**DERECHO CONSTITUCIONAL**

**TEMA 16**

**LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: TIPOLOGÍA COMPETENCIAL. EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD.** **EL ARTÍCULO 150 DE LA CONSTITUCIÓN. LAS CLÁUSULAS DE PREVALENCIA Y SUPLETORIEDAD. LOS DECRETOS DE TRASPASO.**

**LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: TIPOLOGÍA COMPETENCIAL.**

El derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que el artículo 2 de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 reconoce y garantiza quedaría vacío si las Comunidades Autónomas carecieran de un conjunto de poderes o competencias diferentes a los del Estado

El reparto competencial, esto es, la distribución de competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas y las que quedan en manos del Estado es, por ende, uno de los elementos centrales del Título VIII de la Constitución, que regula la organización territorial del Estado, y se instrumenta jurídicamente mediante una amplia variedad de normas y técnicas, como son:

1. La misma Constitución.
2. Los Estatutos a través de los cuales cada Comunidad Autónoma asume competencias dentro del marco constitucional.
3. Las normas básicas estatales que pueden ser desarrolladas en sentido distinto por cada Comunidad Autónoma.
4. Las diferentes leyes que prevé el artículo 150 de la Constitución.
5. Las cláusulas que prevé el artículo 149.3 de la Constitución.
6. Los decretos de traspaso de funciones y servicios del Estado a las Comunidades Autónomas.
7. La ingente jurisprudencia que el Tribunal Constitucional ha conformado al resolver conflictos competenciales.

El principio básico al que responde el reparto competencial es el dispositivo, de forma que para determinar si una materia es de competencia estatal o autonómica resulta decisivo el respectivo Estatuto de Autonomía, mediante el que se asumen las competencias..

**Tipología competencial.**

En el sistema federal clásico, del que es paradigma la Constitución norteamericana de 1787, el reparto competencial es muy preciso, ya que la Constitución reserva determinadas materias en su integridad al poder central, de forma que las no reservadas corresponden a los territorios federados.

En cambio, el sistema federal europeo es *cooperativo*, por lo que en la gran mayoría de las materias que integran la realidad social ostentan competencias tanto el poder central como los territorios.

A este modelo responde el reparto competencial español, si bien con una peculiaridad: en las materias que sean competencia de las Comunidades Autónomas, éstas sólo pueden ejercer la función legislativa o la ejecutiva, ya que la jurisdiccional es siempre estatal.

Partiendo de lo anterior, se pueden distinguir los siguientes tipos de competencias:

1. Las competencias exclusivas del Estado, que son las que garantizan la unidad del Estado mediante la atribución de un conjunto de poderes y funciones a las instituciones centrales.

A tal fin, los siguientes preceptos de la Constitución prevén una lista de competencias estatales que queda fuera del ámbito de disponibilidad de las Comunidades Autónomas:

1. En primer lugar, el artículo 149.1 de la Constitución contiene una amplia enumeración de competencias exclusivas estatales que se estudia en el tema siguiente del programa, de forma que lo que queda fuera de esta enumeración puede ser asumido por los Estatutos, y lo que queda dentro de la enumeración es un límite infranqueable para tales Estatutos.

No obstante, la intensidad de la reserva estatal sobre las materias enumeradas por el artículo 149.1 de la Constitución es muy variable, ya que en algunas materias es total, pero en la mayoría de los casos la exclusividad de la competencia estatal se refiere tan sólo a una parte de la materia o de las funciones sobre la misma.

Además, para determinar el alcance de la competencia exclusiva del Estado en las materias del artículo 149.1 es esencial establecer el significado de los términos contenidos en los correspondientes apartados, es decir, qué se entiende por *defensa y Fuerzas Armadas*, o por *Administración de Justicia*, por lo que ha sido el Tribunal Constitucional, cuya labor en el ámbito del reparto competencial se ha calificado de *pretoriana*, el que ha ido precisando el contenido de muchas de estas reservas exclusivas estatales, en ocasiones prohibiendo que se interpreten en forma extensiva.

1. En segundo lugar, junto a la lista de competencias exclusivas del Estado del artículo 149.1, hay una serie de materias que, sin estar incluidas en esa lista, quedan fuera de la disponibilidad autonómica, en virtud de otros mandatos constitucionales, como son:

* Las materias reservadas a ley orgánica, que conforme al artículo 81 de la Constitución es una norma emanada de las Cortes Generales.
* Las materias respecto de las que la Constitución encomienda determinadas tareas específicas a leyes estatales no orgánicas, como sería el caso de las leyes de planificación económica general previstas en el artículo 131.1.
* La materia tributaria, ya que el artículo 133 de la Constitución atribuye en exclusiva al Estado “la potestad originaria para establecer los tributos mediante ley”, si bien las Comunidades Autónomas pueden, de acuerdo con tal ley estatal, establecer sus propios tributos.

1. Las competencias exclusivas autonómicas, ya que en forma equivalente a las competencias estatales, los Estatutos de Autonomía asumen listas de competencias que definen como *exclusivas*, por lo que todas las funciones sobre la materia, tanto la legislativa como la reglamentaria y la ejecutiva o de gestión, corresponden a la Comunidad Autónoma.
2. Las competencias compartidas, ya que en la gran mayoría de las materias que integran la realidad social son competentes tanto el Estado como las Comunidades Autónomas, al distribuirse las diversas funciones públicas sobre esas materias entre ambos niveles, distribución que es muy distinta según la materia, pudiendo distinguirse los siguientes tipos de competencias compartidas:
3. El supuesto más frecuente es el resultante de la atribución al Estado de la función legislativa sobre una materia, habiendo asumido las Comunidades Autónomas las demás funciones.

Este tipo de supuestos ha planteado la necesidad de determinar si en la expresión *legislación* que utiliza el artículo 149.1 para hacer referencia a la función legislativa cuando habla de, por ejemplo, *legislación mercantil, penal y penitenciaria*, *legislación laboral* o *legislación civil*, se entiende incluida la función reglamentaria o, por el contrario, esta específica función normativa es una función administrativa o de ejecución.

El Tribunal Constitucional ha respondido distinguiendo, con carácter general, entre los reglamentos que desarrollan y complementan los mandatos legales, que han de considerarse parte de la función legislativa, de los reglamentos referidos a la organización y funcionamiento de los servicios administrativos, que son parte de la función ejecutiva.

1. Existen otros supuestos en los que la reserva en favor del Estado por los apartados del artículo 149.1 de la Constitución no se refiere a toda la función legislativa, sino sólo a parte de ella, a la que estos apartados se refieren aludiendo a *legislación básica*, *normas básicas* o *bases*, como ocurre con la legislación básica sobre protección del medio ambiente, las normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión, o las bases de la ordenación del crédito.

En estos casos, al Estado le corresponde aprobar las normas sobre la materia de que se trate comunes a todas las Comunidades Autónomas, las cuales pueden dictar normas de desarrollo de las bases estatales.

Como ni la Constitución ni los Estatutos de Autonomía definen qué es lo *básico*, la jurisprudencia constitucional haya centrado su atención en precisar qué debe entenderse por *bases* y qué por *desarrollo*, habiendo sentado las siguientes líneas generales:

* Las bases conforman un común denominador normativo que garantice un tratamiento normativo común, por existir un interés general superior al interés de cada Comunidad Autónoma, por el que debe velar el Estado.
* Las leyes básicas estatales deben dejar un ámbito suficiente al desarrollo normativo autonómico.
* La competencia del Estado para establecer bases en determinadas materias que exigen un tratamiento jurídico uniforme supone que el Estado es competente, no sólo para establecer un mínimo denominador común normativo, sino también para ejercer funciones de tipo ejecutivo, que deben permanecer también centralizadas y que resultan por ello *básicas*.
* La extensión de las bases tanto a funciones normativas como a funciones ejecutivas tiene especial importancia en los denominados *títulos horizontales* o *transversales*, que son los casos en los que el artículo 149.1 formula la reserva competencial del Estado en términos que representan una amplísima habilitación en favor de la competencia estatal.

El ejemplo señero es el del artículo 149.1.13ª de la Constitución, que reserva al Estado las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”, lo que la jurisprudencia constitucional ha interpretado como competencia para la *ordenación general de la economía*, permitiendo al Estado una intervención legislativa o ejecutiva en sectores que han sido asumidos como competencia exclusiva por las Comunidades Autónomas, como ocurre en materia de vivienda, turismo o agricultura.

* Las bases deben tener rango de ley, y sólo excepcionalmente podrá el Gobierno regular aspectos básicos de una materia cuando esa regulación resulte completamente indispensable para garantizar el fin perseguido por la reserva competencial al Estado.

Además, la propia ley básica debe declarar expresamente el alcance básico de todas o parte de sus normas, o al menos ha de permitir inferir esta condición de las mismas sin especial dificultad.

1. En tercer lugar, la Constitución y los Estatutos de Autonomía prevén otros supuestos de compartición competencial en los que la potestad normativa de las Comunidades Autónomas se hace depender de los términos que establezca una ley estatal, sin relacionar esa dependencia con el carácter básico de la ley estatal, como ocurre con los casos de creación de policías autonómicas, régimen electoral o ejercicio de las competencias financieras autonómicas, casos en los que el ejercicio de competencias autonómicas debe ajustarse a las previsiones de una ley orgánica estatal, como son, respectivamente, la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de 13 de marzo de 1986, la Ley Orgánica del Régimen Electoral General de 19 de junio de 1985 y la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas de 22 de septiembre de 1980.
2. Por último, destaca el caso especial de la concurrencia competencial que prevé el artículo 149.2 de la Constitución, que dispone que “Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas”.

**EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD.**

El bloque de la constitucionalidad es definido por el Tribunal Constitucional como el conjunto de normas que, con la Constitución, el Tribunal Constitucional tiene en cuenta como parámetro para enjuiciar la constitucionalidad de las leyes.

A él se refiere el artículo 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de 3 de octubre de 1979, que dispone que “para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de una Ley, disposición o acto con fuerza de Ley del Estado o de las Comunidades Autónomas, el Tribunal considerará, además de los preceptos constitucionales, 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”.

Según la jurisprudencia constitucional, integran el bloque de la constitucionalidad, además de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, algunas leyes previstas ya expresamente en la Constitución como normas de delimitación competencial, como las de los artículos 149.1.29ª, 152.1 y 157.3, las eventuales leyes orgánicas de transferencia y delegación, y leyes marco y de armonización del artículo 150, y la legislación básica estatal.

**EL ARTÍCULO 150 DE LA CONSTITUCIÓN.**

La posición constitucional preeminente del Estado le permite alterar unilateralmente el reparto competencial en determinados supuestos constitucionalmente previstos, sea ampliando el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, sea condicionando o embridando su ejercicio.

A tales efectos, el artículo 150 de la Constitución prevé los tres instrumentos normativos que paso a exponer:

1. Las leyes marco, respecto de las que dispone el artículo 150.1 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”.

La doctrina constitucional destaca las siguientes características de este tipo de normas:

1. La atribución habrá de realizarse por las Cortes Generales mediante ley ordinaria.
2. La referencia a *normas legislativas* incluye también a las reglamentarias.
3. El sistema de control sobre las normas autonómicas previsto por el Reglamento del Congreso de los Diputados de 24 de febrero de 1982 es el seguido para el control de la legislación delegada.
4. Al margen de este control, estará el que pueda hacer el Tribunal Constitucional respecto de las leyes autonómicas aprobadas en el ejercicio de las facultades atribuidas por una ley marco, o por los tribunales contencioso-administrativos en el caso de los reglamentos.

El caso más importante de leyes marco es el de las leyes de cesión de tributos a las Comunidades Autónomas, que confieren a éstas la posibilidad de regular su régimen total o parcialmente, dentro del marco establecido por la norma estatal.

1. Las leyes orgánicas de transferencia o delegación, respecto de las que dispone el artículo 150.2 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. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado”.

La doctrina constitucional destaca las siguientes características de este tipo de normas:

1. No existe diferencia entre los conceptos de *transferencia* y *delegación*.
2. Las facultades a transferir o delegar pueden ser, además de las normativas propias de las leyes marco, las ejecutivas.
3. La transferencia o delegación es plena, sin estar sujeta al marco previsto por la norma estatal.
4. La transferencia o delegación puede alcanzar a competencias reservadas al Estado por el artículo 149 de la Constitución, siempre que por su naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación.
5. Estas leyes orgánicas son revisables o alterables por una ley orgánica posterior, y por ello la transferencia o delegación no puede realizarse a través de un Estatuto de Autonomía, aunque sea ley orgánica, ya que el Estatuto no es modificable unilateralmente por las Cortes Generales.
6. En los casos en que se ha empleado esta posibilidad, se ha reservado expresamente al Gobierno la posibilidad de suspender la transferencia o delegación efectuada, dando cuenta de ello a las Cortes Generales, que resolverán sobre si debe revocarse o no la ampliación competencial acordada.
7. La Ley Orgánica del Consejo de Estado de 22 de abril de 1980 exige dictamen de la Comisión Permanente para el “control del ejercicio de funciones delegadas por el Estado a las Comunidades Autónomas”.

Estas leyes orgánicas pueden suponer la ampliación de competencias para una sóla Comunidad Autónoma, como las leyes orgánicas que transfirieron competencias a la Comunidad Valenciana y a Canarias simultáneamente a la aprobación de sus Estatutos de Autonomía, o a varias de ellas, como la ley orgánica que transfirió en el año 1992 competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución a fin de equipararlas prácticamente a las comunidades autónomas del artículo 151.

1. Las leyes de armonización, respecto de las que dispone el artículo 150.3 que “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 doctrina constitucional destaca las siguientes características de este tipo de normas:

1. Es una posibilidad excepcional, habiendo destacado la sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983, que declaró la inconstitucionalidad del proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico de 1982, que es aplicable sólo a aquellos supuestos en que el legislador estatal no disponga de otros cauces constitucionales para el ejercicio de su potestad legislativa o éstos no sean suficientes para garantizar la armonía exigida por el interés general.
2. La armonización no puede alcanzar a los Estatutos de Autonomía.
3. Estas leyes no privan a las Comunidades Autónomas de sus competencias, sino que modulan u ordenan su ejercicio, sometiéndolas a unos principios o directrices comunes.
4. Al exigir su aprobación la mayoría absoluta de ambas cámaras, su rigidez es superior a la de las leyes orgánicas. Además, la Ley del Proceso Autonómico de 14 de octubre de 1983 exige que su anteproyecto sea consultado por el Gobierno con las Comunidades Autónomas.
5. La armonización podrá referirse tanto a normas ya aprobadas como a normas futuras.

**LAS CLÁUSULAS DE PREVALENCIA Y SUPLETORIEDAD.**

Dispone el artículo 149.3 de la Constitución que “las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas”.

Este precepto recoge, por ende, dos cláusulas, la de prevalencia y la de supletoriedad.

**La cláusula de prevalencia.**

A pesar de la existencia de una amplia jurisprudencia constitucional en materia autonómica, el Tribunal Constitucional sólo se ha pronunciado marginalmente sobre la cláusula de prevalencia, indicando que en los supuestos en que la normativa estatal y autonómica conduzcan a una dualidad competencial, la norma estatal, si responde a una efectiva atribución constitucional, desplaza a la norma autonómica, lo que se produce principalmente cuando el Estado hace uso de los *títulos horizontales* o *transversales*.

**La cláusula de supletoriedad.**

La cláusula de supletoriedad trata de resolver el problema de las lagunas normativas en los ordenamientos autonómicos.

Ahora bien, como ha manifestado repetidamente el Tribunal Constitucional, la supletoriedad no es un título competencial, por lo que esta cláusula no habilita al Estado para legislar sobre materias ajenas a su competencia so capa de dictarse a efectos meramente supletorios.

En el supuesto de que se produzcan lagunas jurídicas en una materia, deben aplicarse las reglas comunes de integración de las normas jurídicas, por lo que si existen normas estatales sobre la materia, las mismas tendrán eficacia supletoria, pero si no existen el Estado no podrá aprobarlas *ad hoc*.

El caso más trascendente de esta doctrina es el urbanismo, en el que la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, declaró inconstitucional buena parte de la ley estatal del suelo de 1992, ya que la competencia en materia de ordenación del territorio ha sido asumida por todos los Estatutos de Autonomía.

**LOS DECRETOS DE TRASPASO.**

Todos los Estatutos de Autonomía han regulado una comisión mixta, integrada por representantes del Gobierno de la Nación y del órgano colegiado ejecutivo autonómico, encargadas de delimitar las funciones y servicios que conforman una determinada competencia que, siendo ejercida por el Estado, ha pasado a ser de competencia autonómica.

Estas comisiones mixtas proponen al Gobierno la aprobación de los Reales Decretos que delimitan tales funciones y servicios y, además, determinan los medios personales, materiales y económicos con los que el Estado ejercía tales funciones y prestaba tales servicios, medios que son transferidos por el Estado a la Comunidad Autónoma correspondiente a fin de que esta pueda efectivamente ejercer la competencia de que se trate.

El Tribunal Constitucional pone de relieve que estos decretos traspasan funciones, servicios y medios, pero no transfieren competencias, sin perjuicio de su valor interpretativo no vinculante para el propio Tribunal, ya que los decretos suelen detallar de las funciones que recibe la Comunidad Autónoma y las que retiene el Estado.

José Marí Olano

6 de abril de 2023