo que de poder ser resuelto mediante el principio de competencia no sería propiamente un conflicto entre normas válidas que requiera la utilización del principio de prevalencia, sino un conflicto de competencias, pues una de las dos normas en aparente conflicto se habría dictado con extralimitación competencial, lo que determinaría su invalidez. Así, sólo en el caso de que las normas en conflicto sean válidas como consecuencia de haberse dictado en ejercicio de competencias propias, se pondrá en marcha el principio de prevalencia como regla de resolución del conflicto.

Se supera, así, la crítica al principio de prevalencia realizada en su día por KELSEN, que consideraba que la consagración de la regla de la superioridad formal del Derecho federal sobre el de los Estados federados permitía al legislativo federal excepcionar el sistema de distribución de competencias negando la esencia del Estado federal.

No obstante, en este punto surge una importante divergencia dogmática en nuestro Estado autonómico en torno a la determinación de aquellos supuestos en los que es posible que se produzca un conflicto de normas válidas que requiera la utilización del principio de prevalencia para su resolución por no haberse podido resolver mediante la previa aplicación del principio de competencia.

Los posibles supuestos en los que sería necesario acudir al principio de prevalencia para resolver un conflicto entre normas serían cuatro, sin que sean todos excluyentes entre sí.

Antes de analizar los cuatro supuestos se hace necesario subrayar que el órgano que aplicaría uno u otro principio, competencia o prevalencia, para la resolución de un conflicto no sería el mismo. Mientras que la utilización del principio de competencia como regla de resolución de un conflicto entre dos normas corresponde en exclusiva, en el caso de tratarse de normas con rango de ley, al Tribunal Constitucional que deberá determinar la norma inválida por extralimitación competencial; la utilización del principio de prevalencia como regla de resolución de un conflicto entre dos normas, aun tratándose de normas con rango de ley, la puede realizar cualquier juez o tribunal, pues se trata de determinar la norma aplicable que es algo que les corresponde a estos.

II. PRIMER SUPUESTO: EL PRINCIPIO DE PREVALENCIA COMO REGLA DE RESOLUCIÓN DE LAS COLISIONES GENERADAS POR EL EJERCICIO POR EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE COMPETENCIAS MATERIALES DISTINTAS

Un importante sector doctrinal ha estimado imposible realizar una clara distribución de materias entre los diferentes niveles territoriales al considerar que la realidad no puede

repartirse como las porciones de una tarta⁹. La falta de perfección de cualquier reparto de competencias supondría que cualquier modelo de distribución territorial de competencias “tiene zonas oscuras, espacios abiertos para las interferencias de poderes, márgenes a la ambigüedad, dentro de los cuales es normal conceder que todas las normas que se producen (estatales o autonómicas) son válidas”¹⁰.

Bajo esta concepción, puede producirse la concurrencia de normas provenientes de los diversos niveles territoriales “cuando regulaciones que tienen un objeto material distinto se solapan o coinciden en algunos aspectos, situación que es difícil de evitar en la práctica, dada la difícil concreción del contenido de cada materia y su separación neta de las demás”¹¹. Para este sector doctrinal la solución a tal concurrencia pasaría por reconocer la prevalencia de la norma estatal sobre la autonómica¹².

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha reconocido que “el constituyente ha previsto la coexistencia de títulos competenciales con incidencia en un mismo espacio físico”¹³ y ha resaltado que “es precisamente la posibilidad de concurrencia de títulos competenciales sobre el mismo espacio lo que obliga a buscar las fórmulas que en cada caso permitan su concreta articulación”¹⁴. Fórmulas en principio de cooperación y colaboración que permitan la optimización del ejercicio de ambas competencias, pero sin perder de vista que en último extremo los conflictos que puedan surgir y no puedan ser solucionados mediante tales fórmulas cooperativas deberán ser solucionados a través del principio de prevalencia. Así lo destaca el Tribunal Constitucional al considerar que en caso de conflicto “la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente”¹⁵, pues “el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma”¹⁶.

El Tribunal Constitucional ha justificado la prevalencia del Derecho estatal sobre el autonómico en los caso de concurrencia material señalando que “cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva lo hace porque bajo la misma subyace –o,

⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, 9ª edición, Civitas, 1999, p. 341.

¹⁰ MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, Civitas, 1982, p. 403.

¹¹ MUÑOZ MACHADO, S., *op. cit.*, p. 407.

¹² GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R., *op. cit.*, pp. 336 y ss. y TEJEDOR BIELSA, J. C., *La garantía constitucional de la unidad del ordenamiento en el Estado Autonómico. Competencia, prevalencia y supletoriedad*, Civitas, 2000, pp. 90 y ss.

¹³ STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 29. Señalaba el Tribunal Constitucional que “la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquellas (competencias) que el Estado ostenta en virtud del artículo 149.1 CE, cuyo ejercicio puede condicionar lícitamente la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material”.

¹⁴ STC 40/1998, FJ 30.

¹⁵ STC 40/1998, en FJ 30 y STC 77/1984 en FJ 3.

¹⁶ STC 40/1998, en FJ 30 y STC 56/1986 en FJ 3.

al menos, así lo entiende el constituyente— un interés general, interés que debe prevalecer sobre los intereses que puedan tener otras entidades territoriales afectadas”¹⁷.

Para GARCÍA DE ENTERRÍA, en los supuestos de concurrencia de competencias materiales la aplicación de la prevalencia de la norma estatal tendría como efecto la aplicación preferente de la norma estatal con la consiguiente inaplicación de la autonómica sin que ello suponga, en su opinión, la asignación de la materia al Estado, pues en lo supuestos de superposición de títulos no se resuelve el conflicto mediante la declaración de invalidez de la norma autonómica por haberse dictado sin tener competencia para ello, pues competencia la tiene, sino que se resuelve mediante la inaplicabilidad de la norma autonómica en virtud del principio de prevalencia. El principio de prevalencia no serviría para establecer cuál es el nivel territorial competente para adoptar una determinada regulación, sino que sirve para establecer cuál es la norma aplicable cuando los diversos niveles territoriales han ejercido válidamente sus propias competencias, establecimiento de la norma aplicable que puede realizar cualquier juez o tribunal. En este caso, parece asumirse que la imposibilidad de determinar el nivel territorial competente por la dificultad de delimitar las materias supone la necesidad de aplicar la regla de prevalencia del derecho estatal sobre el autonómico. La regla de prevalencia se constituiría en una regla de aplicación subsidiaria para el supuesto de que mediante una delimitación de las materias no se pudiese llegar a la resolución del conflicto¹⁸.

¹⁷ STC 40/1998, en FJ 30. El Tribunal Constitucional parece acoger en alguna medida la concepción desarrollada por García de Enterría que señalaba cómo las competencias exclusivas del Estado no son sino una derivación de la cláusula general de indivisibilidad e indivisibilidad de la Nación contenida en el artículo 2 de la CE. Lo cual le lleva a considerar que tales competencias exclusivas tienen como función estructurar el conjunto y constituirse en factor de integración supraterritorial, función de la que deriva precisamente el principio de prevalencia del Derecho del Estado sobre el autonómico. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico” *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 5, CEPC, 1982, pp. 63 y ss. Ciertamente el Tribunal en la sentencia 40/1998 trata de perfilar los contornos de la prevalencia señalando que la prevalencia del derecho estatal sólo se producirá cuando la competencia se ejerza de manera legítima: es decir, “cuando la concreta medida que se adopte encaje, efectivamente, en el correspondiente título competencial, cuando se haya acudido previamente a cauces cooperativos para escuchar a las entidades afectadas, cuando la competencia autonómica no se limite más de lo necesario, etc”.

¹⁸ Incluso autores que parecen negar rotundamente cualquier papel al principio de prevalencia como norma de colisión, cuando se trata de una colisión entre normas dictadas en ejercicio de competencias materiales distintas acaban aceptando su utilización en supuestos excepcionales. Así, refiriéndose al ordenamiento alemán, aunque a nuestros efectos es lo mismo, consideran GÓMEZ ORFANEL y ARROYO GIL que “excepcionalmente nos podemos encontrar con casos difíciles en los que resulta singularmente complejo decidir si es la Federación o son los Länder los facultados para regular una concreta materia. (...) Esto no es sino consecuencia de la complejidad de los entramados materiales que, a veces, se empeñan en no dejarse separar nítidamente (...) sólo en estos supuestos muy excepcionales —se insiste— cabe acudir como último remedio, al art. 31 LFB (principio de prevalencia) que resolverá el conflicto entre la norma federal y la del Land contradictoria a favor de la primera”, GÓMEZ ORFANEL, G. y ARROYO GIL, A., “El reparto territorial de competencias legislativas y Bundesrat en el Federalismo alemán (1871-2006)”, *Cuadernos de Derecho público*, nº 26, INAP, 2005, pp. 234-235.

Tal solución supondría asumir que el ejercicio de las competencias materiales de las Comunidades Autónomas se pueda ver afectado por el ejercicio de las competencias materiales estatales. No obstante, la jurisprudencia constitucional, en la práctica, acudirá, normalmente al principio de competencia a la hora de resolver los conflictos normativos determinando así siempre que pueda la extralimitación competencial de uno de los dos niveles.

Ciertamente, bajo la perspectiva doctrinal contraria a la anteriormente reproducida no se concibe la existencia de superposición de títulos, no se concibe la existencia de concurrencia material, pues el constituyente al distribuir las competencias por materias ha querido reservar ámbitos exclusivos de decisión para cada nivel territorial. Para ARROYO por muy intrincada que esté la realidad y por muy difícilmente divisibles que sean los campos materiales, desde un punto de vista estrictamente jurídico no puede haber dos entidades territoriales que tengan la misma competencia sobre la misma materia. Eso es algo no querido y, por tanto, no permitido por la Constitución¹⁹.

Desde esta perspectiva se aboga por la realización de una delimitación competencial correcta por parte del Tribunal Constitucional sin tener que acudir a la regla de la prevalencia. Pese a ser cierto que existe una dificultad innegable a la hora de escindir la realidad en materias, dificultad que, en ocasiones, puede ser una verdadera imposibilidad por formar la realidad un *continuum*, ello no es impedimento para que jurídicamente se deba intentar realizar tal escisión, como sostiene VIVER, sin, por tanto, acudir directamente al “socorrido” recurso de dar prevalencia a la disposición estatal²⁰.

Este sector doctrinal negaría la posibilidad de que se produzca una colisión de normas válidas que requiera la utilización del principio de prevalencia cuando tales normas en conflicto hayan sido adoptadas en ejercicio de competencias distintas²¹. La concepción señalada

¹⁹ ARROYO GIL, A., *op. cit.*, p. 416.

²⁰ En este sentido no podemos sino compartir las afirmaciones de VIVER cuando considera que “la constatación incontrovertible de que las materias competenciales se refieren a realidades sociales que en el mundo físico-natural forman un verdadero *continuum*, no lleva de forma automática e ineludible a la conclusión de que resulta imposible separar las materias en el plano jurídico, así como de configurarlas como ámbitos exclusivos”; “[e]l hecho de que la partición de las materias sea imposible en el plano fáctico no implica que forzosamente también deba serlo en el plano jurídico”, VIVER I PI-SUNYER, C., *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Ariel, 1989, pp. 22 y ss. En la misma línea se pronuncia ARROYO GIL en este mismo foro cuando afirma que el hecho de “que la realidad material sea un entramado continuo de difícil división, esto es, que la diferenciación entre, por ejemplo, las materias “agricultura” y “medio ambiente” no deje de ser muchas veces artificial, dados los entrecruzamientos que se producen entre esos campos tan estrechamente relacionados, no significa que, desde una perspectiva puramente jurídica –si es que se puede hablar en estos términos– tal división no sólo sea posible, sino que, más bien, resulta imprescindible. En efecto, es cierto que delimitar las fronteras objetivas de los ámbitos materiales competencia del Estado central y de las entidades territoriales que lo integran constituye, muchas veces, una labor compleja”...pero ineludible.

²¹ Así, por ejemplo, para FERNÁNDEZ FARRERES la solución de un conflicto entre normas adoptadas en virtud de competencias distintas vendría a través de una adecuada delimitación competencial pero no a través del principio de prevalencia pues “por definición los conflictos o colisiones no pueden en principio producirse si una y otra norma se han dictado sin extralimitación competencial”, FERNÁNDEZ FARRERES, G., “Colisiones

reduce los potenciales conflictos entre normas adoptadas por los diversos niveles territoriales en ejercicio de competencias sobre materias distintas a una cuestión competencial cuya solución viene dada por la identificación del exceso respecto de la propia competencia de uno de los niveles territoriales.

Para BIGLINO la atribución a una de las entidades territoriales de una competencia determinada necesariamente excluye la actuación de la otra, por lo que la invasión de competencias que han sido distribuidas por la Norma fundamental se resuelve en invalidez de la ley, sea ésta de la entidad central o de las entidades periféricas²².

Cuando la norma fundamental ha acogido como uno de los elementos estructurales del modelo de distribución competencial la distribución de ámbitos materiales exclusivos entre los diversos niveles territoriales habría querido que el intérprete supremo de la Constitución, el Tribunal Constitucional, delimite las materias atribuidas a cada nivel sin acudir al criterio de prevalencia del derecho estatal como criterio delimitador de las competencias²³. En estos supuestos de colisión de normas adoptadas en ejercicio de competencias materiales distintas, el Tribunal Constitucional debería utilizar únicamente el principio de atribución o competencia para determinar a qué nivel territorial le ha sido asignada en exclusiva la competencia sobre una determinada materia y por tanto qué nivel territorial se ha excedido en el ejercicio de sus competencias.

III. SEGUNDO SUPUESTO: EL PRINCIPIO DE PREVALENCIA COMO REGLA DE RESOLUCIÓN DE LAS COLISIONES GENERADAS POR EL EJERCICIO POR EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE COMPETENCIAS MATERIALES CONCURRENTES

Precisamente, para el sector doctrinal que niega la posibilidad de utilizar la prevalencia en el caso de conflictos de normas derivados del ejercicio de competencias sobre materias distintas, el principio de prevalencia como regla de resolución de conflictos normativos sólo sería utilizable para solucionar aquellas colisiones normativas derivadas de la atribución simultánea de una misma competencia material a los dos niveles territoriales. Sólo en el caso

Normativas y Primacía del Derecho Estatal” en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor García de Enterría*, vol. I, Civitas, 1991, p. 545.

²² BIGLINO CAMPOS, P., “El poder de la Unión y el poder de los Estados miembros en el Proyecto de Constitución: una forma distinta de entender la competencia”, en *Coloquio Ibérico: Constituição Europeia. Homenagem ao Doutor Francisco Lucas Pire*, Coimbra editora, 2005, pp. 194-195. En el mismo sentido ARROYO GIL para quien “los principios de prevalencia y de competencia, como criterios de solución de los conflictos competenciales que eventualmente se produzcan en un Estado territorialmente descentralizado, se excluyen entre sí. En el caso concreto, a la prevalencia no le queda ningún margen de maniobra, porque el conflicto en cuestión queda ya resuelto en un estadio anterior, el de la competencia” ARROYO GIL, A., *op. cit.*, p. 416.

²³ VIVER I PI-SUNYER, C., *op. cit.*, pp. 19 y ss.

de lo que se ha denominado un ejercicio paralelo de competencias concurrentes se podría utilizar el principio de prevalencia, pues únicamente en estos supuestos se daría un verdadero conflicto de normas válidas. Se trataría de las denominadas competencias concurrentes que se caracterizarían por haberse atribuido una misma materia a los dos niveles territoriales. Las entidades territoriales podrían actuar mientras la entidad central no lo haga, pues si lo hace las normas de las entidades territoriales que se le opongan quedarán desplazadas.

Desde esta concepción, admitir la prevalencia más allá de los supuestos en los que ambos niveles dispongan de idéntica competencia sobre idéntico objeto supone convertir el principio de prevalencia en una regla de competencia y no de conflicto. Los conflictos o colisiones entre normas, se afirma, no podrían producirse fuera de los casos en los que ambos niveles territoriales disponen de idéntica competencia sobre idéntico objeto²⁴.

Tal concepción es la que lleva a OTTO a afirmar que la regla de prevalencia es de dudosa utilidad en el ordenamiento español porque los Estatutos “no han previsto de manera expresa ningún caso de competencias concurrentes, sino que atribuyen en exclusiva al Estado o a las Comunidades Autónomas todas las facultades normadoras sobre un objeto, o las distribuyen según el esquema bases-desarrollo que tiene sus propias y específicas normas”²⁵.

En esta línea para FERNÁNDEZ FARRERES dadas las características de nuestro sistema constitucional de distribución de competencias el precepto constitucional que recoge el principio de prevalencia sería un precepto prácticamente vacío de contenido²⁶.

IV. TERCER SUPUESTO: EL PRINCIPIO DE PREVALENCIA COMO REGLA DE RESOLUCIÓN DE LAS COLISIONES GENERADAS POR EL EJERCICIO POR EL ESTADO Y POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE COMPETENCIAS COMPARTIDAS

Un sector de la doctrina ha sostenido la necesidad de aplicación del principio de prevalencia para la resolución de los conflictos que se puedan producir entre las normas estatales

²⁴ OTTO Y PARDO, I., *op. cit.*; FERNÁNDEZ FARRERES, G., *op. cit.*; CARMONA CONTRERAS, A. M., “El ámbito de aplicación de la cláusula de prevalencia en el derecho español”, en HINOJOSA MARTÍNEZ, E. (coord.), *Jurisdicción Ordinaria y Distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónoma*, Editorial Comares, 1998, p. 138.

²⁵ OTTO Y PARDO, I., *Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes*, Ariel, 1989, p. 282; LASAGABASTER HERRARTE, I., *Los principios de supletoriedad y prevalencia del derecho estatal respecto al derecho autonómico*, Civitas, 1991, p. 40; y CARMONA CONTRERAS, A. M., *op. cit.*, p. 143. No ocurre así en el federalismo alemán donde es normal la atribución de competencias de manera concurrente. Sobre el federalismo alemán y sus últimas reformas véanse los excelentes libros de ARROYO GIL, A. *El federalismo alemán en la encrucijada*, CEPCC, 2006 y *La reforma constitucional del federalismo alemán*, Institut d’Estudis Autònomic, 2009.

²⁶ FERNÁNDEZ FARRERES, G., *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado Autonómico*, Iustel, 2005, p. 433.

básicas y las normas autonómicas de desarrollo. La afirmación de la prevalencia del derecho estatal en el ámbito de las denominadas competencias compartidas ofrecería la ventaja de la posible vigencia del derecho autonómico sin necesidad de una nueva promulgación si en el futuro el Estado replanteara su definición de lo básico²⁷.

En el mismo sentido los magistrados JIMÉNEZ DE PARGA, DELGADO BARRIO y RODRÍGUEZ-ZAPATA, en un voto particular a la STC 1/2003, sostienen que “las colisiones entre leyes autonómicas y leyes básicas estatales modificadas después de la aprobación de aquéllas, pueden y deben ser resueltas directamente (...) dando aplicación a la normativa básica estatal”.

Afirma el voto particular que “esta conclusión se desprende no solo de la lógica relación existente entre competencias para establecer las bases y para desarrollarlas, sino de un precepto expreso de la Constitución: la ya citada cláusula de prevalencia que, como es sabido, dispone que las normas del Estado “prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las normas de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas” (art. 149.3, inciso 3, CE). Pero esta prevalencia no da lugar a la nulidad de la norma autonómica, que fue válida en el momento de su aprobación cuando las bases del Estado eran diferentes, sino a su inaplicación, una vez que las nuevas normas básicas del Estado despliegan su eficacia, comprimiendo o desplazando a las de la Comunidad Autónoma que hasta entonces habían venido rigiendo sin mácula alguna de inconstitucionalidad”.

Para los magistrados disidentes “sostener que las modificaciones sobrevenidas en la legislación básica estatal desplazan las normas autonómicas incompatibles con ellas, sin necesidad de declararlas inconstitucionales ni nulas, hace posible una aplicación natural, racional y sin dilaciones indebidas del sistema jurídico complejo propio del Estado de las autonomías creado por la Constitución. Es preciso tener en cuenta que la legislación básica no es estática sino dinámica, y sufre modificaciones en función de las distintas políticas que lícitamente puede seguir el legislador estatal en distintos momentos. Modificaciones en modo alguno excepcionales en el funcionamiento de un Estado autonómico maduro, que se producen cada vez con mayor frecuencia en un ordenamiento complejo y que obligan a reajustes muy distintos. Este cúmulo creciente de reajustes entre normas diversas no es monopolio exclusivo de este Tribunal, que tiene como función primordial garantizar la supremacía de la Constitución sobre la ley; no es lo suyo, como tarea primera, resolver colisiones entre normas, aunque sean de rango legal”.

²⁷ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J., *Bases constitucionales del Estado autonómico*, McGrawHill, 1998, p. 167; GÓMEZ FERRER MORANT, R., “Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía y función constitucional”, *Revista de Administración Pública*, nº 113, CEPC, 1987, pp. 27 y ss.; JIMÉNEZ CAMPO, J., “¿Que es lo básico? Legislación compartida en el Estado autonómico”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 27, CEPC, 1989, pp. 84 y ss. y GÓMEZ MONTORO, A. J. y CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F., “De nuevo sobre quién debe resolver los conflictos territoriales de competencia”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 99, Civitas, 1998, p. 392.

Lo anterior les lleva a concluir que “todos los Tribunales de Justicia tienen la facultad de resolver directamente las colisiones que se producen –cada vez con mayor frecuencia– entre las normas autonómicas, aprobadas válidamente en su momento, y las posteriores leyes del Estado que modifican las bases de una materia”.

El Tribunal Constitucional, sin embargo, no ha aceptado la utilización del principio de prevalencia como regla de resolución de conflictos normativos en aquellos supuestos en los que corresponde al Estado la competencia para dictar la legislación básica y a la Comunidad Autónoma la competencia para dictar la legislación de desarrollo.

El Tribunal Constitucional ha negado, por tanto, que el principio de prevalencia sirva para resolver los conflictos derivados de la colisión de normas en los supuestos de conflictos derivados del ejercicio de las denominadas competencias compartidas a través del par bases-desarrollo, pues ha considerado que lo que en estos casos se produce es un conflicto de competencias que debe ser resuelto por el principio de atribución o competencia, teniendo, eso sí, en cuenta la peculiaridad que supone el hecho de que la concreción de la delimitación de competencias en estos casos corresponde en buena medida al legislador estatal que únicamente incurrirá en una extralimitación competencial si deja vacías de contenido las correspondientes competencias de desarrollo de las Comunidades Autónomas.

Para el Tribunal Constitucional “... la norma autonómica que contradice la ley básica –material y formal– invade el ámbito de la competencia estatal, incurriendo por ello en un vicio de incompetencia vulnerador del referido orden constitucional de distribución de competencias”²⁸. La anterior doctrina supone colocar las colisiones normativas que se producen como consecuencia del ejercicio de las denominadas competencias compartidas en el ámbito competencial, ámbito donde el principio de atribución o competencia se constituye en la regla de resolución del conflicto.

El rechazo del Tribunal Constitucional a la utilización del principio de prevalencia para resolver los conflictos en los supuestos en que corresponde al Estado la competencia para dictar la legislación básica y a la Comunidad Autónoma la de desarrollo respondería a considerar que en los supuestos de competencias compartidas donde una materia concreta está dividida entre los dos niveles territoriales a través del par bases-desarrollo no se puede producir nunca un conflicto de normas válidas sino que precisamente se produce un conflicto de competencias que requiere que se acuda al principio de atribución o competencia y no al de prevalencia. Conflicto de competencias que tiene, sin embargo, una peculiaridad, y es que la determinación del alcance de cada competencia corresponde, en buena medida, al legislador estatal al adoptar las bases. En estos casos la delimitación de competencias no está determinada íntegramente en la Constitución y en los Estatutos, sino que se concreta

²⁸ STC 163/1995, FJ 4.

a través de la determinación por el Estado del alcance de lo que es básico, y, por reflejo, el alcance de lo que puede ser desarrollo²⁹.

La modificación de lo básico por el Estado en un momento dado puede afectar al alcance de las competencias autonómicas de desarrollo, pero ello no supone que entre en juego el principio de prevalencia del Derecho estatal y que se produzca el desplazamiento del Derecho autonómico en lo que se oponga al estatal.

El principio de prevalencia sólo entra en juego en los supuestos de colisión de normas válidas y, sin embargo, cuando el Estado modifica lo básico lo que se produciría es la sobrevenida invalidez de la norma autonómica como consecuencia de la nueva delimitación competencial que produce la nueva normativa básica, pero no un problema de determinación de la norma aplicable que únicamente se produce cuando las dos normas son igualmente válidas. Las normas autonómicas adoptadas en ejercicio de una competencia de desarrollo de la legislación básica del Estado tienen como canon de su validez precisamente esa legislación básica³⁰.

V. CUARTO SUPUESTO: EL PRINCIPIO DE PREVALENCIA COMO REGLA DE RESOLUCIÓN DE LAS COLISIONES GENERADAS POR EL EJERCICIO POR EL ESTADO DE SUS COMPETENCIAS HORIZONTALES

Aquella concepción que niega cualquier virtualidad al principio de prevalencia en nuestro sistema consideramos que yerra al considerar que las materias son el único fundamento de la delimitación de competencias, pues en nuestra norma fundamental también se atribuyen al Estado competencias definidas en función de la consecución de amplios objetivos³¹. Tal método de atribución de competencias, por objetivos y no tanto por mate-

²⁹ QUADRA-SALCEDO JANINI, T., “La reforma de los Estatutos de Autonomía y sus límites constitucionales. La Imposibilidad de “blindar” las competencias autonómicas a través de una mera reforma estatutaria”, *Cuadernos de Derecho Público*, nº 24, INAP, 2006; QUADRA-SALCEDO JANINI, T., “¿Es el Estatuto de Autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado?”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 72, CEPC, 2004. Frente a ello la concepción de GÓMEZ FERRER MORANT, R., *op. cit.*, p. 13 y RUBIO LLORENTE, F., *op. cit.*, p. 21, que consideran que las normas básicas estatales no delimitan competencias, sino que es la propia Constitución la que delimita directamente las competencias de desarrollo asumibles por las Comunidades Autónomas.

³⁰ Para el Tribunal Constitucional “las leyes básicas, en la medida en que vienen a fijar el alcance preciso del ámbito en el que las Comunidades Autónomas pueden ejercitar legítimamente sus competencia, operan como canon en el control de la constitucionalidad de las leyes autonómicas”, STC 163/1995, FJ 4. Por el contrario, en el supuesto de una colisión entre una norma estatal dictada en ejercicio de una competencia transversal y una norma autonómica dictada en ejercicio de una competencia material, no nos encontramos ante un conflicto de competencias, pues las normas autonómicas no tienen como canon de su validez las normas estatales dictadas en ejercicio de la competencia transversal.

³¹ Tal sería el caso del artículo 149.1.1 CE que reserva al Estado “la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los

rias, da lugar a las denominadas competencias horizontales, funcionales o transversales, y supone la posibilidad de que el Estado afecte al regular para alcanzar tales objetivos a sectores materiales muy distintos³², lo que se traduce en que la adopción de medidas estatales en ejercicio de una competencia horizontal o transversal propia y diferenciada puede condicionar autónomamente los diversos campos o materias que han podido ser regulados por las Comunidades Autónomas en ejercicio de competencias materiales propias.

Ello supone que la atribución de competencias materiales a las Comunidades Autónomas que realizan los Estatutos de Autonomía determina el reconocimiento de la capacidad de las Comunidades Autónomas para regular en tales materias, pero tal atribución estatutaria, en si misma, no supone la exclusión de la posibilidad de que las regulaciones autonómicas se vean afectadas por aquellas regulaciones del Estado adoptadas en ejercicio de aquellas competencias transversales que le reserva nuestra Constitución al Estado en el artículo 149.1 CE.

Consideramos que el principio de prevalencia, además de poder resolver los potenciales conflictos normativos que generan las competencias concurrentes a las que nos referíamos en el segundo supuesto, esto es la competencia simultanea del Estado y la Comunidad Autónoma sobre una misma materia, es también un mecanismo de excepcional importancia para resolver los conflictos que se derivan del ejercicio por el Estado de sus competencias horizontales. El ejercicio efectivo de estas competencias puede dar lugar a la concurrencia práctica de normas adoptadas en ejercicio de competencias distintas, una definida materialmente, la autonómica, y otra definida funcionalmente, la estatal. Esta concurrencia práctica, que no competencial, se produce cuando las regulaciones adoptadas por cada nivel territorial en ejercicio de competencias que son propias y distintas colisionan. El hecho de ser colisiones de normas que han sido adoptadas en ejercicio de competencias distintas es lo que diferencia esta concurrencia práctica de la concurrencia competencial que se produce como consecuencia de la adopción de normas por los dos niveles territoriales en ejercicio de una misma competencia que ha sido simultáneamente atribuida a ambos niveles territoriales a la que nos referíamos bajo el segundo supuesto. El hecho de ser colisiones de normas que han sido adoptadas en ejercicio de competencias distintas no materiales, puesto que la competencia del Estado se define en razón de la consecución de un objetivo, por ejemplo la consecución de la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales del 149.1.1 CE, es lo que diferencia esta concurrencia práctica de la supuesta concurrencia que algunos consideran que se daría como consecuencia del ejercicio simultaneo de competencias materiales distintas a la que nos referíamos bajo el primer supuesto .

deberes constitucionales” y del artículo 149.1.13 CE que reserva al Estado “las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”.

³² LÓPEZ GUERRA, L., “Consideraciones sobre la regulación de las condiciones básicas del artículo 149.1.1” en PÉREZ CALVO, A., *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español*, MAP, 1990, p. 80. La atribución de competencias por objetivos en el derecho europeo da lugar a la prevalencia del Derecho de la Unión sobre las normas estatales, sobre ello QUADRA-SALCEDO JANINI, T., *El sistema europeo de distribución de competencias*, Civitas, 2006.

Lo que denominamos concurrencia práctica de normas adoptadas en ejercicio de competencias distintas se convierte en algo prácticamente inevitable cuando alguna de las competencias atribuidas al nivel central tienen un carácter transversal u horizontal.

El ejercicio de algunas de las competencias atribuidas constitucionalmente al Estado tiene como consecuencia ineludible la de afectar transversalmente a un ámbito material muy extenso, lo cual produce la posibilidad de que las medidas adoptadas en ejercicio de tal competencia horizontal puedan colisionar con las medidas autonómicas adoptadas en ejercicio de competencias materiales propias y distintas. Tal es el caso de la competencia estatal para dictar las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE) de la que la jurisprudencia constitucional ha deducido, no sin cierta extralimitación, una competencia de ordenación general de la economía o la competencia estatal para regular las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1 CE).

En supuestos como estos acudir al principio de atribución difícilmente resuelve el conflicto, pues en realidad no se trata de un problema de extralimitación competencial por parte de alguno de los niveles territoriales, sino de que, a pesar de que cada nivel haya regulado en ejercicio de sus propias competencias, sus normativas colisionan.

En estos supuestos no nos encontramos exactamente ante el ejercicio de una competencia concurrente en sentido estricto; pues la posible regulación que dicte cada nivel territorial no se fundamenta en una atribución de una competencia sobre la misma materia a los dos niveles territoriales sino en la atribución de competencias distintas a cada nivel territorial. En estos casos cada nivel territorial ejerce una competencia propia y en cierta manera exclusiva, sin embargo, las regulaciones concretas colisionan como consecuencia del solapamiento en el mundo jurídico de las competencias atribuidas a cada nivel.

Solapamiento que, al contrario que en el caso de las competencias materiales a las que nos referíamos en el primer supuesto, ha sido asumido por el propio texto fundamental que no ha querido compartimentar estrictamente la realidad en competencias materiales claramente delimitadas, pues ha atribuido al Estado competencias de carácter horizontal. El conflicto entre dos normas adoptadas en ejercicio de competencias distintas, no materiales, no puede siempre solucionarse a través del principio de atribución o competencia, pues la Comunidad Autónoma puede, en ejercicio de su competencia, adoptar tal norma, y lo que ocurre es que el Estado puede, en ejercicio de la suya, que es distinta, adoptar una norma susceptible de colisionar con la norma autonómica. El conflicto entre normas se da entre normas legítimas competencialmente hablando y debe ser resuelto a través de la misma regla de resolución de conflictos que se utiliza para el caso de las competencias concurrentes: el principio de prevalencia del Derecho del Estado sobre el Derecho autonómico.

Asumir que la existencia de una atribución de competencias al Estado definidas en función de la consecución de amplios objetivos puede tener como consecuencia, en caso

de ejercicio efectivo por el Estado de las mismas, la afectación del ámbito propio de decisión de las Comunidades Autónomas, no supondría dejar sin sentido los preceptos constitucionales y estatutarios dedicados a la distribución de competencias por materias como afirma ARROYO en este mismo foro. La reserva de competencias materiales al Estado que realiza nuestra Constitución en el artículo 149.1 pretende la exclusión de la capacidad de las Comunidades Autónomas para regular en tales materias. La reserva de competencias transversales al Estado que realiza nuestra Constitución en el artículo 149.1 no supone, por el contrario, la exclusión de la potencial capacidad de las Comunidades Autónomas para regular en una materia asignada estatutariamente. Así, mientras que la reserva de competencias materiales al Estado crea un ámbito material que excluye la actuación autonómica, incluso aunque el Estado no ejerza tales competencias materiales; la reserva de competencias transversales al Estado no crea un ámbito que excluya la actuación autonómica, y únicamente si el Estado ejerce efectivamente sus competencias se podrá ver afectada el ámbito propio de decisión autonómico. La distribución de competencias por materias en el bloque de la constitucionalidad sigue teniendo sentido, pues la atribución de competencias materiales a las Comunidades Autónomas sigue siendo necesaria ya que la posibilidad de que el Estado afecte al ejercicio autonómico de tales competencias materiales a través del ejercicio de sus competencias transversales es sólo eventual, pues de la simple atribución de una competencia horizontal al Estado no se deriva directamente un límite a lo que las Comunidades Autónomas pueden hacer, lo que significa que en ausencia de ejercicio efectivo por el Estado de su competencia horizontal, las Comunidades Autónomas conservan una amplia capacidad de decisión.

No otra cosa es lo que ocurre con naturalidad en otros ordenamientos descentralizados. Por ejemplo en el norteamericano, donde la federación tiene reconocida constitucionalmente una amplia competencia horizontal, definida para la consecución de un amplio objetivo, en la denominada cláusula de comercio que le permite, una vez ejercida, desplazar a todas aquellas normas estatales que contradigan la norma federal³³. O por ejemplo en el ordenamiento de la Unión Europea donde las instituciones comunitarias tienen reconocidas en el Tratado amplias competencias horizontales, como es el caso de la competencia para conseguir el establecimiento o funcionamiento del mercado interior reconocida en el artículo 114 TFUE (antiguo art. 95 TCE)³⁴, que le permite, una vez ejercida, desplazar a todas aquellas normas estatales que contradigan la norma europea.

Correctamente señala LÓPEZ GUERRA que las competencias transversales –en el caso se refería al artículo 149.1.1 CE– suponen brechas o aberturas a la intervención estatal en ámbitos encomendados, en principio, a la competencia autonómica.

³³ Sobre la Cláusula de Comercio QUADRA-SALCEDO JANINI, T., *Unidad económica y descentralización política. Libre circulación de mercancías y control judicial en EEUU y en la Unión Europea*, Tirant Lo Blanch, 2004.

³⁴ Sobre la distribución de competencias en la Unión Europea QUADRA-SALCEDO JANINI, T., *El sistema...*, op. cit.

La concepción de KELSEN, que negaba la utilidad del principio de prevalencia en el sistema federal, únicamente tiene sentido si la Constitución ha llevado a cabo un reparto de competencias materiales. En los supuestos en que la Constitución ha atribuido también al Estado determinadas competencias definidas en función de la consecución de amplios objetivos, sin que tal atribución suponga la exclusión de la posibilidad de atribución de competencias materiales a los entes infraestatales que puedan dar eventualmente lugar a la colisión de normas entre ambos niveles, el principio de prevalencia vuelve a adquirir relevancia.

Para KELSEN la perfección del reparto constitucional de competencias entre la Federación y los Estados y la existencia de una jurisdicción constitucional dejarían sin sentido el principio de prevalencia, pues todo conflicto de normas sería posible solucionarlo a través de un adecuado control de las extralimitaciones competenciales. Sin embargo tal concepción parte de una premisa inexcusable: la perfección del reparto constitucional de competencias por materias. Premisa que en los Estados descentralizados no se cumple, pues el constituyente habría preferido mantener la capacidad del centro político de eventualmente imponer en último término su visión unitaria sobre las visiones territoriales a través de la atribución de competencias definidas en función de la consecución de amplios objetivos.

Ciertamente, nuestro Tribunal Constitucional se ha visto atrapado, en ocasiones, por la concepción kelseniana, sin que, sin embargo, se cumpla tampoco en nuestro sistema la premisa sobre la que se basa y, en principio, viene considerando que todas las colisiones de normas procedentes de los diversos niveles territoriales son conflictos competenciales a resolver mediante una adecuada delimitación de competencias, cuando en realidad muchos de ellos tendrían su cauce de resolución a través de la aplicación de aquella regla prevista en nuestra Constitución para resolver los conflictos de normas, el principio de prevalencia³⁵.

³⁵ La “atracción” del Tribunal Constitucional por esa concepción kelseniana se podría justificar en el hecho, resaltado por BIGLINO, de que “la principal preocupación del Tribunal Constitucional a lo largo de los años que lleva en funcionamiento ha consistido en garantizar la estructura territorial que inauguraba la Constitución, porque resultaba fundamental consolidar la posición de las nuevas Comunidades Autónomas frente a un Estado que, durante muchos siglos, había ostentado el monopolio del poder político”, BIGLINO CAMPOS, P., “Reforma de la Constitución, reforma de los Estatutos de Autonomía y configuración constitucional del orden de competencias”, *Revista de las Cortes Generales*, nº 65, 2005 y BIGLINO CAMPOS, P., *Federalismo de integración y de devolución: el debate sobre la competencia*, CEPC, 2007. Pero en contraposición con lo anterior y, tal y como ha destacado igualmente BIGLINO, nuestra Constitución se aparta de lo que suele ocurrir en los federalismos de devolución en los que predomina la desconfianza ante un poder central tradicionalmente hegemónico y por ello en estos federalismos “para evitar las interferencias del Estado, la distribución de competencias goza de mayor rigidez, porque se intentan suprimir los espacios de indeterminación competencial. Se pretende que la Constitución enumere el mayor número de materias... además de forma excluyente”. Ciertamente, BIGLINO también señala que tales diferencias constitucionales con los federalismos de devolución habrían sido en buena medida eliminadas por la jurisprudencia constitucional, BIGLINO CAMPOS, P., “Reforma... *op cit.*”, pp. 11-12 y BIGLINO CAMPOS, P., *Federalismo...*, *op. cit.* Pero precisamente lo que criticamos es tal eliminación que consideramos jurídicamente injustificada por contradictoria con el modelo constitucionalizado.

La jurisprudencia constitucional parece haberse decantado, por ejemplo, por aquella interpretación que considera que, al igual que ocurre en el ámbito de la legislación básica, cuando el Estado ejerce su competencia del 149.1.1 CE delimita las competencias autonómicas y por tanto se produce la inconstitucionalidad sobrevenida y consiguiente nulidad de aquellas regulaciones autonómicas anteriores que se opongan a la normativa estatal³⁶.

Así en la STC 54/2002 el Tribunal Constitucional tras recordar que “el art. 149.1.1 CE, más que delimitar un ámbito material excluyente de toda intervención de las Comunidades Autónomas, lo que contiene es una habilitación para que el Estado condicione el ejercicio de esas competencias autonómicas”; afirmará que la labor del Tribunal Constitucional “debe partir de que las normas de “condiciones básicas” completan –en los términos del art. 28.1 LOTC– el canon de constitucionalidad competencial”. Esta última afirmación supone considerar que las normas adoptadas por el legislador estatal en ejercicio de la competencia atribuida en el artículo 149.1.1 CE no desplazan a las leyes autonómicas que entren en contradicción con ellas sino que pasan a constituir “*normas delimitadoras de los ámbitos competenciales del Estado y las Comunidades Autónomas*”.

La doctrina contenida en la STC 54/2002 supone trasladar, considero que de manera improcedente, uno de los rasgos esenciales que tienen las bases y la legislación básica a la interpretación de las condiciones básicas del artículo 149.1.1 CE³⁷.

El Tribunal Constitucional parece preferir transmutar los conflictos de normas generados por el ejercicio de competencias transversales por el Estado, y cuyo cauce natural de resolución sería la regla de prevalencia del Derecho estatal sobre el autonómico, en conflictos de competencias que requieren la determinación de la extralimitación competencial. Ello supone que el conflicto se soluciona en términos de validez e invalidez de una de las normas en conflicto en lugar de en términos de aplicabilidad de las mismas.

La doctrina referida será confirmada en la STC 135/2006, de 27 de abril, donde el Tribunal ha considerado que una norma autonómica que contradiga aquellas normas estatales dictadas en ejercicio de la competencia del artículo 149.1.1 CE sería nula y no únicamente

³⁶ Ello no significa considerar la competencia del artículo 149.1.1 como una competencia sobre las bases, pero sí como una competencia a través de la cual el Estado delimita competencias. En efecto, el Tribunal Constitucional ha afirmado la necesidad de diferenciar el concepto de regulación de las condiciones básicas contenido en el artículo 149.1.1 del concepto de legislación básica o bases contenido en el resto de números del 149.1. Para el Tribunal Constitucional el art. 149.1.1. CE no atribuye al Estado la fijación de unas bases sobre los derechos y libertades susceptibles de ser desarrolladas por las Comunidades Autónomas. STC 61/1997, FJ 7 a).

³⁷ Cuando el Estado adopta la legislación básica además de ejercer una competencia propia, simultáneamente, delimita el posible alcance de una competencia ajena, la competencia de desarrollo de esas bases por el poder autonómico. Los posibles conflictos que se pueden producir entre una norma básica estatal y una norma de desarrollo autonómica son, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, conflictos competenciales, que se resuelven, por tanto, determinando qué poder se ha extralimitado en el ejercicio de su competencia invadiendo el ámbito competencial del otro. El conflicto se resuelve determinando la invalidez de una de las normas en conflicto. Sobre ello ver QUADRA-SALCEDO JANINI, T., “La reforma...”, *op. cit.*

inaplicable. Ello supone que las consecuencias de tal contradicción van más allá de la inaplicación de la ley autonómica por los jueces y tribunales ordinarios que conllevaría la prevalencia.

Para el Tribunal Constitucional “cuando el contraste de la ley recurrida (la ley catalana de asociaciones) se haga respecto de preceptos de la Ley Orgánica del derecho de asociación dictados al amparo del art. 149.1.1 CE y determine la oposición de la primera a la segunda, la consecuencia será la inconstitucionalidad de la ley catalana. Por el contrario, si ésta contuviese una regulación que coincida con la de la Ley Orgánica o incluso la complemente, de modo que permitiera su integración, afirmaríamos la constitucionalidad de la ley recurrida³⁸”.

La doctrina transcrita supone considerar que la contradicción de la ley autonómica anterior con la ley estatal posterior comporta necesariamente la inconstitucionalidad de la primera, pues en el caso concreto se juzgaba la constitucionalidad de la Ley del Parlamento de Cataluña 7/1997, de 18 de junio de asociaciones, y su posible contradicción con la Constitución y con la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo reguladora del derecho de asociación. Inconstitucionalidad de la ley autonómica anterior que parece corresponder afirmar al Tribunal Constitucional.

La jurisprudencia establecida en la STC 135/2006 supone considerar las colisiones normativas generadas como consecuencia del ejercicio por el Estado de sus competencias transversales, art. 149.1.1 CE, en un problema de concurrencia competencial que se resuelve con la declaración de nulidad de la norma autonómica sin que aparentemente los jueces y tribunales ordinarios puedan aplicar el principio de prevalencia, declarando el desplazamiento de la ley autonómica.

Sin embargo, consideramos más correcto situar los términos del problema en el plano de la concurrencia de normas que se resuelve mediante la aplicación del principio de prevalencia y la declaración de inaplicabilidad por los jueces ordinarios de la norma autonómica, pues en realidad no se ha producido una extralimitación competencial que pueda suponer la invalidez de la norma autonómica.

Cuando el Estado regula las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos el Estado no delimita nada, no determina el alcance de las competencias materiales autonómicas. Los posibles conflictos que se puedan producir entre una

³⁸ Diferencia así el Tribunal Constitucional entre el contraste que se ha de realizar entre la ley autonómica recurrida y la Ley Orgánica del derecho de asociación cuando lo sea a efectos de valorar si aquella ha incidido en el ámbito de la regulación de los elementos esenciales del derecho propios del art. 81.1 CE y cuando lo sea a los efectos de valorar si aquella se opone a los preceptos de la Ley Orgánica dictados al amparo del art. 149.1.1 CE, en STC 135/2006, FJ 3 b) y c). Recordemos que la jurisprudencia constitucional ha afirmado que en materia de derechos fundamentales cuyo desarrollo está reservado a ley orgánica (art. 81.1 CE) “la capacidad normadora del Estado *ex art.* 149.1.1 CE puede extenderse más allá de este desarrollo (circunscrito a la determinación de los elementos nucleares del derecho), incidiendo sobre la regulación del ejercicio del derecho en cuestión” STC 135/2006 FJ 2 d).

norma estatal dictada en ejercicio del artículo 149.1.1 CE y una norma autonómica dictada en ejercicio de una competencia material propia son en realidad conflictos de normas –y no conflictos competenciales– que se deben resolver, por tanto, determinando cuál es la norma aplicable al caso. En este caso el conflicto se resuelve determinando la norma aplicable –que en virtud del principio de prevalencia debe ser la norma estatal dictada en ejercicio de una competencia propia- pero en ningún caso se resuelve determinando la invalidez de la norma autonómica sino únicamente su inaplicabilidad; esto es, su desplazamiento por la norma estatal. Ello supone que, frente a lo sostenido por el Tribunal Constitucional en la STC 54/2002, las normas dictadas por el Estado en ejercicio de la competencia atribuida en el artículo 149.1.1 CE no pueden “completar –en los términos del art. 28.1 LOTC– el canon de constitucionalidad competencial”.

Estas normas no deberían entrar a formar parte del bloque de la constitucionalidad, pues no delimitan propiamente competencias, como sí lo hace, sin embargo, el Estado al dictar lo básico. Las normas dictadas por el Estado en ejercicio de la competencia atribuida en el artículo 149.1.1 CE no deberían operar, a pesar de lo que diga el Tribunal Constitucional, como canon de constitucionalidad competencial.

Precisamente el hecho de que ante un conflicto de normas generado por la contradicción entre una norma autonómica y una norma estatal, ambas dictadas en ejercicio de competencias propias, no nos encontremos ante un problema de validez de una de ellas sino de aplicabilidad hace que tal conflicto de normas pueda ser resuelto por los jueces ordinarios. Ciertamente, los jueces ordinarios podrán plantear al Tribunal Constitucional una cuestión previa, la de si la norma estatal ha sido dictada con extralimitación competencial. El Tribunal Constitucional podrían, antes de que los jueces ordinarios enjuicien la conformidad de una norma autonómica con una norma del Estado que regula las “condiciones básicas”, verificar con carácter preliminar si la propia norma estatal es conforme con el orden constitucional de competencias: esto es, si *prima facie* tiene cobijo en los límites formales y materiales del art. 149.1.1 CE y –complementariamente– si vulnera cualquier otra norma constitucional más allá de la competencial. Pero en caso de no ser así, los jueces ordinarios deberían poder inaplicar la norma autonómica y aplicar la estatal sin que ello suponga poner en cuestión la validez de la primera.

VI. CONCLUSIÓN

De los cuatro supuesto analizados, la doctrina únicamente estaría unánimemente de acuerdo en aceptar que la regla de la prevalencia sirve para resolver los conflictos normativos que se plantean en el segundo supuesto, esto es, cuando la colisión tenga su origen en la atribución de la competencia sobre la misma materia al Estado y a las Comunidades Autónomas, supuesto absolutamente excepcional en nuestro ordenamiento jurídico.

En el resto de supuestos no hay acuerdo doctrinal, si bien hemos mantenido en estas páginas que es precisamente en los supuestos de reservas competenciales transversales u horizontales al Estado por la Constitución donde consideramos que tiene su campo de aplicación el principio de prevalencia.

Es nuestra Constitución la que al reconocer al Estado competencias definidas en función de la consecución de amplios objetivos, como, por cierto ocurre en el federalismo norteamericano, el alemán o en la Unión Europea, ha considerado que la capacidad de las Comunidades Autónomas para llevar a cabo políticas propias a través del ejercicio de sus competencias materiales exclusivas no es incondicional, pues se permite, que no se impone, al Estado afectar, en buena medida, tal capacidad al ejercer efectivamente sus propias competencias horizontales.