

UNA CONCEPCIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE COMPETENCIA Y PREVALENCIA EN EL ESTADO AUTONÓMICO ESPAÑOL

I. COMPETENCIA *VERSUS* PREVALENCIA EN LOS ESTADOS TERRITORIALMENTE DESCENTRALIZADOS, CON ESPECIAL REFERENCIA AL ESTADO AUTONÓMICO ESPAÑOL*

ANTONIO ARROYO GIL**

Resumen: Reflexión, desde un enfoque más dogmático que pragmático, acerca de cómo se articulan (o, dado el caso, cómo habrían de articularse idealmente) en los Estados territorialmente descentralizados, con especial referencia al Estado autonómico español, las relaciones entre el derecho federal (o del Estado central) y el derecho de los Estados federados (o de las Comunidades autónomas), a partir de dos principios que, a primera vista, están llamados a dar respuesta a esas no siempre fáciles relaciones: el principio de competencia y el principio de prevalencia del derecho federal (o del Estado central) sobre el derecho estatal (o de las Comunidades autónomas). Negación de la virtualidad práctica de la cláusula de prevalencia en orden a la resolución de los conflictos competenciales que puedan plantearse entre las normas provenientes de los distintos legisladores de las diferentes instancias territoriales.

Palabras clave: Federalismo, Estado federal, Estado autonómico, Unión Europea, principio de competencia, cláusula de prevalencia, conflictos competenciales.

Abstract: A reflection, from a more dogmatic than pragmatic perspective, about how decentralized States are articulated (or how, when the case arises, they should be articulated), with special reference to Spanish decentralized State, to the relationship between the law at national level (or Central State law) and the law at state level (or Autonomous Communities law), based on two principles which, at first sight, are called to provide an answer to these not always easy relationships: the principle of competence and the principle of primacy of the national law (or central government law) over state law (or Autonomous Communities law). Denial of the feasibility of the primacy clause in order to solve conflicts of competence which may arise between laws approved by the legislators of different local areas.

Keywords: Federalism, Federal State, Autonomous State, European Union, Principle of Competence, Principle of Primacy, Conflicts of competence.

* Fecha de recepción: 25 de enero de 2010.

Fecha de aceptación: 3 de febrero de 2010.

Este trabajo se enmarca en el Proyecto de investigación del Ministerio de Ciencia y Tecnología (DER 2008-05693) sobre “La apropiación estatutaria de la jurisprudencia constitucional sobre competencias: posibilidades y límites” (Investigador principal: Prof. Dr. D. Juan José Solozábal Echavarría).

** Letrado de la Fundación Democracia y Gobierno Local, Profesor Asociado de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN; II. LA EXCLUSIVIDAD COMO RANGO INHERENTE AL CONCEPTO DE COMPETENCIA; III. LA DISTINCIÓN CONCEPTUAL ENTRE MATERIA, FACULTAD Y COMPETENCIA; IV. LA DISTINCIÓN CONCEPTUAL ENTRE DISTRIBUCIÓN Y DELIMITACIÓN COMPETENCIAL Y SUS CONSECUENCIAS DE CARA A LA EVENTUAL APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE COMPETENCIA Y PREVALENCIA EN LA RESOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS COMPETENCIALES; V. LAS (MAL) LLAMADAS “LEGISLACIÓN CONCURRENTENTE” Y “MATERIAS CONCURRENTES” Y LAS COMPETENCIAS COMPARTIDAS (QUE, EN REALIDAD, SON EXCLUSIVAS); VI. A MODO DE CONCLUSIÓN; VII. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Es característica común a los Estados territorialmente descentralizados desde una perspectiva política, no meramente administrativa, que tengan lugar tensiones, más o menos intensas, entre los poderes centrales o unitarios y los llamados periféricos, cuya manifestación más evidente tiene lugar en las disputas o conflictos que con frecuencia se plantean, en primer lugar, en torno al reparto o distribución de competencias que, por regla general, realiza la Constitución del Estado global, y, en segundo término, en la delimitación del concreto alcance de tales competencias que se produce a través de la intervención del legislador¹ y de los órganos de naturaleza jurisdiccional encargados de resolver esos conflictos.

El equilibrio de poderes entre el Estado central y los Estados miembros o Comunidades autónomas, en nuestro caso, se dirime, no sólo, pero sí de manera fundamental, al menos desde un punto de vista jurídico-normativo, en el campo de las competencias. Éstas no son otra cosa que el contenido concreto del genérico poder público que corresponde

¹ Esta es una cuestión que en nuestro país ha despertado recientemente una viva polémica doctrinal en relación con la capacidad de un Estatuto de autonomía de determinar o condicionar, al atribuir concretas competencias a la Comunidad autónoma correspondiente, el alcance de las competencias (más genéricas) reservadas al Estado por la Constitución en alguno de los sub-apartados del art. 149.1. *Vid.* JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael: “Reforma del Estatuto de Cataluña y ampliación de competencias”, *RVAP*, 70, 2004; QUADRA-SALCEDO JANINI, Tomás de la: “¿Es el Estatuto una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado?”, *REDC*, 72, 2004; ORTEGA ÁLVAREZ, Luis: “La redefinición por los Estatutos de autonomía de la distribución territorial del poder contemplado en la Constitución”, en Martín Delgado, Isaac / Ortega Álvarez, Luis (coord.), *La reforma del Estado autonómico*, CEPC, Madrid, 2005; VIVER I PI-SUNYER, Carles: “La reforma de los Estatutos de Autonomía”, BALAGUER CALLEJÓN, Francisco: “Comentario a la ‘La reforma de los Estatutos de Autonomía’ de Carles Viver i Pi-Sunyer”; y TAJADURA TEJADA, Javier: “La reforma del Estatuto de Cataluña: propuestas y límites”, en el libro colectivo *La reforma de los Estatutos de Autonomía*. Con especial referencia al caso de Cataluña, Foro, CEPC, Madrid, 2005. *Vid.* también VIVER I PI-SUNYER, Carles: “En defensa de los Estatutos de Autonomía como normas jurídicas delimitadoras de competencias. Contribución a una polémica jurídico-constitucional”, en RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo José (coord.), *La reforma de los Estatutos de Autonomía*. Actas del IV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, Tirant lo Blanch, 2006. Más recientemente, *vid.* QUADRA-SALCEDO JANINI, Tomás de la: “Interpretación y determinación del alcance de las competencias constitucionalmente reservadas al Estado”, *InDret* (Revista para el Análisis del Derecho), 3/2009.

tanto a aquél como a éstos². El modo de entenderlas, su clasificación, su relación recíproca y las vías que se arbitren para dar respuesta a los conflictos que surjan a nivel propiamente competencial, pero también normativo, si es que cabe establecer una diferencia entre estos dos planos, son algunas de las cuestiones que se abordarán en este escrito, siquiera sea de manera indiciaria y buscando apoyo en la experiencia comparada.

El objetivo que se persigue no es otro, por tanto, que reflexionar, desde un enfoque más dogmático que pragmático, acerca de cómo se articulan (o, dado el caso, cómo habrían de articularse idealmente), las relaciones entre el derecho federal (o del Estado central) y el derecho de los Estados federados (o de las Comunidades autónomas), a partir de dos principios que, a primera vista, están llamados a dar respuesta a esas no siempre fáciles relaciones: el principio de competencia y el principio de prevalencia del derecho federal (o del Estado central) sobre el derecho estatal (o de las Comunidades autónomas).

Pero antes de avanzar en la exposición de los argumentos que constituirán el núcleo de este trabajo, me gustaría, desde este preciso momento, anticipar la finalidad y conclusiones que se pretenden alcanzar en el mismo, que no son otras que negar la relevancia o virtualidad práctica en nuestro ordenamiento jurídico-constitucional, aunque para ello se acuda, con frecuencia, a referencias al derecho foráneo, tanto de eso que se ha dado en llamar competencias horizontales o transversales, como del principio de prevalencia en la resolución de los conflictos que eventualmente se puedan producir entre las normas estatales y las autonómicas³.

En definitiva, lo que se pretende aquí no es otra cosa que continuar un diálogo, ya iniciado hace algún tiempo⁴, pero sobre cuya necesidad conviene llamar una y otra vez la

² Así lo reconoció el propio Tribunal Constitucional en su Sentencia 143/1985, de 24 de octubre, FJ 3.

³ La práctica negación de contenido efectivo a la cláusula de prevalencia, constitucionalmente consagrada en el art. 149.3 CE, ha sido ya advertida por otros muchos autores. Valga aquí, por todos, FERNÁNDEZ FARRERES, Germán: "La contribución del Tribunal Constitucional al Estado Autonómico", Iustel, Madrid, 2005, p. 433. No deja de ser ciertamente significativo que esa apreciación se haga en una obra dedicada a estudiar cómo la jurisprudencia constitucional ha contribuido de manera decisiva a dotar de forma y contenido al Estado que, desde un punto de vista territorial, sólo venía anunciado (esbozado) en el texto constitucional de 1978.

Véase también un atinado resumen de las distintas posiciones doctrinales sobre la cláusula de prevalencia en TORNOS MAS, Joaquín: "Ley de bases y legislación de desarrollo. El problema de su articulación por modificación de la ley de bases. La cláusula de prevalencia", REDC, 33, 1991, pp. 29 ss. En opinión del propio Tornos, "la prevalencia puede actuar en dos supuestos diversos: a) cuando existe una antinomia entre ley estatal y autonómica que no pueda resolverse por criterios competenciales (tal vez de acuerdo con Fernández Farreres, el único supuesto posible sería el de ejercicio de competencias en materia de cultura). En este caso, la cláusula de prevalencia vincula al juez ordinario, Administración y Tribunal Constitucional, y b) cuando la antinomia puede resolverse por criterios competenciales, pero el conflicto se plantea ante quien carece de competencia para pronunciarse sobre la validez de las leyes (juez ordinario, Administración). En este caso, la prevalencia determina la mera inaplicación de una ley, y mantendrá su fuerza hasta tanto se pronuncie de forma definitiva el Tribunal Constitucional" (p. 35).

⁴ Véanse mis comentarios críticos a los excelentes libros de Tomás de la QUADRA-SALCEDO JANINI: *El sistema europeo de distribución de competencias* (Garantías políticas y garantías jurídicas de un ámbito propio de decisión de los Estados miembros de la Unión Europea), Thomson-Cívitas, Madrid, 2006; y de Paloma

atención, en el que, desde diferentes (y, en ocasiones, discordantes) enfoques, se trata de reflexionar conjuntamente sobre algunas cuestiones problemáticas, necesitadas aún de mayor estudio, relativas a la forma de entender la articulación de competencias en los Estados territorialmente descentralizados, particularmente, en el Estado autonómico español, aunque no sólo en él.

No es ésta, por consiguiente, una contribución pegada al terreno, firme aunque resbaladizo, de las relaciones concretas que se producen en nuestro ordenamiento jurídico entre las normas constitucionales, estatutarias y legales de carácter competencial. Antes bien, el propósito fundamental es, como decía, tratar de continuar con una reflexión sobre los principios de competencia y prevalencia en la resolución de los conflictos normativos de naturaleza competencial que tienen lugar en el seno de los Estados (o entidades para-estatales) territorialmente descentralizados, entre los que se encuentra el Estado autonómico español; reflexión que, desde la obligada modestia, tiene vocación de validez universal, aunque para ello las apelaciones a nuestro propio ordenamiento jurídico constituyan, en buena medida, el sustrato de la argumentación.

II. LA EXCLUSIVIDAD COMO RANGO INHERENTE AL CONCEPTO DE COMPETENCIA

Para clarificar cualquier debate sobre las competencias considero conveniente partir de una premisa que, aunque no es indiscutida, me parece, sin embargo, básica: Que la distribución o reparto de competencias en nuestro Estado (como en cualquier otro descentralizado) se basa en el principio de exclusividad, lo que significa que jurídicamente Estado central y Comunidades autónomas no pueden ser de manera simultánea competentes para la regulación de una misma materia con idéntico alcance. Dicho de modo más sencillo: Allá donde el Estado es competente para la regulación de una determinada materia no lo pueden ser las Comunidades autónomas. Y viceversa. Creo que esto es lo que ha querido

Biglino Campos: *Federalismo de integración y de devolución: el debate sobre la competencia*, Madrid, CEPC, 2007, publicados en los núms. 80 (2007) y 83 (2008) de la Revista Española de Derecho Constitucional, bajo los títulos: “Los principios de competencia y prevalencia en la resolución de los conflictos competenciales. Una relación imposible”, y “El inacabado debate sobre la competencia”, respectivamente. En realidad, el núcleo de las ideas que constituyen el objeto de este estudio fueron ya expuestas en esos trabajos, así como en el Curso de verano de la Universidad Autónoma de Madrid sobre “El Estado Autonómico tras las reformas estatutarias y la intervención del Tribunal Constitucional”, dirigido por Manuel Aragón Reyes y Juan José Solozábal Echavarría, y celebrado en Miraflores de la Sierra (Madrid), durante los días 18, 19 y 20 de septiembre de 2009, en donde hubo ya ocasión de debatir, abierta y sosegadamente, estas escurridizas cuestiones con todos los participantes y asistentes al mismo, entre los que se encontraban los profesores Biglino y de la Quadra-Salcedo Janini. A todos ellos les quisiera expresar desde aquí mi más sincero agradecimiento por sus sustanciosos comentarios y observaciones, por lo general muy críticos con la postura por mí mantenida. Pero sólo en el contraste sincero y fundamentado de opiniones se encuentra la verdad, no absoluta, que merece la pena buscar.

nuestra Constitución y precisamente por ello no otra cosa pueden querer los Estatutos de autonomía.

La consecuencia de esta premisa es que cualquier colisión normativa que se produzca entre una norma estatal y una norma autonómica, porque ambas regulen de manera coincidente y contradictoria una misma materia, habrá de resolverse apelando al principio de competencia, lo que conllevará la declaración de nulidad de alguna de esas normas por invasión competencial.

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 imprescindible⁵. 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, sobre todo, teniendo en cuenta que, por un lado, existen competencias denominadas transversales (como el medio ambiente o la planificación de la economía, por ejemplo) que despliegan una gran *vis expansiva* y, por

⁵ Y esto es algo que el propio Tribunal Constitucional, desde temprano, parece haber asumido como una de sus tareas esenciales e ineludibles. No otra cosa cabe entender cuando afirma lo siguiente: “Las normas constitucionales y estatutarias relativas a la distribución de competencias clasifican la realidad social en materias para ordenar aquella distribución. Los conceptos de materias allí recogidos poseen, en ocasiones, un inevitable grado de indeterminación y es frecuente que una materia (...) tenga dimensiones clasificables dentro de otro concepto material y encajable en otro título competencial (...). [L]a posible concurrencia imperfecta de títulos obliga al intérprete del bloque de la constitucionalidad y de la norma o normas constitutivas del objeto de un conflicto, a una tarea de ponderación, difícilmente conceptualizable y, por fuerza, casuística” (STC125/1984, de 20 de diciembre).

Doctrinalmente, el prof. Viver i Pi-Sunyer lo formuló de manera diáfana a finales de la década de los ochenta de la pasada centuria, frente a una doctrina entonces mayoritaria (entre cuyos representantes más destacados se encontraban los administrativistas Eduardo García de Enterría, Tomás-Ramón Fernández y Santiago Muñoz Machado), al sostener 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, Carles: *Materiales competenciales y Tribunal Constitucional*, Ariel Derecho, Barcelona, 1989, pp. 22 ss.).

En este mismo sentido, tal y como afirma Borrajo Iniesta en su comentario al artículo 149.3 CE, “[s]e trata, por consiguiente, de calificar las disposiciones controvertidas de acuerdo con su finalidad, contenido y efectos a la luz de los títulos competenciales definidos por el bloque de la constitucionalidad (...). Labores (...) que confluyen en lo que la jurisprudencia más reciente denomina la delimitación de ‘la regla competencial aplicable al caso’ ([S]TC (...) 14/2004, de 13 de febrero, FJ 5, que se inspira en las SSTC (...) 69/1988, de 19 de abril; (...) 252/1988, de 20 de diciembre; (...) 13/1989, de 26 de enero; (...) 153/1989, de 5 de octubre, y (...) 197/1996, de 28 de noviembre)”. Vid. BORRAJO INIESTA, Ignacio: “Artículo 149.3 CE. El orden constitucional de competencias y ordenamientos”, en Casas Baamonde, María Emilia / Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel (dirs.), *Comentarios a la Constitución española*, Wolters Kluwer, Madrid, 2009, pp. 2490 ss.

el otro, que la definición competencial no se caracteriza habitualmente por su precisión y rigor.

Ahora bien, según se adelantaba, una cosa es que en la *realidad fáctica* esto sea así y otra muy diferente que en la *realidad jurídica* –no menos real cuando hablamos de normas fundamentales que distribuyen y delimitan competencias– hayamos de aceptar acriticamente ese planteamiento. Cuando la Constitución española o, permítaseme acudir al derecho comparado en apoyo de esta tesis, la Ley Fundamental de Bonn o los Tratados comunitarios europeos, atribuyen competencias al Estado central, a la Federación o a la Comunidad/Unión Europea (o las distribuyen entre estos y las correspondientes comunidades políticas que los conforman: Comunidades autónomas, *Länder* y Estados miembros), la pretensión no es otra que dividir la realidad fáctica en diversos campos materiales respecto de los cuales cada entidad territorial podrá ejercer en exclusiva sus respectivas competencias.

Sí, en exclusiva. Y es que las materias podrán ser comunes, pero las competencias del Estado central y de las entidades territoriales que lo integran no podrán incidir válidamente de igual manera sobre el mismo ámbito material. En ocasiones las materias se pueden dividir en sub-materias, de forma que la competencia de cada uno de los niveles territoriales no se refiera al mismo contenido material. En otros supuestos la competencia del Estado central, Federación o Comunidad Europea –por seguir haciendo uso del derecho comparado– no tiene el mismo alcance que la de las Comunidades autónomas, los *Länder* o los Estados miembros. Así, a los primeros les puede corresponder la facultad legislativa general o sólo básica o marco, mientras que a los segundos puede que únicamente les esté atribuida la facultad legislativa de desarrollo o, en su caso, la facultad ejecutiva o de gestión. Pero, en ningún caso, insisto, ese binomio de entidades políticas (Estado central - Comunidades autónomas; Federación - *Länder*; UE - Estados miembros) dispondrá de la misma competencia sobre la misma materia con el mismo alcance. O, al menos, creo que eso es lo que demandaría un modo correcto de entender la articulación competencial en el seno de estos ordenamientos jurídicos compuestos. Veremos después por qué.

Pero antes hagamos, aunque sea de manera muy sintética y concentrada, algunas precisiones conceptuales, no por puro y vacío prurito intelectual, sino porque las mismas, me parece, tienen sus consecuencias de cara a despejar determinadas confusiones que, en ocasiones, se producen cuando se utilizan de manera indiferenciada términos que no se refieren a las mismas realidades.

III. LA DISTINCIÓN CONCEPTUAL ENTRE MATERIA, FACULTAD Y COMPETENCIA

Aunque se cuentan por miles las páginas dedicadas a clarificar qué significa jurídico constitucionalmente “competencia”, tal vez no esté de más aquí –siguiendo una línea doctrinal consolidada– tratar de distinguir entre estos tres conceptos:

- “Materias”: aquellos campos de la realidad que deben ser objeto de una disciplina legislativa, reglamentaria, de gestión o meramente ejecutiva (de modo muy genérico, por ejemplo: urbanismo, medio ambiente, agricultura o defensa; pero también, de manera ya más concreta, lo que podríamos llamar “sub-materias”: planificación urbanística, contaminación acústica, plantas transgénicas o campos de prácticas de tiro);
- “Facultades”: tipo de actuación pública prevista sobre cada una de las materias arriba referidas; con carácter general, tales facultades pueden ser de carácter legislativo, ejecutivo y, en su caso, judicial; y
- “Competencias”, en sentido estricto: proyección de una determinada facultad sobre una concreta (sub)materia.

Aunque es difícil encontrar esta distinción, así esbozada, en los textos constitucionales o fundamentales, en los que suele predominar la confusión conceptual en este terreno, de forma que se utilizan indiferenciadamente los términos “facultad”, “potestad” o “función”, “competencia”, “tarea”, o, incluso, “derecho” a regular una determinada materia, creo, sin embargo, como decía más arriba, que merece la pena realizar el esfuerzo de descifrar el significado diverso de estos conceptos, pues ello nos puede ayudar a comprender mejor de qué estamos hablando cuando hablamos de “competencia”.

Así, cuando la Constitución española determina que el Estado (central) tiene “competencia exclusiva” sobre la legislación relativa a pesas y medidas (art. 149.1.12ª CE), en realidad, lo que se quiere decir es que al Estado (central) le corresponde legislar en exclusiva sobre la (esta vez sí muy concreta) materia “pesas y medidas”. En esta misma línea, cuando en el apartado 17ª de este mismo art. 149.1 CE se reconoce que el Estado tiene competencia exclusiva sobre la “legislación básica (...) de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades autónomas”, en realidad, y sin entrar en mayores precisiones ahora, lo que se quiere decir es que en la materia Seguridad Social al Estado le corresponde únicamente establecer una legislación de alcance básico o principal (pero también exclusiva), lo que implica necesariamente que a las Comunidades autónomas les queda reservada una facultad legislativa de desarrollo (asimismo exclusiva) de eso que sea básico.

A través de estos dos ejemplos queda, me parece, meridianamente claro que la llamada competencia exclusiva del Estado sobre pesas y medidas y sobre Seguridad Social no tiene, ni mucho menos, el mismo alcance. Y es que, en efecto, el concepto “competencia exclusiva”, pese a su uso común en el art. 149.1 CE, puede resultar muy engañoso, pues ofrece una información cuando menos insuficiente sobre el alcance de la competencia del ente territorial en cuestión⁶. Iría, incluso, más allá. A mi juicio, el concepto “competencia exclusiva” es

⁶ Como muy bien señala BORRAJO INIESTA, Ignacio: “Artículo 149.3 CE...”, pp. 2483 ss., “[l]o determinante es el tenor de las competencias contrapuestas, unas en manos del Estado central y otras de la Comunidad

sencillamente redundante, dado que todas las competencias, por definición, son exclusivas. Sobre este punto volveré posteriormente. Baste ahora con dejarlo apuntado.

Si acaso remarcar todavía lo siguiente: De entender, como aquí se sostiene, que la competencia del Estado sobre la materia “pesas y medidas” se traduce en la detentación de una facultad legislativa exclusiva de carácter completo y que, por el contrario, la competencia del mismo Estado sobre la materia “Seguridad Social” comprende únicamente una facultad legislativa exclusiva de carácter básico, habrá que concluir que el concepto “competencia exclusiva”, amén de redundante, resulta impreciso e inadecuado por sí solo para dar cuenta del carácter de la competencia de que en cada caso se trate⁷.

Y es que, según se señalaba, tan exclusiva es la competencia del Estado en relación con la “legislación sobre pesas y medidas”, como exclusiva es su competencia en relación con la “legislación básica (...) de la Seguridad Social”. Y, sin embargo, la diferencia en el alcance de la competencia estatal es evidente. Tal diferencia proviene no del concepto “competencia exclusiva” que emplea el art. 149.1 CE indistintamente, sino de la precisión que realiza cada subapartado de este artículo acerca del alcance de la facultad legislativa. Esta es sólo una muestra de la importancia que, a mi juicio, tiene diferenciar conceptualmente entre “competencia” y “facultad”.

Autónoma, hayan sido o no adjetivadas como ‘exclusivas’: de hecho, todas las competencias de todas las instituciones que forman el Estado autonómico han sido declaradas ‘exclusivas’, con lo que este adjetivo ha perdido todo significado con consecuencias jurídicas”. A tal efecto, “[l]a variedad de competencias ‘exclusivas’ que ha establecido el apartado 1 del art. 149 de la Constitución y, a su vera, los Estatutos de Autonomía (...), pueden ser sintetizadas en las siguientes:

1) Competencias sobre toda una materia, que incluiría por ende todas las facultades públicas: legislativa, reglamentaria y ejecutiva. (...)

2) Competencia del Estado sobre la legislación en una materia, dejando a la Comunidad Autónoma que asuma lo restante. (...)

3) [L]as materias en que a las instituciones generales corresponde establecer las ‘bases’, la ‘legislación básica’ o las ‘bases de la ordenación’ y a las autonomías el ‘desarrollo legislativo’ y la ‘ejecución’, con unas u otras precisiones propias de cada Estatuto.

4) Finalmente, (...) en diversas materias, la Constitución y los Estatutos de Autonomía dan a las Comunidades Autónomas competencias sujetas a la ‘coordinación’ por parte del Estado.”

⁷ Sobre “el sentido marcadamente equívoco con el que el adjetivo ‘exclusivo’ se utiliza tanto en el texto de la Constitución, como en de los Estatutos de Autonomía” se ha pronunciado el propio Tribunal Constitucional desde muy temprano (SSTC 37/1981, de 16 de noviembre; 5/1982, de 1 de julio). Vid. al respecto, TOMÁS Y VALIENTE, Francisco: *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1988, pp. 100 ss.

IV. LA DISTINCIÓN CONCEPTUAL ENTRE DISTRIBUCIÓN Y DELIMITACIÓN COMPETENCIAL Y SUS CONSECUENCIAS DE CARA A LA EVENTUAL APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE COMPETENCIA Y PREVALENCIA EN LA RESOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS COMPETENCIALES

Otro binomio conceptual que conviene diferenciar claramente, porque también de esa diferenciación se derivan importantes consecuencias, es el integrado por los conceptos: distribución y delimitación competencial.

Son, por regla general, las normas fundamentales, las Constituciones que merezcan denominarse así, las que atribuyen y, por tanto, distribuyen competencias, con mayor o menor rigor, entre las entidades territoriales centrales y las periféricas. Ese es precisamente uno de los cometidos principales de una Constitución en un Estado territorialmente descentralizado. Porque distribuir competencias no es, ni más ni menos, como se señalaba más arriba, que definir la calidad del poder público que corresponde, por un lado, a la Federación o Estado central y, por el otro, a los entes territoriales que lo componen. Para una entidad política de carácter (para)estatal las competencias son el contenido de su poder público. De ahí la trascendencia de que la distribución competencial sea indisponible para cada una de las partes en juego (más allá de la aceptación de determinados márgenes interpretativos).

Si esto es así, y creo que así es, no se puede aceptar sin más que una de las partes que componen el Estado territorialmente descentralizado, por mucho que se corresponda con el todo, es decir, el Estado central o, en su caso, la Unión Europea, si nos referimos a este otro nivel, pueda ampliar ilimitadamente su capacidad decisoria a costa de la de las otras partes que lo integran, las Comunidades autónomas o los Estados miembros. Deben, pues, existir límites. Y la tarea del intérprete es encontrarlos. Límites jurídicos, conviene precisar, que no son alternativos o excluyentes de los límites políticos, sino todo lo contrario, perfectamente complementarios⁸.

Así, en el terreno europeo, donde esta tensión se produce de manera mucho más evidente que en el interior de nuestro Estado, dada la existencia de competencias funcionales atribuidas a las instituciones comunitarias para la consecución de determinados fines, ni siquiera se puede aceptar, en mi opinión, que el sistema de distribución competencial es abierto, quedando, en consecuencia, sujeto a la libre disponibilidad de una de las partes, las

⁸ Un importante esfuerzo por supeditar las garantías jurídicas de la distribución constitucional de competencias, vía jurisdiccional, ante las garantías políticas de la misma, vía participación de los Estados miembros en los órganos comunitarios facultados para aprobar la normativa correspondiente, en QUADRA-SALCEDO JANINI, Tomás de la: *El sistema europeo de distribución de competencias* (Garantías políticas y garantías jurídicas de un ámbito propio de decisión de los Estados miembros de la Unión Europea), Thomson-Civitas, Madrid, 2006; y el intento por parte del mismo autor de llevar esta doctrina al entendimiento de las relaciones competenciales en el seno del Estado autonómico español, en QUADRA-SALCEDO JANINI, Tomás de la: *Mercado nacional único y Constitución*. Los artículos 149.1.1 y 139 de la Constitución, CEPC, Madrid, 2008, pp. 215 ss.

instituciones comunitarias, las cuales, para alcanzar esos fines u objetivos, podrían ignorar por completo el alcance de las competencias que les han sido transferidas por los Estados miembros⁹.

Las competencias comunitarias podrán estar poco determinadas y tener un amplio alcance, pero eso no significa que no tengan límites. Es más, me parece que es precisamente esa indeterminación la que puede llevar a pensar que las competencias comunitarias tienen un amplio alcance y que, en último término, carecen de límites. Al final, es un problema de interpretación, de concreción de la indeterminación. Será de difícil solución, no lo niego, pero, desde luego, habrá que ofrecerle una respuesta en base a la aplicación de los criterios interpretativos ya conocidos (literal, sistemático, teleológico, etc.), de modo que quepa establecer una barrera a partir de la cual cualquier intervención comunitaria se haya de considerar una extralimitación jurídicamente intolerable.

Y si esto es así en el ámbito comunitario, con más razón cabe defenderlo en la relación que se pueda producir en el seno de nuestro Estado autonómico entre las llamadas competencias horizontales atribuidas al Estado central y las competencias materiales distribuidas entre el propio Estado central y las Comunidades autónomas.

Las competencias horizontales en nuestro ordenamiento jurídico-constitucional se suelen identificar, fundamentalmente, aunque no sólo, con las reconocidas a favor del Estado en los números 1º y 13º del art. 149.1 CE, relativas a “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales” y a las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”, respectivamente. Y lo propio de ellas es que dada su *vis expansiva* podrían penetrar prácticamente cualquier ámbito material en el que las Comunidades autónomas tuvieran reconocida o asumida alguna competencia material propia, con la consecuencia de que el eventual conflicto que pudiera surgir entre la norma estatal y la autonómica habría de resolverse no ya por aplicación del principio de competencia, inservible en tanto que el Estado y las Comunidades autónomas habrían actuado correctamente en el ejercicio de una competencia constitucional o estatutariamente atribuida, sino por el de prevalencia, de modo que la norma estatal primaría sobre la autonómica, que, aun siendo válida, quedaría inaplicada.

Pues bien, esta es una opinión que, en coherencia con el parecer aquí sostenido, no se puede aceptar. Y no se puede aceptar porque la prevalencia o primacía y la competencia o atribución, como criterios de solución de los conflictos competenciales que eventualmente se produzcan en un Estado territorialmente descentralizado, a mi juicio, se excluyen entre

⁹ Y es que, como señala Viver, aun aceptando que en los ordenamientos comunitario y estadounidense las competencias se distribuyen, en parte, por fines u objetivos a alcanzar, esta forma de reparto competencial “no equivale propiamente a una atribución de verdaderas competencias (...), porque no puede deducirse de este tipo de enunciados genéricos de fines a alcanzar, una delimitación mínimamente completa del tipo de actuación o del contenido del poder que se atribuye a cada ente, como es exigible en una asignación de competencias que, no se olvide, son siempre poderes tasados” (VIVER I PI-SUNYER, Carles: *Materiales competenciales...*, p. 46).

sí. En el caso concreto, a la prevalencia –reconocida en el art. 149.3 CE– no le queda ningún margen de maniobra, porque el conflicto en cuestión queda ya resuelto en un estadio anterior, el de la competencia.

Ni siquiera en un ordenamiento jurídico constitucional como el alemán, acudo de nuevo en busca de refugio en el derecho comparado, en el que tal principio de primacía del derecho federal sobre el de los *Länder* está reconocido de manera expresa (y muy expresiva: “El derecho federal rompe –*bricht*– el derecho de *Land*”: art. 31 LFB), le resta a este algún margen de juego, tal y como defiende parte importante, aunque ciertamente no mayoritaria, de la doctrina científica en este país, a la que me adhiero¹⁰. La razón no es otra que la apuntada: la Ley Fundamental, al aplicar el principio de competencia en la distribución de las tareas públicas entre la Federación y los *Länder*, está excluyendo ya, *ab initio*, la posibilidad de que los referidos conflictos sean resueltos acudiendo al principio de jerarquía.

Entra dentro de la lógica del sistema normativo que cuando las competencias han sido distribuidas por la Constitución federal entre la Federación y los *Länder* los conflictos competenciales que se produzcan entre aquélla y estos se resuelvan en base a la aplicación del principio de competencia. Todo conflicto de competencias implica, por tanto, una extralimitación competencial o bien de la Federación o bien de los *Länder*. En el ordenamiento constitucional alemán, al menos, los solapamientos competenciales jurídicamente no son posibles (o, mejor dicho, no lo eran hasta la, en este punto muy controvertida, reforma constitucional de 2006, sobre la que volveremos más adelante¹¹). Por muy intrincada que esté la realidad y por muy difícilmente divisibles que sean los campos materiales, desde un punto de vista estrictamente jurídico –discúlpese el abuso de este lenguaje un tanto excesivo– 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 Constitución federal alemana (hasta la reforma referida).

¹⁰ Vid. GÓMEZ ORFANEL, Germán / ARROYO GIL, Antonio: “El reparto de facultades legislativas y el *Bundesrat* en el federalismo alemán (1871-2006)”, CDP, 26, 2005, pp. 233 ss. Es cierto que en este artículo se deja un mínimo resquicio al juego del principio de prevalencia en la resolución de los conflictos competenciales, por más que se subraye que su empleo es absolutamente excepcional en aquellos supuestos en que no sea posible diferenciar nitidamente el alcance de distintas materias que corresponde regular a diferentes legisladores (de la Federación, uno, y de los *Länder*, los otros). En este momento, de manera expresa, quisiera dejar constancia de mi alejamiento de esa postura, para afirmar, con carácter no excepcional, que al art. 31 LFB, antes de la reforma constitucional de 2006, no le quedaba ningún margen de maniobra en la resolución de los conflictos competenciales, al menos, desde una perspectiva ideal de dogmática jurídica como la aquí propugnada.

¹¹ Sobre los trabajos preparatorios de esta importante modificación de la Ley Fundamental, vid. ARROYO GIL, Antonio: *El federalismo alemán en la encrucijada* (Sobre el intento de modernización del orden federativo en la República Federal de Alemania), Prólogo de Manuel Medina Guerrero, CEPC, Fundación Manuel Giménez Abad, Madrid, 2006; y acerca del contenido concreto de la reforma, vid. ARROYO GIL, Antonio: *La reforma constitucional del federalismo alemán*: Estudio crítico de la 52.ª Ley de modificación de la Ley Fundamental de Bonn, de 28 de agosto de 2006, Prólogo de Juan José Solozábal Echavarría, Colección Con(Textos)A, núm. 11, Institut d’Estudis Autonòmics, Barcelona, 2009.

En ocasiones, para probar la validez de un argumento conviene llevarlo hasta sus últimas consecuencias. Sostener la prevalencia del derecho federal (comunitario o del Estado central, en nuestro caso) sobre el de los *Länder* (o Estados miembros o Comunidades autónomas) supone negar *a radice* la virtualidad del modelo de distribución de competencias. O bien el derecho federal (o comunitario o estatal) prevalece sobre el de los *Länder* (Estados miembros o Comunidades autónomas), con todas sus consecuencias, es decir, ilimitadamente (porque ahí se encuentra la esencia de la primacía, en su carácter ilimitado) o bien existe una distribución constitucional (contractual o estatutaria) de competencias que supone un límite tanto para la Federación (Comunidad europea o Estado central) como para los *Länder* (Estados miembros o Comunidades autónomas).

Defender la primera postura significa asumir que la Federación (la Comunidad Europea o el Estado central) puede en cualquier momento y sin límite alguno ocupar los campos materiales reservados a los *Länder* (los Estados miembros o las Comunidades autónomas), sencillamente porque su derecho prima sobre el de estos. Lo que no parece que tenga demasiado sentido es mantener, por un lado, que existe una distribución constitucional de competencias que se ha de respetar y, por el otro, que cuando se produzca una colisión competencial la misma se ha de resolver por aplicación del principio de prevalencia del derecho federal (comunitario o estatal) sobre el de los *Länder* (Estados miembros o Comunidades autónomas).

La razón es la siguiente: Para determinar que tal colisión competencial se ha producido habrá que realizar, antes de nada, un análisis de la competencia de cada ente territorial, con el fin de determinar si estos al ejercerla se han mantenido dentro de los márgenes de la misma o si, por el contrario, los han superado. La conclusión de que tanto la Federación (la Comunidad Europea o el Estado central) como los *Länder* (Estados miembros o Comunidades autónomas) ejercen sus respectivas competencias válidamente y que, sin embargo, se produce un conflicto entre ellas, se ha de contrastar con la pregunta siguiente: ¿En qué lugar de la Ley Fundamental de Bonn (de los Tratados comunitarios o de la Constitución española) se establece que tanto aquéllos como estos tengan la misma competencia sobre idéntica materia? En ninguno.

En efecto, cuando la Ley Fundamental de Bonn, los Tratados comunitarios o la Constitución española atribuyen una determinada competencia a la Federación, a la Comunidad Europea o al Estado central, lo hacen 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 o bien por la Federación, Comunidad europea o Estado central o bien por los *Länder*, Estados miembros o Comunidades autónomas, pero no por ambos simultáneamente y con el mismo alcance. Que la realidad material sea difícil de dividir jurídicamente en compartimentos estancos, como se apuntaba más arriba, sólo hace que la labor del intérprete sea más compleja, pero no imposible. En todo caso, nadie dijo que la tarea del legislador o del juez fuera fácil.

Pero por si este bastón del derecho comparado de que nos hemos servido para reforzar el entendimiento expuesto de la relación entre el principio de competencia y el de prevalencia no fuera del todo convincente, podemos acudir todavía a otro sistema federal en el que, precisamente, la idea de prevalencia está muy arraigada. En los Estados Unidos de América, en efecto, desde muy temprano, –el propio juez Marshall se hizo eco de ello– se manifestó el problema de determinar la extensión de los poderes que le habían sido atribuidos a la Federación por parte de los Estados, o, dicho de otro modo, el alcance de las competencias de la Federación. Y, en tal sentido, la resolución de los eventuales conflictos que pudieran surgir entre la Federación y los Estados se atribuyó a un tercero imparcial, el poder judicial federal, con el Tribunal Supremo a la cabeza¹².

La interpretación de la medida de ese poder federal por parte del Tribunal Supremo ha ido cambiando con el paso de los años¹³. Si bien en un principio se llevó a cabo un control muy exhaustivo del alcance de las competencias federales, a partir de los años treinta de la pasada centuria apenas si se ejerce control alguno. De este modo, en la doctrina científica comienzan a diferenciarse las garantías jurídicas de las garantías políticas del federalismo. Así, para un iuspublicista como Herbert Wechsler es al Congreso federal y no al Tribunal Supremo al que le corresponde la última palabra en la ordenación de las relaciones federales. Este último –el Tribunal Supremo– tiene una función fundamental en el ámbito de la distribución de competencias, pero ésta no es precisamente controlar de manera estricta al poder federal, sino, por el contrario, evitar que los Estados expolien las competencias federales, función ésta que realiza imponiendo la supremacía (*preemption*) del derecho federal sobre el estatal.

Son muchas las dudas que se plantean a este respecto. Cabría preguntarse, en este sentido, si al Tribunal Supremo le corresponde sólo garantizar las competencias federales o también las estatales. Y es que resulta más que cuestionable, paradójico, que pueda hacer una cosa sin hacer la otra al mismo tiempo. Por otra parte, es también dudoso que el principio de supremacía del derecho federal sea adecuado para garantizar la distribución de competencias. ¿No parece, más bien, que la aplicación de ese principio se limita únicamente a garantizar la supremacía de todo el derecho federal con independencia del respeto al reparto de competencias?

Primacía y competencia son, como ya se ha señalado, principios antagónicos en la resolución de conflictos en un Estado políticamente descentralizado. Donde hay competencia no queda lugar para la prevalencia. Y el propio Tribunal Supremo estadounidense lo sabe, lo que explica que nunca se haya “atrevido” a decir que al Congreso de los Estados Unidos le corresponde tal o cual competencia simplemente en virtud de su decisión soberana. Al Congreso le corresponden únicamente las competencias que los Estados le han otorgado en

¹² Sobre el surgimiento y entendimiento de la idea de “competencia” en los Estados Unidos de América, véase el riguroso trabajo de BIGLINO CAMPOS, Paloma: *Federalismo de integración...*, pp. 59 ss.

¹³ Puede verse un breve pero muy sustancioso resumen de la evolución de este proceso en QUADRA-SALCEDO JANINI, Tomás de la: *El sistema europeo...*, pp. 39 ss.

la Constitución federal. Es cierto que alguna de ellas (la cláusula de comercio, básicamente) es muy amplia y transversal, y que la interpretación “descomunal” que ha experimentado vía jurisprudencial ha acentuado si cabe esa amplitud. Pero no lo es menos que, en todo caso, el Tribunal Supremo ha acudido a ella (o a otras competencias constitucionalmente reconocidas) para defender la actuación lícita de los poderes centrales. La Constitución de los Estados Unidos de América distribuye competencias. La *preemption* no puede, por tanto, campar a sus anchas.

La primera sentencia en que se acoge, con todas sus consecuencias, la doctrina teorizada, entre otros, por Herbert Wechsler, acerca de la importancia de las garantías políticas del federalismo frente a las garantías jurídicas¹⁴, es *García vs. San Antonio Metropolitan Transit Authority* (1985). Para algunos autores –con cierta dosis de alarmismo aunque con mucha razón– este pronunciamiento del Tribunal Supremo, en que el mismo renuncia a asumir la función de árbitro de las disputas competenciales, supone la carta de defunción de la idea federal en que se fundamenta la Constitución de los Estados Unidos de América.

No obstante, esta línea jurisprudencial abierta con esta sentencia cambia diez años más tarde (1995), cuando de nuevo el Tribunal Supremo afirma su intención de poner freno a la extensión ilimitada de los poderes del Congreso mediante la revisión de la compatibilidad de sus actos con la distribución de competencias establecida en la Constitución. En efecto, en *United States vs. López*, el Tribunal Supremo, por primera vez desde finales de los años treinta, declaró la inconstitucionalidad de una norma del Congreso por vulnerar el principio de atribución. De esta forma, el alto tribunal niega expresamente que el Congreso tenga unos poderes ilimitados, aunque no deje de reconocer, sin embargo, que tales poderes sí son vastísimos.

Con todo, lo importante de esta última sentencia citada, y lo que aquí interesa destacar, es que el Tribunal Supremo basó su argumentación en el principio, ya formulado por el juez Marshall, de que la atribución y enumeración de competencias federales presupone la existencia de competencias no atribuidas que quedan en manos de los Estados. Razonamiento puramente lógico que conviene no olvidar. En definitiva, la distribución de competencias demanda la existencia, al menos, de dos partes entre las que esas competencias se encuentren distribuidas. Y dado que tanto una parte como la otra requiere, para continuar existiendo de manera constitucionalmente autónoma, de una garantía de sus competencias frente al intento de usurpación que pueda darse por la otra parte, habrá que concluir que el órgano constitucional neutral encargado, en último término, de esa labor se ha de ocupar de garantizar, tanto para la Federación como para los Estados, ese reparto competencial. De ahí que no se pueda compartir aquí la opinión de quien sostiene la incapacidad del Tribunal Supremo para garantizar eficazmente un ámbito propio de decisión de los Estados federados, dada la atribución de competencias transversales u horizontales a la Federación, que dan lugar

¹⁴ *Vid.* WECHSLER, Herbert: “The Political Safeguards of Federalism: The Role of the States in the Composition and Selection of the National Government”, 54 *Columbia Law Review* 543 (1954).

a un competencia cuasi general de ésta. Como ya se ha apuntado, las características del sistema de distribución de competencias podrán hacer difícil la delimitación de éstas, pero nunca imposible. Una vez más, la distinción conceptual entre distribución y delimitación competencial aclara, me parece, los términos de la discusión.

V. LAS (MAL) LLAMADAS “LEGISLACIÓN CONCURRENTENTE” Y “MATERIAS CONCURRENTES” Y LAS COMPETENCIAS COMPARTIDAS (QUE, EN REALIDAD, SON EXCLUSIVAS)

En conclusión, y por lo que se refiere ya a nuestro ordenamiento jurídico, insisto en que no se puede aceptar sin más que tanto el Estado central como las Comunidades autónomas sean igualmente competentes para regular con el mismo alcance una determinada materia. Sobre una misma materia podrán actuar dos entes territoriales diferentes pero no con idéntico alcance (por ejemplo, legislación básica estatal - legislación autonómica de desarrollo o legislación estatal - ejecución autonómica). También cabe que cada uno de ellos actúe al mismo nivel (legislativo o ejecutivo) pero sobre un diferente aspecto de esa materia (división de las materias en sub-materias). Lo que no caben son facultades idénticas sobre idénticos campos materiales¹⁵.

A este respecto, conviene revisar también un concepto que, a mi juicio, se viene usando con cierta impropiedad: el concepto de “legislación concurrente” e, incluso, de “materias concurrentes”. Cuando se habla de “legislación concurrente” se quiere decir o bien que diferentes normas provenientes de distintos legisladores se dedican a la regulación de una misma materia, pero con distinto alcance; o bien que diferentes normas provenientes también de distintos legisladores pueden regular potencialmente con idéntico alcance la misma materia. En el primer supuesto la diferencia se encontrará en el alcance de la regulación, de forma que no tiene por qué producirse ninguna colisión competencial entre ambas entidades territoriales, dado que, en realidad, las facultades de una y otra son diferentes, aunque se prediquen respecto de una misma materia. En el segundo caso, que dos legisladores diferentes

¹⁵ Es cierto que esta opinión no resulta, ni mucho menos, incontrovertida. Es de justicia reconocer que son muchas las voces, y muy autorizadas, que entienden que la colisión que se pueda producir entre una norma del Estado central y otra de una Comunidad autónoma puede ser consecuencia del ejercicio por ambas partes de competencias propias que, en algún aspecto, vendrían a regular válidamente, pero de manera contradictoria, una misma materia. Para estos autores, en tales casos se debe acudir, para solucionar ese conflicto normativo, al principio de prevalencia del derecho estatal sobre el autonómico formulado en el art. 149.3 CE, en virtud del cual este último, el derecho autonómico, no sería declarado inválido ni derogado, sino que, simplemente, quedaría desplazado en su aplicación por aquél, el derecho estatal, eso sí, tan sólo en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de la Comunidad autónoma, pues en todo lo que es de competencia exclusiva de ésta es su norma la que prevalece sobre la del Estado. *Vid. BORRAJO INIESTA, IGNACIO: “Artículo 149.3 CE...”, pp. 2494 ss.*

sean potencialmente competentes para regular un mismo objeto material, no significa que cuando la potencia se vuelve acto permanezca la competencia de ambos legisladores.

En este sentido, resulta de nuevo especialmente esclarecedor lo que sucede con la llamada legislación concurrente en la República Federal de Alemania, regulada en el art. 72 LFB. De acuerdo con el apartado 1 de este precepto “[e]n el ámbito de la legislación concurrente los *Länder* tienen la facultad de legislar mientras y en la medida en que la Federación no haya hecho uso mediante ley de su competencia legislativa”. Esto significa que aunque, en principio, tanto la Federación como los *Länder* pueden regular legislativamente determinados ámbitos materiales (previstos fundamentalmente en el art. 74 LFB), a la hora de la verdad, en el momento en que interviene la Federación la competencia de los *Länder* desaparece, de modo que sus leyes, de existir ya, quedan invalidadas, viéndose pro futuro impedidos para dictarlas válidamente.

Así pues, aunque en el propio texto fundamental se haga uso del concepto “concurrente”, levantado el velo de las apariencias, no hay concurrencia que valga, porque o bien la Federación o bien los *Länder* regularán una materia válidamente, pero no ambos de manera simultánea y con el mismo alcance. El principio de competencia lo impide. Dicho de otro modo, una concurrencia potencial que no puede llegar a ser nunca una concurrencia real válida no es, a la postre, concurrencia alguna. En definitiva, hay que abandonar, me parece, el concepto de concurrencia, pues resulta inútil para explicar las relaciones competenciales entre los distintos entes territoriales¹⁶.

En esta misma línea, tampoco parece que tenga mucho sentido hablar de “materias concurrentes”. Conceptualmente, es más que discutible que el término “concurrentes” pueda adjetivar al sustantivo plural “materias”. Ese adjetivo demanda un sujeto activo, no un objeto pasivo. La concurrencia requiere que dos o más sujetos realicen una misma acción sobre un mismo objeto. En este caso, que dos o más legisladores dicten normas capaces de regular la misma materia. Pero ésta, la materia, en tanto que objeto pasivo, no puede concurrir, porque es incapaz de actuar. No hay, por consiguiente, “materias concurrentes”.

A lo sumo, lo que nos podemos encontrar, como ya se ha señalado, es que dos legisladores, uno federal y otro estatal, regulen una misma materia con distinto alcance, cada

¹⁶ En nuestro ordenamiento jurídico-constitucional no se prevé de manera expresa ningún supuesto de competencias concurrentes del Estado central y de las Comunidades autónomas. Esto ha llevado a un importante sector doctrinal a negar la existencia de tal tipo competencial y a considerar, en consecuencia, que las competencias se encuentran atribuidas en exclusiva o bien al Estado o bien a las Comunidades autónomas. Valga por todos, OTTO Y PARDO, Ignacio de: *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1.ª reimpr., 1989, p. 282, para quien “[c]omo norma para resolver los conflictos resultantes de la concurrencia de competencias de la misma naturaleza sobre un mismo objeto la regla de la prevalencia es de dudosa utilidad en nuestro ordenamiento, porque los Estatutos no han previsto de manera expresa ningún caso de competencia concurrente, 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 reglas”.

uno dentro de su ámbito competencial (legislación estatal básica – legislación autonómica de desarrollo, en España o en Alemania, por ejemplo). O que esos diferentes legisladores regulen con la misma intensidad aspectos distintos de la misma materia (sub-materias); pero esto último, en realidad, en nada se diferencia de las competencias exclusivas. Es más, incluso en el primer supuesto se puede hablar también de competencia exclusiva del Estado o de la Federación para establecer su legislación básica y de las Comunidades autónomas o de los *Länder* para dictar su legislación de desarrollo.

Otra cosa es que, al menos, en nuestro ordenamiento jurídico, en estos supuestos de competencias compartidas (actuación, diferenciada en cuanto a su alcance, de distintos normadores sobre una misma materia) la nulidad de la norma autonómica de desarrollo, contradictoria con la norma estatal básica, pese a provenir de una infracción del orden constitucional de distribución de competencias, requiera de un previo juicio de contraste entre ambas normas (estatal y autonómica) que, en último término, corresponderá realizar al Tribunal Constitucional. En virtud de ese previo juicio de contraste, aceptada la validez de la norma estatal básica, todo aquel contenido de la norma autonómica de desarrollo contradictorio con ella será nulo por vulneración del mencionado orden constitucional de distribución de competencias¹⁷.

Resulta, por eso, difícil de aceptar sin más la afirmación del Tribunal Constitucional de que la inconstitucionalidad de la norma autonómica es “mediata o indirecta”, “por derivar, no de una contradicción formal con la Constitución, sino de la colisión con un precepto pretendidamente básico”¹⁸. Antes bien, la inconstitucionalidad de la ley autonómica (como la de cualquier ley) sólo puede derivar de la propia Constitución (y de lo que establezca el Estatuto de autonomía respectivo, en nuestro peculiar sistema jurídico de distribución competencial), porque la competencia del legislador autonómico deriva directamente del juego de estas dos normas fundamentales (la Constitución, en primer lugar, y el Estatuto de autonomía, en segundo término), no de la legislación básica¹⁹.

En otras palabras, la relación entre la norma estatal básica y la norma autonómica de desarrollo es “estrictamente competencial”. Cosa distinta es que el contraste entre la norma autonómica, por un lado, y la constitucional y estatutaria, por el otro, venga mediatizado por la norma estatal, que sólo en la medida en que sea constitucional –y esto es lo verdaderamente determinante– provocará la invalidez de la norma autonómica contradictoria²⁰. Es

¹⁷ SSTC 27/1987, de 27 de febrero; 151/1992, de 19 de octubre; 163/1995, de 8 de noviembre, FJ 4.

¹⁸ SSTC 60/1993, de 18 de febrero, FJ 1; 166/2002, de 18 de septiembre, FJ 4; 109/2003, de 5 de junio, FJ 7.

¹⁹ Como se encargó de clarificar en su ya clásico trabajo sobre el bloque de la constitucionalidad el prof. Rubio Llorente (aunque la primera versión de este estudio se publicó en 1989 en el núm. 27 de la Revista Española de Derecho Constitucional, la cita que aquí se hace se encuentra en FAVOREAU, LOUIS / RUBIO LLORENTE, FRANCISCO: *El bloque de la constitucionalidad*, Civitas Madrid, 1991, pp. 127 ss.).

²⁰ De esta premisa de la constitucionalidad de la norma estatal básica se ha de partir siempre para acabar concluyendo que la norma autonómica de desarrollo es inconstitucional en la medida en que sea contradictoria con aquélla. Vid. JIMÉNEZ CAMPO, JAVIER: “¿Qué es lo básico? Legislación compartida en el Estado autonómico”,

esto lo que explica que la constitucionalidad de la norma autonómica de desarrollo deje de ser tal una vez que la nueva (o modificada) norma estatal básica ocupe, dentro de los márgenes constitucionales, es decir, válidamente, un espacio de regulación hasta ese momento ocupado de manera igualmente válida por aquélla. En este supuesto se producirá lo que se ha dado en llamar “inconstitucionalidad sobrevenida” de la norma autonómica.

Esto deriva del hecho de que la Constitución atribuye al Estado la competencia para dictar normas básicas sobre determinadas materias cuyos contornos no son fijos e inmutables²¹, al menos, no en lo que se refiere al espacio a ocupar hasta llegar al límite exterior infranqueable, sobrepasado el cual la norma estatal será nula por vulneración del orden constitucional de distribución de competencias. Pero sin llegar a superar esa barrera el margen de maniobra del Estado es amplio para considerar (decisión política), en un determinado momento, que lo básico llega hasta un punto y, en otro momento diferente, entender que lo básico puede expandirse o, por qué no, retrotraerse, dejando un campo menor o mayor de actuación, según el caso, a las Comunidades autónomas.

En la determinación de esos contornos constitucionales de la norma estatal básica, que se dicta o modifica cuando ya existe una norma autonómica de desarrollo, perfectamente válida hasta el momento, habrá de realizarse una interpretación de ambas normas a la luz del orden constitucional de distribución de competencias, que busque, en la medida de lo posible, la validez tanto de una como de la otra; si ello no fuera posible, y la norma estatal básica se considerase válida, por no haber excedido los límites constitucionalmente posibles, no quedaría más remedio que declarar nula la norma autonómica de desarrollo por inconstitucionalidad sobrevenida²².

REDC, 27, 1989, p. 42 ss. y 91, para quien “[l]as reglas básicas expresamente definidas como tales delimitan las correlativas competencias autonómicas y son, por ello, condición de validez de las disposiciones dictadas en su virtud”; por su parte, SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José: *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, McGraw Hill, Madrid, 1998, p. 166, lo expresa en estos términos: “La ley estatal es medida de constitucionalidad de la ley autonómica en cuanto que su inobservancia determina una extralimitación competencial que el orden constitucional no puede tolerar”.

²¹ Sobre el alcance no estático de lo básico, *vid.* GARCÍA MORILLO, Joaquín: “La versatilidad de lo básico”, RAP, 139, 1996.

²² Esta es la postura mantenida por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 1/2003, de 16 de enero (FJ 9). Y en esta misma línea parecía ir la posición mantenida por el profesor Enoch ALBERTÍ ROVIRA en su ponencia “La noción de ‘bases’ y el derecho estatutario”, presentada en las II Jornadas de Estudio sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco, y después publicada en el libro colectivo *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Vol. II, IVAP, Oñati, 1991, pp. 311-344, cuando sostenía que “a partir del momento en que se produce la entrada en vigor de la nueva norma básica, las normas autonómicas preexistentes y contrarias a ésta se colocan en una situación de incompetencia, por regular implícitamente unas bases, función de la que carecen las CC.AA. Desde este mismo momento, pues, puede el Estado impugnar, por incompetencia, la norma autonómica”.

En un sentido contrario, *vid.* el Voto particular que formularon a la sentencia referida (STC 1/2003) los Magistrados Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Presidente del Tribunal en esos momentos, Javier Delgado Barrio y Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, para quienes el conflicto normativo debería haberse resuelto por aplicación de la cláusula de prevalencia. En una línea coincidente con este voto particular, *vid.* BORRAJO INIESTA,

VI. A MODO DE CONCLUSIÓN

En último término, y enlazando con el comienzo de este trabajo, podríamos afirmar que todas las competencias, por definición, son exclusivas, con independencia de que no todas ellas tengan el mismo alcance. Negada la posibilidad de que dos normas provenientes de dos legisladores diferentes puedan regular simultáneamente, de manera contradictoria y con la misma intensidad una misma materia, la conclusión no puede ser otra que la exclusividad es un rasgo inherente a la competencia²³. La diferencia, por consiguiente, entre unas competencias y otras no estará en su carácter exclusivo o no, sino en su respectivo alcance (competencia exclusiva para regular una materia en su totalidad o sólo para establecer una regulación básica, parcial o complementaria, etc.).

Y es que si tanto el Estado central como las Comunidades autónomas, en nuestro caso, fueran igualmente competentes para la regulación de una materia, ¿qué sentido tendría entonces el reparto competencial efectuado por la Constitución (y los Estatutos de autonomía)? O, dicho de otro modo: ¿Qué tipo de distribución competencial es esa en la que se permite que dos entidades territoriales sean igualmente competentes para la regulación legal de una materia?

A mayor abundamiento, y asumiendo por un instante esta posibilidad, la norma fundamental que permitiera algo así debería, si quiere merecer ese “alto honor”, esto es, ser realmente fundamental, prever una solución para el eventual conflicto que surgiera entre las normas estatal y autonómicas, competentes ambas, pero contradictorias. Solución que no podría señalar al principio de prevalencia como alternativa válida. Simple y llanamente porque este principio desvirtuaría por completo la distribución de competencias, en tanto en cuanto al Estado central siempre le quedaría la posibilidad de ampliar su propia competencia

Ignacio: “Artículo 149.3 CE...”, pp. 2498 ss. *Vid.*, asimismo, SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José: *Las bases constitucionales...*, pp. 166 ss., quien ya con anterioridad a estos pronunciamientos apuntó hacia la posibilidad de resolver este tipo de conflictos “mediante la inaplicación del derecho autonómico en lo que resultase contrario a la legislación básica”, en tanto que “[e]llo supondría la afirmación del principio de prevalencia del derecho estatal y ofrecería la ventaja de la posible vigencia del derecho autonómico sin necesidad de nueva promulgación si en el futuro el Estado replanteara su definición de lo básico”.

²³ Sobre esta idea parece también basarse el artículo de cabecera sobre las competencias del Estatuto de autonomía de Cataluña de 2006 (art. 110.1), al establecer que “[c]orresponden a la Generalitat, en el ámbito de sus competencias exclusivas, de forma íntegra la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva”, añadiendo a continuación que “[c]orresponde únicamente a la Generalitat el ejercicio de estas potestades y funciones, mediante las cuales puede establecer políticas propias”. Cabe entender, aunque se suprimiese en la redacción del articulado el término “excluyente”, que, respecto de esos ámbitos materiales en los que se reconoce competencia exclusiva (y completa) a la Generalitat, queda excluida cualquier intervención del Estado haciendo uso de otros títulos competenciales (transversales, fundamentalmente). Al mismo propósito obedece la prolija especificación de sub-materias: evitar que materias genéricas atribuidas a la Generalitat sean reguladas parcialmente por el Estado central en virtud de otro título competencial. Al quedar ahora especificado en qué sub-materias se divide cada materia se garantiza de mejor manera el alcance de la competencia autonómica y su regulación en exclusiva por el órgano autonómico correspondiente.

en detrimento de la autonómica, incluso, hasta el punto de dejar a ésta completamente vacía de contenido. Se trata, por consiguiente, de un círculo vicioso del que no resulta posible salir airoosamente.

En definitiva, con estas consideraciones se ha tratado de poner de relieve la, a mi juicio, imposible relación entre dos principios, el de competencia y el de prevalencia, en lo que a la resolución de conflictos competenciales se refiere. Estos principios responden a concepciones diferentes en la manera de entender la posición de cada nivel territorial en el seno del ordenamiento jurídico constitucional. Así, mientras que el principio de competencia parte de una relación de equilibrio entre el todo y las partes, que encuentra en el reparto constitucional de las funciones estatales (de carácter legislativo, ejecutivo y, en su caso, judicial) su punto de apoyo, el principio de prevalencia, por su lado, responde a una concepción supraordenada del todo sobre las partes, de imposible equilibrio, y jurídicamente difícil de mantener con coherencia²⁴.

Tal vez, por esta razón, nuestro Tribunal Constitucional, en sus ya largos años de jurisprudencia y de muy diversa composición, no haya encontrado hasta la fecha ocasión de aplicar la cláusula de prevalencia, procurando, con mejor o peor fortuna, es lo de menos ahora, resolver todas las colisiones entre las normas estatales y las autonómicas mediante la aplicación de las reglas de competencia²⁵, y ello pese a que en algún momento haya reco-

²⁴ Tal vez, para ir concluyendo, nada mejor que reproducir algunas palabras de quien con más claridad se ha pronunciado contra la inutilidad de esta cláusula de prevalencia. Hans Kelsen consideraba, en efecto, que “es una de las paradojas de la teoría del Estado federal el que se considere el principio según el cual el derecho federal rompe el de los Estados como esencial al Estado federal (...). Es fácil demostrar que nada puede ser más contrario a la idea del Estado federal que tal principio, que hace que la existencia política y jurídica de los Estados miembros dependa del capricho de la Federación, al hacer posible que por una ley ordinaria, incluso por un simple reglamento, se violen las competencias de los Estados miembros en contradicción con la constitución global”. Esta cita está tomada de OTTO Y PARDO, Ignacio de: “La prevalencia del derecho estatal sobre el derecho regional”, REDC, 2, 1981, p. 60, quien oportunamente advierte que la misma se corresponde con la ponencia “Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit”, presentada en la sesión de 1928 de la Asociación de Profesores Alemanes de Derecho Público, y publicada en el núm. 5 de las actas en donde se recogen estas intervenciones: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, Berlín, Leipzig, 1929, p. 83.

Como bien sabemos, no es ésta precisamente la posición mantenida por el profesor Ignacio de Otto en este trabajo, en donde defiende la plena vigencia de la cláusula de prevalencia en nuestro ordenamiento jurídico-constitucional, al entender que la competencia normadora del Estado central carece de límites por tratarse de una competencia general, de modo que los únicos límites se producirían en la aplicación de esas normas estatales, cuando tenga asumida la competencia correspondiente la Comunidad autónoma (p. 72). Esta posición, sin embargo, fue corregida por el propio autor en trabajos ulteriores. Véase OTTO Y PARDO, Ignacio de: *Derecho Constitucional...*, pp. 281-282.

Sobre la concepción kelseniana del principio de prevalencia, vid., asimismo, BIGLINO CAMPOS, Paloma: *Federalismo de integración...*, pp. 140 ss.

²⁵ Así nos lo recuerda Borrajo Iniesta, aunque no deje de mostrar su disconformidad con esta forma de resolver los conflictos normativos por parte del Tribunal Constitucional. En particular, considera que el campo de la legislación compartida (legislación básica estatal-legislación autonómica de desarrollo) es muy propicio para la aplicación de la regla prevalencia, pese a que la jurisprudencia constitucional no lo haya

nocido la “coexistencia” o “conurrencia” de diferentes títulos competenciales, del Estado y de las Comunidades autónomas, sobre un mismo espacio físico²⁶.

Para finalizar, me permito realizar, desde el debido y querido respeto, un juicio de intenciones del siguiente tenor: Creo que, en ocasiones, detrás de quien defiende la vigencia efectiva del principio de prevalencia en nuestro ordenamiento jurídico constitucional seguramente se esconda una legítima preocupación por la preservación de la unidad del Estado. Sin embargo, en mi opinión, más allá de ser una cuestión esencialmente política y social, esa garantía de la unidad, que no tiene por qué ser incompatible, sino todo lo contrario, con la garantía de la diversidad, no se consigue vía reconocimiento de la primacía o prevalencia del derecho estatal sobre el autonómico, sino que se encuentra ya en el respeto al reparto o distribución de competencias que la Constitución, en consonancia con los Estatutos de autonomía, haya realizado. Lo contrario, en el fondo, supone dejar en manos de una de las partes, el Estado central, la efectividad o alcance real de la distribución de competencias, algo que constitucionalmente no parece asumible.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ALBERTÍ ROVIRA, Enoch: “La noción de ‘bases’ y el derecho estatutario”, en el libro colectivo *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Vol. II, IVAP, Oñati, 1991
- ARROYO GIL, Antonio: *El federalismo alemán en la encrucijada* (Sobre el intento de modernización del orden federativo en la República Federal de Alemania), Prólogo de Manuel Medina Guerrero, CEPC, Fundación Manuel Giménez Abad, Madrid, 2006
- ARROYO GIL, Antonio: “El inacabado debate sobre la competencia”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 83, 2008
- ARROYO GIL, Antonio: *La reforma constitucional del federalismo alemán*: Estudio crítico de la 52.^a Ley de modificación de la Ley Fundamental de Bonn, de 28 de agosto de 2006, Prólogo de Juan José Solozábal Echavarría, Colección Con(Textos)A, núm. 11, Institut d’Estudis Autonòmics, Barcelona, 2009

entendido así. El Tribunal Constitucional, en realidad, continúa este autor, lejos de apreciar la prevalencia de unas normas válidas sobre otras igualmente válidas, lo que ha hecho ha sido establecer la prevalencia de unos títulos competenciales, los más específico, sobre otros, los más genéricos (SSTC 87/1987, de 3 de junio, FJ 2; 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 4; 190/2000, de 13 de julio; 133/2006, de 27 de abril, FJ 17). *Vid.* BORRAJO INIESTA, Ignacio: “Artículo 149.3 CE...”, pp. 2496 ss.

²⁶ Reconocimiento éste que ha llevado al Tribunal a declarar, incluso, aunque, eso sí, en un plano meramente teórico, que si se produjese un conflicto no solucionable por aplicación del principio de competencia, la decisión final que primaria sería la que estableciere el “titular de la competencia prevalente”, que no es otro que aquel que representa el “interés general” frente a otro tipo de intereses de carácter más particularista (*Vid.* SSTC 77/1984, FJ 3; y 40/1998, de 19 de febrero, FFJJ 29 y 30). Pero, como digo, esta es una posibilidad que, hasta la fecha, el Tribunal no ha hecho realidad, seguramente porque es muy consciente de que abierta la vía a la aplicación del principio de prevalencia en la resolución de los conflictos competenciales, resultará muy difícil, si no imposible, mantener el complejo equilibrio entre las competencias estatales y autonómicas que el propio Tribunal ha ido estableciendo a lo largo de los años en su jurisprudencia.

- ARROYO GIL, Antonio: “Los principios de competencia y prevalencia en la resolución de los conflictos competenciales. Una relación imposible”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 80, 2007
- BALAGUER CALLEJÓN, Francisco: “Comentario a la ‘La reforma de los Estatutos de Autonomía’ de Carles Viver i Pi-Sunyer”, en el libro colectivo *La reforma de los Estatutos de Autonomía*. Con especial referencia al caso de Cataluña, Foro, CEPC, Madrid, 2005
- BIGLINO CAMPOS, Paloma: *Federalismo de integración y de devolución: el debate sobre la competencia*, Madrid, CEPC, 2007
- BORRAJO INIESTA, Ignacio: “Artículo 149.3 CE. El orden constitucional de competencias y ordenamientos”, en Casas Baamonde, María Emilia / Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel (dirs.), *Comentarios a la Constitución española*, Wolters Kluwer, Madrid, 2009
- FAVOREAU, Louis / RUBIO LLORENTE, Francisco: *El bloque de la constitucionalidad*, Civitas Madrid, 1991, pp. 127 ss.).
- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán: “La contribución del Tribunal Constitucional al Estado Autonómico”, Iustel, Madrid, 2005
- GARCÍA MORILLO, Joaquín: “La versatilidad de lo básico”, *RAP*, 139, 1996
- GÓMEZ ORFANEL, Germán / ARROYO GIL, Antonio: “El reparto de facultades legislativas y el *Bundesrat* en el federalismo alemán (1871-2006)”, *CDP*, 26, 2005 [publicado en 2007].
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael: “Reforma del Estatuto de Cataluña y ampliación de competencias”, *RVAP*, 70, 2004
- JIMÉNEZ CAMPO, Javier: “¿Qué es lo básico? Legislación compartida en el Estado autonómico”, *REDC*, 27, 1989
- ORTEGA ÁLVAREZ, Luis: “La redefinición por los Estatutos de autonomía de la distribución territorial del poder contemplado en la Constitución”, en Martín Delgado, Isaac / Ortega Álvarez, Luis (coord.), *La reforma del Estado autonómico*, CEPC, Madrid, 2005
- OTTO y PARDO, Ignacio de: *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1.ª reimp., 1989
- OTTO y PARDO, Ignacio de: “La prevalencia del derecho estatal sobre el derecho regional”, *REDC*, 2, 1981
- QUADRA-SALCEDO JANINI, Tomás de la: *El sistema europeo de distribución de competencias* (Garantías políticas y garantías jurídicas de un ámbito propio de decisión de los Estados miembros de la Unión Europea), Thomson-Civitas, Madrid, 2006
- QUADRA-SALCEDO JANINI, Tomás de la: “¿Es el Estatuto una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado?”, *REDC*, 72, 2004
- QUADRA-SALCEDO JANINI, Tomás de la: “Interpretación y determinación del alcance de las competencias constitucionalmente reservadas al Estado”, *InDret* (Revista para el Análisis del Derecho), 3/2009
- QUADRA-SALCEDO JANINI, Tomás de la: *Mercado nacional único y Constitución*. Los artículos 149.1.1 y 139 de la Constitución, CEPC, Madrid, 2008
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José: *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, McGraw Hill, Madrid, 1998
- TAJADURA TEJADA, Javier: “La reforma del Estatuto de Cataluña: propuestas y límites”, en el libro colectivo *La reforma de los Estatutos de Autonomía*. Con especial referencia al caso de Cataluña, Foro, CEPC, Madrid, 2005.

- TOMÁS Y VALIENTE, Francisco: *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1988, pp. 100 ss.
- TORNOS MAS, Joaquín: “Ley de bases y legislación de desarrollo. El problema de su articulación por modificación de la ley de bases. La cláusula de prevalencia”, *REDC*, 33, 1991.
- VIVER I PI-SUNYER, Carles: “En defensa de los Estatutos de Autonomía como normas jurídicas delimitadoras de competencias. Contribución a una polémica jurídico-constitucional”, en Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo José (coord.), *La reforma de los Estatutos de Autonomía*. Actas del IV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, Tirant lo Blanch, 2006.
- VIVER I PI-SUNYER, Carles: “La reforma de los Estatutos de Autonomía”, en el libro colectivo *La reforma de los Estatutos de Autonomía*. Con especial referencia al caso de Cataluña, Foro, CEPC, Madrid, 2005
- VIVER I PI-SUNYER, Carles: *Materiales competenciales y Tribunal Constitucional*, Ariel Derecho, Barcelona, 1989
- WECHSLER, Herbert: “The Political Safeguards of Federalism: The Role of the States in the Composition and Selection of the National Government”, 54 *Columbia Law Review* 543 (1954)