



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

**LA EVOLUCIÓN DEL REPARTO DE
COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y
LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

Autor: Pedro Matías Solano

5º E-3 Analytics

Derecho Constitucional

Tutor: Luis Ángel Méndez López

Madrid

Junio 2022

ÍNDICE

1. Introducción.....	5
2. Contexto histórico de la creación del sistema autonómico	6
3. El sistema de competencias en la Constitución Española de 1978	11
3.1. ¿Estado federal, unitario o autonómico? Breve apunte sobre el modelo territorial previsto en la Constitución de 1978	11
3.2. Las competencias exclusivas del Estado.....	12
3.3. Las competencias de las Comunidades autónomas	15
3.4. Las competencias compartidas.....	22
3.5. Las competencias concurrentes.....	25
3.6. Cláusulas de cierre del sistema de reparto de competencias (art. 149.3)	25
3.6.1. La cláusula de prevalencia del Derecho estatal	26
3.6.2. La cláusula de supletoriedad del Derecho estatal.....	27
4. Las leyes de atribución y coordinación de competencias del art. 150 CE.....	28
4.1. Las Leyes marco	28
4.2. Las Leyes Orgánicas de transferencia o delegación.....	28
4.3. Las Leyes de armonización.....	29
5. La influencia de la jurisprudencia constitucional en la consolidación del Estado autonómico.....	32
6. El aumento progresivo de las competencias de las Comunidades autónomas y las sucesivas reformas de los Estatutos de Autonomía	38
7. Reflexiones y conclusiones	41
7.1. La desviación respecto de la intención implícita del constituyente de crear Comunidades Autónomas de diferente nivel competencial.....	41
7.2. El papel del Tribunal Constitucional como actor del proceso constituyente, entendido en sentido amplio	42
7.3. El equilibrio del modelo de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.....	43
7.4. Reflexión final.....	44
8. Bibliografía	46

1. Introducción

El objetivo de este Trabajo de Fin de Grado es realizar un análisis pormenorizado de los principales preceptos constitucionales que rigen las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, con un especial foco en los modelos de atribución de competencias y su problemática, de cara a exponer como es el sistema de competencias en la actualidad y cuáles son los principales focos de conflicto, e identificar posibles ámbitos de mejora. Todo ello, desde una perspectiva general sin que quepa tratar cuáles son las competencias exactas que se ha atribuido uno u otro ente ni cuál es su ámbito concreto de las materias o competencias-

Cabe destacar el hecho de que, a pesar de que actualmente el Estado autonómico es una de las principales notas que caracterizan nuestro ordenamiento jurídico y político (el art. 2 CE “garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”) y parezca prácticamente imposible desligar el principio de autonomía a la idea de España actual, la propia Constitución de 1978 no impone este sistema. Es más, a pesar de que incluso se dedica el Título VIII entero a la cuestión territorial, todos los preceptos relativos a las Comunidades Autónomas están sujetos a una condición habilitante previa: la voluntad de una o varias provincias de constituirse en Comunidad Autónoma (y posteriormente, de adquirir unas u otras competencias). Como consecuencia de esto, es decir, por la pretendida flexibilidad y adaptabilidad que el constituyente quiso imprimir en nuestra Carta Magna, muchas de sus disposiciones son muy susceptibles de interpretabilidad, por lo que el Tribunal Constitucional he tenido que realizar una importante labor de delimitación e interpretación.

Por ello, gran parte del Trabajo va a estar dedicado a exponer cuáles son las interpretaciones que, siguiendo la doctrina constitucional deben dársele a los preceptos que regulan el reparto de competencias.

2. Contexto histórico de la creación del sistema autonómico

La historia de la creación de nuestro país ha sido especialmente convulsa y las diferentes concepciones respecto a la configuración territorial han sido una de las principales fuentes de conflicto. El modelo territorial actual es el resultado de siglos de Historia que comenzaron, en primer lugar, con la unión política y, posteriormente, la unión territorial de los varios reinos que componían la Península Ibérica desde la Edad Media. Aun así, el grado de integración de estos diferentes reinos (cuya distribución tiene un importante reflejo en las regiones actuales) ha tenido una constante evolución pasando de ser un Estado complejo en el que los diferentes reinos mantuvieron sus estructuras de forma independiente, a un Estado unitario de corte claramente centralizada a partir del siglo XVIII, a raíz de las reformas borbónicas.

Sin embargo, desde comienzos del siglo XIX, el modelo de centralismo y poder absoluto del Rey empieza a mostrar signos de agotamiento y los aires revolucionarios (traídos por la Revolución Americana y la Revolución Francesa) provocan una demanda de un cambio de Régimen. En España, esto inicia una época de crispación política y contraposición de modelos de país: absolutismo o soberanía compartida, Estado unitario o Estado descentralizado, e incluso, Monarquía o República. En este contexto, y poniendo el foco en la cuestión territorial, son hitos especialmente relevantes la redacción del Proyecto de Constitución Federal de 1873¹ y la Constitución de 1931 ya que ambas configuran el Estado español como un Estado descentralizado y han servido, particularmente ésta última, de base para el título VIII de nuestra actual Carta Magna, como se detallará más adelante.

A pesar de que el objeto de este Trabajo de Fin de Grado no es realizar un análisis exhaustivo en cuanto a la historia, sí que es útil poner de manifiesto brevemente los antecedentes históricos ligados a la organización territorial por su vinculación con la actualidad y por poner de relieve cómo se ha llegado al Estado de las Autonomías actual.

La fecha de origen de la creación del Estado español es una fuente constante de debate histórico con diferentes posiciones enfrentadas.

Por un lado, hay quienes sostienen que España nació con la unión dinástica de las Coronas de Castilla y Aragón, fruto del matrimonio entre Isabel de Castilla y Fernando

¹ VALDÉS, Roberto L. Blanco. *El laberinto territorial español: Del Catón de Cartagena al secesionismo catalán*. Alianza Editorial, 2014.

de Aragón. Durante su reinado, se crean las estructuras de un Estado moderno (eso sí, muy diferente a la concepción de Estado actual), destacando la consolidación de un ejército y un servicio exterior permanente, estructuras de administración de justicia, etc. Sin embargo, y a pesar, de una cierta tendencia homogeneizadora por el hecho de que tuvieran el mismo titular a la cabeza, cada uno de los diferentes reinos que componían el Imperio español de aquella época contaba con sus estructuras de gobierno independientes. Por tanto, aunque no se puede concluir con seguridad que este fuera el germen de la estructura jurídica y organizativa española en la actualidad, sí que fue el origen del concepto político de España, que precede a la configuración de las estructuras estatales contemporáneas. Este Estado compuesto fue el modelo territorial característico de la Monarquía Hispánica durante el reinado de los Austrias y se mantendría así hasta principios del siglo XVIII.

Tras la muerte sin descendencia de Carlos II, último rey de la dinastía Habsburgo y tras la guerra de Sucesión Española (1701-1715), se impuso el bando francés por lo que se nombró rey a Felipe de Anjou (Felipe V) representante del modelo francés de monarquía unitaria y reformista². Por tanto, se dio una centralización del Estado por medio de la supresión de los fueros de Aragón y Valencia y de los Decretos de Nueva planta de 1716. Esta normativa eliminó las instituciones políticas, jurídicas, judiciales, administrativas y fiscales propias de Aragón, Valencia y Cataluña. Además, se extendieron a estos territorios las instituciones del Reino de Castilla que era el referente del Estado unitario³.

Ahora bien, se respetaron los reinos anteriores y continuaron con sus fueros en el supuesto del Reino de Navarra, las provincias de Álava y Guipúzcoa y el señorío de Vizcaya⁴. Por consiguiente, cierto es que se trataba de unificar para conseguir un Estado centralizado, pero también es verdad que en la práctica existieron excepciones territoriales que conservaron cierta autonomía, debido a motivos políticos más que ideológicos, dado que se buscaba recompensar a los territorios vascos y navarros por haber apoyado a Felipe V, frente al archiduque Carlos de Austria.⁵

² FUSI, J.P. *Historia Mínima de España*. Madrid : Turner Publicaciones, 2012, pp. 143-144

³ MARTÍN-SERRANO JIMÉNEZ. *El Principio de Cooperación en el Sistema de protección...*, op. cit., p. 35.

⁴ TOMÁS Y VALIENTE. *Manual de historia del derecho español.*, op. cit., p. 374.

⁵ MARTÍN-SERRANO JIMÉNEZ. *El Principio de Cooperación en el Sistema de protección...*, op. cit., p. 36.

Así, los Decretos de Nueva Planta de 1716 y la normativa posterior del año 1741 de tipo fiscal y la del año 1760 terminando con el sistema de prohibiciones de extranjería que limitaban el acceso a cargos y oficios según el territorio de nacimiento, e igualando a los habitantes de los diferentes reinos en el acceso a la función pública.

Cabe destacar, que aún a pesar de la clara vocación centralizadora de los Decretos de Nueva Planta, sí que se mantuvieron resquicios del modelo territorial de hasta entonces. Si bien las instituciones públicas históricas de los diferentes reinos se suprimieron, sustituyéndose por otras basadas en las castellanas, los reinos en sí se mantuvieron. Además, se respetaron las instituciones de derecho privado (a excepción del Reino de Valencia). Más aún, Felipe V acabó reestableció el derecho privado en la mayor parte de los territorios, a excepción del Reino de Valencia. De esta manera, a pesar de no tener instituciones que pudiesen reformar los cuerpos jurídicos del derecho privado, permanecieron con su respectivo derecho civil foral Aragón, Baleares y Cataluña.

Ahora bien, el planteamiento de Felipe V de imponer un modelo de Estado centralizado y unitario se fue imponiendo progresivamente. Así, Herrero de Miñón en este sentido expuso que:

“Sin embargo, la Nueva Planta se impuso. El reformismo borbónico continuó, poco a poco, la senda racionalizadora allí trazada y los intentos de corregirla fracasaron rotundamente a partir del comienzo de la década de 1779. El absolutismo triunfante tiene como principales instrumentos la uniformidad frente al pluralismo, el centralismo frente al autogobierno y la jerarquía frente al pactismo”⁶.

Sin embargo, en sentido estricto no podrían catalogar que existía un Estado unitario en nuestro país antes de mediados del siglo XIX. Las características de un Estado así no aparecen hasta la creación de la Guardia Civil en el año 1844 siendo la primera policía con presencia en todo el territorio, el primer sistema fiscal estatal unificado surgió en el año 1845, la Ley Hipotecaria es de 1861, la peseta como unidad monetaria para toda España y sus colonias se impuso en el año 1869, la Ley reguladora del Registro Civil fue en el año 1870, el Código de Comercio se aprobó en el año 1885 y el Código Civil en

⁶ HERRERO DE MIÑÓN, M. *Cádiz a contrapelo. 1812-1978: dos constituciones en entredicho*. Madrid: Galaxia Gutenberg, 2014, p. 138.

1889. Más aún, la Constitución de 1812 entre sus preceptos añade la unidad jurisdiccional (art. 248) y la unidad de Códigos (art. 258)⁷.

Además, durante aquella época, la principal unidad administrativa del diseño territorial del Estado fue la provincia. Durante todo el siglo XIX, los intentos de fijar una distribución territorial fundamentada en la provincia fueron varios. Se ha de resaltar la división territorial de 1822 fijada en el Trienio Liberal (1820-1823), que dividía el territorio en 52 provincias haciendo uso de criterios históricos. Sin embargo, únicamente tuvo carácter provisional y hubo que esperar al año 1833 para tener una división estable en el tiempo.⁸

El Real Decreto de 30 de noviembre de 1833 que recogía la división civil del territorio español en la Península e islas adyacentes en 49 provincias, fue redactado por Javier de Burgos y esta demarcación se ha mantenido de forma muy similar hasta nuestros días. El fin de la división en provincias era llegar a tener una distribución territorial que fuese eficaz y útil en aras a la descentralización administrativa (no política) del Estado, basándose en el modelo francés.

En la Constitución de 1869 se fijaba un margen de autonomía en el ámbito político de las entidades políticas cuando exponía en su artículo 37 que “la gestión de los intereses particulares de los pueblos y de las provincias corresponde respectivamente a los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales”. Además, continuaba estableciendo la “intervención del Rey, y en su caso de las Cortes, para impedir que las Diputaciones provinciales y los Ayuntamientos se extralimiten en sus atribuciones en perjuicio de los intereses generales” (art. 99).

Cabe destacar también la experiencia de la Primera República, durante la cual se redactó el Proyecto de Constitución Federal de 1873 que, a pesar de no haberse llegado a aprobar es especialmente relevante por ser el primer texto constitucional español que no establecía un modelo territorial centralizado. De hecho, en su primer artículo expresaba:

“Componen la Nación española los Estados de Andalucía Alta, Andalucía Baja, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Castilla la Nueva, Castilla la Vieja, Cataluña, Cuba, Extremadura, Galicia, Murcia, Navarra, Puerto Rico,

⁷ MARTÍN-SERRANO JIMÉNEZ. *El Principio de Cooperación en el Sistema de protección...*, op. cit., p. 37.

⁸ FUSI AIZPURUA, J. P. *La administración provincial en España*. Conferencia de 22 de noviembre de 1990 en la Fundación Juan March, Madrid.

Valencia, Regiones Vascongadas. Los Estados podrán conservar las actuales provincias o modificarlas, según sus necesidades territoriales".

Después de la Restauración Monárquica (1874) se redactó la Constitución de 1876, que suponía una vuelta al centralismo y a soberanía nacional compartida. Esta ha sido la Constitución más longeva hasta la fecha, ya que estuvo en vigor desde 1876 hasta 1923 (un total de 47 años, en comparación, por ejemplo, con los 44 años de vigencia que lleva nuestra actual Carta Magna) y supuso una interrupción en el proceso de descentralización ya autonomía de los territorios.

La Constitución de 1931 fue la que en su artículo primero recogía el Estado integral. Se trataba de un modelo de Estado algo complejo donde se reconoce la autonomía de los municipios y de las regiones. Más aún, ofrece la opción de que las provincias puedan agruparse de forma libre a propuesta de la mayoría de sus municipios con el refrendo de sus habitantes por sufragio universal (art. 12) para poder ser Regiones Autónomas tal y como establecen los artículos 15 y 16. En su artículo 14, por otra parte, establece que el Estado tiene un listado de competencias propias, a lo que se añade que las Regiones autónomas que se han formado están dotadas de un alto margen de autogobierno con competencias propias y compartidas con el Estado (arts. 11, 15, 16 y 18). En dicho contexto, se aprobó el Estatuto de Autonomía de Cataluña (1932) y el del País Vasco (1936), quedando el Estatuto de Autonomía de Galicia paralizado por la Guerra Civil de 1936⁹.

El Estado uniforme y centralizado impuesto durante la dictadura franquista, da paso a un Estado Autonómico, tras la promulgación de la Constitución de 1978. La cuestión territorial era, durante la época de la redacción de texto constitucional, un tema especialmente sensible y en ese contexto histórico se encuentra la razón de que el título VIII, que regula la organización territorial del Estado, tenga una redacción tan abierta. Además, también influyó que los ponentes de la comisión constituyente proviniesen de ámbitos políticos con sensibilidades muy diferentes, incluyendo entre sus ocho miembros a un representante de una de las regiones llamadas "nacionalidades históricas", Miquel Roca, de Minoría Catalana.

⁹ MARTÍN-SERRANO JIMÉNEZ. *El Principio de Cooperación en el Sistema de protección...*, op. cit., p. 42.

3. El sistema de competencias en la Constitución Española de 1978

3.1. ¿Estado federal, unitario o autonómico? Breve apunte sobre el modelo territorial previsto en la Constitución de 1978

El modelo de Estado autonómico, recogido de forma inequívoca en nuestra Constitución supone imbricarse en ese “tertium genus” que es el Estado “regional, integral o autonómico”. Este es un término, a medio camino entre el Estado unitario y el Estado federal, término acuñado por la doctrina desde la primera mitad del siglo XX, aunque ha encontrado cierta contestación por parte de los que defienden un modelo de concepción dualista¹⁰.

Cabe destacar que nuestra Constitución, al margen de la aceptación o no del Estado autonómico como una tercera categoría, tiene varios elementos en común tanto con Estado federal como con el Estado unitario, de forma similar a la Constitución Italiana de 1947 o la Constitución republicana de 1931.

Sin embargo, son más las características que la acercan en el plano teórico al modelo federal. Estos son: autonomía política de las Comunidades Autónomas y su posibilidad de asunción y ejercicio de competencias en el mismo plano que el Estado central; la existencia de un Tribunal con funciones de resolución de conflictos competenciales (el Tribunal Constitucional); una cámara de representación territorial (aunque poco desarrollada en la práctica) y la formulación del principio de “lealtad autonómica”, basado en el de “lealtad federal” de la Ley Fundamental de Bonn¹¹.

Además, el desarrollo posterior de la configuración de nuestro modelo territorial en cuanto al techo competencial y la presunción, más en el plano político que jurídico, de que el Estado español se compone por nacionalidades históricas preexistentes a la creación del Estado, apuntan también en la dirección del federalismo. Por ello, se puede concluir que en nuestra Carta Magna, se recoge un modelo particular, distinto tanto del Estado unitario como del federal, pero que, en caso de creerse necesario categorizarlo en uno de estos dos supuestos sería una variante más tenue del modelo federal.

¹⁰ RUIPÉREZ ALAMILLO, J. “Federalismo y Estado Autonómico”. *Anuario da Facultade de Dereito*. Universidade da Coruña, 2002, p. 678.

¹¹ RIPOLLÉS SERRANO, R. “La distribución territorial del poder: Las Comunidades Autónomas” en ÁLVAREZ VÉLEZ, M.I. (coord.), *Lecciones de derecho constitucional*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 276-277.

3.2.Las competencias exclusivas del Estado

Las competencias exclusivas “son aquéllas en las que un ente aglutina todas las facultades posibles sobre una misma materia, como ocurre en el art. 149.1 CE con las materias de relaciones internacionales, justicia, nacionalidad...”¹². Esta definición, redactada a partir de ejemplos concretos es muy útil para precisar el concepto de exclusividad en el ámbito constitucional. Si bien en la doctrina hay cierta discrepancia sobre si la exclusividad de una competencia implica que una Administración Pública ostenta todas las facultades sobre una determinada materia (incluyendo tanto legislación como ejecución) o si, por el contrario, es suficiente si un poder público ostenta todas las funciones de una determinada calidad. Para el desarrollo de este Trabajo de Fin de Grado, se ha optado por considerar competencias exclusivas de Estado a aquellas materias sobre las que el Estado tiene atribuidas todas las posibles facultades (tanto de legislación como de ejecución), es decir, exclusividad absoluta, como se comentará más adelante.

En cualquier caso, es evidente que dentro de listado del art.149.1 CE se recoge un listado de materias, sobre las cuales el Estado tiene un margen de actuación variable, y el Tribunal Constitucional, aunque no despoje directamente de su carácter de exclusividad a ciertas competencias, sí que realiza la distinción comentada en su sentencia número 35/1982, de 14 de junio:

“El art. 149.1 de la Constitución utiliza para delimitar el ámbito reservado en exclusiva a la competencia estatal diversas técnicas, cuya compleja tipología no es del caso analizar en detalle. Sobresale, sin embargo, la diferencia, que aquí sí es pertinente, entre la reserva de toda una materia (v. gr. Relaciones Internacionales, Defensa y Fuerzas Armadas, Administración de Justicia, Hacienda General y Deuda del Estado, etc.) y la reserva de potestades concretas (sea la legislación básica o toda la legislación sobre determinadas materias). En el primer caso, la reserva estatal impide, no ya que una Comunidad Autónoma pueda asumir competencias sobre la materia reservada, sino también que pueda orientar su autogobierno en razón de una política propia acerca de ella, aunque pueda participar en la determinación de tal política en virtud de la representación específica que las distintas

¹² GARRIDO MAYOL, V. *Sinopsis artículo 149*, 2006. <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=149&tipo=2>

Comunidades tienen en el Senado. Cuando, por el contrario, la reserva estatal es sólo de ciertas potestades, correspondiendo otras a las Comunidades Autónomas que deseen asumirlas, éstas, en el ejercicio de su autonomía, pueden orientar su acción de gobierno en función de una política propia sobre esa materia, aunque en tal acción de gobierno no puedan hacer uso sino de aquellas competencias que específicamente les están atribuidas”.

El listado de las materias es muy amplio¹³ y mientras que algunas competencias se atribuyen en exclusiva sin más, en otras se completa la atribución con una aclaración

¹³ Así, contempla que “el Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

- 1.^a La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.
- 2.^a Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.
- 3.^a Relaciones internacionales.
- 4.^a Defensa y Fuerzas Armadas.
- 5.^a Administración de Justicia.
- 6.^a Legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas.
- 7.^a Legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas.
- 8.^a Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial.
- 9.^a Legislación sobre propiedad intelectual e industrial.
- 10.^a Régimen aduanero y arancelario; comercio exterior.
- 11.^a Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación de crédito, banca y seguros.
- 12.^a Legislación sobre pesas y medidas, determinación de la hora oficial.
- 13.^a Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.
- 14.^a Hacienda general y Deuda del Estado.
- 15.^a Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica.
- 16.^a Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos.
- 17.^a Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.
- 18.^a Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.
- 19.^a Pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas.
- 20.^a Marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general; aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves.
- 21.^a Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación.

sobre las facultades que eventualmente podrían ejercer las Comunidades Autónomas, perdiéndose así la “exclusividad absoluta del Estado” . Además, el listado competencial asignado, en principio, al Estado no se termina en lo que contempla dicho precepto, ya que también hemos de contar con lo recogido en otros artículos de la Constitución española, en especial a las numerosas reservas de Ley Orgánica que se encuentran a lo largo de la Carta Magna, varias de las cuales exceden el ámbito de las materias dispuestas en el art. 149.1 CE (por ejemplo, la declaración de estados de alarma, excepción y sitio o el déficit máximo permitido tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas).

Por tanto, aunque el punto primero del artículo 149, se componga de un listado de treinta y dos competencias exclusiva y comience expresando que “el Estado tiene competencia exclusiva” sobre unas materias, realmente, no son competencias exclusivas a favor del Estado, al menos no desde una perspectiva absoluta¹⁴.

Casi la mitad del listado que se recoge en el artículo 149.1 de la Constitución, tiene algún elemento que limita la exclusividad de la materia. Por tanto, se abre la puerta a que se traten de materias compartidas y concurrentes antes que ser exclusivas del Estado. Se da entrada a que las Comunidades autónomas tengan ámbitos de actuación sobre estas materias, mediante el uso de expresiones como “sin perjuicio de” o “bases”¹⁵.

22.^a La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial.

23.^a Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.

24.^a Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma.

25.^a Bases de régimen minero y energético.

26.^a Régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos.

27.^a Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas.

28.^a Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas.

29.^a Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica.

30.^a Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.

31.^a Estadística para fines estatales.

32.^a Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum”.

¹⁴ MARTÍN-SERRANO JIMÉNEZ. *El Principio de Cooperación en el Sistema de protección...*, op. cit., p. 79.

¹⁵ MARTÍN-SERRANO JIMÉNEZ. *El Principio de Cooperación en el Sistema de protección...*, op. cit., p. 81.

Además, cabe destacar la cláusula residual contenida en el art.149.3 CE, prevista como cláusula de cierre del sistema, es aplicable en el caso de competencias que no estén atribuidas al Estado pero que no hayan sido asumidas en un Estatuto de Autonomía, aunque constitucionalmente hubiera sido posible hacerlo¹⁶.

Dicho precepto recoge 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".

Dicha cláusula respeta el esquema competencias de los artículos 148 y 149 de la Constitución española y ha sido validada en la STC 82/1984 de 20 de julio:

“A las Comunidades Autónomas pueden corresponder las competencias no reservadas expresamente al Estado (con relación a cada materia), pero aquellas que no se hayan asumido en el Estatuto (dentro de las asumibles) corresponden al Estado”.

En conclusión, respecto de las competencias atribuidas al Estado en el art. 149.1, cuya literalidad da el carácter de exclusivas, se podría concluir que ese carácter no es tal en la práctica. Las competencias exclusivas del Estado, entendiendo este concepto de forma estricta, serán aquellas sobre cuyas materias es el Estado el que ostenta todas las facultades. Esto puede deberse a su naturaleza y/o a la intención manifiesta del constituyente (cuando la competencia se enumera sin ser sucedida de ninguna proposición que limite o matice las facultades del Estado). El resto de las competencias mencionadas en el art. 149.1 serán por tanto compartidas o concurrentes. Aun así, independientemente de si el haz de facultades que se derivan de cada una de las materias listadas en el art.149.1 CE es el propio de una competencia exclusiva en sentido estricto, el alcance de esa facultad atribuida al Estado supone una reserva obligatoria por lo que cualquier

3.3. Las competencias de las Comunidades autónomas

¹⁶ ÁLVAREZ VÉLEZ, M.I., “Las leyes de producción parlamentaria” en ÁLVAREZ VÉLEZ (coord.), *Lecciones de derecho constitucional*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p. 106.

Para dotar de un orden lógico a este Trabajo de Fin de Grado, se abordarán ahora las competencias asumibles por las Comunidades Autónomas, de manera similar a lo que se ha hecho en el apartado anterior con las competencias exclusivas del Estado. He creído conveniente huir del término “competencias exclusivas” ya que el propio Tribunal Constitucional, en un extracto de su sentencia 5/1982 de 8 de febrero que reza así: “sobre el sentido marcadamente equívoco con el adjetivo exclusivo se utiliza tanto en el texto de la Constitución como en el de los Estatutos de Autonomía”, advierte (en mi opinión de forma muy correcta) sobre el excesivo uso que se le da al adjetivo exclusivo en el reparto competencial, de forma que se acaba vaciando su significado.

Aun así, cabe mencionar, que en vista de la constante referencia que hacen los Estatutos de Autonomía a las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, el Tribunal Constitucional ha puesto de manifiesto que las Comunidades autónomas sí pueden asumir competencias exclusivas cuando no haya contradicción con las competencias exclusivas atribuidas al Estado (en línea con el art. 149.3 CE). Así, en su sentencia número 37/1981 de 16 de noviembre, expresa que:

“Ha de entenderse también que la atribución de competencia exclusiva del País Vasco sobre ferrocarriles y transportes (...) sólo cabe en la medida en que esos ferrocarriles y transportes no transcurran, además de sobre el territorio del País Vasco sobre el de otra u otras Comunidades Autónomas, pues en este caso su ordenación es competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.21 CE)”.

El Tribunal Constitucional se expresa de forma similar en otras Sentencias, en las que recalca que la exclusividad de las competencias autonómicas sólo es posible en el marco del respeto a la reserva de materias atribuidas al Estado. Por ejemplo, en la STC 69/1982 de 23 de noviembre, se establece que:

“Entendido de este modo el adjetivo exclusivas, referido a las competencias sobre una materia, quedaría vacío de significado y privado del que le atribuye el artículo 25.2 del Estatuto catalán. Ahora bien, los Estatutos de autonomía deben ser interpretados siempre dentro de los términos de la Constitución (art. 147.1 CE), pues en ellos se contienen las competencias asumidas por cada Comunidad dentro del marco establecido en la Constitución (art. 147.2.d CE), todo lo cual implica que el sentido y alcance

de la competencia exclusiva asumida por la Comunidad catalana sobre espacios naturales protegidos sólo quedará correctamente interpretado a la luz de lo que establece el artículo 149 de la Constitución”.

Además, en la STC 56/1986 de 13 de mayo afirma que:

“El Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma, según declaró ya la Sentencia de este Tribunal Constitucional número 1/1982, de 28 de enero, pues tal ineficacia equivaldría a la negación de la misma competencia que le atribuye la Constitución”.

Estas Sentencias nos indica que incluso las llamadas “competencias exclusivas” de las Comunidades Autónomas están supeditadas a la no contravención de la reserva estatal establecida en la Constitución. Esto es así no por una supeditación del derecho autonómico al estatal, que conviene recordar se relacionan por el principio de competencia y no el de jerarquía, sino porque esta reserva de competencias estatales se establece en la Constitución, norma suprema del ordenamiento, y es indisponible incluso para el propio legislador estatal¹⁷ (sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 150.2 CE, respecto de las leyes de transferencia o delegación).

Una vez claro, el alcance y las limitaciones de facultades respecto de las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas, se procede a exponer el modelo para determinar las competencias que son atribuibles.

El marco competencial asumible por las Comunidades Autónomas marcado por la Constitución, al margen de los diferentes instrumentos jurídicos para la delegación y traspaso de facultades, se compone de: las competencias propias de las Comunidades Autónomas, fijadas explícitamente para su desarrollo autonómico en el listado del artículo 148.1 de la Carta Magna (en este caso, ascienden a veintidós)¹⁸; las competencias no

¹⁷ DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T. La reforma de los Estatutos de Autonomía y sus límites constitucionales. La imposibilidad de "blindar" las competencias autonómicas a través de una mera reforma estatutaria. *Cuadernos de Derecho Público*, 2005, pp.189-196.

¹⁸ Según el precepto, “las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

1.ª Organización de sus instituciones de autogobierno.

2.ª Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.

3.ª Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

incluidas en el artículo 149.1 de la Constitución y que las Comunidades autónomas pueden asumir por medio de sus Estatutos de Autonomía¹⁹, en virtud de lo dispuesto en el art. 149.3 CE; y las del listado del artículo 149.1 donde se recoge la participación de las Comunidades autónomas y que no se encuentren atribuidas al Estado de forma exclusiva. El objeto de este apartado es abordar las dos primeras, dado que el tercer supuesto constituye un caso de competencias compartidas o concurrentes.

También es necesario apuntar que las Comunidades Autónomas pueden aumentar su techo competencial más allá de lo recién mencionado, mediante otros instrumentos jurídicos previstos en la Constitución: leyes marco (art. 150.1 CE), leyes de transferencia y delegación (art. 150.2 CE) y decretos de traspaso de servicios (art. 147.2 d). Sin embargo, estas quedan fuera del estudio de este punto dado que no tratan de competencias atribuibles a sí mismas por las Comunidades Autónomas en sus Estatutos de Autonomía, sino que dependen principalmente de la voluntad unilateral del Estado.

Volviendo al artículo 148.1 de la Carta Magna, este artículo es un techo competencial para todas las Comunidades autónomas que constituyeron por la vía del artículo 143 de la Constitución²⁰, que la doctrina ha venido calificando como la vía

4.^a Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio.

5.^a Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.

6.^a Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.

7.^a La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.

8.^a Los montes y aprovechamientos forestales.

9.^a La gestión en materia de protección del medio ambiente.

10.^a Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales.

11.^a La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial.

12.^a Ferias interiores

13.^a El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.

14.^a La artesanía.

15.^a Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma.

16.^a Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma.

17.^a El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma.

18.^a Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.

19.^a Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio.

20.^a Asistencia social.

21.^a Sanidad e higiene.

22.^a La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica”.

¹⁹ MARTÍN-SERRANO JIMÉNEZ. *El Principio de Cooperación en el Sistema de protección...*, op. cit., p. 87.

²⁰ Que expresa lo siguiente: “En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los

ordinaria para acceder a la autonomía. Este podría ser ampliado una vez “transcurridos cinco años y mediante la reforma de sus Estatutos de Autonomía [...] dentro del marco establecido en el artículo 149”, según establece el artículo 148.2 de la Constitución.

Sin embargo, este sistema de doble techo competencial (el limitado previsto en el art. 148.1 CE y el del art. 149.3) se ha ido erosionando con el paso del tiempo, a medida que todas las Comunidades Autónomas han ido adquiriendo las máximas competencias permitidas por el marco constitucional. A través de sucesivas reformas de sus Estatutos de Autonomía y el acceso al máximo techo competencial, la relación del Estado con las Comunidades Autónomas se ha tornado en simétrica y ha desaparecido la pretendida distinción competencial entre las llamadas “nacionalidades históricas”, para las cuales la Constitución daba prioridad a la hora de constituirse en Comunidad Autónoma y acceder a un nivel mayor de competencias, y el resto de regiones²¹.

Lo cual, a parte de la trascendencia política, también tiene una importante consecuencia jurídica. Esta es que, en vista de que no se prevé la creación de nuevas autonomías, muchos de los preceptos dedicados a la cuestión competencial pierden su sentido (pues estaban dedicados a graduar el acceso a las competencias), dan paso al artículo 149 como piedra angular del reparto de competencias.

En particular es el apartado 3 del artículo 149, el que posibilita que las Comunidades autónomas, por medio de sus Estatutos, puedan asumir competencias “no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución”. Este inciso tiene una doble vertiente ya que implica que las Comunidades Autónomas podrán atribuirse tanto competencias no contempladas en la Constitución como facultades relativas a aquellas materias del art. 149.1 en las que no se da una reserva absoluta para el Estado sino que se fomentan soluciones de cooperación y coordinación entre Estado y autonomías.²²

territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos”. Y continúa “la iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. Estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las Corporaciones locales interesadas”. Finalizando con “la iniciativa, en caso de no prosperar, solamente podrá reiterarse pasados cinco años”.

²¹ ROMERO, J. España inacabada. Organización territorial del Estado, autonomía política y reconocimiento de la diversidad nacional. *Documents d'anàlisi geogràfica*, 2012, vol. 58, nº 1, p. 13-49.

²² GARRIDO MAYOL. *Sinopsis artículo 149...*, op. cit.

Por consiguiente, las competencias autonómicas serían competencias de atribución. Según la Constitución, las Comunidades autónomas pueden alcanzar competencias, basándose en el art. 149.3 CE, sobre determinadas materias, pero únicamente si el Estatuto de Autonomía recoge esas competencias, en tanto que todo lo asumible y no asumido recaerá en el Estado. En este sentido, la Comunidad autónoma debe asumir la competencia expresamente, descartándose la posibilidad de que automáticamente se atribuya facultades respecto de materias no mencionadas en el art. 149.1 ni en otras reservas de ley constitucionales.

Una de las principales consecuencias de la cláusula residual es, entonces, que para el Estado no es necesario tener títulos competenciales concretos, según lo dispuesto en el artículo 149.3²³. Sin embargo, esto último es una circunstancia accidental, dado que depende de que ninguna Comunidad Autónoma decida atribuirse cualquier tipo de facultad sobre materias que sean susceptibles de inclusión en su ámbito competencial.

Sin embargo, el planteamiento y alcance de la cláusula residual ha sido matizado por el Tribunal Constitucional, en la STC 76/1984 de 29 de junio, la cual estudia el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno central sobre la creación del Instituto Cartográfico de Cataluña y su incompatibilidad con la Ley 11/1982, del Parlamento de Cataluña. El Gobierno sostenía que se trata de un servicio público de la actividad cartográfica. Sin embargo, la complicación del caso se debe al hecho de que el Estado no tiene reservada esta competencia por parte de la Constitución, pero tampoco estaba atribuida a la Comunidad autónoma, ni recogida en su Estatuto. Por ello, se tuvo que analizar el alcance del artículo 149.3 CE.

En este supuesto, el Tribunal Constitucional acaba por dirimir que no se aplicaría la cláusula residual del artículo 149.3. Según expone, al no haber una constitucional ni estatutario sobre la materia, habría que tener en cuenta la función instrumental del servicio en cuestión²⁴. En este sentido expresa que:

“El propio Abogado del Estado reconoce que la Generalidad es titular de competencias en función de las cuales es incuestionable el carácter instrumental de la actividad cartográfica, que cumpliría la función de medio técnico respecto al fin constituido por la competencia (de ordenación de

²³ FERNÁNDEZ SEGADO. Distribución de competencias en la Constitución Española, op. cit., pp. 39-51.

²⁴ FERNÁNDEZ SEGADO. Distribución de competencias en la Constitución Española, op. cit., pp. 39-51.

territorio, o de obras públicas o de comercio o de urbanismo, etc.) de titularidad comunitaria [...] El silencio de la Constitución y del Estatuto de Autonomía sobre ella (la actividad cartográfica) se explica no como una reserva tácita y residual de competencia cartográfica estatal exclusiva en virtud del artículo 149.3 CE, sino como un también tácito reconocimiento de que no es la cartografía materia sobre la que sólo se pueda actuar en virtud de normas de atribución de competencia, sino una actividad técnica relacionada con competencias que, éstas sí, pueden pertenecer al estado o a una Comunidad".

Esta Sentencia precisa el ámbito de actuación de la cláusula residual del art. 149.3, destacando que no es un precepto que entra en juego de forma automática, en cuanto se verifica que hay una materia que no está expresamente atribuida al Estado ni a una Comunidad Autónoma en su Estatuto de Autonomía. En cambio, como es lógico en base al carácter residual de esta previsión, lo correcto es agotar todas las vías de interpretación que proporciona el sistema constitucional, y en particular realizar un análisis sobre el alcance de la competencia en cuestión, su conexión con las competencias ya asignadas a esa Comunidad Autónoma y la compatibilidad con las funciones propias del Estado.

Por último, como se ha venido apuntando, las competencias adquiridas por las Comunidades Autónomas por medio de su inclusión en sus propios Estatutos de Autonomía lo son en tanto que no contravengan la reserva de competencias estatales prevista en nuestra Carta Magna. En este sentido cabe apuntar que una de las principales diferencias entre las competencias listadas en el art. 148.1 CE (y otras que las Comunidades Autónomas se puedan asignar) y las del art. 149.1 CE, es que sobre éstas el Estado "tiene" competencia mientras que aquellas "pueden" ser asumidas por las Comunidades Autónomas. Por tanto, aún incluso después de la inserción de ciertas materias en los títulos competenciales de los Estatutos de Autonomía, parte del bloque de constitucionalidad, el ámbito y ejercicio de estas competencias está supeditado de forma permanente al control del Tribunal Constitucional.

Respecto a este asunto, cabe traer a colación un extracto de la STC 18/1982 de 4 de mayo, en el que se incide en la idea del predominio de la Constitución como norma suprema del ordenamiento jurídico:

“Para determinar si una materia es de la competencia del Estado o de la Comunidad Autónoma, o si existe un régimen de concurrencia, resulta en principio decisivo, el texto del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma, a través del cual, se produce la asunción de competencias. Si el examen del Estatuto correspondiente revela que la materia de que se trate no está incluida en el mismo, no cabe duda de que la competencia será estatal, pues así lo dice expresamente el art. 149.3 de la Constitución. Esta afirmación, sin embargo, no debe llevar a la idea de que, una vez promulgado el Estatuto de Autonomía, es el texto de éste el que únicamente debe ser tenido en cuenta para realizar la labor interpretativa que exige la delimitación competencial. Si se procediese así, se estaría desconociendo el principio de supremacía de la Constitución sobre el resto del ordenamiento jurídico, del que los Estatutos de Autonomía forman parte como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma que el Estado reconoce y ampara como parte integrante de su ordenamiento jurídico (art. 147.1 de la Constitución). Ello supone, entre otras posibles consecuencias, que el Estatuto de Autonomía, al igual que el resto del ordenamiento jurídico, debe ser interpretado siempre de conformidad con la Constitución y que, por ello, los marcos competenciales que la Constitución establece no agotan su virtualidad en el momento de aprobación del Estatuto de Autonomía, sino que continuarán siendo preceptos operativos en el momento de realizar la interpretación de los preceptos de éste a través de los cuales se realiza la asunción de competencias por la Comunidad Autónoma”.

3.4.Las competencias compartidas

Las competencias compartidas son aquellas en las que el Estado y las Comunidades autónomas tienen atribuidas diferentes facultades de actuación sobre una misma materia. Esta modalidad abarca, principalmente, los supuestos en los que el Estado tiene competencia para legislar una normativa básica a partir de la cual las Comunidades Autónomas redactan una legislación complementaria o disposiciones reglamentarias y el caso de que el Estado sea competente para legislar sobre una materia y la Comunidad

Autónoma, para la ejecución de esa materia²⁵²⁶. En el artículo 149.1 de la Constitución se recogen varios ejemplos de admisibilidad de competencias compartidas, que encajan con la casuística mencionada. Por ejemplo, el art. 149.1.17ª (“Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas”) y el art. 149.1.23ª (“Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección”).

Por consiguiente, se puede reservar al Estado la legislación básica de manera que las Comunidades autónomas puedan tener competencia para desarrollar la norma, competencias de mere ejecución o ambas. De entre estos, el caso más problemático es cuando el Estado tiene que dictar una legislación básica, a partir de la cual las Comunidades Autónomas pueden redactar su propia legislación de desarrollo.

Cuando se hace referencia a las bases en la Constitución Española, no deben confundirse las bases o legislación básica a la que se refieren varios párrafos del art. 149.1 CE, con las leyes de bases previstas en el precepto 82 de la Carta Magna²⁷. Esta advertencia se recoge en la STC 32/1981 de 28 de julio cuando afirma que:

“El ejercicio de la competencia estatal para el establecimiento de las bases o legislación básica a que en distintos párrafos de su apartado primero se refiere el art. 149 no requiere, en modo alguno, la promulgación de Leyes de bases o de Leyes marcos”.

Ahora bien, la delimitación de la idea de “ley básica” ha sido fuente de dificultades tanto para la doctrina como para la jurisprudencia constitucional, distinguiéndose dos criterios. En primer lugar un criterio “formal”, según el cual el legislador estatal tiene un amplio margen de maniobra para delimitar el contenido de la ley básica y que por tanto, asume en gran medida que será contenido básico lo que esté regulado en una ley básica²⁸. En este sentido se pronuncia el Tribunal Constitucional en la STC 32/1981:

²⁵ MARTÍN-SERRANO JIMÉNEZ. *El Principio de Cooperación en el Sistema de protección...*, op. cit., p. 80.

²⁶ RIPOLLÉS SERRANO, R. “La distribución territorial del poder: Las Comunidades Autónomas” en ÁLVAREZ VÉLEZ, M.I. (coord.), *Lecciones de derecho constitucional*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p. 286-289.

²⁷ BALAGUER, F. *Manual de Derecho Constitucional*. Madrid: Tecnos, pp.302-305.

²⁸ DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T. ¿Es el Estatuto de Autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado?. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2004, no 72, p. 135-161.

“[...] bases que no son las que respecto de la misma fija, en un plano de mayor o menor abstracción y generalidad la propia Constitución, sino las que, dentro de los amplios límites que esos principios marcan, considere más adecuado, según su propio juicio, el legislador competente, que es, sin duda, el legislador estatal”.

Por otro lado, otras sentencias apuntan a un criterio más “material”, guiado por el objetivo que persigue la regulación básica sobre una materia. Por ejemplo, la STC 1/1982 reza:

“lo que la Constitución persigue [...] es que tales bases tengan una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación, con lo cual se asegura, en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo, a partir del cual cada Comunidad, en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan dentro del marco de competencias que la Constitución y su Estatuto le hayan atribuido sobre aquella misma materia”.

Una síntesis de ambos criterios nos permite concluir que el legislador estatal tiene una holgada libertad a la hora de establecer las fronteras de la normativa básica que la Constitución le encomienda en varias materias, aunque el Tribunal Constitucional también se ha pronunciado en cuanto al objetivo idóneo de esta legislación básica, lo que opera en cierto modo como límite a la libertad del legislador estatal.

En cualquier caso, la legislación básica no escapa, como no podría ser de otra manera, del control constitucional y sobre este punto es especialmente interesante la STC 69/1988, dado que se pronuncia expresamente sobre lo que considera que es la función del Tribunal Constitucional respecto de la normativa básica²⁹:

“dos esenciales finalidades: procurar que la definición de lo básico no quede a la libre disposición del Estado en evitación de que puedan dejarse sin contenido o inconstitucionalmente cercenadas las competencias autonómicas y velar porque el cierre del sistema no se mantenga en la ambigüedad permanente que supondría reconocer al Estado facultad para

²⁹ DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T. ¿Es el Estatuto de Autonomía..., op. cit., p. 135-161.

oponer sorpresivamente a las Comunidades Autónomas como norma básica, cualquier clase de precepto legal o reglamentario”.

3.5. Las competencias concurrentes

Consecuencia de la complejidad de nuestro sistema autonómico y en particular, del modelo de atribución de competencias, son las competencias concurrentes. Las competencias concurrentes no es un concepto pacífico en la doctrina y jurisprudencia, de hecho, hay incluso autores que no consideran que existan competencias de este tipo. Sin embargo, la mayor parte de la doctrina coincide en que la situación de concurrencia se da cuando varios entes o administraciones públicas actúan tienen facultades del mismo tipo sobre una misma materia, concurriendo diversos títulos competenciales³⁰.

Según su origen, se pueden distinguir dos supuestos de competencias concurrentes: concurrencia expresa, cuando la Constitución expresamente atribuye las mismas facultades al Estado y a las Comunidades Autónomas en cierta materia (por ejemplo, en materia de cultura y educación) y; concurrencia implícita por incidencia del ejercicio de competencias en materias conexas. Este último caso se da por ejemplo, cuando las Comunidades Autónomas ejercen sus competencias urbanísticas, que puede incidir en competencias del Estado como el medio ambiente, la expropiación forzosa, etc.³¹

3.6. Cláusulas de cierre del sistema de reparto de competencias (art. 149.3)

Como se ha mencionado anteriormente, una vez que se ha cerrado la etapa inicial de construcción del Estado autonómico y no es previsible la creación de nuevas autonomías, el artículo 149.3 CE se convierte en el principal precepto regulador del sistema de reparto de competencias. A este respecto, al margen de lo expuesto con

³⁰ BALAGUER. *Manual de Derecho Constitucional...*, op. cit., pp.304-305.

³¹ AAVV. *Fundamentos, organización y régimen jurídico de las Administraciones Públicas*, Dykinson, Madrid, 2019

anterioridad es necesario destacar brevemente dos cláusulas que sirven de cierre al sistema competencial, presentes en dicho artículo.

3.6.1. La cláusula de prevalencia del Derecho estatal

El art. 149.3 CE establece que las normas dictadas por entes estatales “prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que lo esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas”.

Antes de analizar los casos en los que entraría en juego esta cláusula hay que repasar el hecho de que la Constitución atribuye en exclusiva al Estado ciertas competencias y ofrece un listado de otras que pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas a través de sus Estatutos de Autonomía (que pueden ser ampliables en todo lo que no sea competencia exclusiva estatal). Además, la cláusula residual del art. 149.3 CE completa este reparto, atribuyendo al Estado las competencias asumibles por las Comunidades Autónomas que no se hayan incluido en sus Estatutos de Autonomía. Por tanto, en principio el modelo de reparto de competencias se completa con todo lo dicho y en circunstancias ordinarias no debería tener que recurrirse a la cláusula de prevalencia. Aquí cabe apuntar que, como se ha venido diciendo, la legislación autonómica y la estatal se relacionan por el principio de competencia, es decir, la prevalencia mencionada no presupone ninguna relación de jerarquía, sino que es una solución a un conflicto de competencias.

En el contexto de un eventual conflicto entre competencias exclusivas del Estado y de las Comunidades Autónomas, el Tribunal Constitucional, en la STC 58/1986 se pronuncia de la siguiente manera:

“el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma, según declaró ya la Sentencia de este Tribunal Constitucional núm. 1/1982, de 28 de enero, pues tal ineficacia equivaldría a la negación de la misma competencia que le atribuye la Constitución”.

Como se infiere de esta Sentencia y como se menciona en el propio precepto, este principio se debe aplicar cuando se da un conflicto de competencias y está en peligro la

reserva de competencias estatales establecida en la Constitución, por lo que se puede considerar que es una solución temporal³², mientras se dirime la cuestión de fondo que es la titularidad de la competencia en cuestión.

3.6.2. La cláusula de supletoriedad del Derecho estatal

El último inciso del art. 149.3 CE establece que “El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas”. Este principio, a pesar de que durante los primeros años de vigencia de nuestra Carta Magna se temiera que fuese un medio para expandir el derecho estatal de forma arbitraria ante el vacío normativo, se ha asentado a medida que se ha desarrollado la normativa autonómica³³

La regla de la supletoriedad implica que dado el caso de que el derecho estatal se ocupe de materias de la competencia de la Comunidad Autónoma no por ello será nulo, como ocurriría en un derecho federal, sino que será de aplicación supletoria³⁴, es decir, tendrá una eficacia reducida para suplir las posibles lagunas normativas, rigiéndose siempre por el principio de especialidad.

El Tribunal Constitucional se pronuncia sobre este tema, entre otras, en la STC 147/1991 de 4 de julio, que establece que:

“El art. 149.3 entiende la supletoriedad como referida al Derecho y no a las Leyes estatales. En efecto, el principio de supletoriedad solamente actúa cuando falta la especialidad, esto es, cuando no existe un Derecho propio de las Comunidades Autónomas”.

En conclusión, el artículo 149.3 es una herramienta jurídica de cierre enfocada a fomentar la coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y colmar eventuales lagunas normativas, por lo que no tiene que ser vista como una manera de atribuir al Estado competencias de manera extensiva³⁵.

³² GARRIDO MAYOL. *Sinopsis artículo 149...*, op. cit.

³³ GARRIDO MAYOL. *Sinopsis artículo 149...*, op. cit.

³⁴ DE OTTO Y PARDO, I. La prevalencia del Derecho estatal sobre el Derecho regional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1981, no 2, p. 57-92.

³⁵ ÁLVAREZ. *Curso de Derecho Constitucional: Los órganos constitucionales...* op. cit., pp.625-627.

4. Las leyes de atribución y coordinación de competencias del art. 150 CE

4.1.Las Leyes marco

El art. 150.1 CE 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”.

Este apartado (basado en el art. 117 de la Constitución Italiana³⁶) define el ámbito material de la eventual atribución con la fórmula “materias de competencia estatal”, lo que se interpreta en el sentido más amplio posible, incluyendo tanto las competencias exclusivas del Estado, como aquellas atribuidas a éste en base a la cláusula residual. Además, se exige el establecimiento de controles sobre la legislación autonómica que haya sido objeto de la ley marco, de forma similar a lo establecido para las leyes de bases del art. 82 CE³⁷.

4.2.Las Leyes Orgánicas de transferencia o delegación

Las leyes de transferencia y delegación vienen recogidas en el art. 150.2 CE: “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”.

Este precepto establece una forma de transferencia extraestatutaria que dota de una mayor flexibilidad al sistema de reparto de competencias. En esta línea, el Tribunal Constitucional, en la STC 56/1990 establece que para estos casos los Estatutos de Autonomía, a pesar de su forma de Ley Orgánica, no son herramientas “ni útiles ni

³⁶GARRIDO MAYOL, V. *Sinopsis artículo 150*, 2006.

<https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=150&tipo=2>

³⁷ÁLVAREZ VÉLEZ, M.I., “Las leyes de producción parlamentaria”, op. cit, p. 106.

constitucionalmente correctos, por su naturaleza y modo de adopción para realizar las transferencias o delegaciones de facultades de una materia de titularidad estatal permitidas por el artículo 150.2 de la Constitución”. Esto, según expone el Tribunal Constitucional en la sentencia mencionada se debe a que “el Estatuto de Autonomía se adopta mediante un complejo procedimiento distinto del de las leyes orgánicas comunes” e “implicaría dar rigidez a una decisión estatal en una manera no deseada por el constituyente y que choca con la mayor flexibilidad que los instrumentos del art. 150.2 han de poseer”.

En cuanto al ámbito material de este precepto, hay que atender a la interpretación del inciso “que por su propia naturaleza”. De forma general la doctrina y jurisprudencia han dictaminado que todas las materias atribuidas al Estado en virtud de la cláusula residual del art. 149.3 CE son susceptibles de transferencia o delegación. La problemática es mayor en el resto de las competencias (las atribuidas exclusivamente al Estado en función del art. 149.1 CE y demás preceptos constitucionales de reserva de ley estatal). En estos casos, como dicta la propia disposición, habrá que atender a la “naturaleza” de la competencia que se pretende transferir o delegar. En este sentido, el Tribunal Constitucional señaló en la STC 35/1984, que “determinadas materias estatales no pueden ser incluidas en estas Leyes Orgánicas pues corresponde su regulación al Estado, sin que las Comunidades Autónomas puedan ser recipiendarias de su regulación ni por delegación ni por transferencia”, como puede ser el caso de las competencias en materias de defensa o política exterior³⁸.

4.3.Las Leyes de armonización

Como contrapeso a los instrumentos jurídicos de los apartados 1 y 2, el art. 150.3 introduce las Leyes de armonización:

“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

³⁸ ÁLVAREZ VÉLEZ, M.I., “Las leyes de producción parlamentaria”, op. cit, p. 107.

lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad”.

Como se desprende del artículo la función de estas leyes es la de armonizar, es decir, homogeneizar las disposiciones autonómicas en una cierta materia de su competencia cuando el interés general lo aconseje. El sometimiento de la constitucionalidad de estas leyes al hecho de que “lo exija el interés general”, hace que la validez de estas normas dependa de un concepto jurídico indeterminado, altamente susceptible de interpretabilidad y de importante relevancia política.

Además, cabe destacar que no se cuenta con mucha jurisprudencia constitucional al respecto de este tipo de leyes ya que sólo se ha redactado un Proyecto de Ley de armonización: la LOAPA (Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico), que fue objeto de análisis por el Tribunal Constitucional, para resolver el recurso previo de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno vasco y el catalán. El Tribunal Constitucional estimó el recurso y declaró la inconstitucionalidad de muchas disposiciones por la que la LOAPA tuvo que ser sustituida por una mermada LPA (Ley 12/1983, del Proceso Autonómico)

Pues bien, los uno de los aspectos más relevantes de la STC 76/9183, que resuelve el recurso es la negación de la constitucionalidad de la función interpretativa que se arroga el legislador:

“Es cierto que todo proceso de desarrollo normativo de la Constitución implica siempre una interpretación de los correspondientes preceptos constitucionales, realizada por quien dicta la norma de desarrollo. Pero el legislador ordinario no puede dictar normas meramente interpretativas, cuyo exclusivo objeto sea precisar el único sentido, entre los varios posibles”.

Además, se incide de forma reiterada en el carácter supletorio de este precepto, destinado a ser el último recurso en caso de que no haya otros instrumentos jurídicos que posibiliten al Estado reordenar o delimitar el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas. En este sentido la Sentencia expresa que “es la imposibilidad de que el texto constitucional agote todos los supuestos lo que explica que la propia Constitución haya previsto la posibilidad de que el Estado incida en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, por razones de interés general, a través de la técnica

armonizadora contenida en el art. 150.3” y califica el artículo de “norma de cierre del sistema”.

Por último, cabe destacar, que, además de las limitaciones mencionadas, la Sentencia también menciona que las leyes de armonización pueden estar referidas a materias de competencia autonómica tanto exclusiva como compartida³⁹. Así, expresa que:

“[...]si bien normalmente la armonización afectará a competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, no es contrario a la Constitución que las Leyes de armonización sean utilizadas cuando, en el caso de competencias compartidas, se aprecie que el sistema de distribución de competencias es insuficiente para evitar que la diversidad de disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas produce una desarmonía contraria al interés general de la Nación”.

³⁹ ÁLVAREZ VÉLEZ, M.I., “Las leyes de producción parlamentaria”, op. cit, p. 109.

5. La influencia de la jurisprudencia constitucional en la consolidación del Estado autonómico

En este apartado, aunque de forma más dispersa, se mencionan las principales aportaciones con las que el Tribunal Constitucional ha contribuido a la perfilación de la configuración del Estado Autonómico:

El establecimiento del orden constitucional de distribución de competencias

La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas está fijada por la Constitución española y los diversos Estatutos de Autonomía, así el legislador no puede quebrar este planteamiento a menos que exista una habilitación ya sea constitucional o ya sea estatutaria. En este sentido, la sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, una vez expuesto nuevamente que el orden competencial está establecido por la Constitución y por los Estatutos de autonomía (ya expuesto en sus sentencias número 25/1983 y 71/1983), concretó que el legislador no puede dictar normas sobre el sistema constitucional de distribución de competencias para colmar algunos vacíos de la Constitución española. A lo que suma que no es posible esta perspectiva, a excepción de interpretar los criterios utilizados para delimitar las competencias⁴⁰.

Las excepciones que la Carta Magna y los Estatutos de Autonomía recogen, habilitando al legislador a nivel nacional a que concrete el contenido de determinadas competencias autonómicas, también ha sido matizado, ya que estas habilitaciones no dan al legislador una libertad completa de actuación. Así, la sentencia del Tribunal Constitucional número 26/1982, lo recoge de una forma clara en cuanto a las competencias sobre radio y televisión. Más aún, la sentencia del Tribunal Constitucional número 49/1993 en cuanto a las competencias autonómicas en tema de policías locales continúa con la misma línea cuando expone que:

“Si bien el Estado, en virtud de su competencia exclusiva sobre seguridad pública (art. 149.1.29 C.E.), y otras materias, puede someter a un régimen común en determinados aspectos a aquellas Policías, a fin de que queden garantizados en la actuación de las mismas los principios que el art. 104 C.E.

⁴⁰ FERNÁNDEZ FARRERES. El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas..., op. cit., pp. 21-56.

proclama como misiones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, el alcance de la potestad normativa estatal para delimitar la competencia de las Comunidades Autónomas ex. art. 148.1.22 C.E. no se ve restringido por los campos que integran la reserva de Ley Orgánica del art. 104.2 C.E. (...) sino solamente por el concepto de “coordinación y demás facultades” enunciado en el precepto constitucional mencionado, concepto que la regulación del Estado no cabría que dejase vacío de contenido, pues la remisión del art. 148.1.22 C.E. a los términos que establezca una Ley Orgánica no otorga al Estado una libertad absoluta de configuración de la competencia de las Comunidades Autónomas sobre Policías Locales”.

Cuando el legislador estatal actúa y hace uso de las potestades normativas recogidas en la ley, esa actividad puede ser objeto de interpretación en cuanto a los límites de la competencia legislativa. El Tribunal Constitucional en su sentencia número 227/1988 pone de relieve que: “semejante operación interpretativa, que es común al ejercicio de toda potestad pública, no sólo no está vedada, sino que resulta imprescindible en el iter de elaboración de toda norma o acto de los poderes públicos”⁴¹.

Por consiguiente, la legislación base del Estado realiza una labor de delimitación de competencias en este sentido, tal y como recoge la sentencia del Tribunal Constitucional número 68/1984 cuando expresa que “el acto mismo de la fijación de aquéllas (bases de una materia) es simultáneamente norma de delimitación de competencias”, y más concretamente, en la sentencia del Tribunal Constitucional número 69/1988, se recoge que:

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

⁴¹ FERNÁNDEZ FARRERES. El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas..., op. cit., pp. 21-56.

dichas normas básicas. (...), esta concurrencia de competencias normativas hace que el sistema sólo quede cerrado mediante la producción por el Estado de la ordenación que defina, en cada materia en la que se ocasione dicha concurrencia, los contornos básicos delimitadores de las competencias autonómicas, que quedan así configuradas por remisión al espacio que deja la positividad básica estatal”.

Los títulos atributivos de competencias

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre las previsiones constitucionales o legales para atribuirse competencias en determinados casos. Tal es el caso de la sentencia del Tribunal Constitucional número 58/1982 o la 13/1992⁴².

Este camino es excepcional, pero cierto es que determinadas competencias encuentran su base legal en concretos artículos constitucionales. A modo de ejemplo citaremos la competencia autonómica para establecer la bandera, quedando habilitada por el precepto 4.2 de la Carta Magna y dicho planteamiento ha sido afirmado por la sentencia del Tribunal Constitucional número 94/1985⁴³.

Las competencias autonómicas y su concreción

Tal y como se ha analizado, el artículo 149.3 de la Constitución española recoge la opción de que las Comunidades autónomas puedan asumir las competencias que no hayan quedado reservadas para el Estado. Esto plantea que las competencias de las Comunidades no son las que la Constitución no ha reservado al Estado, debido a que únicamente les corresponderían las que de manera estatutaria hayan sido asumidas⁴⁴. La sentencia del Tribunal Constitucional 1/1982 se pronunció exponiendo que:

⁴² FERNÁNDEZ FARRERES. El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas..., op. cit., pp. 21-56.

⁴³ FERNÁNDEZ FARRERES. El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas..., op. cit., pp. 21-56.

⁴⁴ FERNÁNDEZ FARRERES. El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas..., op. cit., pp. 21-56.

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

Se dan opción a diferentes situaciones que aleja el planteamiento de una uniformidad entre las diferentes Comunidades autónomas. En este sentido, la sentencia del Tribunal Constitucional número 76/1983, expuso que las Comunidades pueden ser desiguales en cuanto al procedimiento de acceso a la autonomía y a la determinación específica de su contenido autonómico, y por tanto, “el régimen autonómico se caracteriza por un equilibrio entre la homogeneidad y la diversidad del estatus jurídico-público de las Entidades territoriales que lo integran”⁴⁵.

En otro orden de cosas, la remisión de la Constitución española a lo que recojan los Estatutos de Autonomía, ya sea para especificar las competencias de las Comunidades autónomas o las del Estado en el escenario de lo que no ha sido constitucionalmente reservado, se tiene que interpretar acertadamente. Así, la concreción y la delimitación de las competencias autonómicas cierto es que corresponde a los Estatutos de Autonomía, pero eso exige una interpretación anterior sobre el alcance de las competencias que la Constitución española atribuye al Estado, esto es, se exige la interpretación del artículo 149.1 de la Constitución española. La STC 18/1982 ya comentada, se pronuncia en este aspecto⁴⁶.

La competencia estatal de coordinación

Es importante mencionar la competencia de coordinación del artículo 149.1 de la Constitución que se reserva al Estado una serie de materias (concretamente sanidad), una competencia que en la sentencia del Tribunal Constitucional número 42/1983, quedó establecida como una competencia concreta que no se puede confundir con la

⁴⁵ FERNÁNDEZ FARRERES. El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas..., op. cit., pp. 21-56.

⁴⁶ FERNÁNDEZ FARRERES. El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas..., op. cit., pp. 21-56.

colaboración y que es diferente a la competencia establecida para la fijación de bases. Ahora bien, existen pronunciamientos donde se admite la existencia de potestades estatales de coordinación en materias donde la competencia del Estado se limita a la normativa base. En este sentido la sentencia del Tribunal Constitucional número SSTC 104/1988 y 329/1993 expresa que:

“No pueden reducirse ni confundirse las manifestaciones específicas de coordinación que aparecen en nuestra Constitución (art. 149.1.13.a, 15.a, 16.a, etc.) como competencia adicional a una competencia normativa limitada, con las funciones generales de coordinación que corresponden al Estado cuando sus competencias normativas son plenas, dado que que aquél no puede desentenderse en absoluto de la ejecución autonómica de la legislación estatal, (de manera que) resultan así posibles formas de intervención normativa que establezcan reglas que cumplan una función coordinadora de las Administraciones autonómicas entre sí y con el Estado”.

Los trasposos de servicios

En las SSTC 25/1983 y la 96/1986, entre otras, se recoge que las competencias están asignadas por el bloque de constitucionalidad. Por tanto, los Decretos de transferencias son una herramienta jurídica para estructurar el proceso autonómico y abrir la puerta al ejercicio de las competencias autonómicas ya atribuidas. Ahora bien, también se ha puesto de manifiesto que, hasta que no se transfieran los medios personales y materiales, la competencia será del Estado⁴⁷. Esta perspectiva fue sancionada por el Tribunal Constitucional en su sentencia número 209/1990 cuando afirma que:

“Mientras no se hayan transferido los medios personales y materiales necesarios e imprescindibles para el ejercicio de una competencia estatutariamente asumida por una Comunidad (...), el ejercicio de aquella competencia corresponderá todavía al Estado, pero es indudable que tal ejercicio debe reputarse anómalo porque es provisional, y lo provisional no puede seguir siéndolo indefinidamente. Por consiguiente, cualquier retraso en el cumplimiento de las transferencias implicaría una prolongación indebida de aquella provisionalidad y un obstáculo grave a la plena

⁴⁷ FERNÁNDEZ FARRERES. El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas..., op. cit., pp. 21-56.

efectividad del reparto de competencias. La lealtad constitucional obliga a todos, y en el campo que nos ocupa es el Gobierno, máximo responsable de la finalización efectiva del reparto de competencias, quien debe extremar el celo por llegar a acuerdos en la (correspondiente) Comisión mixta (...), merced a los cuales puedan dictarse los correspondientes y obligados Reales Decretos de transferencias”.

Por otro lado, los Decretos de traspasos son la herramienta jurídica que da lugar a los acuerdos de las Comisiones Mixtas, siendo acuerdos vinculantes para el Estado, aunque este sea el que deba regular determinados aspectos (STC 76/1983). Ahora bien, esos acuerdos, deben respetar el orden constitucional de distribución de competencias, y es que, según la sentencia del Tribunal Constitucional número 102/1985 “no puede prevalecer sobre las previsiones constitucionales y estatutarias, ni vincular a este Tribunal”⁴⁸.

El control del Estado sobre el ejercicio de las competencias autonómicas

La superioridad del Estado frente a la Comunidad autónoma, debido a que esta tiene un poder limitado, hace que entre en juego el principio de autonomía junto con el control de legalidad en cuanto al ejercicio de las competencias autonómicas⁴⁹.

Ahora bien, los controles del Estado en relación con las Comunidades autónomas están condicionado a lo recogido en la Constitución española, los Estatutos de autonomía y las Leyes Orgánicas tal y como expresa en el Tribunal Constitucional en su sentencia número 6/1982. Más aún, la sentencia del Tribunal Constitucional número 76/1983 estableció la doctrina de alcance general en cuanto a las potestades estatales de vigilancia y supervisión del ejercicio de las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado. Así, se reconoció que la armonización querida corresponde al Estado, y por otro lado, a las Comunidades autónomas su ejecución, por ello, el Estado debe tener poder para velar sobre que no se ocasionen diferencias entre ellas. Sin embargo, esto no quiere decir que exista una dependencia jerárquica⁵⁰.

⁴⁸ FERNÁNDEZ FARRERES. El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas..., op. cit., pp. 21-56.

⁴⁹ CASCAJO, J. L. En torno a la configuración jurisprudencial y doctrinal de la llamada Alta Inspección. *RVAP*, núms. 10-11, 1984, pp. 89 y ss.

⁵⁰ FERNÁNDEZ FARRERES. El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas..., op. cit., pp. 21-56.

6. El aumento progresivo de las competencias de las Comunidades autónomas y las sucesivas reformas de los Estatutos de Autonomía

Desde que las Comunidades Autónomas accedieron a las 22 las competencias asumibles, previstas en el art. 148.1 CE para las Comunidades Autónomas, el número de competencias que han ido asumiendo ha ido aumentando, superando incluso el centenar de competencias asumidas en algunos casos⁵¹.

Este contexto ha situado a España como uno de los Estados más descentralizados del mundo, con una gestión que se reparte entre el Gobierno del país y 17 Comunidades Autónomas con sus luces y sus sombras. Por ejemplo, Cataluña cuenta con más de 180 competencias asumidas y le siguen Galicia con más de 150 y Andalucía con el mismo número. Las Comunidades autónomas que menos competencias tienen son la Rioja con unas 75 y Navarra con 60, aunque en este caso tiene un régimen foral⁵².

Los diferentes territorios han ido asumiendo competencias con el objetivo de ganar autonomía, pero, sin embargo, en algunas ocasiones esas transferencias se realizaban sin tener los recursos necesarios para su financiación y por ende, para que funcionase correctamente⁵³.

Entre los años 1982 y 1986 se traspasaron 686 competencias desde el Estado a las Comunidades autónomas. Más aún, con la Ley Orgánica de Transferencia de Competencias de 1992, aumentaron los servicios transferidos y se trató de equiparar las diferencias entre Comunidades. Por ello, algunas autonomías cuentan con materias tan importantes como son los colegios profesionales, la defensa de los consumidores o la ordenación farmacéutica.

Las reformas de los Estatutos de Autonomía en el siglo XXI

Los Estatuto de Autonomía son normas fundamentales de las Comunidades autónomas donde se recoge la distribución territorial de poder política según el diseño institucional que se contempla en la Constitución Española. La materia básica que recoge

⁵¹ CORCHÓN, M. *Las Comunidades Autónomas sufren exceso de competencias: asumen 2.000 funciones en tres décadas*, 2012. https://www.eleconomista.es/comunidades_autonomas/noticias/4199802/08/12/Las-CCAA-sufren-exceso-de-competencias-asumen-2000-competencias-en-tres-decadas.html

⁵² CORCHÓN. *Las Comunidades Autónomas sufren exceso de competencias...*, op. cit.

⁵³ CORCHÓN. *Las Comunidades Autónomas sufren exceso de competencias...*, op. cit.

es la denominación, la delimitación del territorio, sus instituciones y las competencias que posee.

Según el artículo 147 de la Constitución española, el Estatuto de autonomía es: “la norma institucional básica de la Comunidad autónoma”. Por tanto, es la norma por medio de la que se hace efectivo el principio de descentralización territorial recogido en el Título VIII de la Carta Magna.

Las Comunidades autónomas son entes de naturaleza política que tienen instituciones y poderes propios. Los Estatutos de Autonomía poseen una naturaleza dual ya que, se tratan de una norma institucional fundamental de la Comunidad autónoma y forman parte del ordenamiento jurídico a nivel estatal. Estos, se encuentra subordinados a la Constitución y, por tanto, tiene que ser interpretado conforme a esta.

El Estatuto de Autonomía se aprueba por medio de Ley Orgánica, sin embargo, es un tipo concreto y singular de norma jurídica, y para poder elaborarse, aprobarse y reformarse tiene que cumplirse con lo recogido en el mismo Estatuto.

En cuanto al contenido de los Estatutos, la Constitución ha fijado un contenido mínimo teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 147 de la Carta Magna. Además de dicho contenido necesario, habría que añadirle otro adicional derivado de la Constitución, y concretamente de otros artículos constitucionales que regulan los Estatutos de Autonomía. A modo de ejemplo citaremos el 3.2, el 4.2 o el 152.1 de la Constitución.

La aprobación de los 17 Estatutos de Autonomía tuvo lugar entre los años 1979 y 1983, pero gran parte de estos han sido modificados. Cumpliendo con el artículo 147.3 de la Constitución, las reformas se han llevado a cabo según el procedimiento fijado en cada uno de ellos y es necesario la aprobación de las Cortes Generales por medio de Ley Orgánica. De hecho, a partir del inicio del siglo XXI se inició una “segunda ola estatutaria”⁵⁴, y se han reformado desde entonces en profundidad los Estatutos de Autonomía de la Comunidad Valenciana (2006), Cataluña (2006), Islas Baleares (2007), Andalucía (2007), Aragón (2007), Castilla y León (2007) y las Islas Canarias (2018),

⁵⁴ REDONDO, J. “La LOAPA y el puzzle autonómico”, *El Mundo*, 14 de julio de 2018. <https://www.elmundo.es/opinion/2018/07/14/5b48dc00e2704edbb18b4655.html>

mientras que otros han sufrido reformas menores, como la reciente reforma del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, por medio de la Ley Orgánica 1/2021.

7. Reflexiones y conclusiones

En esta última sección del Trabajo de Fin de Grado se van a exponer las principales conclusiones y críticas que se han extraído, en relación con la problemática del reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas, a través del análisis expuesto de la doctrina y la jurisprudencia.

7.1. La desviación respecto de la intención implícita del constituyente de crear Comunidades Autónomas de diferente nivel competencial

El plazo de cinco años previsto para la adquisición de nuevas competencias del art. 148.2 CE y los supuestos para los cuales este obstáculo es salvable (entre otros, art. 151.1 y Disp. Trans 2º CE) muestran claramente la clara intención del constituyente de diferenciar unas Comunidades Autónomas de otras (en línea con lo que se infiere del propio art. 2 CE al hablar de “nacionalidades y regiones”). Además, las diferentes formas de acceso a la autonomía contempladas en la Constitución Española, que por otra parte conforman un sistema excesivamente complicado, apuntan también en esta dirección.

Dado que la configuración del Estado autonómico atiende a la intención de responder a una realidad política e histórica, más que a la eficiencia organizativa; es lógico pensar que mediante la elaboración de un sistema tan flexible y tendente a la asimetría, se pretendiese otorgar un techo competencial más elevado a las Comunidades Autónomas con mayor raigambre histórico y tendencias regionalistas o nacionalistas.

Sin embargo, el modelo de atribución de competencias constitucional fomentó que una vez transcurridos los cinco años previstos en el art. 148.2 CE, se iniciara un proceso de revisión estatutaria cuyo resultado fue el acceso al máximo techo competencial por parte de todas las Comunidades Autónomas (lo que en los círculos políticos se conoció como el “café para todos”) y el establecimiento de un sistema de relaciones simétricas entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Esto ha tenido importantes consecuencias políticas. Por un lado, se han creado sentimientos regionales artificiales en Comunidades con escaso recorrido histórico que han querido replicar el modelo de las “nacionalidades históricas”. Por otro lado, se ha perdido una oportunidad de configurar un modelo en el que, a través de la diferenciación, las “nacionalidades históricas” hubiesen visto colmadas sus aspiraciones de ser tratadas conforme a su estatus especial.

7.2.El papel del Tribunal Constitucional como actor del proceso constituyente, entendido en sentido amplio

Como sostiene gran parte de la doctrina, el proceso constituyente no finaliza con la promulgación de la Constitución de 1978 sino que se extiende hasta la redacción de las leyes y normas que componen el llamado "bloque de constitucionalidad", del cual los Estatutos de Autonomía forman una parte fundamental. Este alargado proceso constituyente deriva de la flexibilidad de nuestra Carta Magna, que es a su vez la consecuencia de su vocación de permanencia y adaptabilidad. Sin embargo, hay que analizar también las consecuencias de la destacada delegación del desarrollo de las disposiciones constitucionales en el legislador ordinario (y, por ende, también en el Tribunal Constitucional que ejerce su control).

Por su parte, el Tribunal Constitucional, en su función delimitadora y clarificadora ha jugado también una parte importante dentro de este proceso constituyente extendido que se vivió durante los años 80, en especial en lo que respecta al Estado Autonómico. Si bien, también ejerció una importante función de interpretación y clarificación de leyes esenciales para nuestro ordenamiento jurídico (por ejemplo, la STC 108/1986 sobre la LOPJ), es en la delimitación del Estado Autonómico, donde a mi juicio, ha tenido na mayor influencia.

Aquí aprovecho para hacer una crítica a la excesiva responsabilidad que se le ha dado al Tribunal Constitucional en este punto. Aunque, como se ha comentado, la interpretación y examen de constitucionalidad de otras leyes de los años 80 fuera fundamental, ésta atendía a criterios jurídicos más propios de un Tribunal, mientras que en la delimitación del Estado Autonómico debían tenerse en cuenta también cuestiones muy sensibles en el ámbito histórico y político, lo que dificultaba su función. A esto se suma el hecho de que los antecedentes contemporáneos de un Estado descentralizado (durante la Primera y Segunda República), se caracterizaron por si inestabilidad política, falta de consenso, que no permitió implantar este sistema de forma estable, por lo que se carecía de refrenes históricos claros. De hecho, en el caso de la Primera República, le Restauración Monárquica llegó antes incluso de que se aprobara el Proyecto de Constitución Federal de 1873 y en cuanto a la Segunda República, el estallido de la guerra civil interrumpió la configuración del Estado autonómico, con EEAA en fase de redacción.

Por todo ello considero que, a través de una redacción abierta y altamente susceptible de interpretación, se ha delegado en el TC una tarea excesivamente compleja y que, por su trascendencia política, debería haberse determinado en ese mismo ámbito (el político), es decir, con una mayor concisión en la redacción de la Constitución.

7.3.El equilibrio del modelo de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas

También creo necesario comentar el sistema de equilibrio y contrapesos que la Constitución Española establece en cuanto a la relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Si bien es cierto que son dos tipos de entes que están destinados a la cooperación y coordinación y tienen unos objetivos comunes, no se puede obviar que la distribución horizontal de facultades (que se atribuyen por el principio de competencia) ha derivado en un afán compartido por atribuirse el mayor número de competencias posibles, dando lugar a numerosos conflictos positivos de competencia, que han tenido que ser resueltos por el Tribunal Constitucional.

Durante los primeros años de vigencia de la Constitución y en vista de que el constituyente no tenía una idea de clara de cómo se desarrollaría la España autonómica, las competencias estatales parecían tener una cierta preeminencia, en tanto que no se hubiese configurado el Estado autonómico. En este sentido, las Constitución establece una reserva obligatoria de competencias estatales (no así para las Comunidades Autónomas) así como la cláusula de competencia residual, la cláusula de prevalencia del derecho estatal y la supletoriedad del derecho estatal previstas en el art. 149.3 CE y analizadas en apartados anteriores.

Una vez constituidas las diferentes Comunidades Autónomas y a medida que fueron aumentando su ámbito de actuación, mediante inclusión de nuevas competencias en sus Estatutos de Autonomía (como está constitucionalmente previsto), estas cláusulas del art 149.3 CE pasan a segundo plano. En cambio, a partir del momento en el que las comunidades Autónomas obtuvieron todas las competencias susceptibles de ello en base al sistema de los arts. 148 y 149 CE, las leyes previstas en el art. 150 CE cogieron importancia, especialmente las leyes de transferencia o delegación por su más extendido uso. Como se expuso en el apartado correspondiente, las leyes marco y las de

transferencia o delegación encuentran su contrapunto en las leyes de armonización. Sin embargo, la única experiencia con este instrumento jurídico acabó con la declaración de inconstitucionalidad de la mayoría de los preceptos de la LOAPA (Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico) por medio de la STC 73/1983, que restringió mucho el alcance de las leyes de armonización.

Por tanto, y como se ha ido expresando a través de las diferentes menciones a la jurisprudencia constitucional, los preceptos encaminados a atribuir competencias a las Comunidades Autónomas han sido interpretados de una forma más laxa en comparación con la actitud más restrictiva que se ha mantenido con las disposiciones sobre competencias estatales. Consecuencia directa de esto es que sea mucho menos complicado transferir facultades y competencias a las Comunidades Autónomas que recentralizar o reordenar competencias (en el caso de que se estimara conveniente y hubiera voluntad de ello).

7.4. Reflexión final

A pesar del enfoque crítico con el que se ha abordado el sistema de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, es innegable que la Constitución de 1978 (entre cuyas principales notas se encuentra el principio de autonomía) inauguró el mayor periodo de prosperidad, desarrollo y convivencia pacífica de la historia de nuestro país y que el balance es, sin duda alguna, muy positivo.

Sin embargo, en consonancia con mis anteriores líneas de crítica, creo que, a pesar de que el contexto histórico en el que se redactó la Constitución era muy concreto y cualquier solución diferente hubiese estado igualmente envuelta en controversias, hubiese sido más conveniente:

- a) Asumir con mayor naturalidad la asimetría del modelo territorial, concediendo de forma permanente mayores competencias a las Comunidades Autónomas calificadas como nacionalidades históricas, amparándose en sus derechos históricos (de forma similar a lo que sucede con el modelo de financiación del País Vasco y Navarra).

- b) Redactar una lista taxativa de las competencias estatales y las autonómicas (diferenciando, eso sí entre nacionalidades históricas y regiones) o, por lo menos, haber implantado un modelo con menos cláusulas y menos margen de interpretación, que dotara de mayor estabilidad al reparto competencial.
- c) Incluir preceptos inequívocamente enfocados a la recentralización de competencias en casos muy concretos en los que el interés general lo exija.

8. Bibliografía

JURISPRUDENCIA

- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 32/1981, de 28 de julio.
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 37/1981, de 16 de noviembre.
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 1/1982, de 28 de enero.
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 5/1982, de 8 de febrero.
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 6/1982, de 22 febrero.
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 18/1982, de 4 de mayo.
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 26/1982, de 24 de mayo.
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 35/1982, de 14 de junio.
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 58/1982, de 27 de julio.
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 69/1982, de 23 de noviembre.
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 25/1983, de 7 de abril.
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 42/1983, de 20 de mayo.
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 71/1983, de 29 de julio.
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 76/1983, de 5 de agosto.
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 35/1984, de 13 de marzo.
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 68/1984, de 11 de junio.
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 76/1984, de 29 de junio.
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 82/1984, de 20 de julio.
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 123/1984, de 18 de diciembre.
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 94/1985, de 29 de julio.
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 102/1985, de 4 de octubre.
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 56/1986, de 13 de mayo.
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 58/1986, de 14 de mayo.

- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 96/1986, de 10 de julio.
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 108/1986, de 29 de julio.
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 69/1988, de 19 de abril.
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 104/1988, de 8 de junio.
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 227/1988, de 29 de noviembre.
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 56/1990, de 29 de marzo.
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 209/1990, de 20 de diciembre.
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 147/1991, de 4 de julio.
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 13/1992, de 6 de febrero.
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 49/1993, de 11 de febrero.
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 329/1993, de 12 de noviembre.

OBRAS Y ARTÍCULOS

- AAVV. en ÁLVAREZ VÉLEZ (coord.), *Lecciones de derecho constitucional*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.
- AAVV. *Fundamentos, organización y régimen jurídico de las Administraciones Públicas*, Dykinson, Madrid, 2019
- ÁLVAREZ, E. *Curso de Derecho Constitucional: Los órganos constitucionales. El Estado Autonomico*. Madrid: Tecnos.
- BALAGUER, F. *Manual de Derecho Constitucional*. Madrid: Tecnos.
- BLANCO VALDÉS, R.L. *El laberinto territorial español: Del Catón de Cartagena al secesionismo catalán*. Alianza Editorial, 2014.
- CASCAJO, J. L. En torno a la configuración jurisprudencial y doctrinal de la llamada Alta Inspección. *RVAP*, núms. 10-11, 1984, pp. 89 y ss.
- CORCHÓN, M. *Las Comunidades Autónomas sufren exceso de competencias: asumen 2.000 funciones en tres décadas*, 2012.

https://www.eleconomista.es/comunidades_autonomas/noticias/4199802/08/12/Las-CCAA-sufren-exceso-de-competencias-asumen-2000-competencias-en-tres-decadas.html

- DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T. ¿Es el Estatuto de Autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado?. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2004, nº 72, p. 135-161.
- DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T. La reforma de los Estatutos de Autonomía y sus límites constitucionales. La imposibilidad de "blindar" las competencias autonómicas a través de una mera reforma estatutaria. *Cuadernos de Derecho Público*, 2005, pp.189-196.
- DE OTTO Y PARDO, I. La prevalencia del Derecho estatal sobre el Derecho regional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1981, no 2, p. 57-92.
- ESTEBAN, J. y GONZÁLEZ-TREVIJANO, P. *Tratado de Derecho Constitucional III*. Servicio de Publicaciones Facultad Derecho Universidad Complutense de Madrid.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G. El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la jurisprudencia constitucional: cuestiones resueltas, problemas pendientes. *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 2, 1999, pp. 21-56.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F. Distribución de competencias en la Constitución Española. *Revista de Derecho*, núm. 5, pp. 39-51.
- FUSI, J. P. *Historia Mínima de España*. Madrid : Turner Publicaciones, 2012.
- FUSI, J.P. *La administración provincial en España*. Conferencia de 22 de noviembre de 1990 en la Fundación Juan March, Madrid.
- GARRIDO MAYOL, V. *Sinopsis artículo 149*, 2006. <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=149&tipo=2>
- GARRIDO MAYOL, V. *Sinopsis artículo 150*, 2006. <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=150&tipo=2>

- HERRERO DE MIÑÓN, M. *Cádiz a contrapelo. 1812-1978: dos constituciones en entredicho*. Madrid: Galaxia Guterberg, 2014.
- MARTÍN-SERRANO JIMÉNEZ, E. *El Principio de Cooperación en el Sistema de protección social, en un marco de Estado descentralizado y de competencias compartidas*, Universidad Complutense de Madrid, 2016.
- MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL. *Procesos de reforma de los Estatutos de Autonomía*, 2022. https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/autonomica/Estatutos_Autonomia/Estatutos_reformas.html
- MONTANER, C. En torno a las transferencias de funciones a las Comunidades Autónomas. *REDA*, núm. 18, 1978, pp. 367 y ss.
- REDONDO, J. “La LOAPA y el puzzle autonómico”, *El Mundo*, 14 de julio de 2018.
<https://www.elmundo.es/opinion/2018/07/14/5b48dc00e2704edbb18b4655.html>
- ROMERO, J. España inacabada. Organización territorial del Estado, autonomía política y reconocimiento de la diversidad nacional. *Documents d'anàlisi geogràfica*, 2012, vol. 58, nº 1, p. 13-49.
- RUIPÉREZ ALAMILLO, J. “Federalismo y Estado Autonómico”. *Anuario da Facultade de Dereito*. Universidade da Coruña, 2002, pp. 663-712..
- SANTOLAYA, P. y GARCÍA ROCA, J. Significado y alcance de la cláusula residual del artículo 149.3 de la Constitución Española. *Revista de Política Comparada*, núm. 7, 1981-82, pp. 167 y ss.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J. Estado autonómico y Tribunal Constitucional. *Revista de estudios políticos*, 1991.
- TOMÁS Y VALIENTE, F. *Manual de historia del derecho español*. Madrid: Tecnos, 1983.