

LA DIVISION DE COMPETENCIAS EN EL LLAMADO «ESTADO DE LAS AUTONOMIAS»

Especial referencia a la distribución
de competencias en materia laboral

Por JAVIER RUIPEREZ ALAMILLO

SUMARIO

I. EL ESTADO ESPAÑOL COMO ESTRUCTURA FEDERAL (LA TEORÍA CONSTITUCIONAL DE LA FEDERACIÓN COMO PARÁMETRO CONCEPTUAL).—II. LA DIVISIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA ORGANIZACIÓN CENTRAL Y LAS AUTÓNOMICAS: 1. *Criterios generales de la distribución de competencias.* 2. *La distribución de competencias en el Derecho constitucional español.*—III. LA MATERIA LABORAL COMO EJEMPLO DE COMPETENCIA COMPARTIDA.

I. EL ESTADO ESPAÑOL COMO ESTRUCTURA FEDERAL (LA TEORÍA CONSTITUCIONAL DE LA FEDERACIÓN COMO PARÁMETRO CONCEPTUAL)

Como es sobradamente conocido, el Estado español aparece hoy configurado, en virtud de un acto jurídico unilateral del Poder Constituyente estatal, como una suerte de Estado compuesto (1), cuya definición no va a

(1) Sobre la posibilidad de que el nacimiento de un Estado compuesto se deba no ya a la unión de Estados hasta entonces independientes, sino a la transformación de uno anteriormente unitario, véanse, por todos, R. CARRÉ DE MALBERG: *Teoría general del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1948, págs. 137-138; M. GARCÍA-PELAYO: *Derecho constitucional comparado*, Alianza, Madrid, 1984, pág. 215; J. J. GONZÁLEZ ENCINAR: «La organización territorial del Estado», en A. DE BLAS

venir determinada por el propio Texto Constitucional. Circunstancia que se explica porque, en rigor, nuestro Estado no nace descentralizado, sino únicamente con vocación de descentralizarse (2). De esta suerte, porque lo que contiene el Título VIII de nuestra Constitución no es sino un proceso *in fieri* basado en el principio dispositivo, cuya articulación remite a mayorías coyunturales, evidente resulta que, como ha puesto de relieve la doctrina (3),

(comp.) y OTROS: *Introducción al sistema político español*, Teide, Barcelona, 1983, páginas 262-263; H. Kelsen: «La giurisdizione costituzionale e amministrativa al servizio dello Stato federale, secondo la nuova Costituzione austriaca del 1.º ottobre 1920», en *La Giustizia Costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1981, págs. 7-8; A. LA PERGOLA: *Residui «contrattualistici» e struttura federale nell'ordinamento degli Stati Uniti*, Giuffrè, Milano, 1969, pág. 1. A este respecto debemos señalar que el Prof. A. La Pergola considera que el proceso de formación del Estado federal tiene, contrariamente, efectos sobre la naturaleza de la autonomía de los miembros. Así, señalará que, en cuanto que la autonomía de las colectividades-miembros aparece como una reminiscencia de su antigua soberanía, cuando el Estado federal ha surgido por la unión de varios Estados, puede hablarse de que éstos gozan de una «autonomía residual». Por el contrario, cuando nos hallamos en presencia de los miembros de un Estado descentralizado anteriormente unitario, la autonomía será «otorgada». Véanse A. LA PERGOLA: «Federalismo y Estado regional. La técnica italiana de las autonomías a la luz del Derecho comparado», en *Revista de Política Comparada*, núms. 10-11 (primavera-verano 1984), pág. 193; «La técnica constitucional de la autonomía: Aspectos de Derecho comparado», en J. J. GONZÁLEZ ENCINAR (comp.) y OTROS: *Autonomía y partidos políticos*, Tecnos, Madrid, pág. 31.

(2) Cfr. J. J. GONZÁLEZ ENCINAR: «La descentralización como proceso: España», en J. J. GONZÁLEZ ENCINAR (comp.) y OTROS: *Autonomía y partidos políticos*, cit., pág. 118. En este sentido, es necesario advertir, con F. Rubio Llorente, que «aunque el texto constitucional no instaura un sistema de división territorial del poder, limitándose a abrir la posibilidad de su establecimiento, el territorio nacional, en su totalidad, fue dividido por el Gobierno a lo largo del proceso constituyente en un conjunto de «entes preautonómicos», cuya creación dio nacimiento a expectativas e intereses que invariablemente habían de conducir a la consolidación de tal división, aprovechando al máximo las posibilidades que la Constitución abría»; véase F. RUBIO LLORENTE: «El procedimiento legislativo en España. El lugar de la ley entre las fuentes del Derecho», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 16 (enero-abril 1986), página 100. Véase también J. PÉREZ ROYO: «Reflexiones sobre la contribución de la jurisprudencia constitucional a la construcción del Estado autonómico», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 49 (enero-febrero 1986), págs. 7-11.

(3) Cfr. J. L. CASCAJO CASTRO: «La reforma del Estatuto», en *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, vol. III, IVEAP, Oñati, 1983, págs. 1630-1631. En definitiva, lo que ocurre es que, como advierte J. J. GONZÁLEZ ENCINAR, «políticamente la Constitución no resuelve, sino que solamente abre, el debate sobre cuestiones como el carácter de las competencias, la cláusula de prevalencia del derecho estatal, el valor de las Leyes de armonización y algunas otras. Apoyándose en la Constitución se sostienen ahora posiciones encontradas sobre dichos temas, por

el modelo de Estado aparece notablemente incierto en cuanto a su configuración definitiva.

Ciertamente, esta solución es, desde un punto de vista técnico-jurídico, criticable (4), bien que resulte explicable en términos políticos. En efecto, es necesario advertir que, ante la falta de acuerdo en este tema, la indefinición formal del modelo se presentó, en el campo de la práctica política, como la única alternativa viable para el mantenimiento del consenso entre las fuerzas políticas con representación en la Constituyente. Esto no significa, sin embargo, que se haya operado una «desconstitucionalización de la forma de Estado» (5). Por el contrario, lo que sucede es que, como advierte J. J. González Encinar (6), el Constituyente de 1977-1978 no cerró el proceso constituyente

la sencilla razón de que sobre el modelo final de descentralización del Estado, las distintas fuerzas políticas llegaron en la Constitución a un "compromiso apócrifo", pero no a un acuerdo» («La descentralización como proceso...», cit., pág. 124).

(4) En este sentido debe tenerse en cuenta que si, como advierte K. HESSE [«Concepto y cualidad de la Constitución», en *Escritos de Derecho constitucional (Selección)*, CEC, Madrid, 1983, págs. 17-22], la Constitución es una norma incompleta en la medida en que «no codifica sino que únicamente regula —y muchas veces sólo de forma puntual y a grandes rasgos— aquello que parece importante y que necesita determinación; todo lo demás se da por supuesto tácitamente, o bien se confía al resto del ordenamiento jurídico su conformación y concreción» (p. 18), es cierto que este carácter «no supone, sin embargo, su disolución en una absoluta dinámica en virtud de la cual la Constitución se viera incapacitada para encauzar la vida de la Comunidad» (p. 19); siendo así, evidentemente existen determinadas materias que no pueden quedar indeterminadas y que el propio K. Hesse concreta en los fundamentos del orden de la Comunidad, la *estructura del Estado*, el procedimiento mediante el cual han de decidirse las cuestiones dejadas abiertas, la *división de competencias* y los mecanismos de resolución de conflictos (pág. 20). En el mismo sentido, véase P. DE VEGA: «Poder constituyente y regionalismo», en G. TRUJILLO (coord.) y OTROS: *Federalismo y regionalismo*, CEC, Madrid, 1979, pág. 371.

(5) Cfr. F. TOMÁS Y VALIENTE: «Informe a la VI Conferencia de Tribunales Constitucionales Europeos, 1984», en *Tribunales Constitucionales Europeos y Autonomías Territoriales*, CEC-Tribunal Constitucional, Madrid, 1985, pág. 136; J. PÉREZ ROYO: «Reflexiones sobre la contribución...», cit., pág. 8. En contra, véase P. CRUZ VILLALÓN: «La estructura del Estado, o la curiosidad del jurista persa», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, núm. monográfico 4 (1981), pág. 59.

(6) Cfr. J. J. GONZÁLEZ ENCINAR: «El desarrollo del Título VIII de la Constitución y el sistema de partidos», en *Revista del Departamento de Derecho Político*, número 7 (otoño 1980), pág. 128; *El Estado unitario-federal. La autonomía como principio estructural del Estado*, Tecnos, Madrid, 1985, págs. 120-121. Así lo entendieron también los firmantes de los «Acuerdos autonómicos de 31 de julio de 1981»: «Su desarrollo —del Título VIII— es, por lo tanto, una prolongación natural del proceso constituyente y requiere la aproximación de las diversas posiciones políticas» [citamos

en lo que se refiere a la estructuración territorial del poder político. Esto es, la promulgación del Texto Constitucional de 1978 no supone la conclusión del proceso constituyente en cuanto a la determinación de la estructura estatal, sino que, por el contrario, éste se mantendrá abierto hasta la sucesiva aprobación de los Estatutos de Autonomía y, a nuestro juicio, hasta que no se realice la equiparación entre las diversas Comunidades Autónomas.

Lo cierto es que esta indeterminación del modelo ha provocado una profunda división en torno a cuál sea la naturaleza del nuevo Estado compuesto español. En efecto, la doctrina se debate, fundamentalmente, en torno a dos posiciones. En primer lugar, un sector doctrinal estima que, en la medida en que el término «federal» fue expresamente rechazado en la Constituyente, nos encontramos ante un Estado regional que en modo alguno puede explicarse por los esquemas y conceptos acuñados para el Estado federal (7). En segundo lugar, otro sector doctrinal (8) entiende que la nueva estructura político-territorial española no es sino un nuevo vástago de la familia de los federalismos, explicable, por lo tanto, por la Teoría constitucional de la Federación.

En este contexto hemos de comenzar señalando que, en nuestra opinión,

por J. TORNOS (ed.): *Legislación sobre Comunidades Autónomas*, vol. I, Tecnos, Madrid, 1982, pág. 550].

(7) Cfr., en este sentido, I. DE OTTO PARDO: «La prevalencia del Derecho estatal sobre el Derecho regional», en *REDC*, núm. 2 (mayo-agosto 1981), pág. 58; «Sobre la naturaleza del Estado de las Autonomías y la relación entre Constitución y Estatutos», en *Autonomías. Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 1 (junio 1985), pág. 19; ambos trabajos están recogidos en el volumen *Estudios sobre Derecho estatal y autonómico*, Civitas, Madrid, 1986, págs. 43-99 y 19-41, respectivamente; véanse también págs. 47 y 41. Sobre el rechazo del término federal en la Constituyente, véanse, por ejemplo, M. FRAGA IRIBARNE: *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, número 113 (19 de julio de 1978), pág. 4401; R. SAINZ DE BARANDA JIMÉNEZ: *Diario de Sesiones del Senado*, núm. 68 (31 octubre 1978), pág. 3407; L. GONZÁLEZ SEARA: *DSS*, núm. 58 (25 septiembre 1978), pág. 2902, y núm. 65 (3 octubre 1978), págs. 3230-3231. Véase también J. J. SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA: «Sobre el modelo de organización territorial del Estado según la Constitución de 1978», en *Revista de Derecho Político*, número 13 (primavera 1982), págs. 53-74; «Sobre los supuestos jurídicos de la cobertura institucional del pluralismo territorial en el Estado autonómico español», en *REP*, núms. 46-47 (julio-octubre 1985), pág. 12.

(8) En este sentido, G. TRUJILLO: «Federalismo y regionalismo en la Constitución española de 1978: El Estado "federal-regional"», en G. TRUJILLO (coord.) y OTROS: *Federalismo y regionalismo*, cit., pág. 43; «El Estado y las Comunidades Autónomas ante la exigencia constitucional del voto igual», en *REDC*, núm. 2 (mayo-agosto 1981), pág. 15; P. CRUZ VILLALÓN: «La estructura del Estado...», cit., pág. 61; S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, Civitas, Madrid, 1982, págs. 166-167.

tertium genus non est datum, sino que, como ya advirtiera H. Finer (9), las diferencias entre las distintas estructuras estatales son siempre reconducibles a la dicotomía Estado unitario-Estado federal o, más precisamente, entre Estado políticamente centralizado y Estado políticamente descentralizado. Así las cosas, debemos a K. C. Wheare (10) una observación fundamental: que un Estado pueda ser considerado como federal no depende de que se denomine como tal en su propia Constitución, sino de que en ella se constitucionalice el principio federal, o de autonomía, y una serie de caracteres a los que se concede la consideración de caracteres estructurales básicos, que, básicamente, se concretan en la división de competencias entre la organización política central y las autonómicas y en la existencia de mecanismos constitucionales (rigidez constitucional y control constitucional) que aseguren aquélla (11). Esto, de alguna manera, supone la aceptación de las tesis de A. La Pergola (12) de que, en definitiva, los llamados Estados federales, integral, regional y de las Autonomías no son sino distintas manifestaciones de una misma realidad: el Estado descentralizado, en el entendimiento de que, si bien es verdad que existen diferencias entre ellos (13), lo cierto es que todas estas categorías presentan una estructura análoga, de manera tal que resulta

(9) Cfr. H. FINER: *Theory and Practice of Modern Government*, Henry Holt and Co., New York, 1950, págs. 165-166 (ed. castellana en Tecnos, Madrid, 1964). Véase también H. Kelsen: *Teoría General del Derecho e dello Stato*, Etas Libri, Milano, 1978, 5.ª ed., 2.ª reimp., págs. 321-322.

(10) Cfr. K. C. WHEARE: *Federal Government*, Oxford University Press, London-New York-Toronto, 1953, 3.ª ed., págs. 16-34; *Las Constituciones modernas*, Labor, Barcelona, 1975, 2.ª ed., págs. 24-35. En base a estas observaciones K. C. Wheare va a distinguir entre Estados federales y cuasi-federales. Distinción ésta que, sin embargo, no es admitida por M. Mouskheli: *Teoría jurídica del Estado federal*, M. Aguilar, Madrid, 1931, pág. 6: «Ahora bien, esto no es así, según tendremos ocasión de comprobarlo: la teoría clásica conserva toda su virtualidad y refleja, aún hoy, la realidad mejor que otra alguna. Eso que hoy se ha dado en llamar federalismo racionalizado no es tal.»

(11) Cfr., en este sentido, A. LA PERGOLA: «La técnica constitucional de la autonomía...», cit., pág. 34. En relación con la determinación de los caracteres estructurales básicos, hay que decir, con A. La Pergola (*Residui «contrattualistici»...*, cit., página 6), que ésta varía de un autor a otro. En todo caso, es atendiendo a esta caracterización por lo que podemos, siguiendo a C. J. Friedrich (*El hombre y el Gobierno. Una teoría empírica de la política*, Tecnos, Madrid, 1968, pág. 638), definir el federalismo como una técnica de división vertical del poder.

(12) Cfr. A. LA PERGOLA: «La técnica constitucional de la autonomía...», cit., página 31; «Federalismo y Estado regional...», cit., pág. 193.

(13) Véase, en este sentido, A. LA PERGOLA: «Federalismo, regionalismo y poder exterior», en *Poder exterior y Estado de Derecho*, Ediciones de la Universidad de Salamanca, Salamanca, 1987, págs. 151-162.

difícil encontrar diferencias absolutas y radicales entre ellos (14). Porque esto es así es por lo que ha podido decirse (15) —y no sin razón— que resulta ocioso e incluso un esfuerzo vano discutir sobre cuál sea la verdadera naturaleza —federal o regional— del incorrectamente llamado «Estado de las Autonomías». La razón es fácilmente comprensible. En efecto, porque este último, cualquiera que sea la solución que se adopte, forma parte de la categoría «Estado políticamente descentralizado», innecesario resulta el afirmar que será la Teoría constitucional de la Federación la que deba servirnos de parámetro conceptual.

Así las cosas, y en definitiva, entendemos por Estado federal o, si se prefiere, unitario-federal aquella estructura en la que la autonomía aparece configurada como un principio estructural (*Strukturprinzipie*). Dos son las cuestiones que nos interesa destacar al respecto. En primer lugar, es necesario comenzar advirtiendo que en modo alguno puede identificarse el principio de autonomía con el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones reconocido en el art. 2. En efecto, mientras que el segundo únicamente se traduce en la atribución de determinadas competencias político-administrativas a las Comunidades Autónomas, el principio de autonomía se define por ser una combinación de tendencias centralizadoras y descentralizadoras en las que, de acuerdo con el profesor J. J. González Encinar, «se articula todo

(14) Cfr. A. LA PERGOLA: «Federalismo y regionalismo: el caso italiano», en G. TRUJILLO (coord.) y otros: *Federalismo y regionalismo*, cit., pág. 170. A este respecto, es interesante constatar que, por ejemplo, suele señalarse que la diferencia entre los Estados federales *stricto sensu* y el resto de los Estados descentralizados radica en que los primeros gozan de autonomía constituyente, es decir, que tienen capacidad para darse libremente una Constitución y para reformarla también libremente (cfr. M. MOUSKHELI: *Teoría jurídica del Estado federal*, cit., pág. 272; M. GARCÍA-PELAYO: *Derecho Constitucional Comparado*, cit., pág. 243; P. BISCARETTI DI RUFFIA: *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1965, pág. 628). Si esto es cierto, no lo es menos que este poder constituyente regional se encuentra, en base a las relaciones jurídicas de supra y subordinación, limitado por la propia Constitución federal; circunstancia esta que, como advierte M. Mouskheli (*Teoría jurídica del Estado federal*, cit., págs. 272-278), hace que haya de ponerse en cuestión el que los Estados miembros posean una verdadera autonomía constituyente. De esta suerte, porque el poder constituyente regional se encuentra sometido a límites y a controles en su actividad, innecesario resulta afirmar que, si bien sigue existiendo una gran diferencia jurídico-formal, entre estas dos categorías estatales, lo cierto es que, desde un punto de vista político, esta diferencia ha perdido toda su relevancia; cfr. C. J. FRIEDRICH: *Tendances du fédéralisme en théorie et en pratique*, Institut Belge de Science Politique, Bruxelles, 1971, pág. 159; P. DE VEGA: «Poder constituyente y regionalismo», cit., pág. 376.

(15) Véase, en este sentido, F. RUBIO LLORENTE: «El procedimiento legislativo en España...», cit., pág. 100.

un conjunto de relaciones de coordinación, inordinación y supra y subordinación entre los diferentes órganos del Estado; la autonomía, como principio estructural, se concreta, en suma, en una forma de división de poderes» (16).

En segundo término hay que decir que el que unos determinados principios tengan la consideración de «principios estructurales» significa que, como señala K. Stern (17), éstos son los que van a dar forma a la organización constitucional del Estado, de suerte tal que su modificación implicaría no ya una reforma constitucional, sino, por el contrario, una destrucción de la propia Constitución (18). Siendo así, en la medida en que, al aparecer como un límite a la actuación del poder de revisión, estos principios están sustraídos a la reforma constitucional, constituyendo lo que K. Hesse denomina «núcleo irreformable de la Constitución» (19), cuyo contenido debe ser respetado, incluso, en los supuestos de reforma total de la Constitución.

Ahora bien: es necesario advertir que la realización efectiva de esta combinación entre centralización y descentralización no depende tanto de que se prevea en la Constitución como, por el contrario, del sistema de partidos operantes en ese Estado (20). En efecto, en la medida en que el moderno sistema democrático representativo supone, como advierte la doctrina (21), el que quienes toman las decisiones políticas sean los partidos políticos, es evidente que la identidad entre quien ostenta el poder en la esfera central y en las organizaciones autónomas producirá, al solucionar los posibles conflictos en el interior del partido, una inevitable tendencia hacia la centralización, es decir, serán los intereses generales de la organización partidista los

(16) J. J. GONZÁLEZ ENCINAR: *El Estado unitario-federal...*, cit., pág. 95; voz «Autonomía», en J. J. GONZÁLEZ ENCINAR (ed.) y OTROS: *Diccionario del sistema político español*, Akal, Madrid, 1984, pág. 28. Sobre las relaciones de coordinación, supra y subordinación, e inordinación, cfr. M. GARCÍA-PELAYO: *Derecho Constitucional Comparado*, cit., págs. 233-240.

(17) Cfr. K. STERN: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Verlag C. H. Beck, München, 1977, vol. I, pág. 412. Este autor denomina a los principios estructurales como «constantas jurídicas del sistema político».

(18) Sobre el concepto de «destrucción de la Constitución», véase C. SCHMITT: *Teoría de la Constitución*, Alianza, Madrid, 1982, págs. 110-114, 115 y 119-120.

(19) Cfr. K. HESSE: *Grundzüge des Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, C. F. Müller, Heildeberg-Karlsruhe, 1978, 11.ª ed., págs. 274-279.

(20) Cfr. K. LOEWENSTEIN: *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1979, 2.ª ed., reimp., pág. 359; R. ZIPPELIUS: *Teoría general del Estado (Ciencia de la Política)*, UNAM, México, 1985, pág. 369. En el mismo sentido, J. J. GONZÁLEZ ENCINAR: «La descentralización como proceso...», cit., pág. 118.

(21) Cfr. G. LEIBHOLZ: *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, IEP, Madrid, 1971, págs. 26-30; P. DE VEGA: «Significado constitucional de la representación política», en *REP*, núm. 44 (marzo-abril 1985), pág. 39.

que se hagan prevalecer. Por el contrario, la tendencia centralizadora será más pronunciada en aquellos casos en que son distintos los partidos que ostentan las posiciones mayoritarias en ambas organizaciones políticas.

II. LA DIVISION DE COMPETENCIAS ENTRE LA ORGANIZACION CENTRAL Y LAS AUTONOMICAS

1. *Criterios generales de la distribución de competencias*

En cuanto que, como sabemos, el Estado descentralizado se presenta como una técnica de división vertical del poder político, la problemática de la distribución de competencias entre la organización central y las colectividades-miembros adquiere, como advierte unánimemente la doctrina (22), una capital importancia en el Derecho constitucional de los Estados compuestos, toda vez que aparece como auténtica garantía de la autonomía territorial. De esta suerte, lo que ocurre es que «es, pues, esencial a toda constitución federal establecer una delimitación de competencias entre la Federación y los Estados miembros» (23).

Es menester señalar, primeramente, que el que en este tipo de Estados se produzca siempre la distribución de competencias entre las dos esferas políticas que lo integran no puede extenderse, en modo alguno, como la coexistencia de dos entidades soberanas ni tampoco el que la soberanía —única e indivisible, por definición (24)— aparezca dividida entre ambas. Por el contrario, y como ha puesto de manifiesto R. Carré de Malberg, lo que implica esta distribución de competencias es que cada una de estas organizaciones «posee, para el ejercicio de su respectiva competencia, todos los atributos de la potestad estatal y también todos los órganos legislativos, guber-

(22) Cfr., por todos, G. BURDEAU: *Traité de Science Politique*, t. II, «L'État», LGDJ, Paris, 1967, 2.ª ed., rev. y aum., pág. 513; CH. DURAND: «El Estado federal en el Derecho positivo», en G. BERGER, J. J. CHEVALLIER y OTROS: *Federalismo y federalismo europeo*, Tecnos, Madrid, 1965, pág. 183; A. LA PERGOLA: «La técnica constitucional de la autonomía...», cit., pág. 34; ID.: «Federalismo y Estado regional...», cit., pág. 196; W. S. LIVINGSTON: *Federalism and Constitutional Change*, Clarendon Press, Oxford, 1956, pág. 10; K. LOEWENSTEIN: *Teoría de la Constitución*, cit., página 356; J. A. R. MARRIOTT: *The mechanism of the Modern State. A treatise on the Science and Art of Government*, Oxford University Press, Oxford, 1972, vol. II, página 410.

(23) M. GARCÍA-PELAYO: *Derecho Constitucional Comparado*, cit., pág. 234.

(24) Cfr. J. J. ROUSSEAU: *Du Contrat Social*, Garnier-Flammarion, Paris, 1966, libro II, cap. II, págs. 64-66.

namentales o administrativos y judiciales para el ejercicio de esa potestad» (25).

Con independencia del método con el que ello pueda plasmarse en los distintos Textos Constitucionales, lo que nos interesa destacar ahora es que el reparto al que nos referimos, que da lugar a las relaciones jurídicas de coordinación, va a ofrecer una serie de alternativas que, básicamente, se concretan en la existencia de materias de competencia exclusiva, de competencia comparativa y, finalmente, de competencia concurrente.

En primer lugar, por materias de competencia exclusiva entendemos aquellas sobre las que la legislación y ejecución pertenecen por entero a la Federación o a los miembros, en el entendimiento de que «los órganos federales tienen un poder directo sobre los individuos para crear con respecto a ellos derechos y obligaciones y hacerlas respetar, sin el concurso de los órganos legislativos y ejecutivos de los Estados miembros (...). En cambio, los Estados miembros no están sometidos a la intromisión del legislador o del Gobierno federal en las materias que caen dentro de su competencia exclusiva; sólo se ocupan de ellas sus órganos propios» (26). Es necesario advertir que, dentro del cuadro de competencias exclusivas del Estado federal, la ejecución de estas materias puede llevarse a cabo bien de forma directa, a través de los órganos propios de la organización central, o bien mediatamente a través de los Estados (27). Es precisamente en este marco donde adquiere auténtica entidad la distinción de G. Jellinek sobre la doble consideración de las colectividades-miembros (28); según este autor, cuando el Estado miembro actúa en el ámbito estricto de su competencia, deberá ser considerado como un auténtico Estado no soberano; mientras que cuando, por el contrario, lo hace por delegación de la Federación y en el ámbito competencial de ésta, su naturaleza no es sino la de ser un órgano federal.

En segundo lugar, nos encontramos ante una materia compartida cuando

(25) Cfr. R. CARRÉ DE MALBERG: *Teoría general del Estado*, cit., pág. 145.

(26) CH. DURAND: «El Estado federal en el Derecho positivo», cit., págs. 184-185.

(27) El problema de la ejecución de la legislación de la organización central por parte de los miembros ha sido estudiada, en nuestra doctrina, por E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Civitas, Madrid, 1983 (recogido también en el vol. *Estudios sobre autonomías territoriales*, Civitas, Madrid, 1985, págs. 165-281).

(28) Cfr. G. JELLINEK: *Teoría general del Estado*, Albatros, Buenos Aires, 1981, págs. 580-581. Sobre la consideración de los Estados particulares como órganos federales, hay que tener en cuenta la opinión de R. Carré de Malberg, para quien «desde luego que los Estados confederados no merecen por completo dicha calificación de órganos sino en la medida en que ejercen, por cuenta del Estado federal, un poder de decisión propiamente dicho» (*Teoría general del Estado*, cit., pág. 122, nota 20).

la competencia sobre la misma no pertenece ya exclusivamente a la organización central o a las colectividades, sino que ambas se reparten funciones sobre dicha materia (29). Dos son las formas en que puede producirse este reparto de funciones: 1.^a Puede atribuirse el monopolio de la función legislativa al Estado central, correspondiendo la función ejecutiva, también en régimen de monopolio, a las entidades político-territoriales, y viceversa. Este es, como veremos (apart. III), el supuesto contemplado en el art. 149,1,7a de nuestra Constitución vigente. 2.^a Es también compartida aquella materia en que, como ocurre en nuestro ordenamiento con la Seguridad Social (artículo 149,1,17), lo que se distribuye ya no es el monopolio de la función legislativa o ejecutiva, sino, por el contrario, distintos aspectos, grados o actuaciones dentro de una misma función (30).

De la existencia de materias de competencia compartida se derivan dos órdenes de consecuencias en las que conviene detenerse. Por un lado, ocurre que, como ha puesto de relieve Ch. Durand, resulta difícil determinar, en un momento dado, cuál es el límite competencial entre la organización central y la autonómica, y ello por cuanto que, en último extremo, «depende del legislador federal que la competencia real de los Estados miembros sea amplia o reducida, aun cuando el ejercicio de la competencia federal (...) no la excluya (...). Además, el legislador federal puede dictar normas de principio tan desarrolladas que el Estado miembro no tenga que añadir apenas normas complementarias» (31). Por otro, porque la actuación de las colectividades-miembro se produce ahora en el marco de su competencia y no en el de la organización central, innecesario resulta decir que no pueden ser considerados como meros órganos de la Federación.

En tercer lugar existen, como nos dice K. C. Wheare (32), una serie de materias que no pueden ser reconducidas a los dos grupos anteriores. Se trata de las materias de competencia concurrente sobre las que puede producirse la legislación tanto de las colectividades-miembros como por parte de la organización central. En este tipo de materias se admite, como decimos, que los miembros puedan legislar, pero su facultad tiene un límite: únicamente pue-

(29) Cfr. S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, cit., vol. I, pág. 324. Es necesario advertir que en la doctrina clásica este tipo de competencias suele reconducirse unas veces a las competencias exclusivas y otras a las concurrentes; véase, por ejemplo, M. GARCÍA-PELAYO: *Derecho Constitucional Comparado*, cit., págs. 234-235.

(30) Cfr. S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, cit., vol. I, pág. 324.

(31) CH. DURAND: «El Estado federal en el Derecho positivo», cit., pág. 185.

(32) Cfr. K. C. WHEARE: *Federal Government*, cit., págs. 79-83.

den hacerlo hasta tanto no decida hacerlo la Federación. Este supuesto no plantea ningún tipo de problemas. No ocurre, sin embargo, lo mismo cuando la ley federal se promulga cuando ya existe una previa legislación estatal, en cuyo caso el Derecho comparado nos ofrece dos posibles soluciones:

«a) La materia se excluye para el futuro de las leyes del Estado miembro y las leyes existentes quedan derogadas, por ejemplo, en Alemania o en Suiza, cuando el legislador federal hizo un Código civil o un Código penal;

b) O bien puede haber una acumulación de competencias; pueden subsistir las leyes de los Estados miembros, pero en pie de desigualdad. Se pueden dictar otras leyes sobre los puntos no regulados por la ley federal. Es posible incluso que sobre los puntos no regulados por la ley federal el legislador del Estado miembro pueda añadir disposiciones nuevas, pero estas últimas no pueden contradecir la ley federal. Los textos anteriores contrarios a ella son tácitamente derogados. Esto es lo que se hizo en Estados Unidos en virtud de la enmienda XVIII: *El Congreso y los diversos estados tendrán conjuntamente la facultad de hacer ejecutar la presente enmienda mediante una legislación adecuada* (33).

Una vez que conocemos las distintas formas en que el poder central y las autoridades regionales se reparten las materias, debemos ahora preguntarnos por los distintos métodos que conoce el Derecho constitucional para positivizar esta distribución. En este sentido, la doctrina (34) está de acuerdo en señalar tres distintas alternativas. En primer lugar podemos referirnos a un primer método, que pretende realizar una enumeración completa de todas las atribuciones de cada una de las dos esferas de poder. Obviamente, este es un método más utópico que realmente realizable en la práctica, «porque la enumeración no sería completa (...), y no se sabría a quién atribuir las materias no especificadas; además, y ésta es una objeción decisiva, no será posible jamás redactar una lista definitiva de competencias, porque los intereses locales y los intereses generales se hallan, por un lado, en perpetua transformación, y por otro, surgen de continuo, por efecto del desarrollo de la vida, nuevos intereses, y no se sabría a quién atribuir a primera vista su competencia. Todo eso constituiría otras tantas fuentes de conflictos entre el

(33) CH. DURAND: «El Estado federal en el Derecho positivo», cit., pág. 185.

(34) Cfr., por todos, M. MOUSKHELI: *Teoría jurídica del Estado federal*, cit., página 332; G. BURDEAU: *Traité de Science Politique*, cit., págs. 514-515.

poder central y las autoridades locales» (35). En segundo lugar, el Derecho constitucional comparado nos ofrece un segundo método para la positivación del reparto de atribuciones, que es el que conocen las Constituciones canadiense y sudafricana; se trata de que la Constitución federal lo que hace es una enumeración taxativa de las materias sobre las que tienen competencia exclusiva los Estados miembros, y se establece que la Federación tiene competencia sobre todas aquellas materias que no están contempladas en esa lista. En tercer y último lugar, nos encontramos con el sistema de enumerar las competencias de la Federación y expresar que las demás pertenecen a los Estados miembros; es el método más generalizado en el Derecho comparado, y su razón de ser se debe, en opinión de E. L. Lloréns, a «la necesidad política de consignar específicamente los intereses comunes cuya defensa es la razón de ser del Estado —federal—, la base de la integración, y a los cuales ha de coordinarse necesariamente la actividad de los individuos y de las colectividades integrantes» (36).

2. *La distribución de competencias en el Derecho constitucional español*

Conocidos los criterios generales sobre la distribución de competencias, debemos ahora detenernos en el análisis de esta problemática en nuestro ordenamiento constitucional. A este respecto, son fundamentales los artículos 148 y 149. Lo primero que debemos advertir es que, con una lectura superficial de estos preceptos, podría llegarse a la conclusión de que nuestro Código fundamental se adscribe al primero de los sistemas antes descritos, en el sentido de que las Comunidades Autónomas tendrían atribuida la competencia sobre las materias que enuncia el artículo 148,1 y, por su parte, al Estado competirían las del artículo 149,1. La solución correcta es, sin embargo, otra. En este sentido, la interpretación válida, a nuestro juicio, es la apuntada por F. Tomás y Valiente, según la cual:

«La estructura normativa de los artículos 148 y 149 es compleja y debe contemplarse en conjunto. El primero se refiere al techo competencial de las Comunidades de régimen general; el segundo contiene el de las Comunidades del 151 y disposición transitoria se-

(35) M. MOUSKHELI: *Teoría jurídica del Estado federal*, cit., págs. 332-333. En el mismo sentido, véase G. BURDEAU: *Traité de Science Politique*, cit., pág. 514.

(36) E. L. LLORÉNS: *Autonomía en la integración política*, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1932, pág. 194.

gunda. Pero no son dos regímenes enteramente separables, sino dos piezas de un conjunto» (37).

En efecto, la distribución de competencias entre el Estado español y las nacionalidades y regiones que lo integran debe explicarse, en primer lugar, atendiendo a las vías por las que se constituyen en Comunidades Autónomas y el principio de la voluntariedad limitada. Ello significa lo siguiente: en primer lugar, aquellas nacionalidades y regiones cuyo acceso al autogobierno se produzca, conforme a lo previsto en los artículos 143 y 144, disposiciones transitorias primera y quinta, de forma gradual podrán asumir en el momento de constituirse en Comunidades Autónomas la competencia sobre las materias enumeradas en el artículo 148,1, sin que, además, deban asumir todas las que allí se contienen, sino las que voluntariamente asuman de ella en sus Estatutos; transcurridos cinco años desde la aprobación de su norma institucional básica, estas Comunidades pueden, de acuerdo con el artículo 148,2, ampliar «sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149» mediante la reforma de sus Estatutos. En segundo lugar, aquellas otras Comunidades Autónomas que, al haber accedido a la autonomía por las vías del artículo 151 y las disposiciones adicional primera y transitoria segunda, tienen desde el primer momento la consideración de Comunidades de autonomía plena podrán asumir tanto las materias del artículo 148,1 como las que se contienen en el 149,1.

En definitiva, serán los Estatutos de Autonomía quienes, de manera individual para cada Comunidad Autónoma, establezcan el respectivo ámbito competencial de las organizaciones políticas central y autonómicas (38). Consecuencia de ello es que la protección constitucional de la autonomía va a revestir singulares peculiaridades en el Derecho español (39). En efecto, lo

(37) F. TOMÁS Y VALIENTE: «Informe a la VI Conferencia de Tribunales Constitucionales Euporeos, 1984», cit., pág. 170.

(38) Cfr., en este sentido, S. MUÑOZ MACHADO: «La interpretación estatutaria del sistema constitucional de distribución de competencias», en *Revista del Departamento de Derecho Político*, núm. 5 (invierno 1979-1980), págs. 61-65; «La cuestión en la Constitución española. Las competencias en materia económica del Estado y de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos de la ordenación del sistema económico en la Constitución española de 1978», en E. GARCÍA DE ENTERRÍA (COORD.) y OTROS: *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española*, IEE, Madrid, 1980, págs. 334-335.

(39) Véase, al respecto, R. CALZADA CONDE y J. RUIPÉREZ ALAMILLO: «Consideraciones generales sobre la reforma de los Estatutos de Autonomía», de próxima publicación en la *Revista Vasca de Administración Pública*.

que ocurre es que la distribución de competencias podrá, en nuestro Derecho, verse alterada no sólo mediante la reforma constitucional, sino también por la revisión de los propios Estatutos.

Este peculiar sistema se complica más cuando de lo que se trata es de determinar si estamos en presencia de una materia de competencia exclusiva, compartida o concurrente, pues la extensión de la competencia de las Comunidades Autónomas va a depender siempre de las posibles reservas que sobre la misma establezca la Constitución en favor del Estado. De esta suerte, lo que ocurre es que la concreción de la competencia habrá de hacerse de modo casuístico, es decir, mediante el estudio pormenorizado de cada una de las materias contenidas en los artículos 148,1 y 149,1. Como es obvio, esta tarea excede los límites del presente trabajo. Bástenos saber, en este sentido, que ha sido el Tribunal Constitucional el que, a través de los distintos asuntos de los que ha conocido, ha ido deslindando las respectivas competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, de donde bien puede afirmarse (40) que ha sido este órgano el que ha configurado definitivamente el Estado de las Autonomías.

Junto a los artículos 148,1 y 149,1, es menester tener en cuenta que nuestra Constitución prevé, en los párrafos 1.º y 2.º de su artículo 150, lo que J. J. González Encinar denomina la «colaboración decidida por los órganos centrales» (41). Ello se traduce en que dicho precepto «permite una ampliación extra y posestatutaria de las competencias de las Comunidades» (42), al serles atribuidas, transferidas o delegadas por las Cortes Generales las potestades legislativas y ejecutivas (43) sobre determinadas materias. Interesa señalar que las competencias que las nacionalidades y regiones asuman merced a este mecanismo del artículo 150 no van a estar protegidas por la exigencia de la reforma constitucional y estatutaria para su alteración, sino que bastará que el Legislativo central emane una norma de igual rango que dero-

(40) Cfr., por todos, J. LEGUINA VILLA: «El acceso forzoso a la autonomía política (Anotaciones a la sentencia de Segovia, STC 100/1984, de 8 de noviembre)», en *REDC*, núm. 14 (mayo-agosto 1985), págs. 181-182.

(41) Cfr. J. J. GONZÁLEZ ENCINAR: *El Estado unitario-federal...*, cit., págs. 138-139.

(42) F. TOMÁS Y VALIENTE: «Informe a la VI Conferencia de Tribunales Constitucionales Europeos, 1984», cit., pág. 166.

(43) Es necesario advertir que el artículo 150.2 fue interpretado por S. Muñoz Machado (*Derecho público de las Comunidades Autónomas*, cit., vol. I, pág. 460) en el sentido de que a su amparo sólo eran posibles «las transferencias y delegaciones de competencias puramente ejecutivas»; sin embargo, la aprobación de las Leyes Orgánicas de Transferencia a las Comunidades Autónomas Canaria y Valenciana (LOTRACA y LOTRAVA, respectivamente) ha permitido a éstas la ampliación de sus competencias tanto en el campo ejecutivo como en el legislativo.

que la correspondiente atribución, transferencia o delegación para que se produzca la anulación de las potestades de la Comunidad Autónoma sobre esa materia.

Finalmente, el sistema de distribución de competencias español va a tener, como pone de manifiesto J. J. González Encinar (44), un doble sistema de cierre, que se concreta en el artículo 149,3 y en las leyes de armonización. Por lo que se refiere a las últimas, éstas se prevén en el artículo 150,3, a cuyo tenor,

«El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad».

Este tipo de normas no es desconocido para el Derecho constitucional (45); así, por ejemplo, es necesario decir que ya el Texto español de 1931 contenía esta facultad en favor del Estado. En efecto, el precepto que comentamos no es sino un atenuado heredero del artículo 19 de la Constitución republicana, en el que se agravaban los requisitos procedimentales para la promulgación de estas leyes de armonización; así se requería que la Ley fuera aprobada por las dos terceras partes de los diputados, una vez que hubiera sido apreciada su necesidad por el Tribunal de Garantías Constitucionales. Ello comporta, obviamente, la ventaja de que si la Ley en cuestión es dictada de conformidad con el custodio de la Constitución, difícilmente podrá ser tildada de inconstitucional. En todo caso, hay que advertir que la finalidad teleológica del vigente artículo 150,3 es la misma que la del precepto del que trae causa. Dicho en palabras de N. Pérez Serrano: «Responde el artículo a una necesidad evidente: la de coordinar lo que las varias regiones hayan acordado o hayan de acordar en sus respectivas órbitas cuando la armonía entre sus intereses y los generales del Estado así lo reclame» (46).

Con motivo de los recursos previos de inconstitucionalidad contra la controvertida LOAPA, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de referirse a este tipo de normas, sentando la siguiente doctrina:

(44) Cfr. J. J. GONZÁLEZ ENCINAR: *El Estado unitario-federal...*, cit., págs. 144-145.

(45) Véase, por ejemplo, M. GARCÍA-PELAYO: *Derecho Constitucional Comparado*, cit., pág. 235, que las incluye dentro de las materias de competencia concurrente.

(46) N. PÉREZ SERRANO: *La Constitución española (9 diciembre 1931)*, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1932, pág. 105.

«(...), el artículo 150,3 constituye una norma de cierre del sistema, aplicable sólo a aquellos supuestos en que el legislador estatal no disponga de otros cauces constitucionales para el ejercicio de su potestad legislativa o éstos no sean suficientes para garantizar la armonía exigida por el interés general, pues en otro caso el interés que se pretende tutelar, y que justificaría la utilización de la técnica armonizadora, se confunde con el mismo interés que fue tenido en cuenta por el poder constituyente al fijar el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Las leyes de armonización vienen a completar, no a suplantar, las demás previsiones constitucionales» (47).

Finalmente debemos referirnos ahora al artículo 149,3, en el que nuestro constituyente de 1977-1978 ha establecido tres diferentes contenidos. En efecto, este precepto va a contener, por un lado, la regulación de las competencias residuales, y por otro, las cláusulas de prevalencia y suplencia, al decirse en él:

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

Por lo que se refiere a las competencias residuales, es necesario comenzar advirtiendo que esta problemática surge por el hecho de que, como norma general, las Constituciones suelen abordar la distribución de competencias consignando únicamente las correspondientes a una de las organizaciones

(47) STC 76/1983, de 5 de agosto, fundamento jurídico 3. Véase también S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, cit., vol. I, páginas 431-432; «La interpretación de la Constitución, la armonización legislativa y otras cuestiones (La sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983: asunto LOAPA)», en *REDC*, núm. 9 (septiembre-diciembre 1983), págs. 122-123. Es necesario advertir que este carácter excepcional de las Leyes de armonización admitido por este autor no le impide, en la última obra, defender el carácter armonizador de la LOAPA (véase págs. 123 y sigs.).

—Federación o Estados—, asignándose todo lo que aparezca en esta lista a la competencia de la otra esfera. Lo normal es que, siguiendo el ejemplo de la Enmienda X de la Constitución americana (48), esta competencia residual sea atribuida a los miembros, de suerte que, como señala K. C. Wheare, «there are those who deny the name of a federation to a state which gives the residual power to the general government» (49). Este sistema ofrece, en todo caso, un grave problema, cual es el de que una vez promulgada la Constitución federal, pueden surgir nuevos asuntos que afecten al interés general y que, de forma inevitable, caerán en el ámbito competencial de las colectividades-miembros (50).

Debe advertirse, en este sentido, que la regulación de las competencias residuales por el artículo 149,3 es confusa. En efecto, una primera y apresurada lectura de esta norma parece indicar que lo que nuestro Constituyente ha hecho es consignar el supuesto más generalizado en el Derecho comparado, es decir, que son las Comunidades Autónomas quienes tienen atribuida la competencia residual. La interpretación correcta es, sin embargo, la contraria (51). Son, en efecto, los órganos centrales del Estado a quien corresponden estas materias. A este respecto, dirá S. Muñoz Machado:

«Al estar remitida la fijación de las competencias autonómicas a las previsiones del Estatuto de Autonomía, la declaración general que comentamos, una vez cumplida la remisión que contiene, gira sobre sí misma y recupera en favor del Estado, de manera que es el Estado y no las Comunidades Autónomas quien posee la competencia de derecho común, esto es, por consiguiente, de todos los poderes que no se hayan asumido por las Comunidades Autónomas, además, por supuesto, de los que le están expresamente reservados por la Constitución» (52).

(48) Este precepto señala que «los poderes que la Constitución no delega a los Estados Unidos ni prohíbe a los Estados, quedan reservados a los Estados respectivamente o al pueblo».

(49) K. C. WHEARE: *Federal Government*, cit., pág. 83.

(50) *Ibidem*.

(51) En el mismo sentido, véase F. RUBIO LLORENTE: «Informe general a la VI Conferencia de Tribunales Constitucionales Europeos, 1984», en *Tribunales Constitucionales Europeos y Autonomías Territoriales*, cit., pág. 28; J. J. GONZÁLEZ ENCINAR: *El Estado unitario-federal...*, cit., pág. 144.

(52) S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, cit., vol. I, pág. 343.

El segundo contenido del artículo 149,3 es la cláusula o principio de prevalencia del Derecho estatal (*Reichsrecht bricht Landrechts*). Debemos señalar que, con carácter general, este principio resulta ciertamente controvertido, toda vez que, como pone de manifiesto H. Kelsen (53), este principio supone la negación de todo límite a la competencia de la organización central, lo que obviamente parece entrar en franca contradicción con el principio de que el Estado federal descansa en la distribución de competencias entre el Estado central y los miembros. Esta contradicción se ha pretendido salvar sobre la base de entender que el *Reichsrecht bricht Landrechts* opera tan sólo en aquellos supuestos que no están incluidos en la esfera de competencias exclusivas de los miembros (54). La doctrina española, dividida en un primer momento (55), está hoy prácticamente de acuerdo en que la interpretación correcta de esta cláusula, en nuestro Derecho, es la de entender que, como señala E. García de Enterría (56), cuando de la interpretación conjunta de los Estatutos y de la Constitución no pueda deducirse a quién corresponde la competencia exclusiva, deberá prevalecer la regulación estatal sobre la que pueda haber realizado la nacionalidad o región de que se trate.

Directamente relacionado con la problemática de la prevalencia del Derecho estatal, aparece la figura de la ejecución federal (*Bundesexecution*), esto es, «la acción coactiva y, si es necesario, armada de la Federación sobre los Estados para obligarlos al cumplimiento de la Constitución y de las leyes federales» (57). Es necesario, a estos efectos, el que, en primer lugar, la colectividad-miembro, en cuanto tal, haya incumplido sus obligaciones propias (58), y en segundo lugar, que la apreciación de esta violación no se deje en manos del Ejecutivo federal. Nuestra Constitución recoge este instituto en el artículo 155, a cuyo tenor:

(53) Cfr. H. KELSEN: *Teoría general del Estado*, Nacional, México, 1979, 15.ª ed., págs. 291-292.

(54) Cfr. CH. DURAND: «El Estado federal en el Derecho positivo», cit., pág. 186. Esta misma interpretación, en relación con la República de Weimar, puede verse en P. CRUZ VILLALÓN: *La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad (1918-1939)*, CEC, Madrid, 1987, págs. 100-101.

(55) Véase I. DE OTTO PARDO: «La prevalencia del Derecho estatal sobre el Derecho regional», cit.; L. PAREJO ALFONSO: *Prevalencia del Derecho estatal sobre el regional*, CEC, Madrid, 1981.

(56) Cfr. E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.-R. FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 1983, 4.ª ed., vol. I, págs. 333-334.

(57) M. GARCÍA-PELAYO: *Derecho Constitucional Comparado*, cit., pág. 238.

(58) Cfr. H. KELSEN: «L'esecuzione federale. Contributto alla teoria e alla prassi dello Stato federale, con particolare risguardo alla costituzione del Reich tedesco e alla costituzione federale austriaca», en *La Giustizia Costituzionale*, cit., pág. 87.

«1. Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al presidente de la Comunidad Autónoma, y, en el caso de no ser atendido, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.

2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas.»

Ni que decir tiene que, como advierten el Tribunal Constitucional y la doctrina (59), lo que este artículo establece es un mecanismo de control excepcional, que incide más sobre los propios órganos autonómicos que sobre su actividad.

Finalmente, el último inciso del precepto que nos ocupa va a señalar que «el Derecho estatal será, en todo caso, supletorio del Derecho de las Comunidades Autónomas». De esta suerte, lo primero que debemos preguntarnos es qué debe entenderse por «Derecho estatal», y, en este sentido, parece que la interpretación correcta es la que identifica este término con el sistema de fuentes establecido por el artículo 1 del Código civil (60). Interesa, por otra parte, poner de relieve que esta norma encierra un importante principio de fondo (61): para el último constituyente español, el Derecho autonómico, en tanto que es un Derecho especial, fragmentario e incompleto, precisa para su correcto funcionamiento de la suplencia del Derecho del Estado, el cual es concebido como un ordenamiento orgánicamente completo.

Debe constatar, por último, que el Derecho constitucional de los Estados descentralizados ha conocido un progresivo proceso de fortalecimiento del poder central. Obviamente, no podemos ahora realizar un estudio pormenorizado de esta problemática. Bástenos, por consiguiente, con enunciar tan sólo dos de los motivos que han conducido a esta situación.

En primer lugar, la atribución a la organización central de los «poderes implícitos» (*implied powers*). Esta figura se debió, en primera instancia, a

(59) Cfr. STC 76/1983, cit., fundamento jurídico 12; J. L. CASCAJO CASTRO: «Control del Estado sobre las Comunidades Autónomas», en J. J. GONZÁLEZ ENCINAR (ed.) y OTROS: *Diccionario del sistema político español*, cit., págs. 144-145.

(60) Cfr. J. J. GONZÁLEZ ENCINAR: *El Estado unitario-federal...*, cit., pág. 149.

(61) Cfr. E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.-R. FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho Administrativo*, cit., vol. I, pág. 345.

la jurisprudencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos (62) y ha sido, posteriormente, recogida de forma expresa, por ejemplo, en el Código fundamental mexicano (63). En virtud de estos poderes implícitos, lo que, en definitiva, sucede es que se confiere a la Federación la facultad de elaborar todas las leyes necesarias para llevar a cabo la ejecución de las competencias que le son propias, siempre y cuando no exista una prohibición constitucional expresa al respecto.

En segundo lugar, el poder de la organización central se ha visto incrementado como consecuencia de las cada vez más frecuentes relaciones internacionales (64). Como es sabido, este tipo de Estados se define en el ámbito internacional por el hecho de que es el Estado federal en su conjunto, y no cada uno de sus miembros, el único sujeto de Derecho internacional (65). Es por ello evidente que, en cuanto que, como norma general, tan sólo la organización central tiene competencia para concluir tratados internacionales, del incumplimiento de éstos por parte de los miembros se deriva únicamente la responsabilidad del Estado federal, y de ahí que, como pone de relieve Ch. Durand (66), la práctica determine la ampliación de las competencias federales.

La cuestión reviste particular importancia en el caso del ingreso del Estado federal en organizaciones internacionales como, por ejemplo, la Comunidad Europea. En estos casos, lo que se produce es una cesión del poder de los Estados componentes en beneficio de las instancias comunitarias, y este efecto es, como señala S. Muñoz Machado, «en todo caso, un efecto querido por las propias Constituciones» (67). Innecesario resulta decir que esta pro-

(62) Cfr. A. MATHIOT: «El federalismo en Estados Unidos», en G. BERGER, J. J. CHEVALLIER y OTROS: *Federalismo y federalismo europeo*, cit., págs. 235-239.

(63) Cfr. J. CARPIZO: «Sistema federal mexicano», en el vol. *Los sistemas federales del continente americano*, Fondo de Cultura Económica-UNAM, México, 1972, págs. 481-484.

(64) Cfr. K. C. WHEARE: *Federal Government*, cit., págs. 178-196.

(65) Cfr., por todos, CH. ROUSSEAU: *Derecho Internacional Público*, Ariel, Barcelona, 1966, 3.ª ed., pág. 123; M. DÍEZ DE VELASCO: *Instituciones de Derecho público*, Tecnos, Madrid, 1980, 5.ª ed., vol. I, págs. 184-185.

(66) Cfr. CH. DURAND: «El Estado federal en el Derecho positivo», cit., pág. 190.

(67) S. MUÑOZ MACHADO: «Prólogo» a R. MORAWITZ: *La colaboración entre el Estado y los entes autonómicos territoriales de la Comunidad Europea. El Bund y los Länder en la RFA*, Civitas, Madrid, 1985, pág. 14. Por lo que se refiere al caso español, es fundamental el artículo 93 de la Constitución, a cuyo tenor: «Mediante Ley Orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la

blemática tiene una obvia virtualidad en nuestro Derecho tras la incorporación de España al Mercado Común (68). Su estudio rebasa, ciertamente, los límites objetivos de nuestro trabajo. Bástenos con señalar que todo parece indicar que las consecuencias de esta integración serán similares a las que se han producido en Italia, sobre las cuales escribe el profesor A. La Pergola:

«La Corte Constitucional ha reconocido recientemente la plena legitimidad del Tratado de Roma y, en consecuencia, ha dado pleno fundamento a la eficacia de los reglamentos comunitarios; otro tanto debe afirmarse, según la Corte Constitucional (...), de cualquier directiva comunitaria o tratado internacional que necesitara de la intervención del Estado para cobrar eficacia aun cuando afectase a materias de competencia de la Región. Si esto es así, resulta que si bien las Regiones no participan en los acuerdos internacionales, no pueden hacerlo con arreglo a la Constitución; en cambio, el Estado puede "expropiar" sectores de competencia regional con la única condición de que se trate de una materia regulada internacionalmente mediante un acuerdo. Así, pues, es evidente que, cuando la Comunidad lleva a cabo un acuerdo o cuando se produce la integración de un tratado, el ente regional cede el paso a un poder supranacional que funciona continuamente y está en condiciones de interferir, por así decirlo, institucionalmente la esfera de atribuciones de la Región, la cual sufre de este modo una grave limitación. En sustancia, éste es el problema» (69).

garantía del cumplimiento de esos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión.»

(68) Véase, a este respecto, A. MANGAS MARTÍN: *Derecho comunitario europeo y Derecho español*, Tecnos, Madrid, 1986; S. MUÑOZ MACHADO: «La ordenación de las relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas con la Comunidad Europea», en *REDC*, núm. 14 (mayo-agosto 1985), págs. 9-76.

(69) A. LA PERGOLA: «La técnica constitucional de la autonomía...», cit., pág. 47. De este autor, véase también «Autonomía regional y ejecución de las obligaciones comunitarias», en *REDC*, núm. 13 (enero-abril 1985), págs. 9-40; «Las regiones italianas y la ejecución de las obligaciones internacionales», en *Poder exterior y Estado de Derecho*, cit., págs. 105-149.

III. LA MATERIA LABORAL COMO EJEMPLO DE COMPETENCIA COMPARTIDA

Dentro del marco de la distribución de competencias que acabamos de analizar, nuestra Constitución va a referirse a la materia laboral en su artículo 149,1,7.^a, según el cual el Estado va a tener competencia exclusiva sobre la «legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas». De este precepto debe, primeramente, destacarse que en él no se sanciona sino un supuesto de competencia compartida, en el que sobre una misma materia, lo «laboral», se reconoce a cada instancia territorial de poder el monopolio sobre una función, de suerte que puede decirse que el Estado tiene la competencia legislativa exclusiva sobre lo laboral, mientras que las nacionalidades y regiones tendrán la competencia ejecutiva exclusiva. Nos hallamos, pues, ante un supuesto de colaboración entre ambas organizaciones políticas, en el cual la ejecución no corresponde a las Comunidades Autónomas como órganos del Estado, sino que, en la medida en que actúan en el marco estricto de su competencia (70), lo hacen en virtud de su carácter de organización política distinta y, de alguna manera, contrapuesta al Estado español.

Así las cosas, debe señalarse que, por el momento, la facultad reconocida en materia laboral a las Comunidades Autónomas ha sido tan sólo recogida por siete de ellas. En efecto, los Estatutos vasco (art. 12,2), catalán (artículo 11,2), gallego (art. 29,1), andaluz (art. 17,2), valenciano (art. 33,1), canario (art. 34,B,5) y navarro (art. 58,1b) atribuyen a sus respectivas nacionalidades y/o regiones la competencia exclusiva para ejecutar la legislación del Estado en materia laboral.

Conviene comenzar diciendo que si bien todas estas Comunidades tienen, básicamente, atribuidas iguales facultades sobre la materia laboral, lo cierto es que el título es diverso. Efectivamente, mientras que en el caso de las llamadas nacionalidades históricas y de Andalucía no cabe ningún género de duda en torno a si pueden o no recoger como competencia exclusiva la ejecución de la legislación laboral en sus Estatutos, pues toda vez que sus Esta-

(70) Cfr. G. JELLINEK: *Teoría general del Estado*, cit., pág. 580. En relación con España, ha sido M. García-Pelayo [voz «Estado», en J. J. GONZÁLEZ ENCINAR (ed.) y OTROS: *Diccionario del sistema político español*, cit., pág. 257] quien ha puesto de relieve esta distinción al señalar que «el vocablo 'Estado' es empleado en nuestra Constitución en dos sentidos diferentes. El uno (...), que incluye entre sus partes integrantes a las Comunidades Autónomas. El otro (...), en el que el Estado aparece como entidad distinta y contrapuesta a las *Comunidades Autónomas*».

tutos fueron redactados de conformidad con lo establecido en el párrafo 2.º del artículo 151, sus procesos de autonomía conducen a la autonomía plena desde el primer momento (71); esto no ocurre respecto de las otras tres Comunidades Autónomas. En este sentido debemos, en primer lugar, comenzar constatando cómo la constitución de Navarra, como Comunidad Autónoma de primer grado, en base a la Disposición adicional primera, ha sido, como pone de manifiesto la doctrina (72), una solución práctica de muy dudosa conformidad con el vigente Texto Constitucional. Es necesario decir que si el proceso navarro se justifica por la compleja realidad política subyacente, ocurre que, desde un punto de vista técnico-jurídico, difícilmente puede admitirse la creación de una nueva vía para la formación de Comunidades Autónomas, y que este cauce sirva para acceder *ab initio* a la autonomía plena. En todo caso, hay que decir que, en la medida en que lo que se ha hecho es utilizar la adicional primera para inventar un procedimiento extraconstitucional de creación de Comunidades Autónomas, parece obvio que nos encontramos ante un falseamiento de la Constitución.

En segundo lugar, en el caso de los Estatutos valenciano y canario, la competencia a que nos referimos no es, en sentido estricto, una facultad de estas Comunidades, sino que, al menos hasta que ejerciten el derecho que les reconoce el artículo 148,2, la función ejecutiva en materia laboral corresponde al Estado como competencia exclusiva; lo que sucede es que esta función les ha sido transferida, en ejercicio del artículo 150,1 y 2, por el Estado (73).

Dicho esto, vamos a entrar ahora en el análisis de los problemas que

(71) En este sentido, debe tenerse en cuenta que, como señala el profesor P. de Vega, «para obtener una autonomía con las competencias del artículo 151 es obligatorio que el estatuto se apruebe conforme a las condiciones y trámites en él contemplados», citado por L. ORTEGA ALVAREZ: «La inconstitucionalidad de la reforma de la Ley Orgánica de Referéndum», en *Revista de Administración Pública*, núm. 97 (enero-abril 1982), pág. 193.

(72) Cfr., por todos, S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, cit., vol. I, pág. 278. En todo caso, es menester tener en cuenta la opinión de F. Tomás y Valiente, para quien «quizá pudiera dudarse de la escrupulosa constitucionalidad del peculiar proceso de acceso de Navarra a su actual régimen autonómico; en cualquier caso, como nadie impugnó ante el Tribunal Constitucional ninguna de las normas que lo han desarrollado y como, obviamente, el Tribunal carece de iniciativa, ésta es una cuestión opinable, pero sin resolución jurisdiccional posible» («Informe a la VI Conferencia de Tribunales Constitucionales Europeos, 1984», cit., página 156).

(73) Cfr. artículos 1.1 a) de las Leyes Orgánicas 11 y 12/1982, de 10 de agosto, de transferencia de titularidad estatal a Canarias (LOTRACA) y Valencia (LOTRAVA), respectivamente.

plantea la competencia compartida en materia laboral en nuestro sistema constitucional, que, dejando al margen lo que pueda entenderse por «Alta Inspección del Estado» (74), pueden concretarse en los siguientes: 1.º, ¿qué debe entenderse por el término «legislación»?; 2.º, ¿qué quiere decir nuestro Constituyente cuando atribuye al Estado la legislación laboral?, y 3.º, ¿quién tiene atribuida la potestad reglamentaria?

Por lo que se refiere al primero de estos temas, es menester comenzar recordando que el concepto de ley y, por ende, el de legislación puede ser entendido desde dos diferentes puntos de vista. Por un lado, se habla de ley en sentido formal o en sentido estricto (75) para referirse únicamente a aquellas normas jurídicas que emanan del Poder Legislativo. Por otro, se entiende por ley en sentido material «l'acte juridique qui établit une règle de Droit» (76), cualquiera que sea el órgano constitucional que lo haya producido, incluyéndose, por lo tanto, en este concepto tanto las leyes formales como los actos normativos del Gobierno con fuerza de ley (decretos-leyes y decretos-legislativos). Siendo así, lo que debemos preguntarnos es si lo que nuestro último constituyente atribuye al Estado es la competencia exclusiva para dictar leyes formales o si, por el contrario, el artículo 149,1,7.ª está aludiendo al concepto material de ley. En vía de principio, y ante la ausencia de una mayor especificación de la Constitución, cabría pensar que la materia laboral podrá ser regulada por el Estado central tanto con normas con forma de ley como por los actos normativos del Gobierno con valor material de ley. No parece, sin embargo, que ésta sea la interpretación correcta. Debemos entender que, en la medida en que, como veremos a continuación, se está haciendo referencia al derecho al trabajo, nos encontramos ante una materia que, a tenor del artículo 53,1 de la Constitución, se encuentra sujeta a la reserva de ley en sentido formal.

La segunda de las cuestiones que suscita el artículo 149,1,7.ª es la de

(74) Esta es una cuestión que excede, obviamente, los límites de este trabajo; en todo caso, véase al respecto J. L. CASCAJO CASTRO: «En torno a la configuración jurisprudencial y doctrinal de la llamada Alta Inspección», en *REP*, núms. 46-47 (julio-octubre 1985), págs. 385-389.

(75) En este sentido dirá, por ejemplo, H. KELSEN: *Teoría general del Estado*, cit., pág. 307: «De las Leyes en sentido formal háblase tan sólo en el caso de aquellas normas creadas por los órganos determinados directamente por la Constitución, los órganos de grado relativamente superior. Leyes formales son, pues, las normas generales de la etapa superior de la creación normativa.» Véase también V. CRISAFULLI: *Lezioni di Diritto Costituzionale*, II, 1, *L'ordinamento costituzionale italiano (le fonti normative)*, Cedam, Padova, 1984, 5.ª ed. rev., págs. 51-52.

(76) P. LABAND: *Le Droit Public de l'Empire Allemand*, V. Giard et E. Brière, Paris, 1901, t. II, pág. 260.

delimitar qué entiende nuestra Constitución por «legislación laboral». Como es obvio, esta expresión es susceptible de ser entendida de una manera amplia, conforme a la cual nuestro Texto Constitucional reserva a la organización central la legislación sobre todos los aspectos de la realidad que se relacionan con el mundo del trabajo, de suerte que, aceptada esta interpretación, cualquier norma con valor material de ley que emane de las Comunidades Autónomas nacerá, consecuentemente, viciada de inconstitucionalidad. Frente a esta interpretación, nuestro Tribunal Constitucional y la doctrina mantienen una significación restrictiva del término «legislación laboral», reconduciendo este adjetivo únicamente a las relaciones de trabajo por cuenta ajena, y así, en el Fundamento Jurídico 2.º de su sentencia 35/1982, el Tribunal Constitucional declarará:

«Es por ello forzoso dar a ese adjetivo —laboral— un sentido más concreto y restringido, coincidente por lo demás con el uso habitual, como referido sólo al trabajo por cuenta ajena, entendiéndolo, por consiguiente, como legislación laboral aquella que regula directamente la relación laboral, es decir, para recoger los términos de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, la relación que media entre los trabajadores que presten servicios retribuidos por cuenta ajena y los empresarios, en favor de los que y bajo la dirección de quienes se prestan servicios, con las exclusiones y excepciones que en dicha Ley (...) se indican» (77).

Porque esto es así no cabe sino concluir que las Comunidades Autónomas podrán, en definitiva, regular, mediante leyes emanadas de sus órganos de autogobierno, todas aquellas realidades del mundo laboral que no se refieran al trabajo por cuenta ajena y que no estén reservados a la regulación del Estado por la Constitución.

Por último, tan sólo nos queda por determinar a cuál de las instancias político-territoriales compete el ejercicio de la potestad reglamentaria en materia laboral. Para contestar a esta cuestión es menester comenzar seña-

(77) STC 35/1982, de 14 de junio, fundamento jurídico 2. Es menester señalar que el ámbito de la legislación laboral como competencia exclusiva del Estado comprende también, en opinión de M. Alonso Olea, «la regulación de sus instituciones —sindicatos, pactos colectivos de trabajo, procedimientos de solución de conflictos individuales y colectivos de trabajo; servicios de colocación y emigración, señaladamente— mediales o de soporte, de instituciones, esto es, que en el trabajo por cuenta ajena tienen su origen y sin el cual son incomprensibles desde cualquier punto de vista, el constitucional incluido»; véase M. ALONSO OLEA: *Las fuentes del Derecho, en especial del Derecho del Trabajo según la Constitución*, Civitas, Madrid, 1982, pág. 138.

lando que no existe en nuestra Constitución una definición expresa de lo que sea el Reglamento (78). En efecto, ésta se limita a establecer que la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno (art. 97) y que su control compete a los Tribunales de Justicia (art. 106). Siendo esto así, lo que parece desprenderse es que la Constitución vigente encierra en su articulado una concepción formalista de lo que sea el Reglamento, es decir, que, como diría R. Carré de Malberg, para nuestro Código fundamental, «los reglamentos, al menos en la forma, son actos administrativos» (79) y, por lo tanto, relativos a la función ejecutiva. Así las cosas, ocurre que, en virtud de una interpretación de los conceptos de «legislación» y «ejecución», podría pensarse que cuando el artículo 149,1,7.^a atribuye a las Comunidades Autónomas la función de ejecución sobre la materia laboral se les está atribuyendo la titularidad de la potestad reglamentaria. Ello no obstante, esta interpretación va a ser expresamente rechazada por el Tribunal Constitucional al hilo de la resolución de los conflictos positivos de competencia núms. 220 y 230/1981. En efecto, el Tribunal, en su sentencia 18/1982, de 4 de mayo, va a diferenciar la titularidad de la potestad reglamentaria en materia laboral en base a la distinta relación que guarde el Reglamento con la ley, y así concluirá:

«(...) que cuando la Constitución emplea el término "legislación laboral" y la atribuye a la competencia estatal, incluye también en el término los reglamentos tradicionalmente llamados ejecutivos, es decir, aquellos que aparecen como desarrollo de la ley y, por ende, como complementarios de la misma, pues si ello no fuera así, se frustraría la finalidad del precepto constitucional de mantener una uniformidad en la ordenación jurídica de la materia, que sólo mediante una colaboración entre ley y reglamento (...) del instrumento legal puede lograrse. Mientras que, por el contrario, no aparecen necesariamente incluidos dentro del concepto de legislación los reglamentos que carecen de significación desde el citado punto de vista por referirse a los aspectos organizativos» (80).

(78) Cfr. I. DE OTTO: *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1987, pág. 215; J. PÉREZ ROYO: *Las fuentes del Derecho*, Tecnos, Madrid, 1984, pág. 121.

(79) R. CARRÉ DE MALBERG: *Teoría general del Estado*, cit., pág. 502. En el mismo sentido, véase H. Kelsen: *Teoría general del Estado*, cit., pág. 308.

(80) STC 18/1982, de 4 de mayo, fundamento jurídico 5.

En conclusión, la materia laboral aparece en el marco de la distribución de competencias del llamado Estado de las Autonomías como una materia de competencia compartida, sobre la cual el Estado central ejerce el monopolio sobre la función legislativa, incluyéndose dentro de ésta no sólo la facultad de dictar normas jurídicas con forma de ley, sino también la potestad reglamentaria cuando el reglamento sea desarrollo y complemento de la ley formal. Por su parte, las siete Comunidades Autónomas a las que hemos aludido y aquellas otras que, en base al derecho que les reconoce el artículo 148,2 o por la técnica del 150,1.º y 2.º, amplíen su ámbito competencial, tendrán reconocido el monopolio sobre la función ejecutiva, en virtud de la cual les compete la facultad de dictar aquellos Reglamentos que, al referirse únicamente a los aspectos organizativos de la actuación administrativa, carezcan del carácter de ser normas de desarrollo y complementarias de la ley.