

Francisco  
Fernández  
Segado

Catedrático de  
Derecho Constitucional.  
Universidad de Santiago

## El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas: su problemática general\*

### **El sistema general de distribución de competencias. Introducción**

El Estado autonómico entraña, como elemento imprescindible, un reparto del poder político y administrativo entre el Estado y las Comunidades Autónomas, lo que a su vez se traduce en la articulación de un sistema de distribución de competencias entre el primero y las segundas, con el que trata de rellenarse de contenido a la autonomía de que gozan las Comunidades. El reparto de competencias es, sin ningún género de dudas, la cuestión más compleja de cuantas ha debido resolver nuestro constituyente en relación con el modelo del Estado autonómico.

La existencia de dos tipos de Comunidades, desde la perspectiva del acceso más o menos rápido a un mayor

\* Este texto reproduce, con las adaptaciones estrictamente indispensables, la exposición verbal realizada por su autor en la Escola Galega de Administración Pública el día 23 de junio de 1993, en el curso de las "Xornadas de estudio sobre a Rexión como espacio político e administrativo".

techo competencial, la vigencia del principio dispositivo, la necesidad de preservar la unidad y racionalidad del sistema resultante, son algunas de las diferentes circunstancias que han conducido a complejizar el sistema final –por lo menos hasta el momento presente– resultante.

Si a la propia complejidad del sistema se añaden los mutuos recelos existentes entre los órganos centrales y los autonómicos, se comprende perfectamente la constante apelación al arbitraje del Tribunal Constitucional por parte de unos y de otros, circunstancia que se ha traducido en una copiosísima jurisprudencia difícilmente sistematizable.

Esta circunstancia no debe conducirnos a pensar que la jurisprudencia constitucional sea una pura casuística, en la que no es posible fijar pauta alguna de interpretación que vaya más allá de la solución al caso concreto que cada sentencia viene a resolver. Por el contrario, como bien dice Pérez Royo, hay sentencias en las que el Tribunal ha establecido pautas de interpretación de carácter más comprensivo y de proyección más general. Y hay, sobre todo, una definición de determinados elementos de verdadera relevancia en el sistema de reparto competencial, sin atención a los cuales difícilmente puede ser comprendido el modelo. De ahí la trascendencia de la doctrina constitucional en este aspecto fundamental del Estado autonómico.

Por lo demás, el hecho de que nuestro constituyente deje a cada Comunidad, por mor del principio dispositivo, la posibilidad de asumir competencias diferenciadas dentro, desde luego, del marco delimitado por la propia Norma suprema, implica claramente una opción a favor de la heterogeneidad, en detrimento de la homogeneidad. Bien es verdad que la realidad nos muestra que pese a esta potencial diversidad, existe una relativa uniformidad sustancial en lo que atañe a los poderes que corresponden al Estado en todas las Comunidades Autónomas, fruto de un nivel semejante de competencias, por lo menos, en dos grandes bloques de Comunidades: aquellas que vieron aprobado su Estatuto según el procedimiento del artículo 151.2 (País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía), a las que habría que añadir Valencia, Canarias y Navarra, en virtud de sendas Leyes Orgánicas de transferencia y delegación las dos primeras y de la Ley de

Amejoramiento del Fuero la tercera, y aquellas otras cuyo Estatuto se aprobó de conformidad con las previsiones del artículo 146 (las diez restantes Comunidades). Ello no obstante, es obvio que dentro de cada bloque existen notables divergencias en cuanto a los niveles competenciales asumidos.

### a) *Las técnicas de distribución competencial*

Muy diversas son las soluciones con las que los Estados federales o regionales han tratado de responder al problema de la distribución de competencias. Es la técnica del «sistema de lista» la más característica del Estado federal. Con todo, el recurso a la lista ha experimentado a lo largo del tiempo una notable evolución.

En el primer federalismo lo común es la existencia de una única lista en la que se recogen las competencias que asume la Federación. Este es el caso de la Constitución federal norteamericana de 1787, cuyo artículo 1º, sección octava, enumera las facultades del Congreso de los Estados Unidos, que, lógicamente, se consideran competencias de la Federación. Será el caso igualmente de la Constitución suiza de 1874.

En los sistemas federales posteriores se opta por establecer varias listas de competencias en las que se contemplan las atribuciones asumidas por el Estado federal y por los Estados miembros. Así, en la Constitución del Reich alemán de 1919 (Constitución de Weimar), se fijaban dos listas de materias sobre las que el Reich asumía la facultad de legislar en exclusiva (materias previstas por el art. 6º), o sobre las que, simplemente, el Reich podía legislar (materias enumeradas por el art. 7º), correspondiendo a los Länder tal facultad caso de que el Reich no ejercitara su derecho. Asimismo, los artículos 8º al 11º enunciaban otras materias sobre las que, en determinados supuestos, podía el Reich establecer un conjunto de reglas.

La Constitución federal de la República Austríaca de 1929 optará ya por el sistema de tres listas, fórmula que será asumida en términos muy similares por nuestros constituyentes de 1931. Por la primera de esas listas se atribuye a la Federación la legislación y la ejecución di-

recta sobre un conjunto de materias; por la segunda, se otorga a la Federación la competencia legislativa y a los Estados miembros la ejecución; finalmente, la tercera lista enuncia un bloque material en el que el reparto competencial se basa en la atribución a la Federación de la legislación básica, mientras que el desarrollo legislativo y la ejecución permanece en manos de los Länder.

La Ley Fundamental de Bonn se ajusta al esquema de la triple lista, utilizando asimismo los conceptos técnicos de exclusividad (*ausschließliche Gesetzgebung*) y concurrencia (*konkurrierende Gesetzgebung*) (arts. 73 y 74) con la finalidad de precisar el alcance de las funciones asignadas a la Federación y a los Länder. De las tres listas, la primera acoge las materias sobre las que la Federación tiene la competencia legislativa exclusiva (art. 73); la segunda, el ámbito material al que se extiende la legislación concurrente, en el bien entendido de que en estas materias, los Länder asumen la competencia legislativa en la medida que la Federación no haga uso de tal competencia; por último, la tercera lista (art. 75) contempla un elenco de materias sobre las que la Federación queda facultada para dictar las reglas básicas, las normas básicas, correspondiendo a los Länder el desarrollo legislativo.

Por último, la Constitución italiana de 1947, ajustándose a una solución bastante más simple, propia de un Estado regional, establece una única lista, que acoge las competencias asumibles por las regiones.

Junto al sistema de lista o listas, la distribución competencial se articula sobre la base de una cláusula residual.

Ante el silencio de la Constitución norteamericana, la Enmienda décima, aceptada en 1791, incorporaría una cláusula de esta naturaleza, a tenor de la cual: "Las facultades que esta Constitución no delega a los Estados Unidos ni prohíbe a los Estados, quedan reservadas a los Estados respectivamente, o al pueblo".

Con posterioridad, el recurso a la cláusula residual se ha venido repitiendo en la mayoría de los Estados federales. Quizá el último ejemplo significativo lo encontremos en la Ley Fundamental de Bonn, cuyo artículo 30 prevé que: «El ejercicio de los poderes públicos y el cumplimiento de las funciones públicas competen a los Länder, a menos que la presente Ley Fundamental disponga otra cosa o establezca otra regla».

En todo caso, conviene advertir con Muñoz Machado que las cláusulas de competencia residual no operan de manera automática, atribuyendo al ente a cuyo favor están establecidas, todas las materias que no se hallan expresamente enunciadas en las listas de competencias. Lo común, por el contrario, es que antes de proceder a la aplicación de la cláusula residual se lleve a cabo una interpretación del alcance de las competencias expresas para determinar si algún asunto que no ha sido objeto específico de reparto entre los poderes, puede entenderse implícito en aquellas competencias expresas.

Por lo general, las listas de reparto de competencias son siempre listas de materias, si bien, frente a lo que pueda pensarse, las técnicas de distribución empleadas son mucho más complejas de lo que podría resultar de un mero reparto material. De entrada, es clara la imbricación de unas materias con otras. Además, es poco frecuente –o por lo menos son escasas las materias en que así acontece– la atribución de la totalidad de las competencias sobre una materia a una sola instancia de poder. Por contra, lo normal es que se lleve a cabo un reparto de funciones en relación a una misma materia. De esta forma, a una instancia se le atribuirá la competencia legislativa mientras que a otra corresponderá la ejecutiva, siendo igualmente posible la compartición de una misma función: así, a una instancia puede corresponder la legislación básica, y a otra la legislación de desarrollo.

Los sistemas de distribución competencial se cierran mediante el recurso a técnicas de articulación capaces de resolver los variados problemas interpretativos que pueden suscitar las listas de reparto competencial.

Puede decirse finalmente que la Constitución de 1978 se ubica dentro de este marco general, de gran complejidad por lo demás, arbitrando algunas soluciones en verdad originales.

#### **b) Principios que rigen el sistema distributivo en la Constitución. La incidencia del criterio del «interés respectivo»**

**I.** Los Estatutos de Autonomía, tal y como ya hemos visto, son las normas llamadas a precisar «las compe-

tencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución por cada Comunidad Autónoma. Quiere ello decir que la asunción de competencias se asienta en el principio dispositivo. Bien es verdad que la misma se ha de realizar con perfecta observancia del marco constitucional, o lo que es igual, de las reglas constitucionales previstas al respecto.

La distribución de competencias debe ajustarse a un conjunto de principios generales que la propia Norma suprema enuncia, y de entre los que conviene recordar ahora los principios de unidad y autonomía, proclamados por el artículo 2º. Junto a ellos, el criterio nuclear sobre el que parece vertebrarse el reparto de competencias es el de asignación a cada instancia de poder (central y autonómica) de cuanto concierne a la gestión de sus «respectivos intereses». Tal es lo que nos viene a indicar el artículo 137 de la Constitución, que tras enumerar los entes territoriales en que se organiza el Estado (municipios, provincias y Comunidades Autónomas), proclama el principio de autonomía de todas estas entidades «para la gestión de sus respectivos intereses». Queda así enunciada una de las «naciones intrínsecas» a la Constitución (STC 35/1982, de 14 de junio), en función de la cual lleva ésta a cabo la distribución de competencias.

Esta «noción intrínseca» ha generado una doctrina constitucional oscilante, que si bien en un primer momento pareció convertir el criterio del «interés» en uno de los principios hermenéuticos del sistema de reparto competencial, en un momento ulterior –por lo demás muy prematuro, pues puede fijarse a partir de la Sentencia 37/1981– ha perdido toda virtualidad interpretativa, entre otras consideraciones, por la razón obvia de que el constituyente ha tenido muy presentes los respectivos intereses de la nación y de los entes territoriales a que se refiere el artículo 137 a la hora de concretar los listados de materias de los artículos 148 y 149 de nuestra «Lex Superior».

Conviene que nos detengamos brevemente en la referida evolución jurisprudencial.

En sus primeras Sentencias, el Tribunal Constitucional abordó con cierto detenimiento la noción de «interés», calificándolo de distintas maneras: «general», «pro-

pio», «respectivo», «supracomunitario» o «predominante». Especial importancia adquiriría al respecto la diferenciación «interés general-intereses respectivos», recogida por la misma Constitución, que si en su artículo 137 vincula la autonomía de cada entidad territorial a la gestión de sus «respectivos intereses», en sus artículos 150.3 y 155.1 alude específicamente al «interés general» y al «interés general de España»; en el primer caso, en relación a las leyes de armonización, que sólo podrán dictarse cuando así lo exija el «interés general»; en el segundo, en conexión con las medidas de coerción estatal frente a una Comunidad Autónoma que, entre otras circunstancias, atentare gravemente al «interés general de España».

La utilización constitucional de estos conceptos parecía conducir a la identificación del «interés general» con el sólo interés de la nación española, quedando al margen, cuando no a veces en situación contrapuesta, los intereses de los entes territoriales en general y de las Comunidades Autónomas en particular. El mismo Tribunal parecía alinearse en esta posición cuando en una de sus primeras Sentencias hacía notar que la Constitución «contempla la necesidad –como una consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la Nación– de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad (...) tanto en relación a las Comunidades Autónomas (...), como a los entes locales» (STC 4/1981, de 2 de febrero).

Nuevamente, en la Sentencia 25/1981 parecía repetirse la antítesis «interés general-intereses propios de las Comunidades Autónomas», al afirmar el Tribunal que estas últimas «tienen como esfera y límite de su actividad en cuanto tales los intereses que les son “propios”, mientras que la tutela de los “intereses públicos generales” compete por definición a los órganos estatales» (STC 25/1981, de 14 de julio). Sin embargo, en la misma Sentencia, cuatro magistrados formalizaban su voz discrepante en un Voto particular en el que, entre otras cuestiones, incidían en el tema al significar que en ciertos casos las Comunidades Autónomas actúan en colaboración con otros órganos constitucionales del Estado, promoviendo los intereses generales.

La evolución de la doctrina constitucional sentada por el Tribunal no es, sin embargo, rectilínea, sino que, co-

mo advierte Tomás y Valiente, nos muestra un cierto cuidado por establecer matizaciones sucesivas que impidan tanto la identificación de «interés general» con «interés de España», de manera que sólo el de la nación sea tenido como «interés general», como la contraposición entre los «intereses respectivos» del Estado y de las Comunidades Autónomas.

El concepto de «interés predominante», contemplado ya por la Sentencia 4/1981, podía servir a tales fines, al querernos revelar la inexistencia de intereses enfrentados. De otro lado, en la Sentencia 1/1982, el Tribunal contemplaría la necesidad de una articulación entre los «intereses propios» de cada Comunidad y los «generales» de la Nación, articulación que corresponde al Estado y sin la que el principio de unidad del ámbito económico nacional sufriría graves quebrantos (STC 1/1982, de 28 de enero).

El Tribunal ha tratado, pues, de aclarar que la expresión «interés general» no es equiparable sin más a interés de la nación, puesto que las Comunidades Autónomas también coadyuvan al interés general. De otra parte, no cabe contraponer los «intereses respectivos» de los entes autónomos al «interés general» del Estado. Es fácil que en ocasiones confluyan; será el momento de buscar el «interés predominante», pero en todo caso, unos y otros intereses son perfectamente articulables.

**II.** Una evolución similar puede apreciarse en relación con el papel desempeñado por la doctrina de los «intereses respectivos» en cuanto criterio hermenéutico de delimitación competencial.

Esta doctrina será abordada por vez primera en la Sentencia 4/1981. Parte el Tribunal de la consideración de que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo; ello explica que el artículo 137 delimite el ámbito de los poderes autónomos, circunscribiéndolos a la «gestión de sus respectivos intereses», lo que a su vez «exige que se dote a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo» (STC 4/1981, de 2 de febrero). Esta conexión entre competencias e «interés respectivo» se refuerza aún más en la Sentencia 32/1981, en la que el Tribunal razona que «si el poder público ha de

distribuirse entre más entes que los anteriormente existentes, cada uno de éstos ha de ver restringida lógicamente parte de la esfera de dicho poder que tenía atribuida». En definitiva –concluye el Tribunal (STC 32/1981, de 28 de julio)–, «hay que efectuar una redistribución de competencias en función del respectivo interés entre las diversas entidades, para que el modelo de Estado configurado por la Constitución tenga efectividad práctica».

La Sentencia 37/1981 marca, sin embargo, un punto de inflexión en la jurisprudencia constitucional, si bien, quizá por mera inercia, una Sentencia ulterior, la 42/1981, siga recurriendo a la doctrina del «interés respectivo» de cada ente, bien es verdad que ya no como único criterio hermenéutico (STC 42/1981, de 22 de diciembre).

Con la STC 37/1981 comienza la búsqueda de nuevas pautas interpretativas con las que soslayar los graves desequilibrios que podía engendrar un empleo reiterado de la doctrina del «interés respectivo». Es claro que tal concepto indeterminado se hallaba abocado a operar expansivamente en favor del «interés general».

La misma formulación jurisprudencial (STC 42/1981) de un nuevo concepto, el de «intereses de carácter supracomunitario», cuya consecución se atribuye a los órganos generales del Estado, y que se nos presenta como un *tertium genus* entre los «intereses generales de la nación» y el «interés propio de cada Comunidad», ilustra suficientemente acerca de ese peligro que, a juicio, quizá un tanto alarmista, de Pérez Royo, amenazaba incluso con vaciar de contenido el Estado de las Autonomías en construcción, dejándolo reducido, a pesar del reconocimiento formal de la naturaleza política de las Comunidades Autónomas, a un modelo de descentralización más bien admimistrativa.

Como decíamos antes, la STC 37/1981 marca un punto de inflexión. En el conflicto que por ella se dilucida, los argumentos enfrentados de las partes arrancan de la discrepancia en cuanto al contenido que debe atribuirse a la expresión «intereses respectivos». Sin embargo, para el Tribunal esta polémica resulta superflua:

«Esta polémica –afirma– resulta, sin embargo, en cierto sentido superflua en cuanto ignora la muy diversa función que un concepto jurídico indeterminado o abierto como es el de los “intereses respectivos” juega en las con-

sideraciones *de lege ferenda* y en la interpretación *de lege data*. Como tantos otros conceptos de la misma naturaleza en nuestro texto constitucional, el de los "intereses respectivos" de las Comunidades Autónomas, de los Municipios o de las Provincias, cumplen, sobre todo, la función de orientar al legislador para dotar a estas entidades territoriales de los poderes o competencias precisos para gestionarlos. Es el legislador, sin embargo, el que, dentro del marco de la Constitución, determina libremente cuáles son estos intereses, los define y precisa su alcance, atribuyendo a la entidad las competencias que requiere su gestión».

Con esta interpretación, el concepto del «interés respectivo» cede su paso a la norma positivizada por el legislador, lo que se comprende a la perfección si se advierte que, en cuanto mero concepto jurídico indeterminado, no puede tener otra función que la puramente orientativa; entenderlo de otro modo equivaldría trasladar la decisión política del legislador al juez. De ahí que para el intérprete de la ley, como bien sostiene el Tribunal, el ámbito concreto del interés es ya un dato definido por la ley misma como «repertorio concreto de competencias»:

«La determinación, en caso de conflicto, del contenido de éstas (de las competencias) –se afirma en la Sentencia– ha de hacerse sin recurrir, salvo cuando la propia definición legal lo exija, a la noción del interés respectivo, pues de otro modo se provocaría una injustificada reducción del ámbito de los intereses propios de la entidad autónoma definido por el legislador y se transformaría esta noción del interés propio o respectivo en una apelación a la "naturaleza de las cosas", mediante la cual la decisión política se traslada del legislador al juez».

La conclusión es obvia: el criterio para resolver la cuestión ha de ser construido a partir de la norma legal, sin reducir su alcance mediante una nueva conexión entre su significado literal y la noción de «interés de la Comunidad Autónoma». El Tribunal posterga de esta manera el recurso a conceptos jurídicos indeterminados a efectos de la delimitación competencial. Habrá que atender a las normas que en cada caso integran el bloque de constitucionalidad para, a la vista de cada materia concreta, precisar a quién corresponde la competencia. Con ello, en último término, se trata de evitar un vaciamiento del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, que, en otro caso, sería difícilmente soslayable.

A partir de la Sentencia 37/1981, puede afirmarse que la doctrina del «interés respectivo» ha perdido toda eficacia como criterio hermenéutico general de distribución competencial, circunstancia que no debe extrañarnos, pues, como el mismo Tribunal se encargaría de precisar: «el constituyente ha tenido ya presente el principio de unidad y los intereses generales de la nación al fijar las competencias estatales» (STC 76/1983, de 5 de agosto), por lo que no parece admisible acudir a tal concepto como criterio hermenéutico con el que lograr un incremento de las competencias estatales.

### c) *Las listas de competencias de los artículos 148 y 149*

#### a Su significado

El marco constitucional en que se asienta el esquema de distribución de competencias nos viene diseñado, fundamentalmente, por los artículos 148 y 149 de la Constitución. Acogen estos preceptos dos listas que aunque formalmente parecen ser de competencias, lo son en realidad de materias sobre las que «podrán asumir competencias» las Comunidades Autónomas (art. 148.1), o sobre las que «el Estado tiene competencia exclusiva» (art. 149.1). De esta forma, la «materia», como concepto jurídico relevante para definiciones competenciales, se erige en una de las líneas principales del sistema competencial, como ha puesto de relieve el propio Tribunal Constitucional (STC 39/1982, de 30 de junio).

Bien es verdad que, como constata la mejor doctrina, las materias enumeradas por los dos anteriores preceptos no están elegidas conforme a un criterio uniforme; por el contrario, la materia es, en ocasiones, una actividad pública (como las relaciones internacionales), un bien (las aguas, las minas, el patrimonio histórico), una institución (la expropiación, la responsabilidad) o una técnica económica (la planificación).

Por lo que a la doctrina constitucional se refiere, el Tribunal, en unas ocasiones, ha relacionado el concepto de «materia» con las actividades concretas del poder respecto de determinados fines sociales, con la notable ex-

cepción del párrafo décimooctavo del artículo 149.1, que se refiere a una acción reflexiva del Estado (la que el propio Estado lleva a cabo en relación con el aparato administrativo que constituye su instrumento normal de actuación) (STC 32/1981, de 28 de julio). En otras ocasiones, nuestro intérprete supremo de la Constitución ha vinculado el concepto de «materia» con la sectorización del propio ordenamiento jurídico o con las grandes divisiones disciplinares convencionalmente aceptadas. En estos supuestos, el Tribunal ha recordado que «el contorno de los grandes sectores sistemáticos del ordenamiento no es en modo alguno preciso y la referencia a estos sectores como criterio de delimitación competencial hace depender tal delimitación de la opción que se tome dentro de una polémica doctrinal siempre viva» (STC 37/1981, de 16 de noviembre).

No es de extrañar a la vista de lo anteriormente expuesto que en esta segunda caracterización del concepto de «materia», entendido ahora como «complejo relativo a un sector disciplinar homogéneo» (así define la «materia laboral» a que alude el artículo 149.1.7<sup>a</sup>, en la Sentencia 39/1982), el Tribunal haya esquivado la formulación de reglas con vocación de una cierta generalización (así, en la propia Sentencia 39/1982), o se haya negado a precisar cuál debiera ser el criterio adecuado para trazar los límites entre la legislación mercantil y la legislación correspondiente a otras ramas del Derecho (así, en la Sentencia 37/1981). El Tribunal ha procurado, por el contrario, ceñirse al caso concreto.

Hecha esta referencia sobre el sentido del concepto jurídico de «materia», retornamos al significado constitucional de la dualidad de listas, con las que no se pretenden trazar dos regímenes diferenciados, sino más bien marcar una gradualización temporal en el proceso de acceso a un núcleo mayor de competencias por parte de algunas Comunidades. A este respecto, resulta clave para el entendimiento de esta dualidad la determinación del artículo 148.2.

En efecto, mientras el artículo 148.1 enumera las materias sobre las que las Comunidades podrán asumir competencias, el apartado segundo del propio precepto posibilita la ampliación de las mismas una vez que hayan transcurrido cinco años, siempre mediante la oportuna

reforma estatutaria, y dentro del marco establecido por el artículo 149. De la necesidad de dejar transcurrir tal período se ven exentas aquellas Comunidades que formalicen su iniciativa autonómica de conformidad con las previsiones del artículo 151.1 o de la Disposición Transitoria segunda, con la subsiguiente elaboración del Estatuto de acuerdo con las reglas del artículo 151.2.

Quiere ello decir que la dualidad de listas lo que está posibilitando es que unas Comunidades logren desde el primer momento de acceso a la autonomía un mayor nivel competencial que otras, que, por el contrario, deberán dejar transcurrir un período mínimo para poder alcanzar mayores cotas de autogobierno.

En todo caso, es evidente que la Constitución no impone una fórmula final homogénea para todas las Comunidades. Se limita a facultar a las Comunidades que hayan elaborado su Estatuto por la vía del artículo 146 (en conexión con el art. 143) para que, transcurridos cinco años desde la aprobación de aquél, puedan acceder al máximo nivel de autonomía, pero en cuanto ello se asienta en el principio dispositivo, es claro que queda sujeto, por lo menos en un primer momento, a la voluntad de las Comunidades.

### **b La lista del artículo 148**

La lista del artículo 148.1, en un amplio catálogo de hasta veintidós apartados, recoge aquellas materias sobre las que las Comunidades Autónomas «podrán asumir competencias», a cuyo efecto habrán de ser incluidas en los respectivos Estatutos, vehículos normativos que verifican la asunción de competencias.

Para las Comunidades que han visto elaborado su Estatuto de acuerdo con lo previsto en el artículo 146, esta lista, que en su mayor parte contempla materias y atribuciones que tradicionalmente eran de competencia de las Corporaciones locales, marca su techo competencial, por lo menos durante un período de tiempo mínimo de cinco años. Por contra, para las Comunidades cuyo Estatuto se haya elaborado de conformidad con el artículo 151, la lista del artículo 148.1 constituye un mínimo que puede ser superado con respeto siempre al marco establecido por el artículo 149.

Entre las materias enunciadas por el artículo 148, unas pueden ser asumidas en competencia exclusiva por las Comunidades, mientras que otras, sin embargo, han de ser compartidas con el Estado.

Que estas competencias se asuman como exclusivas o compartidas y que su naturaleza sea o no legislativa depende, a juicio de Muñoz Machado, de estas cuatro circunstancias:

1ª. De las reservas en favor del Estado que contenga el artículo 149, circunstancia que ilustra acerca de la conveniencia de interpretar el listado del artículo 148 en relación con el del artículo 149, operación que nos permitirá descubrir que materias que aparentemente pueden pertenecer a la Comunidad Autónoma en régimen de exclusividad, incluso en el plano legislativo (por ejemplo; los montes y aprovechamientos forestales, materia a la que alude el artículo 148.1, 8ª), son, en realidad, compartidas, pues el artículo 149.1, 23ª otorga al Estado la competencia exclusiva respecto a la legislación básica sobre montes.

2ª. De la amplitud con que el mismo artículo 148 permita que las Comunidades Autónomas asuman competencias sobre una materia, pues no en todos los casos el citado precepto pone a disponibilidad de los Estatutos una materia entera; a veces se limita a atribuir a las Comunidades funciones concretas en relación a una materia. Tal es el caso, por ejemplo, del artículo 148.1, 9ª que posibilita que las Comunidades asuman «la gestión en materia de protección del medio ambiente».

3ª. De la plenitud dispositiva del Estatuto de Autonomía, en el sentido de si le está permitido recoger una materia para entregarla a la disponibilidad de la Comunidad o, por el contrario, esta operación queda condicionada, por expresa determinación del propio artículo 148, a lo que establezca al respecto la legislación estatal. Así, el artículo 148.1, 2ª permite que las Comunidades asuman competencias en materia de alteración de términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, en las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local. Quiere ello decir que en este supuesto material la plenitud dis-

positiva de los Estatutos se ve delimitada por la legislación del Estado sobre Régimen Local.

4<sup>a</sup>. De la propia voluntad del legislador estatutario, pues es una obviedad que la Norma suprema se limita a ofrecer al legislador estatutario la posibilidad de asumir competencias sobre un conjunto material, pero ni le obliga a que las reciba todas ni le impide que establezca determinados condicionamientos.

Digamos por último que los Estatutos de Autonomía, por lo general, han seguido la pauta de definir como de la exclusiva competencia de la respectiva Comunidad, la casi totalidad de las materias enunciadas por el artículo 148.1, bien que, como más adelante tendremos oportunidad de explicar, el concepto de «exclusividad» es un tanto equívoco, debiendo ser acotado y precisado su sentido y su verdadero alcance.

### **c La lista del artículo 149. La pluralidad de técnicas de distribución de competencias**

**I.** El artículo 149.1 se abre con una fórmula inicial que contrasta significativamente con la del artículo 148.1. «El Estado –prescribe el primer precepto– tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias», mientras que, como acabamos de ver, el artículo 148.1 se limita a prever que «las Comunidades Autónomas podrán asumir...».

Se hace patente de esta forma una clara intencionalidad: la de marcar una diferencia de régimen: la Constitución se limita a ofrecer a las Comunidades, de acuerdo con el principio dispositivo, la posibilidad de que a través de sus Estatutos asuman una serie predeterminada de competencias; por el contrario, la misma Norma suprema atribuye al Estado sus competencias exclusivas, que no requieren, consiguientemente, de ningún otro título de atribución, diferencia que tiene su trascendencia por cuanto entraña que el Estado puede ejercitar en su plenitud todas y cada una de las competencias a que se refiere el artículo 149.1, independientemente de que el texto constitucional haya sido o no desarrollado.

Se explica tal diferencia en el hecho de que, como ha advertido García de Enterría, el artículo 149.1 contiene el aseguramiento de los elementos estructurales básicos

que sostienen la construcción entera del Estado conjunto. En definitiva, el artículo 149.1 trata de concretar los ámbitos competenciales que garantizan la propia existencia del Estado.

**II.** Efectuada esta importante precisión, conviene de inmediato advertir acerca del carácter relativo que ha de darse a la adjetivación como «exclusivas» de las competencias estatales previstas por el artículo que nos ocupa.

Como el Tribunal Constitucional reconociera en su Sentencia 37/1981, el adjetivo «exclusivo» se utiliza tanto en el texto de la Constitución como en el de los Estatutos de Autonomía con un sentido marcadamente equívoco.

Basta con una lectura superficial de los treinta y dos apartados de que consta el artículo 149.1 para darnos inmediata cuenta de que la reserva estatal que opera el precepto tiene muy diferentes contenidos. De esta forma, la inicial simplicidad que el precepto denota se transfigura, presentándonos el listado que el mismo acoge con una estructura muy compleja y con una gran riqueza dispositiva, fruto en buena medida de la pluralidad de técnicas de reparto empleadas.

Así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional (STC 35/1982, de 14 de junio), a cuyo juicio, el artículo 149.1 utiliza para delimitar el ámbito reservado en exclusiva a la competencia estatal técnicas muy diversas, entre las que sobresale la diferencia entre la reserva de toda una materia (por ejemplo, las relaciones internacionales o la defensa) y la reserva de potestades concretas (sea la legislación básica o toda la legislación sobre determinadas materias). Entre otras consecuencias, ello entraña que el alcance de la «exclusividad» difiera notablemente en función de la materia de que se trate.

Desde luego, cuando nuestra Norma fundamental reserva al Estado una materia completa (así, por ejemplo, nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo; relaciones internacionales; defensa y Fuerzas Armadas; régimen aduanero y arancelario; comercio exterior...) nos encontramos ante un supuesto característico de plenitud de competencia. La competencia sobre la materia es plena o íntegra, en el sentido de que todas las funciones (legislativas o ejecutivas) que pueden ejer-

cerse sobre ella se encuentran monopolizadas por el Estado.

Así lo ha corroborado el Tribunal Constitucional, que ha identificado algunas de las materias sobre las que el Estado asume la competencia en su integridad. Es el caso del comercio exterior, que es «una de las materias económicas reservadas por la Constitución íntegra y exclusivamente al Estado, por lo cual no cabe que en ella ninguna Comunidad pueda asumir competencias ni siquiera de ejecución» (STC 1/1982, de 28 de enero); es también el supuesto de las relaciones internacionales, que en la Constitución «forman parte de las materias reservadas a la competencia exclusiva del Estado sin limitación alguna» (STC 44/1982, de 8 de julio).

La reserva al Estado de toda una materia –cual podría ser el caso, además de las dos citadas, de la defensa, la Administración de Justicia o la Hacienda General– 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 Comunidades tienen en el Senado» (STC 35/1982, de 14 de junio).

En todo caso, conviene tener presente que la técnica de la «exclusividad», entendida en su sentido estricto, esto es, como atribución a una única instancia de todas las funciones públicas sobre una determinada materia o sector, es una técnica que puede considerarse como excepcional en nuestro sistema general de distribución de competencias.

**III.** Junto a la técnica precedente, el artículo 149.1 recurre con frecuencia a la reserva al Estado de potestades concretas. Tal sucede cuando atribuye al Estado competencia sobre, entre otras, las bases de la planificación general de la actividad económica, las bases de la sanidad, la legislación básica de la Seguridad Social, la legislación básica sobre protección del medio ambiente...

Lo que la Constitución persigue al conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de la ordenación de una materia determinada es, según el Tribunal Constitucional (STC

1/1982), 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.

Quiere ello decir que en estos supuestos se posibilita la asunción de unas determinadas competencias por parte de las Comunidades. Ahora bien, la reserva al Estado de la regulación de las «bases», de la «legislación básica» o de las «condiciones básicas», no significa sin más, como constituye una reiterada doctrina constitucional (así, entre otras, STC 44/1982, de 8 de julio), que a una Comunidad determinada le corresponda la regulación de todo lo que no sea básico, sino que a cada Comunidad se le atribuirán tan sólo aquellas competencias que haya asumido en su Estatuto. En resumen, excepción hecha de «lo básico», todo lo demás estará disponible para la Comunidad.

**IV.** En otros ámbitos materiales (propiedad intelectual e industrial, pesas y medidas, ordenamiento mercantil, penal y penitenciario...) se reserva al Estado la legislación en su integridad, o lo que es igual, la ordenación normativa íntegra de la materia. Aquí, como ha reconocido el Tribunal Constitucional (STC 33/1981, de 5 de noviembre), el deslinde competencial no se plantea en el ámbito de las competencias legislativas, sino en el de las competencias ejecutivas, lo que es tanto como reconocer la posible atribución a las Comunidades Autónomas, en estos ámbitos, de una potestad ejecutiva, de ejecución de normas estatales.

**V.** Más aún, en algún caso, la propia Norma suprema otorga de modo expreso tal competencia ejecutiva a las Comunidades; es el caso de la legislación laboral, que se reserva el Estado «sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas» (art. 149.1, 7ª), o de la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, también reservada al Estado, «sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas» (art. 149.1, 17ª). Con ello la complejidad

de la estructura normativa del precepto se acentúa aún más si cabe, pues con tal técnica lo que hace es aludir —a través de las cláusulas «sin perjuicio de...»— a ámbitos competenciales autonómicos.

Pero esta última técnica no sólo se utiliza para reservar potestades ejecutivas a las Comunidades, sino también para prever el ejercicio por aquéllas de verdaderas potestades legislativas en materias cuya ordenación normativa parece en un primer momento atribuirse en exclusiva al Estado. Este es el caso, entre otras, de la legislación civil, que se reserva al Estado, «sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan» (art. 149.1, 8ª). Es también el caso de la pesca marítima, cuya normación se atribuye al Estado, «sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas» (art. 149.1, 19ª). Algo análogo acontece con la legislación básica sobre protección del medio ambiente, reservada al Estado, «sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección» (art. 149.1, 23ª), o, por poner un último ejemplo, con la seguridad pública, competencia del Estado, «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» (art. 149.1, 29ª).

Como fácilmente puede apreciarse, alguna de las formulaciones anteriores conduce a una total compartición de competencias. Este es el caso de la pesca marítima, que se atribuye al Estado, lo que entraña que éste asume todas las competencias legislativas y ejecutivas sobre la materia; sin embargo, ello se hace «sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades», y es patente que dentro de esas competencias caben potestades legislativas y ejecutivas. Algo similar puede decirse de la seguridad pública.

**VI.** En otros apartados del precepto, la exclusividad se produce tan sólo respecto de una parte de la materia; así, al Estado se atribuye la competencia exclusiva sobre los puertos y aeropuertos de interés general, los ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad, las obras públicas de in-

terés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad. Ello significa, obviamente, que, por ejemplo, las Comunidades podrán asumir competencias sobre los transportes terrestres circunscritos a su propio territorio.

**VII.** En otro orden de consideraciones, cabe significar que la técnica general del artículo 149.1 es posibilitar que las Comunidades, haciendo uso del principio dispositivo, puedan asumir por medio de sus Estatutos cuantas competencias deseen, fuera lógicamente de las reservas en favor del Estado previstas por el precepto. Ahora bien, esta técnica quiebra en algún supuesto, en el que el artículo 149 no posibilita la inmediata incorporación de una materia, o de potestades concretas respecto a la misma, a los respectivos Estatutos. El ejemplo arquetípico es el del apartado 29, relativo a la seguridad pública, al que ya nos hemos referido, y del que recordaremos que se remite a una ley orgánica a los efectos de precisar el marco en el que los Estatutos pueden establecer la creación de policías autonómicas.

En estos casos, normas estatales llevan a cabo una delimitación de competencias, algo que, como ya hemos significado en bastantes ocasiones, queda reservado con carácter general a los Estatutos de Autonomía.

**VIII.** La estructura del artículo 149 se complica todavía más si se atiende a su apartado segundo, a cuyo tenor:

«Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas».

El precepto, después de reconocer la competencia autonómica en cuanto se relaciona con la cultura, afirma una competencia estatal, poniendo el acento en el servicio de la cultura como deber y atribución esencial. En realidad estamos ante una competencia indistinta, si bien el Tribunal Constitucional ha hablado en este caso de una concurrencia de competencias. A su juicio (STC 49/1984, de 5 de abril), estamos en presencia de una competencia estatal y una competencia autonómica, «en el sentido de que más que un reparto competencial vertical, lo que se produce es una concurrencia de competencias ordenada a la preservación y estímulo de los valores cul-

turales propios del cuerpo social desde la instancia pública correspondiente». En todo caso, esta calificación jurisprudencial no tiene excesivo valor por cuanto el Tribunal, en este aspecto concreto, con olvido de toda categorización conceptual, ha orientado su labor a la concreta indagación en cada caso del régimen distributivo de competencias a efectos de resolver acerca de su titularidad.

### **d La cláusula de atribución residual de competencias**

El modelo distributivo de competencias establecido por la Norma suprema se completa con la cláusula residual de doble alcance prevista por el artículo 149.3, a cuyo tenor:

«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...».

Esta cláusula, como es lógico, se ajusta al esquema general de los artículos 148 y 149, en cuanto que atiende a materias, no a una función determinada globalmente considerada, a diferencia de lo que sucede en otros textos constitucionales, como es el caso de la Ley Fundamental de Bonn, cuyo artículo 83 atribuye a los Länder la ejecución de las leyes federales como asunto propio de cada uno, en cuanto la misma Ley Fundamental no disponga o permita otra cosa.

Con la cláusula del artículo 149.3 el marco constitucional, según el Tribunal (STC 82/1984, de 20 de julio), aparece delimitado con nitidez: «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.

Es claro, pues, que la cláusula de cierre del sistema distributivo de competencias presenta un doble alcance: de una parte, posibilita que las Comunidades Autónomas, a través de sus Estatutos, puedan asumir competencias so-

bre un amplio espacio material que delimita negativamente el propio artículo 149.1: todas las materias no atribuidas de modo expreso al Estado por la Constitución. Ahora bien, la asunción competencial por las Comunidades no es automática, como reiteradísimamente ha advertido el Tribunal Constitucional, y deja muy claro el artículo 149.3. De ahí que la cláusula de atribución residual presente una segunda virtualidad: la de que todas aquellas materias no expresamente asumidas por los Estatutos han de corresponder al Estado, esto es, se convierten en materias de titularidad estatal.

Este segundo sentido de la cláusula cambia por entero su significado, su operatividad, convirtiendo las competencias autonómicas en competencias de atribución. Dicho de otro modo, más allá de las reservas estatales del artículo 149.1, la Constitución oferta la posibilidad de que las Comunidades asuman competencias determinadas sobre ciertas materias, pero se trata de una mera atribución potencial, que sólo se formaliza en la medida en que el Estatuto de Autonomía de una Comunidad asume para sí esas competencias, de forma tal que lo no asumido explícitamente se considera competencia del Estado. Se requiere, pues, una expresa atribución estatutaria para que la Comunidad asuma la competencia.

Ello, en último término, lo que nos está indicando es que la competencia residual, la competencia de derecho común, esto es, la que atañe a todos los poderes no expresamente asumidos por una Comunidad, pertenece al Estado, que, de esta forma, asume un núcleo competencial mucho mayor que el estrictamente acotado por el artículo 149.1. A la par, ello significa asimismo que en este ámbito material residual el Estado no precisa de títulos competenciales específicos, bastándole el general del artículo 149.3.

La cláusula que nos ocupa pareció operar de modo automático en la primera jurisprudencia constitucional. Así, en su Sentencia 18/1982, de 4 de mayo, el Tribunal afirmaba que «si el examen del Estatuto correspondiente revela que la materia de que se trate no está incluida en el mismo, no cabe duda que la competencia será estatal, pues así lo dice expresamente al artículo 149.3 de la Constitución».

Esta interpretación iba a ser, sin embargo, posteriormente matizada por el mismo Tribunal.

Especial interés presenta al efecto la Sentencia 76/1984, de 29 de junio. Pone fin la misma al recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley 11/1982, del Parlamento de Cataluña, de creación del Instituto Cartográfico de Cataluña.

El recurrente construiría su argumentación sobre la naturaleza de servicio público de un «núcleo específico» de la actividad cartográfica. Como sobre ese «servicio público cartográfico» no tiene expresamente reservada competencia el Estado en la Constitución, pero tampoco le ha sido atribuida a la Comunidad Autónoma competencia alguna por su Estatuto, la fórmula del artículo 149.3 entra en juego y, en su virtud, obliga a concluir que sobre la materia en cuestión sólo el Estado tiene competencia.

El Tribunal, sin embargo, entiende que no ha lugar a la entrada en juego de la cláusula residual del artículo 149.3. Toma como punto de partida de su razonamiento, la inexistencia de una calificación ni constitucional ni estatutaria ni enmarcada en la legalidad ordinaria de la actividad cartográfica como servicio público, circunstancia a la que se ha de añadir el carácter de actividad instrumental desempeñable por entidades públicas o privadas. A partir de aquí formula su conclusión:

«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».

Es evidente que esta jurisprudencia no significa un giro radical respecto de la doctrina que parecía latir en la Sentencia 18/1982; sin embargo, a nuestro entender, en alguna medida, anticipa lo que sí puede considerarse como una interpretación realmente novedosa respecto al juego de la cláusula de cierre del artículo 149.3, que encontramos en la Sentencia 123/1984, de 18 de diciembre.

De algún modo, la interpretación «expansiva» de los Estatutos de Autonomía tiene que ver con la doctrina de la exclusión de la cláusula de atribución residual de competencias en aquellos supuestos en que, no habiendo sido incluida una materia en las listas de los artículos 148 y 149 y tampoco en un Estatuto de Autonomía, sea encajable por vía interpretativa dentro de las competencias estatutarias asumidas.

La citada Sentencia 123/1984 resolvía un conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Nación frente al Ejecutivo vasco. La materia objeto de discusión se insertaba en la órbita de la «protección civil», materia, por lo menos en su enunciación literal, no recogida dentro de las normas de delimitación competencial. Sin embargo, a juicio del Tribunal, de tal circunstancia no puede extraerse la conclusión de que esa materia no se encuentre incluida en el sistema competencial y de que haya necesariamente que acudir a la cláusula del artículo 149.3.

«Es claro –sostiene el Tribunal– que las competencias de las Comunidades Autónomas están definidas por sus Estatutos de Autonomía, pero es cierto asimismo que el juego de la cláusula residual o supletoria del artículo 149.3 de la Constitución supone que, con independencia de los rótulos o denominaciones, no ha sido incluida en el correspondiente Estatuto de Autonomía una materia, entendida como conjunto de actividades, funciones e institutos jurídicos relativos a un sector de la vida social, de manera que para que entre en juego la llamada cláusula residual o supletoria, es necesario que el problema no pueda quedar resuelto con los criterios interpretativos ordinarios».

Esta interpretación jurisprudencial supone un rechazo del juego puramente mecánico de la cláusula residual del artículo 149.3, a la par que entraña unas consecuencias prácticas de indudable trascendencia en orden al fortalecimiento competencial de las Comunidades Autónomas, en detrimento lógicamente del Estado, último beneficiado por el doble juego de la cláusula de cierre del sistema del tantas veces referido precepto.

#### **d) *La tipología competencial***

Los diversos intentos de clasificación de la distribución competencial establecida en la Constitución y en los

Estatutos, al atender a la articulación del ejercicio de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, han plasmado en denominaciones doctrinales muy diversas, a veces incluso polisémicas; de todas ellas, la más característica ha sido la que se asienta en el siguiente tríptico conceptual: competencias «exclusivas», «compartidas» y «concurrentes».

Si el terreno que abarca la exclusividad parece relativamente fácil de delimitar *a priori*, pues, entendida en un sentido estricto, exclusividad equivale a monopolio, a integridad o plenitud en la disposición de la materia, lo que supone que el titular de la competencia dispone íntegramente de la misma, con exclusión de cualquier otro, la realidad nos muestra, como ya hemos tenido ocasión de señalar, que el empleo que del término «exclusivo» se hace en la Constitución y en los Estatutos es muy equívoco, como el mismo Tribunal Constitucional ha reiterado en diversas ocasiones. Ello aconseja separar al menos dos tipos de competencias exclusivas: las íntegras, plenas o absolutas y aquellas otras que pueden entenderse como «exclusivas» tan sólo en un sentido relativo, pues no entrañan la competencia sobre la integridad de la materia, ya que se hallan limitadas.

La complejidad se acentúa mucho más cuando se trata de delimitar los otros dos conceptos, esto es, los de competencias «compartidas» y «concurrentes». En principio, parece claro que toda competencia no exclusiva es compartida. La problemática se suscita con toda su intensidad cuando se trata de separar las competencias compartidas de las concurrentes.

La jurisprudencia constitucional no ha venido en modo alguno a delimitar con nitidez unas y otras competencias, en buena medida porque, como advierte Muñoz Machado, el Tribunal opera desentendiéndose de las calificaciones e indagando caso por caso sobre el régimen de reparto de la competencia, para decidir acerca de su titularidad o resolver los conflictos en los supuestos de confrontación de los contenidos normativos.

En cualquier caso, tiene su interés abordar de modo somero el estudio de la doctrina constitucional en torno a esta cuestión.

Por lo que se refiere a las competencias «compartidas»,

el Tribunal ha venido a considerar, en alguna medida, como paradigma de las mismas el supuesto del artículo 149.1, 27<sup>a</sup>, donde en materia de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, corresponde al Estado dictar las normas básicas, «sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas».

A juicio de nuestro intérprete supremo de la Constitución (Sentencias 26/1982, de 24 de mayo; 44/1982, de 8 de julio, y 21/1988, de 18 de febrero, entre otras muchas), el artículo 149.1, 27<sup>a</sup> permite que el régimen de radiodifusión «se articule con arreglo a un principio de competencias compartidas entre el Estado y la Comunidad Autónoma según el cual corresponde al Estado dictar las normas básicas, mientras que la Comunidad Autónoma puede asumir, mediante el correspondiente Estatuto, una competencia legislativa complementaria de desarrollo que en todo caso habrá de respetar aquella normativa básica, una potestad reglamentaria igualmente de desarrollo, y, finalmente, la función ejecutiva correspondiente a la materia» (STC 26/1982).

En cuanto a las competencias «concurrentes», el Tribunal ha recurrido a esta conceptualización en diferentes supuestos, cuyo común denominador lo encontramos en el hecho de que la competencia no es claramente identificable con una materia, cabiendo por el contrario la concurrencia imperfecta de diversos títulos competenciales, lo que «obliga al intérprete del bloque de la constitucionalidad y de la norma o normas constitutivas del objeto de un conflicto, a una tarea de ponderación difícilmente conceptualizable y, por fuerza, casuística» (STC 125/1984, de 20 de diciembre).

Las normas constitucionales y estatutarias relativas a la distribución de competencias clasifican la realidad social en materias para ordenar aquella distribución. Sin embargo, en ocasiones, esos conceptos materiales poseen un inevitable grado de indeterminación y es frecuente que una materia tenga dimensiones clasificables dentro de otro concepto material y encajables en otro título competencial. Así acontece, según el Tribunal (STC 125/1984), con el turismo, materia que presenta dimensiones que encajan dentro del comercio exterior. Otro tanto puede decirse de la inspección pesquera, por cuanto la

competencia estatal de vigilancia de costas puede abarcar, en cuanto ello sea necesario a los fines de la defensa nacional, el control del tráfico marítimo y, por tanto, también el de los barcos de pesca (STC 113/1983, de 6 de diciembre), y algo similar puede suceder, como el mismo Tribunal ha reconocido (STC 123/1984, de 18 de diciembre), con la protección civil y, desde luego, con otras muchas materias.

A la vista de esta doctrina, podríamos llegar, siguiendo a Pérez Royo, a una primera conclusión: el Tribunal tiende a operar con el esquema «competencia exclusiva-competencia compartida» cuando la competencia es claramente identificable como perteneciente a una materia inequívocamente definida, en tanto que utiliza el esquema «competencia exclusiva-competencia concurrente» cuando la competencia no es claramente identificable con una materia, sino que en dicha materia pueden confluir o concurrir diversos títulos competenciales.

Desde luego, si bien parece claro que el primer par (competencia exclusiva-compartida) responde al esquema distributivo de competencias más común, de conformidad con el cual, la competencia resulta nítidamente identificada con una materia respecto de la cual se ha reservado al Estado la legislación o la legislación básica y a la Comunidad Autónoma la ejecución o el desarrollo legislativo y la ejecución, existiendo, pues, una delimitación vertical del ámbito de actuación de cada ente, no resulta por contra tan inequívoco que el Tribunal circunscriba la utilización del segundo par (competencia exclusiva-concurrente) al esquema propuesto. Y ello por cuanto nuestro supremo intérprete de la Constitución ha recurrido al concepto de «competencia concurrente» en supuestos que nada tienen que ver con los anteriormente referidos.

En efecto, el citado concepto ha sido utilizado para hacer referencia al supuesto en el que recaen sobre un mismo espacio físico competencias estatales y autonómicas con un distinto objeto jurídico, en el bien entendido de que la concurrencia sólo será posible cuando el ejercicio de la competencia de la Comunidad Autónoma no se interfiera en el ejercicio de la competencia estatal ni lo perturbe (STC 77/1984, de 3 de julio). Así, en el supuesto abordado por la Sentencia 77/1984, el Tribunal precisa

que la competencia exclusiva del Estado sobre puertos de interés general tiene por objeto la propia realidad del puerto y la actividad relativa al mismo, pero no cualquier tipo de actividad que afecte al espacio físico que abarca un puerto. De esta forma, no cabe excluir que en un caso concreto puedan concurrir en el espacio físico de un puerto de interés general (en el caso de la Sentencia, el puerto de Bilbao) el ejercicio de la competencia del Estado en materia de puertos y el de la Comunidad Autónoma en materia urbanística.

En alguna otra ocasión, el Tribunal ha admitido que competencias del Estado y de una Comunidad calificadas por la Constitución y el Estatuto correspondiente como «exclusivas», «están llamadas objetiva y necesariamente a ser concurrentes». Tal sería el caso de las definidas por el artículo 149.1, 13ª de la Constitución y el artículo 10.25 del Estatuto de Autonomía del País Vasco:

«Si es cierto –afirma el Tribunal en su Sentencia 1/1982, de 28 de enero– que el artículo 10.25 del Estatuto de Autonomía del País Vasco otorga competencia exclusiva a la Comunidad en la “planificación de la actividad económica del País Vasco”, también lo es que ese mismo precepto enmarca la citada competencia dentro del respeto («de acuerdo con») a la “ordenación general de la economía”, y como el Estado tiene competencia exclusiva precisamente para las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” (art. 149.1, 13ª), es claro que ambas competencias exclusivas están llamadas objetiva y necesariamente a ser concurrentes...»

A la vista de los diferentes posicionamientos del Tribunal, la conclusión parece evidente: nuestro intérprete supremo de la Constitución no ha pretendido en ningún momento calificar conceptualmente las competencias coexistentes, distinguiendo de modo abstracto entre las competencias compartidas y las concurrentes. El Tribunal, como ya hemos dicho en un momento precedente, ha olvidado toda categorización conceptual, ciñéndose en cada caso concreto a la resolución acerca de la titularidad de la competencia controvertida.

Es por ello por lo que, al margen de la doctrina constitucional, debemos intentar formular, por lo menos con una finalidad didáctica, una clasificación de las competencias en base a la articulación constitucional y estatutaria del sistema distributivo competencial. No se trata

tanto de efectuar una categorización conceptual cuanto de buscar un cauce de sistematización con fines puramente didácticos. Partiendo de esta premisa, creemos que se puede establecer la siguiente tipología competencial:

1. Competencias plenas o íntegras. Son aquellas en las que se dispone de la totalidad de la materia por una única instancia; dicho de otro modo, a esta sola instancia (normalmente el Estado) se le atribuye el conjunto de todas las funciones públicas (ordenación y ejecución) sobre una determinada materia o sector. La exclusividad –pues de competencias exclusivas en sentido estricto se trata– se entiende aquí en el sentido de plenitud o integridad.

2. Competencias exclusivas limitadas. La competencia no se asienta en este caso en un régimen de absoluta separación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, como sucede en el supuesto anterior; es por ello por lo que la doctrina habla aquí de una «exclusividad limitada».

La exclusividad suele producirse al asumir una instancia la totalidad de una función (legislativa o ejecutiva) sobre una materia. Así, en materia de propiedad intelectual e industrial, se reserva al Estado la legislación en su integridad, lo que entraña que aquél asuma en exclusiva la potestad legislativa sobre esa materia, si bien la ejecución puede corresponder a las instancias autonómicas de poder.

Ahora bien, se puede hablar asimismo de «exclusividad limitada» cuando una instancia posee la totalidad de las potestades de ordenación y ejecución no sobre el conjunto de la materia, pero sí sobre una parte o porción de la misma. La materia, pues, se comparte, pero al fraccionarse en porciones, cada instancia asume una competencia exclusiva, si bien por ello mismo limitada, sobre cada porción o fracción. Así, por ejemplo, las obras públicas es una materia sobre la que el Estado dispone de competencias exclusivas, siempre y cuando sean de interés general o su realización afecte a más de una Comunidad (art. 149.1, 24<sup>a</sup>). Ello quiere decir que estamos en presencia de una materia fraccionada por cuanto aquellas obras públicas de interés particular (no general) y que afecten tan sólo al territorio de una Comunidad, no son

de la competencia exclusiva del Estado, pudiendo asumir sobre ellas cada Comunidad –cuando así sea procedente–, mediante su respectivo Estatuto, una competencia exclusiva. En definitiva, sobre una misma materia, obras públicas, o más bien sobre partes fraccionadas de la misma, dos instancias de poder, el Estado y las Comunidades, asumen o pueden asumir la totalidad de las funciones públicas (de ordenación y de ejecución).

3. Competencias compartidas. Se habla de compartición cuando dos instancias distintas ejercen una misma función sobre idéntica materia. Tal sucede cuando, por ejemplo, al Estado corresponde la legislación básica y a las Comunidades el desarrollo legislativo. Como es obvio, pueden compartirse no sólo las potestades de ordenación o normación, sino también las de ejecución.

4. Competencias concurrentes. Entendemos por tales aquellas competencias diferenciadas, estatales y autonómicas, que recaen sobre un mismo espacio físico, guardando entre sí una cierta interdependencia, pese a tener un objeto jurídico diverso. Este sería el caso del supuesto contemplado por la Sentencia 77/1984, referida con anterioridad: concurrencia en un mismo espacio físico (un puerto de interés general) de competencias estatales (las que corresponden al Estado en materia de puertos de interés general) y de competencias autonómicas (las que pueda asumir una Comunidad en materia urbanística).

5. Competencias indistintas. Se puede hablar de este tipo de competencias cuando sobre una misma materia disponen de idénticas facultades, indistintamente, dos instancias diferentes. El supuesto del artículo 149.2, relativo a la cultura, puede considerarse como paradigmático a estos efectos. 