



# **TRABAJO FIN DE GRADO**

## **GRADO EN DERECHO**

**CURSO ACADÉMICO 2021 – 2022**

**COMPETENCIA *VERSUS* PREVALENCIA: EL PULSO EN  
EL ESTADO AUTONÓMICO ESPAÑOL**

**COMPETITION *VERSUS* PREVALENCE: THE PULSE IN  
THE SPANISH AUTONOMIC STATE**

**AUTOR:**

**DIEGO TRUEBA CASO**

**DIRECTOR:**

**DR. JESÚS MARÍA DE MIGUEL BÁRCENA**



# ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN Y CONCEPTOS E IDEAS GENERALES.
  1. INTRODUCCIÓN.
  2. CONCEPTOS GENERALES.
2. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN EL ESTADO AUTONÓMICO.
3. LAS BASES DE LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.
4. PRINCIPIO DE COMPETENCIA. PUNTO DE PARTIDA.
5. LA POSICIÓN DE LA PREVALENCIA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA.
6. EL NUEVO PAPEL DE LA PREVALENCIA EN LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS.
7. REFLEXIONES ACERCA DEL CAMBIO.
8. CONCLUSIONES.
9. BIBLIOGRAFÍA.

## **RESUMEN:**

Una visión sobre la posición de la prevalencia como mecanismo de resolución de conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas en una de las materias más sensibles que existen en nuestro sistema constitucional y político, el reparto de competencias.

Vamos a entender cuales y son las principales líneas que nuestro constituyente esbozó para establecer nuestro complejo sistema de reparto de competencias, desde el sistema que en La República se estableció hasta el modelo actual haciendo mención a sistemas de derecho comparado.

Nos daremos cuenta del mecanismo que nuestro Tribunal Constitucional ha utilizado y el momento en el cual ha decidido cambiar su criterio arrojando muchas dudas en un sistema sobre es que ya había algunas sombras.

## **ABSTRACT**

A vision of the position of primacy as a mechanism for resolving conflicts between the State and the Autonomous Communities in one of the most sensitive matters that exist in our constitutional and political system, the distribution of powers.

We are going to understand which and are the main lines that our constituent outlined to establish our complex system of distribution of powers, from the system that was established in La República to the current model, mentioning comparative law systems.

We will realize the mechanism that our Constitutional Court has used and the moment in which it has decided to change its criteria, casting many doubts in a system on the fact that there were already some shadows.

# **1. INTRODUCCIÓN Y CONCEPTOS E IDEAS GENERALES.**

## **1.1 INTRODUCCIÓN**

En este Trabajo Fin de Grado vamos a abordar una de las cuestiones que suscitan mayor importancia y discusión doctrinal en el plano del Derecho Constitucional, más concretamente referido a nuestro Estado Autonómico. Desde la adecuada comprensión de los principios que rigen nuestro sistema, avanzaremos por las diferentes vicisitudes que se han dado y se siguen dando en la peculiar relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia legislativa, esto es, en los instrumentos que tienen ambos actores para materializar sus respectivas competencias constitucionales y estatutarias. Ahondaremos también en cuales han sido los principios utilizados por los jueces y tribunales y también por el Tribunal Constitucional para limar y dar solución a las fricciones que se han dado al respecto pero que lejos de solucionarse, la solución que este último ha planteado ha dado pie a serias dudas sobre el proceder tras el cambio de la jurisprudencia antes dada por el máximo intérprete de la Carta Magna.

## **1.2 CONCEPTOS GENERALES**

En España tras la aprobación de nuestra norma fundamental en 1978 se produce la instauración de un sistema de relación competencial entre el Estado autonómico y las Comunidades Autónomas que supone una descentralización política en cuanto al ejercicio de funciones que se engarzan en instituciones bien centrales o autonómicas, situando la distribución de competencias en el centro de la política constitucional autonómica.

Cuando hacemos referencia a la descentralización hemos de acudir necesariamente al artículo 149.3 de la Constitución como uno de los quicios sobre los que pivotará la problemática. Es muy importante hacer el siguiente inciso, el artículo antes citado nos indica: *“Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos.”* Es lo que llamamos clausula residual, que como primera afirmación de la Constitución deja en manos de las Comunidades Autónomas aquellas materias que el Estado no tenga atribuidas expresamente. Situación francamente difícil

para el Estado al encontrarse en la situación de que sus competencias vienen recogidas en el propio artículo 149.1, además de todas aquellas que no siendo exclusivas del Estado y pudiendo regular las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía no lo hubieran hecho. La previsión recogida en el artículo 149.3 de la Constitución en la que se recoge la cláusula residual, cambia ligeramente a las contempladas en otros países de nuestro entorno como por ejemplo Italia donde en su artículo 117 de su Constitución establece competencias para el Estado y las que no estén atribuidas lo serán para las regiones. En nuestra constitución lo que se contempla es que las materias que no hayan sido atribuidas al Estado de manera expresa podrán ser asumidas por las Comunidades Autónomas a través de sus Estatutos de Autonomía. La Constitución italiana de 1945 no contiene una referencia expresa al federalismo pero lo que sí recoge en el artículo 5 son dos principios: “la autonomía local” y la “descentralización”, es necesario indicar que la reforma de la Constitución Italiana del año 2001 giró sobre el principio de subsidiariedad que se materializó en tres leyes constitucionales. En primer lugar la ley constitucional 1/1999 (referida a la autonomía estatutaria y a la forma del gobierno de las regiones con autonomía ordinaria), en segundo lugar con la ley constitucional 2/1999 y en tercer lugar con la ley constitucional 3/1999<sup>1</sup>. Con respecto a nuestro sistema y por apuntar una serie de circunstancias que la diferencien con Italia, en nuestro caso la cláusula residual corresponde al Estado, esto es que en el caso de que una materia no esté atribuida a las Comunidades Autónomas, siguiendo los procedimientos establecidos para ello, corresponderá al Estado. Volviendo a la peculiaridad italiana, observamos que también se sigue el sistema de doble lista, es decir que se enumeran las competencias exclusivas del Estado en el artículo 117.2 de la Constitución italiana, las competencias concurrentes entre el Estado y las Regiones en el artículo 117.3 pero se establece una cláusula residual, en el artículo 117.6, a favor de las Regiones. Esta cláusula viene a establecer que todas aquellas materias que no sean competencia del Estado lo serán de

---

<sup>1</sup> La Constitución italiana de 1945 prevé la creación de las regiones con diferentes fórmulas atendiendo a las peculiaridades históricas que se denominan Regiones con estatuto especial. El papel de los entes locales y regionales en Italia goza de una gran capacidad de actuación ya que en el año 2001 se reformó el Título V de la Constitución Italiana para darles más peso y protagonismo tratando por dar efectividad a los principios que informan su sistema de reparto competencial. Esta reforma se llevó a cabo a través de tres leyes constitucionales. Aunque pueda hablarse de fracaso como resultado de las reformas mencionadas.

las Regiones. Porque debemos incidir en que la principal diferencia radica en la clausula residual de cierre y el sistema de competencias previsto tanto en la Constitución como en los Estatutos de Autonomía. Ya que los Estatutos de Autonomía vienen a recoger las competencias, además de las que vienen establecidas en la propia Constitución, ya que se van a tratar de especificar al máximo las competencias de las Comunidades Autónomas quedando la clausula residual de cierre como punto final a un complejo sistema, no siendo dicha clausula parte del sistema sino la forma de solventar aquellos problemas que se susciten en el reparto de competencias.

Este principio de competencia que se recoge en el artículo 149 de la Constitución Española va a ser el elemento sobre el que se sustente la argumentación para la resolución de los conflictos normativos entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Este principio será el que tenga que utilizar el operador jurídico encargado de dirimir la cuestión, que en referencia será el Tribunal Constitucional.

Haremos también referencias a cómo se gestó nuestro Estado autonómico para poder entender el juego competencial que se da así como las peculiaridades en materia de distribución de las mismas, haciendo especial referencia a lo que nos traerá de cabeza a la problemática: la legislación básica que el dictada por el Estado, en virtud de las competencias que le otorga nuestra Constitución, en contraposición con el desarrollo que llevan a cabo las Comunidades Autónomas al amparo de las competencias que las otorgan la norma fundamental y los estatutos de autonomía.

Es muy importante cuando hablamos de competencia referirnos, como no podía ser de otra forma, tratar de limitar su espectro para que nuestra tarea sea clara y diáfana para que así no tengamos problemas de interpretación. Cuando hablamos de competencia tenemos que hacer referencia *“a la proyección de una determinada facultad sobre una materia concreta”* Arroyo Gil, A. (2010).

Es por ello que podemos decir que la competencia hace referencia a la materia sobre la cual alguien tiene la facultad de ejercer las funciones necesarias para llevarlas a cabo.

Cuando hablamos del principio de competencia es inevitable hacerlo también del principio de prevalencia el cual también se encuentra presente en nuestra Constitución. Como veremos más adelante, la prevalencia es un mecanismo de resolución de conflictos que tiene una peculiaridad que lo diferencia con el principio de competencia.

El primero cuando se da un problema o cuestión a resolver entre la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas es el juez ordinario, predeterminado por la ley, el encargado de resolver la cuestión, pero aplicando este principio. Por el contrario, el principio de competencia sigue la lógica clásica de Kelsen y es únicamente el Tribunal Constitucional como máximo intérprete de la Constitución el encargado de hacer una valoración y decidir sobre la materia.<sup>2</sup>

Me parece interesante hacer una pausa necesaria en la explicación del concepto de competencia, así como unas distinciones con respecto a otros conceptos que nos ayudarán a entender el conflicto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. “Como dice Antonio Arroyo, la competencia en la proyección de una determinada facultad sobre una concreta materia.” Arroyo Gil, A. (2010).

## **2. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN EL ESTADO AUTONÓMICO**

Cuando hablamos de competencias, es inevitable hacer referencia a los tintes que han ido modulando nuestra historia y que dieron lugar a los preceptos constitucionales que hacen referencia a la cuestión. Nuestro sistema no es cerrado herméticamente de tal manera que podemos decir que no se trata de competencias, en este caso, recogidas en una lista de tal forma que solo, única y exclusivamente, puedan ser ejercidas por quien sea el titular de estas.

Nada más lejos de la realidad, nuestro sistema de distribución de competencias pergeñado en la Constitución de 1978 se incardina aparentemente en un sistema que podríamos catalogar como lista de reparto de tal forma que tenemos una lista en la cual se recogen las competencias que ejercen las Comunidades Autónomas y otra lista donde se recogen las ejercidas por el Estado.

El sistema de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas no viene dado de la nada si no que podemos decir que está inspirado en el modelo de la segunda República con la Constitución de 1931. Es cierto que con este nuevo modelo se pone tierra de por medio con el anterior centralismo de un Estado liberal que para nada

---

<sup>2</sup> La idea de Kelsen parte de la base de que las normas tienen que cumplir unos requisitos para ser válidas y es el Tribunal Constitucional, como el intérprete de la misma Norma Fundamental, el encargado de dirimir y sentenciar cuando una norma no cumple estos requisitos constitucionales determinando la expulsión de la norma del ordenamiento.

atendía a las cuestiones del momento pero que bebía de anteriores Constituciones hasta la Constitución de la Restauración de 1876. Tampoco, el modelo actual se inspira en el proyecto de Constitución de la primera República que partía desde una base completamente federal, es por lo que podemos decir que estamos ante una tercera vía: un Estado Integral.<sup>3</sup> En este Estado Integral cuando se daban problemas entre las diferentes legislaciones, bien del Estado o de las Regiones Autónomas sería el Tribunal de Garantías Constitucionales quien emitiera una sentencia para que las Cortes Generales decidieran sobre la problemática surgida.

Nuestro sistema no puede encajarse en los ya definidos bien centralizados, federales o regionales porque nuestras peculiaridades parten de una diferencia, con Estados Unidos como claro ejemplo del federalismo clásico donde se establece cuáles son las competencias del Estado y las demás corresponderá a los Estados Federados; y, por otro lado, el sistema canadiense donde se recogen las competencias de los estados y las regiones es el Estatuto propiamente dando multitud de diferencias entre regiones al tener los Estados la posibilidad de, siguiendo sus propios mecanismos legales, tener competencias diferentes. Aunque es necesario indicar que la llamada clausula residual de la Constitución Canadiense favorece a la Federación. Como en todos los problemas de esta índole, no estamos ante compartimentos estancos ya que depende como lo

---

<sup>3</sup> Se estableció la organización como base en los municipios que podían mancomunarse en provincias y que a su vez podían organizarse en regiones autónomas. Se establecía cuáles eran las reglas para elegir a los ediles de los municipios, por medio de sufragio universal y directo entre los vecinos. Después estarían las provincias y a continuación las regiones autónomas teniendo estas un estatuto propio, un gobierno y parlamentos de referencia. Respecto de las competencias, se establecieron, por decirlo de alguna forma, tres listas: Una de ellas donde se establecían cuáles eran las competencias del Estado como por ejemplo en defensa, una segunda lista de competencias que emanando del Estado podían gestionar las Regiones Autónomas y un tercera lista donde se indicaban cuales eran las competencias de las regiones Autónomas. Varela Suanzes Carpegna, J. (2013) La Constitución de 1931 y la organización territorial del Estado. Iura Vasconiae, nº10.

Es necesario hacer una pausa para reflexionar sobre el “Estado integral” que, como dice el Profesor Josu de Miguel: “Con la integración se busca por el contrario una *affectio* que determina la adhesión a la constitución, entendido como proyecto común, de los ciudadanos que conforman los sujetos llamados a ejercer la autonomía territorial de nuestro país, esto es, las nacionalidades y regiones” en “El tratamiento constitucional de la integración territorial”. La Constitución de los españoles. Estudios en homenaje a Juan José Solozabal Echevarría. CEPC, Madrid, 2019.

observemos, el federalismo asimétrico al que hace referencia el sistema canadiense goza también tanto de benefactores como detractores.

Pero claro, haciendo un análisis de los preceptos que se refieren al estudio<sup>4</sup> vamos a destilar una serie de características que nos harán reflexionar al respecto.

Podemos inferir que, al dedicarse dos artículos, el 148 y el 149, que se trata de sistema de doble lista, pero si al mismo tiempo lo relacionamos con el artículo 150 nos damos cuenta de que podemos estar hablando de una triple lista. En artículo 148 recoge las competencias que pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas, el artículo 149 señala las competencias exclusivas del Estado y el artículo 150 en su apartado número 2 indica que *“El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación.”* Es decir que las Comunidades Autónomas podrán aumentar sus cuotas de poder aumentando sus competencias bien a través de una reforma de su Estatuto de Autonomía por medio de Ley Orgánica o también lo puede hacer el Estado haciendo uso de una Ley Orgánica de Transferencia o Delegación. Cabe destacar que en la práctica constitucional las leyes de transferencia o delegación no han sido muy utilizadas, por ejemplo las Leyes Orgánicas 11/1982 de 10 de agosto y 12/1982 de 10 de agosto de transferencia a Canarias y Comunidad Valenciana respectivamente; Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución; Ley Orgánica 16/1995, de 27 de diciembre y Ley Orgánica 6/1999 de 6 de abril, de transferencia de competencias a Galicia.

Observamos entonces que la distribución de competencias sigue unas ideas que se destilan en primer lugar del artículo 148 de la Constitución que indica en su primer apartado *“las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:”* esta dicción literal del artículo nos hace entender que las comunidades pueden o no asumirlas pero en la práctica, este artículo no tiene una clara funcionalidad porque las Comunidades Autónomas haciendo uso de los procedimientos de asunción de competencias han asumido todas las recogidas en el artículo citado llegando incluso

---

<sup>4</sup> Los artículos 148, 149 y 150 nos sirven de base fundamental para el análisis de la cuestión, así como las interpretaciones jurisprudenciales del Tribunal Constitucional en referencia a el.

a superarlas por los procedimientos establecidos para aumentarlas. Podemos decir que nuestro sistema competencial entendiendo este precepto es flexible pudiendo las Comunidades Autónomas ir aumentando sus competencias de forma progresiva.

El artículo 149 de la Constitución establece cuáles serán las competencias exclusivas del Estado pero sí que tenemos que advertir que pese a la dicción literal del precepto aludiendo a la “exclusividad”, nada más lejos de la realidad, porque el apartado segundo del anterior artículo, el 148 de la Constitución, permite que las competencias se amplíen en el marco del 149 dando a entender que algunas de las competencias no serán exclusivas en todo su espectro de tal forma que exista la posibilidad de delegación por parte del Estado en favor de las Comunidades Autónomas o que éstas las asuman directamente haciendo uso de los procedimientos de asunción de competencia.

En un primer momento podemos llegar a intuir que el grado de competencias asumidas por las Comunidades Autónomas vaya a ser el mismo, pero esto no es así. Debido a las peculiaridades históricas de determinados territorios, la propia Constitución en la Disposición Adicional Segunda indica que *“los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía y cuenten, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía podrán proceder inmediatamente en la forma que se prevé en el apartado 2 artículo 148”*. Esto es, que no tengan que asumir únicamente las competencias del artículo 148 y tener que esperar 5 años para poder ampliarlas, sino que desde un primer momento pueden asumir todas las competencias del artículo 148 así como las competencias dentro del marco del 149 de la Constitución que establece las competencias exclusivas del Estado.

Cabe indicar que después de 1992 se tiene hacia una igualación con la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución. Es decir, que hasta ese año existía una diferencia en la cantidad y extensión de las competencias que las Comunidades Autónomas ya que la España anterior a 1992 era asimétrica debido a que únicamente cuatro Comunidades Autónomas (Cataluña, el País Vasco, Galicia y Andalucía) accedieron por la llamada vía rápida que además otorgaba un mayor nivel de autogobierno.

Cuatro comunidades autónomas, Galicia, País Vasco, Cataluña y Andalucía, accedieron por medio del artículo 151 aunque todas menos la última se beneficiaron de los que se

establece en la Disposición Adicional Segunda asumiendo un amplio espectro de competencias, las recogidas en el artículo 148 y las asumibles del 149.

Las demás Comunidades Autónomas tuvieron que esperar el tiempo de 5 años una vez que aprobaron sus respectivos Estatutos de Autonomía para poder iniciar los procedimientos de ampliación de competencias. En conclusión, que no se partió desde el mismo punto de comienzo para todas las Comunidades, ya que nuestro constituyente, como es el caso de los territorios recogidos en la Disposición Adicional Segunda de la Constitución, les otorgó un reconocimiento y una premura.

Todo ello y con el paso del tiempo, nos hace reflexionar acerca de que el propio artículo 148 ha perdido toda la operatividad posible, ya que todas las Comunidades Autónomas parten, de un primer momento con todas las competencias enunciadas en dicho precepto de la Constitución.

Del mismo modo, y sabiendo esto, podemos concluir que en el caso de nuestro país esta organización, no solo va de la mano de lo que establece la Norma Fundamental ya que, de todas estas reflexiones que hemos ido haciendo, se destila que son, junto con la Constitución, los Estatutos de Autonomía quienes atribuyen la gran mayoría de competencias a las Comunidades Autónomas.

A medida que avanzamos nos encontramos con más instrumentos que hacen aumentar a las Comunidades Autónomas su espectro competencial, es necesario indicar que en artículo 150.1 establece que *“Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una Ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada Ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas”*. Esto son las llamadas leyes marco que lo que en la práctica supone es una delegación legislativa en las comunidades autónomas.<sup>5</sup>

Junto con estas Leyes Marco tenemos que destacar las Leyes de Transferencia del artículo 150.2 de la Constitución: *“El Estado podrá transferir o delegar en las*

---

<sup>5</sup> Estas delegaciones legislativas efectuadas por el Estado a una Comunidad Autónoma permite a las Comunidades Autónomas legislar a una determinada materia de la que sigue siendo titular el Estado, eso si, siguiendo los principios, las bases y las directrices que la ley Marco establezca.

*Comunidades Autónomas, mediante Ley Orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La Ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado*". Una de las problemáticas que se suscitan a este respecto, de las Leyes de transferencia, es lo relativo a que facultades se transfieren a las Comunidades Autónomas y cuales no, que pueden ser desde ejecutivas o administrativas o también legislativas para el desarrollo de lo que se indique en la propia Ley de Transferencia.

En cualquiera de los dos casos, el Estado, mas concretamente las Cortes Generales pueden recuperar esa competencia bien delegado o bien transferida derogando o modificando las Leyes Marco o Leyes de Transferencia, en base la capacidad que tienen de derogar o modificar las leyes.

Y por último, pero no menos importante es necesario mencionar las leyes de armonización del artículo 150.3: *"El Estado podrá dictar Leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad"*.

La dos primeras técnicas legislativas a las que hemos hecho referencia (leyes marco y leyes de transferencia o delegación) conforman un bloque normativo muy importante en la conformación de nuestro Estado y la configuración del abanico competencial de que gozan tanto el Estado como las Comunidades Autónomas en el plano práctico.

Hemos hecho referencia a las leyes del artículo 150 para no obviar todas las técnicas legislativas previstas en nuestra Constitución dentro del dificultoso sistema de reparto competencial que nos hemos dado en nuestra Carta Magna.

Del mismo modo, parece necesario e interesante hacer alguna reflexión acerca sobre la peculiaridad que en su momento sobrevoló en dos Comunidades Autónomas, Canarias y Valencia. Como es ya sabido y hemos dicho en párrafos anteriores, estas dos Comunidades Autónomas vinieron a aumentar su registro competencial por la "vía lenta"<sup>6</sup>, esto es teniendo que dejar transcurrir en tiempo de 5 años para poder ampliar las

---

<sup>6</sup> Esta llamada "vía lenta" es la recogida en el artículo 143 de la Constitución.

competencias exclusivas que les han sido atribuidas, por exclusivas, en el artículo 148 de la Constitución.

Respecto de la Comunidad Autónoma de Valencia, vamos a partir de que su Estatuto de Autonomía se aprobó en el Congreso de los Diputados el 1 de julio de 1982, norma básica de la Comunidad Autónoma. Junto con la tramitación por Ley Orgánica del Estatuto de Autonomía, se tramitó la Ley Orgánica 12/1982, de 10 de agosto, de transferencia a la Comunidad Valenciana de competencias en materia de titularidad estatal, también conocido como LOTRAVA. Esta disposición, que en la actualidad está derogada, no tiene efecto.

Del mismo modo, y siguiendo esta peculiaridad, nos encontramos a Canarias. Esta Comunidad Autónoma no entrada dentro del primer grupo de Comunidades que debido a las peculiaridades históricas reconocidas por la Constitución podían acceder a un mayor grado de autogobierno por la “vía rápida”.

En ese momento y atendiendo a las peculiaridades de que tenía el territorio canario, junto con el Estatuto de Autonomía de Canarias se aprobó la Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de Transferencia Complementarias a Canarias, también conocida como LOTRACA. Las razones que se esgrimieron para hacerlo son la insularidad y la lejanía del territorio, circunstancias que fueron atendidas y fruto de ello esta Ley Orgánica que se publicó al mismo tiempo que el Estatuto de Autonomía.

Una vez que hemos hablado de todas estas cuestiones que hacen referencia al reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y aunque sea a modo esquemático, es completamente necesario hablar de lo que se conoce como “bloque de constitucionalidad”.

Nos hemos referido a las competencias del artículo 148 de la Constitución que son de titularidad exclusiva de las Comunidades Autónomas, del mismo modo hemos mentado las exclusivas del Estado reconocidas en el artículo 149 de la Constitución y también hemos reflexionado acerca de como han aumentado su espectro competencial los Estatutos de Autonomía.

En este punto, estamos en condiciones de hablar, aunque se forma esquemática, del “bloque de constitucionalidad”. No tenemos que explicar ningún elemento nuevo porque de todos ellos hemos hablado aquí así que vamos a desbrozar las ideas que giran

a su alrededor pudiendo dejar claro que entendemos por “bloque de constitucionalidad” como todas las normas y preceptos constitucionales y legislativos que dentro de nuestro ordenamiento jurídico van a delimitar las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Debemos recordar las anomalías que han surgido en todo este proceso con las peculiaridades de los territorios históricos, antes mencionados, de la mano del régimen económico del concierto vasco por ejemplo, el derecho civil de territorios como Cataluña y País Vasco o también las peculiaridades fiscales de canarias por su condición geográfica.

Tenemos que recordar también que los Estatutos de Autonomía son leyes de carácter orgánico que otorgan el amparo constitucionalidad que este tipo de normas tienen pero que también están sujetas al control de esa constitucionalidad respecto de la CE, atribuyendo únicamente competencias a las Comunidades Autónomas porque las competencias del Estado están ya recogidas en la Constitución.

En 2006 se aprobaron nuevos Estatutos de Autonomía en nuestro país, asegurando competencias a través de la definición y de la descripción. Respecto del primero de los términos STC 31/2010, de 28 de junio de 2010, en el blindaje por definición se precisaban las funciones que correspondían a las materias; por otra parte, el blindaje por descripción consistía en la enumeración hasta la extenuación de materias y submaterias en las cuales la Comunidad Autónoma era competente. Pero nos encontramos con que el Tribunal Constitucional establece que el blindaje por definición no le corresponde al Estatuto porque eso va de la mano de la Constitución y del propio Tribunal Constitucional y el blindaje por descripción no es contrario a la Constitución, pero no es vinculante porque lo que nos encontramos ante Estatutos de Autonomía desarrollando las materias de las que dicho ente apunta a ser competente.

Del mismo modo, tenemos que mencionar las leyes orgánicas de delegación y transferencia reguladas en el artículo 150.2 de la Constitución que son aquellas en las cuales el Estado puede transferir o delegar competencias propias a una o varias Comunidades Autónomas.

Y para terminar con el bloque de constitucionalidad tenemos que destacar las leyes de armonización del artículo 150.3 de la Constitución que sirven para restringir competencias de las Comunidades Autónomas cuando lo exija en interés general.

Es interesante mencionar la reflexión que el Tribunal Constitucional en su sentencia 128/2016, de 7 de julio, “el juicio sobre la constitucionalidad de la ley lo debe realizar el Tribunal, exclusivamente, sobre la base de las disposiciones que forman el bloque de la constitucionalidad, en el que, para impugnaciones competenciales, como es el caso, integran solo la Constitución y, subordinados a ella, los Estatutos de Autonomía, junto a “las Leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas”. Esto que nos dice el Tribunal Constitucional es francamente importante de cara a entender el bloque de constitucionalidad que lo divide, en primer lugar en la Constitución y subordinados, es decir, un escalón por debajo en segundo lugar, los Estatutos de Autonomía y leyes de delimiten las competencias. Cabe destacar que el bloque de constitucionalidad lo encontramos en el artículo 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Es decir, aunque la sentencia del Tribunal Constitucional, sigue los planteamientos doctrinales sustentados hasta la fecha<sup>7</sup> que establecen el conocido como bloque de constitucionalidad que es, al mismo tiempo, un desafío territorial competencial por lo que hemos visto respecto de lo cual algunas Comunidades Autónomas han luchado por adquirir un mayor grado de autogobierno y en algunos casos consiguiéndolo haciendo uso de técnicas legislativas que, pudieran haber chocado en un principio, con las previsiones constitucionales establecidas al respecto.

### **3. LAS BASES DE (Y) LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS**

Es inevitable cuando hablamos del artículo 149 de la Constitución hacer referencia a la intención que en un principio tenía y que se ha ido desdibujando con el paso del tiempo gracias en parte a la amplitud y la posibilidad que da cuando lo relacionamos con otros artículos como el 150 de la Constitución.

Cuando analizamos el artículo 149 CE y leemos lo que indica en su primer apartado, desde el primer momento no parece darnos lugar a duda atendiendo al tenor literal “ *El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:*” Es en este punto donde se dan los primeros roces debido a que en un primer lugar no cabe lugar a dudas en su interpretación porque se dice que las materias que seguirán son exclusivas del Estado, ahora bien, vemos que no y tendremos que dedicar unas líneas a el peculiar trato

---

<sup>7</sup> Podemos destacar a este respecto a Francisco Balaguer Callejón.

que se hace cuando se refiere a “exclusivo”. Cuando avanzamos por el listado contenido en el propio artículo observamos que por ejemplo se indica que el Estado tiene “competencia exclusiva” en pesas y medidas, pero del mismo modo observamos que en materia de Seguridad Social tiene competencia exclusiva sobre la “legislación básica”. Todo esto es muy importante porque de estas ideas surgirán mucha de la problemática que vamos a tratar. Es aquí donde observamos que, pese a que se trata de materias exclusivas, el alcance de la misma exclusividad no es el mismo. Arroyo Gil, A. (2010). Porque de un lado es el Estado quien regula todos los aspectos concernientes a la materia (pesas y medidas) y por otro lado es el Estado quien regula de forma exclusiva pero solo la legislación básica, esto es que la legislación de desarrollo queda en manos de las comunidades autónomas en el caso de que así lo asuman en sus respectivos Estatutos de Autonomía.

Podemos indicar claramente que el reparto de competencias que viene dado en la Constitución entre el Estado y las Comunidades Autónomas, lo dividimos entre competencias exclusivas con todas aquellas características históricas y políticas que han ido modulando el sistema; del mismo modo tenemos que mentar las competencias compartidas, esto es aquellas materias en las cuales se produce una separación, escisión, muy clara entre el Estado con su función normativa respecto de las bases y el desarrollo normativo que llevan a cabo las comunidades Autónomas.

Hacíamos referencia a las competencias que asumían tanto el Estado como las Comunidades Autónomas pero si seguimos el hilo conductor de la legislación básica en su vertiente más material observamos que las bases, que son reconocidas por la Constitución en favor del Estado han sido llevadas a límites insólitos llegando a regular con el paraguas de básico materias hasta la extenuación dejando a las Comunidades Autónomas una capacidad de maniobra normativo mínima que en ocasiones se ha limitado únicamente al desarrollo *ad minimum*.

Es por ello por lo que podemos concluir que el término de “materia exclusiva” es erróneo e impreciso debido a que, como hemos observado en los ejemplos arriba expuestos inducen a interpretaciones equívocas. Pese a que se utilizan los mismos términos estamos ante alcances muy diferentes sobre la materia. Como hemos reflexionado en el punto anterior en referencia al artículo 150 de la Constitución, es necesario recordar que, aunque se trate de materias exclusivas, el alcance no es el mismo. Cuando se indica que el Estado tiene competencia exclusiva en pesas y

medidas, el espectro de incidencia de la regulación del Estado es absoluto, incide en todos y cada uno de los aspectos de pesas y medias. Por otro lado, cuando se habla de que el Estado tiene competencia exclusiva en la legislación básica de la seguridad social, ese espectro de incidencia no es absoluto, aunque esté todo ello precedido de la palabra exclusivo porque el Estado regulará legislación básica y que asienten los principios que quieran ordenar su actuación, pero estará en manos de las Comunidades Autónomas la regulación del resto de la materia a través del desarrollo. Por ejemplo, será el Estado quien regule a grandes rasgos quienes serán los perceptores de ayudas circunscritas a la Seguridad Social, pero serán las Comunidades Autónomas las que se encarguen de diseñar los mecanismos y los controles necesarios, en base a sus criterios, para acceder a ellos respetando en todo caso las bases del Estado.

Haciendo referencia a toda esta cuestión nos damos cuenta de que las ideas que envuelven al reparto competencial diseñado en nuestra Constitución no tienen un carácter ilimitado queriendo construir un sistema homogéneo aunque en la práctica no haya sido así. Es lógico pensar que todo quiera tener sus límites y en este caso es obvio que quiera tenerlos, es decir que cuando se establece un listado competencial tiene por objetivo que esa entidad sea la única competente para el ejercicio de esa facultad reconocida.

Cuando hablamos de las materias y de quien es competente para legislar, de forma autónoma pensamos en los artículos 148 y 149 de la Constitución, pero si vamos avanzando en la conceptualización y hacemos referencia a la exclusividad tenemos que hacer un alto en el camino para entenderlo y relacionarlo con funciones como la de ejecutar, desarrollar y legislar.

Cuando hacemos referencia a la exclusividad de una materia al completo no se deja lugar a dudas, bien el Estado o la Comunidad Autónoma es competente con carácter exclusivo, y quizás también se puede decir, excluyente para dictar la legislación, desarrollarla y ejecutarla en una determinada materia; podemos utilizar de ejemplo las pesas y medidas que ya hemos hecho referencia anteriormente. Esto es importante porque se puede dar que el Estado, y siguiendo ejemplos ya utilizados, en materia de Seguridad Social tenga competencia exclusiva para dictar las bases, esto es él y solo él

para establecer las bases de una determinada materia, es decir, el alcance de la exclusividad es diferente, pero en el espectro a que afecta es absoluto.<sup>8</sup>

Cuando se habla de exclusividad en una materia en referencia al aspecto legislativo, se viene a decir, en relación con el artículo 149 de la Constitución, que el Estado es competente para dictar la legislación, pero de forma exclusiva, la legislación. Se puede dejar el desarrollo y la ejecución en manos de las Comunidades Autónomas, otro ejemplo que va de la mano de los anteriores pero que es diferente, en educación. Materia en la que el Estado tiene reservada en exclusiva la legislación básica y son las comunidades autónomas las que son competentes para dictar el desarrollo y la ejecución que consideren y aprueben.

Es aquí donde surgen multitud de problemas porque el Estado es competente para dictar la legislación básica en una determinada materia y las Comunidades Autónomas para, en esa misma materia, dictar el desarrollo y ejecutar, pero que en ocasiones se producen fricciones bien porque el Estado o las Comunidades Autónomas, amparadas y actuando bien, revestidas de la competencia para hacerlo cambian bien las bases (estas el Estado) o el desarrollo (estas las Comunidades Autónomas) chocando con la legislación dictada en esa determinada materia.

Con esto que hemos explicado podemos extraer algunas ideas, las competencias vamos a clasificarlas, si se puede decir así, en varias categorías. El primer lugar hablamos de las competencias exclusivas, que son aquellas sobre las cuales el ente (el Estado) tiene un margen de maniobra muy grande siendo, en ocasiones, excesivo. Esto es, que el Estado legisla y al mismo tiempo ejecuta. En segundo lugar, podemos hablar de competencias compartidas donde el Estado legisla, también la Comunidad Autónoma, estamos ante materias donde no existe una bifurcación clara al respecto porque hace honor a su mención, “compartida”, podemos hablar de una escisión en el plano legislativo que se divide entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Y, por último, podemos hablar de las competencias ejecutivas, aquellas materias sobre las cuales legisla el Estado y quienes ejecutan son las Comunidades Autónomas. “Y es que, en efecto, el concepto «competencia exclusiva», pese a su uso común, puede resultar muy engañoso, pues ofrece una información cuando menos insuficiente sobre el alcance de la competencia del ente territorial en cuestión. Iría, incluso, más allá. A mi juicio, el

---

<sup>8</sup> Es decir, que donde tiene competencia el Estado para regular no lo tiene la Comunidad Autónoma y viceversa. Arroyo Gil, A. (2010):op. cit., p. 4.

concepto competencia exclusiva es sencillamente redundante, dado que todas las competencias, por definición, son exclusivas. Sobre este punto incidiré más adelante. Baste ahora con dejarlo apuntado”. (Arroyo Gil, 2007).

Es ahora donde entendemos que la situación que se da respecto de la legislación por parte del Estado de las bases y por parte de las Comunidades Autónomas del desarrollo, y es aquí donde traemos a colación el principio de prevalencia utilizado como herramienta de resolución de conflictos. En este caso el principio de prevalencia que tiene como característica básica la de producir la inaplicación de la norma autonómica válida pero que se opone a la norma estatal.<sup>9</sup>

Cuando hemos explicado las ideas que giran entorno al artículo 149 de la Constitución y explicado que no se trata tanto de competencias exclusivas del Estado sino de competencias compartidas en tanto que, y lo conecto con párrafos anteriores, puede legislar el Estado y ejecutar la Comunidad Autónoma, pueden legislar ambos y ejecutar la Comunidad Autónoma y, con menos frecuencia, darse una exclusividad pura en favor del Estado.

Es aquí donde podemos traer, de la mano de todo lo explicado, la idea o el principio de prevalencia. Este principio no entra a discutir que ente es el competente para dictar una disposición legal sobre una materia, únicamente en caso de conflicto dirimirá que norma prevalecerá en detrimento de la otra, nada más.

Hemos hecho referencia a los artículos 148 y 149 de la Constitución, en este segundo precepto se habla en muchas ocasiones de legislación básica y de desarrollo, situaciones que han generado un gran conflicto entre el Estado y las Comunidades Autónomas que son quienes han intentado defender su autonomía en esas materias frente al Estado.

Esto es así porque cuando hablamos de competencia exclusiva no cabe lugar al principio de prevalencia. Se explica de la siguiente manera: cuando se atribuye competencia exclusiva un ente se hace con vocación de que únicamente sea este el competente para legislar, ejecutar o lo que fuere en esa determinada materia y en caso de que se produzcan conflictos al respecto tengo que dirimirse quien es competente, es decir, identificar que ente ha sobrepasado los límites competenciales que le ha sido

---

<sup>9</sup> El principio de prevalencia, y que sirva a modo de recordatorio, no sirve para determinar quién de los dos entes, bien Estado o bien Comunidad Autónoma, es competente. Arroyo Gil, A. (2010).

atribuidos y por ello se ha excedido. La prevalencia cabría cuando estamos ante entes, ambos competentes para actuar de una u otra forma sobre una determinada materia pero que sus normas colisionan.

#### **4. PRINCIPIO DE COMPETENCIA. PUNTO DE PARTIDA**

Cuando hablamos o hacemos referencia al principio de competencia que cubre nuestra Constitución, tenemos que hablar, como no puede ser de otra forma, de la situación de descentralización política que existía, y persiste, en nuestro país y que se tradujo en nuestro sistema de competencia que, además, tuvo que dotarse de una serie de mecanismos de supervivencia frente a las injerencias que iban a producirse fruto de la fricción competencial.

Todo ello, fruto también de un país con una cultura política acostumbrada a la discusión constante invocando soluciones que en ocasiones pueden ser útiles pero no llevadas a término debido a que las prioridades nunca son las enunciadas de manera efusiva y emotiva sino las que perpetúan un debate constante que aleja el foco de atención de lo realmente importante.

Esto es evidentemente, cierto porque, la realidad de atribución de competencias en nuestro sistema no es del todo clara y es necesario acudir a socorridas herramientas que nos hagan salir del paso siendo una de ellas el principio de competencia. Hablamos de las tres que recoge el artículo 149: La clausula residual, la clausula de prevalencia y la clausula de supletoriedad

Observamos entonces, como ya señalamos algunas líneas más arriba, que el artículo 149 de la Constitución establece una serie de competencias exclusivas del Estado, pero tanto en la primera como la segunda parte del punto tercero se abre la puerta a lo que podríamos llamar una exclusividad relativa.

Por ello, como dice Tomás de la Quadra, “el principio de competencia se constituye así en la regla fundamental a la hora de resolver los conflictos como consecuencia de la aprobación de normas contradictorias por las Comunidades Autónomas y el Estado.”

Ahora bien, este principio tiene una relevancia en cuanto a su aplicabilidad jurídica por el órgano encargado de dirimir las cuestiones que se susciten que será el Tribunal Constitucional.

Cuando se da un conflicto de estas características, el órgano jurisdiccional encargado de ello, ya hemos dicho que en la mayoría de las ocasiones será 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”* (Arroyo Gil, 2010). Lo que nos dice De la Quadra tiene su lógica, es decir que cuando se dicte una norma o cualquier disposición legal que exceda los límites que, bien atribuidos por la Constitución o bien, en virtud de esta, pero por los Estatutos de Autonomía, le sean de titularidad para un ente se deberá declarar su nulidad para aplicar la normativa adecuada a tal efecto.

Esto mismo también es indicado por Antonio Arroyo Gil *“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.”*<sup>10</sup>

Partiendo de estas premisas o ideas, también hemos de añadir que nuestra constitución cuando incluye un listado detallado de cuales serán las competencias exclusivas bien del Estado o bien de las Comunidades Autónomas, tiene por idea o vocación de que sean exclusivas. Básicamente lo que se busca con ello es que en una determinada materia no haya un solapamiento de titularidad respecto de la cual se den disfunciones que no tengan una clara solución.

Estas ideas nos ayudan a entender e intuir el funcionamiento del principio de competencia en nuestro sistema. *“constituye el eje de los sistemas territoriales compuestos, por lo que las tensiones entre la autoridad central y las periféricas son, en sentido técnico, discusiones sobre la competencia”* Biglinio Campos, P. (2007).

A medida que indagamos sobre las ideas entorno a este principio de competencia, tenemos que destacar que la mayoría de la doctrina entiende que tal concepción termina

---

<sup>10</sup> Antonio Arroyo Gil hace también una reflexión o digamos, a mi humilde entender, una velada crítica indicando en un buen traído ejemplo, que materias como “agricultura” y “medio ambiente” pueda generar grandes dificultades a la hora de diferenciar los diferentes ámbitos competenciales para poder hacer una clara delimitación de estos con la consecuente reducción de los conflictos que se puedan generar. Arroyo Gil, A. (2010):op. cit., p. 4.

por resolverse aplicando el principio de competencia y por tanto declarando una norma inválida por extralimitarse, de lo que tiene atribuido, pero es curioso y reflexivo indicar que el profesor De La Quadra-Salcedo Janini no lo comparte porque entiende que se sustenta en dos premisas falsas: “a) la posibilidad de dividir la realidad en compartimentos estancos; y b) suponer que la Constitución ha pretendido hacer algo así, de modo que sea imposible la existencia de solapamientos regulatorios derivados del ejercicio de competencias distintas.” Arroyo Gil, A. (2007).

Entendemos respecto de las premisas que el profesor De La Quadra-Salcedo que interioriza que nuestra constitución no deja lugar a la existencia de compartimentos estancos al entender que la realidad tampoco lo es, del mismo modo entiende que puedan existir solapamientos.<sup>11</sup>

Nos topamos pues, con la realidad jurídica, que, aunque resulte francamente complejo hacer una división clara no significa que sea imposible o que su resultado sea perjudicial o inútil. Todo lo contrario, es necesario porque nos ayudará a depurar nuestro ordenamiento jurídico de todas estas cuestiones contradictorias. En este respecto el plano jurídico que da un paso al frente viene de la mano del Tribunal Constitucional, quien en una importantísima sentencia 125/1984 de 20 de diciembre vino a establecer que a este respecto era necesario hacer una tarea de “ponderación, difícilmente conceptualizable y, por fuerza casuística.”<sup>12</sup>

En el debate suscitado entre Antonio Arroyo Gil y Tomas de la Quadra - Salcedo Janini, es necesario exponer unas someras pinceladas de lo que tratan ellos en los artículos que han trabajado al respecto y de los que me he nutrido para el desarrollo de las ideas aquí contenidas.<sup>13</sup> Tomás de la Quadra advierte varias posibilidades en las que el principio

---

<sup>11</sup> Esta reflexión del profesor De La Quadra-Salcedo, es en un primer momento rompedor porque plantea la idea de que la realidad jurídica no se divida en únicamente dos colores, sino que entiende que entre ello existe una inmensa variedad de grises que requieren en todo caso una interpretación por el operador jurídico. Esto es, entiende que no existen compartimentos estancos.

<sup>12</sup> EL Tribunal Constitucional en la STC125/1984, de 20 de diciembre, establece algunos criterios a seguir respecto de la interpretación de los títulos que hacen referencia al bloque de constitucionalidad, en el caso que hace referencia la sentencia sobre el artículo 149 de la Constitución, indicando que uno de los criterios a seguir es la necesaria ponderación que ha de hacerse de manera casuística.

<sup>13</sup> Los artículos: (Los principios de Competencia y prevalencia en la resolución de conflictos competenciales -Una relación imposible-, 2007) y (Los Principios de Competencia y Prevalencia como reglas de resolución de conflictos en el Estado Autonomico., 2010)

de prevalencia puede utilizarse como una regla o herramienta de resolución de conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas, vamos a nombrarlas a vuelo pluma: La aplicación del principio de prevalencia en competencias materiales diferentes, el segundo supuesto se da en las competencias materiales concurrentes, el tercero con las competencias compartidas y el cuarto en las competencias horizontales. El principio de prevalencia es muy discutido por la doctrina ya que puede sembrar dudas sobre la primigenia idea de distribución o reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Antonio Arroyo Gil indica que no es posible acudir el principio de prevalencia porque anteriormente ya se ha dilucidado que ente es el competente para desarrollar una materia, bien legislativamente, bien normativamente o bien en el ámbito de la ejecución de las bases respecto de las cuales las Comunidades Autónomas ejecuten o desarrollen. Es decir, su tesis se fundamente en cual era el objetivo perseguido realmente por el constituyente si permite esta serie de circunstancias habiendo definido un listado de competencias exclusivas tanto para el Estado como para las Comunidades Autónomas amén de establecer mecanismos que permiten la convivencia de estas.

Por el contrario, Tomás de la Quadra indica que es en los supuestos de conflictos de reservas competenciales transversales y horizontales al Estado por la Constitución donde el principio de prevalencia tendría su capacidad de despliegue.

## **5. LA POSICIÓN DE PREVALENCIA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA**

Cuando hacemos referencia a la prevalencia, es inevitable recurrir de nuevo al artículo 149.3 de la Constitución que indica en su segunda afirmación subordinada *“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”*. De esta afirmación se puede destilar el segundo principio, que junto con el de competencia,

informan el sistema de reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas.<sup>14</sup>

Cuando mencionamos el principio de prevalencia es completamente inevitable relacionarlo con el principio del que va de la mano, el de competencia y de una forma o de otra depurar alguna de las diferencias.

Vamos a centrarnos en una diferencia clara, cuando hablábamos del principio de competencia en la resolución de conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas, es necesario indicar que cuando el operador jurídico encargado de dirimir la cuestión y aplicaba este principio, el de competencia, se pronunciaba acerca de si un ente es o no es competente para regular sobre una materia en concreto, lo que de ellos conlleva la automática expulsión de la norma del ordenamiento jurídico. En esos casos únicamente se podía pronunciar el Tribunal Constitucional por ser el competente para conocer de cuestiones competenciales a tales efectos.

Pero como acabamos de ver, se pergeña otro principio, el de prevalencia que será también de aplicación a la hora de resolver conflictos competenciales entre Estado y Comunidades Autónomas.<sup>15</sup>

Aunque el principio de prevalencia, en virtud de la cual las leyes estatales prevalecen en caso de conflicto con las Comunidades Autónomas, aunque no se trate de una competencia exclusiva de estas últimas. Contrariamente a lo que pueda parecer, esto no es una manifestación de la supremacía del derecho estatal sobre el derecho regional, es decir, las normas no siguen principios de jerarquías, pues ello supondría romper los cimientos del sistema jurisdiccional articulado en torno a principios de competencia. Por ello, puede cuestionarse la utilidad de esta regla, ya que si bien puede servir como una herramienta ad hoc para que los jueces ordinarios resuelvan conflictos, al final el Tribunal Constitucional resuelve las controversias de acuerdo con los principios

---

<sup>14</sup> Tomás De La Quadra-Salcedo Janini es partidario, en principio, de la utilización de este principio por delante del de competencia. (de la Quadra Salcedo, 2010) Tomás De La Quadra-Salcedo Janini utilizaría el principio de competencia en materias de derechos fundamentales y planificación económica.

<sup>15</sup> Este principio como resolución de conflictos entre Estado y Comunidades Autónomas, a diferencia del principio de competencia que valorará otras cuestiones y establecerá la inaplicación de la normativa autonómica, pero sin afectar a su validez. (de la Quadra Salcedo, 2010)

naturales del sistema jurisdiccional, es decir, al principio de competencia, y bloque de constitucionalidad.

El principio de prevalencia no sirve para establecer quien es competente para regular una materia sino para indicar cual es la norma aplicable cuando los dos entes territoriales han ejercido sus competencias de forma correcta.

Cuando se aplica el principio de competencia se afecta directamente a la titularidad de la competencia delimitando su extensión, sen su contrario, el principio de prevalencia no. Con este último en ningún momento se afecta a la titularidad de la competencia ejercida por uno u otro ente, aunque sí que se puede decir que se ve afectada la aplicabilidad de la norma porque para ese caso ya ha sido “desplazada” por el operador jurídico encargado de resolver la cuestión.

Uno de los problemas que se da es la irradiación de la inaplicabilidad de la norma concreta sobre aquellas disposiciones que se hayan dictado en virtud de la principal inaplicada. El principio de prevalencia, si hacemos un análisis más profuso solo se va a poder aplicar cuando ya se ha hecho uso del principio de competencia y se ha determinado que uno o varios entes son competentes, esto es que solo se puede aplicar cuando haya pasado el primer filtro, que podríamos decir que es el principio de competencia.

Podemos decir que el principio de prevalencia será aplicable cuando en conflicto competencial no se haya podido solucionar acudiendo al principio de competencia dirimiendo quien es competente para regular una determinada materia. Cuando los conflictos se puedan resolver acudiendo al primero de los principios, el de competencia, no estaríamos ante un conflicto normativo propiamente dicho si no ante un conflicto competencial en el cual una de las normas ha sido dictada extralimitándose uno de los entes de sus competencias legislando sobre una materia que, aun tratándose de concurrencia o bien siendo exclusiva uno de los dos entes, bien el Estado o bien la Comunidad Autónoma ha elaborado normas sobre una materia de la que no tiene competencia, sería entonces cuando podríamos acudir a dicho principio.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Como nos indica el profesor De La Quadra-Salcedo la validez de las normas tiene que determinarse a través del principio de competencia por ser “*la regla fundamental de delimitación de competencias*” de la Quadra Salcedo, T. (2010):op. cit., p.24

Una diferencia con la que nos topamos en la aplicación de estos principios, tanto el de competencia como el de prevalencia se da respecto de este último. Cuando estamos ante un conflicto en el que tenemos que dirimir qué ente es el competente para legislar sobre una determinada materia, aunque sea difícil de establecer o controvertido en cuanto a su aplicabilidad, se determina que bien el Estado o bien la Comunidad Autónoma es la competente, y las normas que el otro ente haya dictado extralimitándose de sus competencias atribuidas, bien en la Constitución o bien en el estatuto de Autonomía, quedarán expulsadas del ordenamiento jurídico.

Ahora bien, cuando nos encontramos, como hemos dicho anteriormente ante entes competentes para legislar en una determinada materia nos vamos a topar en la mayoría de las ocasiones con los conceptos de “legislación básica” o “legislación de desarrollo”.

Es con estas ideas en la que tenemos que rescatar la aseveración del Tribunal Constitucional que dice que la “inconstitucionalidad de la norma autonómica es mediata o indirecta al colisionar con un precepto pretendidamente básico”<sup>17</sup>

Esto es importante por el problema que se puede plantear. Cuando un ente, vamos a suponer que el Estado, siendo constitucionalmente competente para legislar en una determinada materia, en lo básico, lo hace dictando cuantas disposiciones considere oportunas abre el camino para que las Comunidades Autónomas, el otro ente, haga lo propio con el ámbito material dentro de su espectro de competencia, es decir, el desarrollo. En un momento determinado, el Estado tiene a bien cambiar su legislación básica por las circunstancias que considere oportunas, pero claro, no existe un límite marcado a que se entiende por básico entonces, el Estado decide cambiar lo ya regulado pero incluye en lo “básico” circunstancias, características o cualesquiera disposiciones que decida entrando estas en colisión con la normativa de desarrollo de las Comunidades Autónomas. Es aquí donde se da uno de los grandes problemas que se tienen en la actualidad. Se puede llegar a plantear la idea de que el Estado amplía margen de actuación acción de la legislación básica, aumentando su incidencia y recortando capacidad de actuación a las Comunidades Autónomas.

Nos encontramos aquí ante una decisión del legislador central en sus respectivas materias que todo ello obedece a criterios políticos, obviamente, porque estos entes no

---

<sup>17</sup> La STC 60/1993, de 18 de febrero, FJ 1; 166/2002 de 18 de septiembre, FJ 4; 109/2003, de 5 de junio, FJ 7.

están dirigidos por técnicos o personal exclusivo sino por personas que tienen ideas y las intentan plasmar. Cuando se da la circunstancia de que una administración tiene la voluntad de aumentar la capacidad de decisión y de actuación de las Comunidades Autónomas, modifica las bases disminuyendo su grado de incisión en la materia, abriendo el abanico de posibilidades de estas últimas.<sup>18</sup>

Con todo ello, cuando se abre la puerta de los conflictos entre estas normas, tiene que realizarse un examen, “una interpretación de ambas normas que busque, en la medida de lo posible, la validez tanto de una como de la otra norma; si ello no fuera posible, y la norma estatal básica se considerase válida [...] declarar nula la norma autonómica de desarrollo por inconstitucionalidad sobrevenida.” (Una concepción de los principios de competencia y prevalencia en el estado autonómico español, 2010)

El intérprete de nuestra constitución durante mucho tiempo, desde el comienzo de su actividad de control de constitucionalidad, ha desbrozado un camino que se podría calificar como estrecho en la materia. De tal forma que se podría decir que seguía los postulados de Kelsen al establecer un control como si se trata de un sistema de reparto competencial perfecto entre el Estado y las Comunidades Autónomas.<sup>19</sup>

## **6. EL NUEVO PAPEL DE LA PREVALENCIA EN LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS**

Hemos visto que la prevalencia en cuanto a la resolución de conflictos que surgen entre el Estado y las Comunidades Autónomas no es baladí, ya que todas las partes argumentan que están en posesión de las competencias para legislar sobre la materia, siendo el Tribunal Constitucional en máximo intérprete de la Constitución y quien tiene que dirimir los problemas suscitados. Hasta aquí no se ha generado mayor complejidad, más allá de la ya tratada en los puntos anteriores. ¿Podríamos plantear la idea de que estamos yendo hacia un sistema de concurrencia? No parece porque, aunque se establezcan competencias en una materia para dos entes, estas no van a ser sobre lo mismo, porque la idea o el fin del sistema trata de evitarlo, por ello que se hayan

---

<sup>18</sup> Antonio Arroyo en su artículo viene a explicar que estaríamos ante una “inconstitucionalidad sobrevenida” de la norma autonómica. Arroyo Gil, A. (2007): op. cit., p. 4.

<sup>19</sup> La idea que tenía Kelsen respecto del reparto de competencias.

arbitrado una serie de mecanismos para sortear este tipo de problemáticas. “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.” Arroyo Gil, (2007).

Cuando hemos tratado la prevalencia en nuestra Constitución, acudiendo indiscutiblemente al artículo 149.3 de la misma que indica en su segunda afirmación subordinada *“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”*. Es ahí donde descansaría el apoyo a la prevalencia en nuestro sistema, pero nuevamente deberíamos de tratar algunas de las peculiaridades que jurisprudencialmente se han ido dando y que es necesario apuntalar, sobre todo desde el año 2016 en el que nuestro Tribunal Constitucional dio un giro copernicano a sus anteriores postulados permitiendo o abriendo la puerta a que quienes no son operadores jurídicos ordinarios pudieran acudir al mismo. Esta cuestión ya iba siendo tenida en cuenta por algunos de los Magistrados del Tribunal Constitucional quien, en un voto particular en la STC 1/2003 del Magistrado Javier Delgado Barrio y del mismo Magistrado en la STC 66/2011 de 16 de mayo quien en el primer voto particular dice: “El abandono del principio de prevalencia, es, ante todo y sobre todo, una inaplicación de la Constitución. Pero además ocurre que con ello se producen graves e inconvenientes consecuencias prácticas que en este caso (se trata de un recurso de amparo) resultan ostensibles.” Esto lo que pone de manifiesto son una serie de disfunciones prácticas que de aplicación directa de este principio no se darían. En estos casos, como el tratado por las sentencias y los votos particulares, se debería de ordenar al operador jurídico que plantee una cuestión de inconstitucionalidad para que el Tribunal Constitucional decida a través de sentencia que estamos ante un precepto inconstitucional y ordene al operar jurídico que intervino que vuelva a realizar el juicio atendiendo a la inconstitucionalidad de dichos preceptos. En cambio de utilizar este principio no se daría un periplo de estas características y demostrando que pudiéndose hacer las cosas bien y aplicando la Constitución, no se hace.

Es necesario traer a colación alguna de las reflexiones que el Tribunal Constitucional, en dos importantes sentencias, para entenderlo, hablamos de las SSTC 102/2016, de 25 de mayo y 204/2016 de 1 de diciembre.

La primera de ellas, la STC 102/2016 de 25 de mayo, supone un nuevo punto de partida en la materia como veremos a continuación. En este supuesto nos encontramos en la Comunidad Autónoma de Galicia en la cual se ha llevado a cabo una fusión entre dos municipios siguiendo la normativa aplicable al caso pero, se dio la circunstancia de que una concejala de uno de los consistorios, interpuso el correspondiente recurso al considerar que no se habían cumplido los requisitos formales debido a que la votación no se había llevado a cabo siguiendo las mayorías que, eran necesarias, siendo estas de dos tercios del número de representantes en el pleno.

La normativa Estatal requiere mayoría de dos tercios de los miembros de la corporación municipal, y la normativa de la Comunidad Autónoma también, pero resulta que la Ley 57/2003 de 16 de diciembre, introduce una modificación al respecto rebajando de dos tercios a mayoría absoluta, por lo tanto, nos encontramos ante una situación de dos normas que regulan lo mismo pero de forma contradictoria. Según la doctrina del Tribunal Constitucional que ha sido mantenida hasta la fecha, la sala que promueve el recurso aduce una inconstitucionalidad sobrevenida de la norma autonómica al producirse una alteración de la norma estatal. Siguiendo, esa doctrina del Tribunal Constitucional, “la modificación de la normativa estatal básica de obligado acatamiento por las comunidades autónomas no provoca la derogación o desplazamiento del precepto legal autonómico anterior y contrario a esa nueva normativa básica, sino que provoca su «inconstitucionalidad sobrevenida», de modo que no puede un órgano de la jurisdicción ordinaria inaplicar, por su propia y exclusiva autoridad, esa norma de rango legal, sino que el sometimiento estricto de la jurisdicción ordinaria al «imperio de la ley» (art. 117.1 CE) y el monopolio de este Tribunal Constitucional en la fiscalización de la constitucionalidad de las leyes obligan, de acuerdo con el art. 163 CE, a promover la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad.”

Esto es crucial porque nos indica como tiene que ser la forma de actuar de las partes, es decir, para que lo entendamos, solo el Tribunal Constitucional puede apartar por la autoridad que le confiere la propia Constitución del precepto de que se trate.

Pero sin más argumentación que la transcrita líneas arriba, el Tribunal Constitucional rompe con ese consenso que existía y abre la puerta a la idea sobre la que da la razón en el avance de su argumentación.

La propia Xunta de Galicia de forma unilateral, consideró que el precepto autonómico no se podía aplicar y así lo hizo, pero no planteo en ningún caso litigio alguno para depurar el precepto legal que consideraba erróneo del ordenamiento jurídico, se arrogó una autoridad que hasta el momento la doctrina sostenida por el Tribunal Constitucional no tenía para desplazar un precepto legal, aplicando el principio de prevalencia.

La peculiaridad de este caso es que la normativa autonómica en el momento de ser aprobada era conforme a la normativa básica del Estado, es decir conforme a los criterios constitucionales y siendo respetuosa y escrupulosa con el artículo 149 de la Constitución; pero es posteriormente cuando la normativa básica se modifica que de forma sobrevenida se produce un choque entre normativas. Momento en el cual la Xunta decide, de forma y a juicio del Tribunal Constitucional actuar correctamente.

La segunda de ellas, la STC 204/2016 de 1 de diciembre, viene a tratar un supuesto de diferencia de plazos respecto de la prescripción y recurso de faltas leves en el ámbito de la función pública. En este respecto nos encontramos con que el Estatuto Básico del Empleo Público de seis meses mientras que la ley autonómica establece un mes. Observamos que en el momento de elaboración de la norma autonómica, no existe norma estatal que contravenir, sobre la que chocar frontalmente pero, es el Estado quien regula dicha materia a posteriori y por lo tanto se da la situación de que la Comunidad Autónoma tiene que adaptar su normativa a la dictada por el Estado al amparo de las competencias que le atribuye la Constitución y que ejerce de forma adecuada.<sup>20</sup>

Entonces la solución que el Tribunal Constitucional va moldeando a medida que avanza su explicación es de algún modo lógica, es decir que si nos encontramos ante un supuesto de estas características, lo que hasta ahora se ha considerado es que únicamente serán los jueces y tribunales, que son los operadores jurídicos capacitados para plantear una cuestión de inconstitucionalidad pero solo ellos, en cambio observamos la peculiaridad del caso, que no es así, rompiéndose lo establecido hasta ahora por el Tribunal Constitucional.

Nos damos cuenta de que las reflexiones de Tomas de la Quadra cuando dice *“en los supuestos de reservas competenciales transversales u horizontales al Estado por la*

---

<sup>20</sup> Esta STC hace una reflexión acerca del procedimiento que se ha dado y nos da a entender que no se trata de una materia en la cual las dos partes concurrentes al proceso, el Estado y la Comunidad Autónoma, tengan competencias compartidas ni concurrentes, sino que estamos ante un supuesto de competencia exclusiva del Estado para dictar las bases del empleo público.

*Constitución donde consideramos que tiene su campo de aplicación el principio de prevalencia.” Deberíamos hacernos la pregunta de si estamos ante una competencia que tenga difícilmente linde entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pero esto, en sí, no se ha planteado por las partes. Y es por ello que el Tribunal Constitucional no va a entrar a valorar este tipo de cuestiones si no han sido planteadas por las partes.*

Por ello el propio Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico 2 dice lo siguiente: *“De sus distintas reglas, una de las cuales es la de la prevalencia de las normas del derecho estatal en los términos que la misma describe (‘prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas’), resultan destinatarios los aplicadores del Derecho sin distinción, y su finalidad no es otra que la de asegurar la plenitud del ordenamiento, tal y como ha afirmado de manera reiterada este Tribunal [entre otras, SSTC 118/1996, de 27 de junio, FFJJ 4 y 9; 61/1997, de 20 de marzo, FJ 12.c); 157/2004, de 21 de septiembre, FJ 13, o 139/2011, de 14 de septiembre, FJ 4]; reservando la Constitución a su vez a este último, el monopolio de la declaración de inconstitucionalidad de las leyes.”*

Esta segunda sentencia viene a apuntalar la nueva jurisprudencia del Tribunal Constitucional dando un mayor margen de maniobra a los operadores jurídicos primarios para la inaplicación o desplazamiento de preceptos legales que friccionan con la legislación básica.

Como los ejemplos que vienen a enfocar el haz de luz de la nueva jurisprudencia al respecto, se abre un nuevo tiempo para la prevalencia en nuestro sistema constitucional del que hasta la fecha veníamos conociendo.

## **7. REFLEXIONES ACERCA DEL CAMBIO**

Hemos visto que el concepto de prevalencia venía siendo uno de los puntales de nuestro sistema de resolución de conflictos, pero con las peculiaridades que hemos ido señalando con algunas de las reflexiones de los profesores Tomás de la Quadra y Antonio Arroyo. Arroyo Gil, (2007). Hasta la fecha nuestra lógica nos llevaba a pensar que todo aquello que fuera contrario al ordenamiento jurídico debía de ser expulsado del mismo para poder, “obviarlo” por decirlo de alguna forma, y esa ha sido la esencia. Por

el contrario, en la actualidad y como hemos visto en las dos sentencias del Tribunal Constitucional anterior y sucintamente analizadas, se ha consolidado un alcance de la aplicabilidad de la cláusula de prevalencia del artículo 149.3 de la Constitución.

Es importante señalar que hasta la fecha en los supuestos en los que se dieran conflictos entre normas del Estado y las Comunidades Autónomas en los términos que hemos estado tratando en el trabajo, debía recurrirse al Tribunal Constitucional para dirimir la cuestión porque los órganos jurisdiccionales no pueden fiscalizar las normas postconstitucionales con rango de ley. No podemos apartarnos tampoco que esta cláusula de monopolio viene recogida en la STC 156/1995, de 26 de octubre, FJ4 que su tenor literal es el siguiente “comprobar si la calificación de lo básico realizada por el legislador ha sido correcta es función privativa de este Tribunal”.

Ahora bien, las peculiaridades que estos casos no pueden empañar el buen hacer de los principios que antes regían, aunque son infinitamente mejorables, abriéndose paso en la actualidad, como indica la Magistrada doña Adela Asua Batarrita a la STC 102/2016 de 25 de mayo. Acojo la argumentación de la Magistrada del Tribunal porque este mismo órgano a optado por facilitar la resolución de los conflictos de una forma más “ágil” pero no va a ser así porque solo podría aplicarse a los casos en los que estemos ante “leges repetitae” es decir, que la normativa estatal y la autonómica entren en conflicto cuando la segunda haya transcrito la primera y esta, siendo de carácter básico, cambie produciéndose la contradicción y entonces el conflicto.

Nos encontramos antes supuestos en los cuales los operadores jurídicos van a tener que realizar un examen de las leyes en conflicto para entonces decidir cual de las normas debe prevalecer, es decir, que una norma que ha sido producida siguiendo las normas y los criterios que emanan del bloque de constitucionalidad pueden ser desplazadas y no aplicadas por un ente que no tiene reconocimiento ni legitimidad para hacerlo, esta situación abre la puerta a multitud de situaciones en las cuales los órganos administrativos o gubernamentales al paraguas de la función de “ejecutar” decidan manu militari si en caso de conflicto cual de las normas aplican desplazando la otra.

No podemos asumir que cualquier órgano administrativo pueda desplazar una norma con rango de ley porque estaría, implícitamente, reconociendo competencias a órganos que, primero no las tienen y, segundo no es lógico tengan.

A mayor abundamiento y como, a mi entender, acertadamente la Magistrada recoge en su voto particular <sup>21</sup> estamos ante supuestos en los cuales una administración tiene que hacer un juicio de constitucionalidad, es decir, valorar acerca de las competencias que tiene el Estado y las que tiene una Comunidad Autónoma para posteriormente decidir cual de las dos normas en conflicto prevalece.

Es interesante resaltar en esta reflexión sobre el cambio que estamos ante una situación muy novedosa que provoca muchas fricciones porque el papel de los jueces y tribunales que son los encargados de decidir en caso de procesos judiciales que normas aplicar, se van a encontrar con que las administraciones ya han realizado ese examen de adecuación aplicando la que ellos consideren oportuna al caso, es decir, también nos encontramos ante un cerco a la labor de jueces y tribunales porque ya se tienen que atener a lo que una de las partes ha establecido en su previo actuar.

En definitiva, una de las grandes cuestiones que se han planteado ha dado una, a mi humilde modo de entender, equivocada solución a la respuesta ante los conflictos que se puedan suscitar entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

## **8. CONCLUSIONES.**

Las reflexiones que durante el trabajo se han ido descolgando son muy importantes porque han esbozado un panorama normativo muy complejo y diverso en nuestro país haciéndonos agudizar nuestra pericia argumental para en muchas ocasiones lograr una explicación relativamente sencilla a lo que es un problema importante que parte o tiene sus raíces en la elaboración y concepción de nuestra Constitución con todas las circunstancias que a ella y la sociedad rodeaban.

---

<sup>21</sup> EL voto particular de la Magistrada Adela Asua Batarrit analiza muchas de las cuestiones que hemos tratado durante el trabajo pero de una forma muy sutil esboza las diferencias entre órganos administrativos y constitucionales dando a cada uno de ellos las competencias que se presumen tienen.

Cuando hemos visto que el reparto de competencias en nuestro modelo constitucionales no ha sido uniforme ni en el tiempo ni tampoco en el fondo, vamos entendiendo la complejidad que rodea a nuestro sistema político que es el que se refleja en muchas ocasiones en los problemas de reparto de competencias en nuestro país.

Somos conscientes como sociedad que nuestra forma de autoconfigurarnos es muy compleja, no partimos de reglas claras porque entre unos y otros existe infinidad de grises donde la subjetividad impera, y eso en nuestro modelo de reparto de competencias es palpable. Porque donde se reconoce que son competencias exclusivas luego también se reconoce que se pueden transferir, con esto lo que trato de indicar es que no estamos ante una cuestión que se pueda solucionar con una única fórmula, sino que, con todos los elementos de juicio que tenemos hemos de entender en la cuestión son inestables.

Podríamos decir que es fiel reflejo de nuestra sociedad, diversa y en ocasiones sin capacidad de homogeneizarnos porque nos gusta ser distintos y hacernos notar. Esto también se refleja en nuestras instituciones y en sus representantes quienes demuestran una capacidad sobre humana para aguantar estoicamente una vida de confrontación sin ponerse a buscar soluciones prácticas, respetuosas y rápidas que nos impidan avanzar.

Nuestro sistema de reparto de competencia es complejo y muy difícil de gestionar, fruto del proceso de elaboración de la Constitución donde hubo que atender a reivindicaciones históricas de muchos territorios que, en detrimento de otros, forjaron un sistema que les permitió copar mayores cotas de competencias a diferencia de otras Comunidades Autónomas, diferencias en la actualidad se siguen dando y son munición para continuos ataques a nuestro sistema, que lejos de intentar fortalecerlo, la nueva posición de la prevalencia con el cambio de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional vienen a cerrar el paraguas de la seguridad jurídica otorgando a entes que antes no lo tenían capacidad para realizar juicios o valoraciones que no les corresponden, generándose conflictos que hasta ahora no se han hecho más que agravar.

Los votos particulares en diversas sentencias del Tribunal Constitucional que hemos mencionado nos hacen entender que el problema se iba advirtiendo tiempo atrás y que

aunque pueda parecer que ha llegado tarde, algunos cambios están todavía en espera, se ha producido un cambio que nos hace reflexionar sobre nuestro sistema.

Creo que necesitamos dotarnos, no ya de un sistema claro de resolución de conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sino de un sistema de reparto de competencias donde aquellas que dicen ser exclusivas, hagan gala de su nombre y sean así, exclusivas y no exista la posibilidad de desvirtuar esa característica, haciendo de las competencias básicas del Estado un eje central donde no puedan ser transferidas más allá de su ejecución aunque su regulación y establecimiento sea fruto del consenso entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

En definitiva, creo que merecemos un sistema claro que haga a los operadores jurídicos la tarea fácil y no exista la posibilidad de que los cambios jurisprudenciales, que en muchas ocasiones son necesarios porque la rigidez fatiga, no puedan alterar y plantear dudas serias sobre las bases de nuestro sistema.

Mostramos nuestras debilidades constitucionales en un sistema que no tiene claro sus repartos competenciales y además de ello tampoco ha sido ágil a la hora de articular mecanismos que nos permitan sortear las dificultades de forma momentánea, dejando en clara evidencia el camino de la solución.

## 9. BIBLIOGRAFÍA.

**Conde, Enrique Álvarez. 2000.** *Curso de derecho constitucional.* Madrid : Tecnos, 2000.

*El ámbito de operatividad del principio de prevalencia: algunas certezas, riesgos inevitables y muchas dudas.* **Mendía, Beatriz Setuáin. 2018.** 47, s.l. : Iustel, 2018, Revista General de Derecho Administrativo.

*El Bloque de Constitucionalidad.* **Llorente, Francisco Rubio. 1989.** 27, Madrid : Revista Española de Derecho Constitucional, 1989.

*Federalismo de integración y devolución: el debate sobre la competencia.* **Campos, Paloma Biglinio. 2007.** 2007, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pág. 221.

*La Constitución de 1931 y la organización territorial del Estado.* **Suanzes-Carpegna, Joaquín Varela. 2013.** Oviedo : Iura Vasconiae, 2013.

*La Constitución de 1931 y la organización territorial del Estado.* **Suanzes-Carpegna, Joaquín Varela. 2013.** Oviedo : s.n., 2013, Iura Vasconiae.

*Las leyes del artículo 150.2 de la Constitución como instrumento de ampliación del ámbito competencial autonómico.* **Enterría, Eduardo Gracia de. 1988.** 116, Madrid : Revista de Administración Pública, 1988.

*LAS TRANSFERENCIAS DE COMPETENCIAS DE TITULARIDAD ESTATAL EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: LOS CASOS DE CANARIAS Y VALENCIA.* **Canals, Carlos Carrasco. 1989.** 120, Madrid : Revista de administración pública, 1989.

*Los Principios de Competencia y Prevalencia como reglas de resolución de conflictos en el Estado Autonómico.* **Janini, Tomás de la Quadra-Salcedo. 2010.** 2010, Revista jurídica de la universidad Autónoma de Madrid, págs. 219-238.

*Los principios de Competencia y prevalencia en la resolución de conflictos competenciales -Una relación imposible-.* **Gil, Antonio Arroyo. 2007.** 2007, Revista Española de Derecho Constitucional, págs. 407-435.

*Una concepción de los principios de competencia y prevalencia en el estado autonómico español.* **Gill, Antonio Arroyo. 2010.** 2010, Revista Jurídica de la universidad Autónoma de Madrid.

**Unidas, Consejo de Seguridad de las Naciones. 1993.** Estatuto del tribunal Penal internacional para la Ex Yugoslavia. 25 de mayo de 1993.