

# **LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN ESPAÑA. BALANCE Y PERSPECTIVAS**

**Eliseo Aja**

Catedrático de Derecho Constitucional  
Facultad de Derecho. Universidad de Barcelona

## **I. PRINCIPALES RASGOS DE LA SITUACION ACTUAL**

La primera idea a destacar en un balance sobre la distribución de competencias en el Estado autonómico debe ser su viabilidad. Las previsiones de la Constitución y de los Estatutos sobre la distribución de competencias son la base del funcionamiento del Estado central y de 17 Comunidades Autónomas (CC.AA.), y es preciso comenzar por reconocerlo. Frente al inicial escepticismo sobre la practicabilidad de la distribución constitucional de las competencias, es preciso subrayar que ha servido para renovar sustancialmente el ordenamiento del Estado y de las CC.AA.

Pero los defectos de esa legislación también están a la vista: remisiones cruzadas de la ley estatal y de las leyes autonómicas, inseguridad para el funcionario o el juez que ha de aplicarlas, solapamientos constantes, innumerables conflictos de competencias... son el resultado negativo del actual estadio de la distribución competencial que, con razón, buena parte de la doctrina critica<sup>1</sup>.

Parece claro que la doble cara de esta valoración inicial deberá orientar la dirección de las propuestas, pero antes conviene analizar otros factores de la situación actual.

Entre éstos destaca el papel protagonista del Tribunal Constitucional en la distribución competencial. Sin duda, su intervención ha propiciado notables avances en la delimitación competencial, partiendo además casi de cero, como subrayó su actual Presidente en el *Informe a la VI Conferencia de Tribunales Constitucionales Europeos*<sup>2</sup>. Ha dotado de

<sup>1</sup> Santiago MUÑOZ MACHADO, «Las deformaciones del ordenamiento jurídico y la aplicación de las leyes en el nuevo sistema constitucional», en *Cinco estudios sobre el poder y la técnica de legislar*, Madrid, 1986, pp. 183 y ss. También, en «La praxis autonómica en el Estado español», en VARIOS, *Praxis autonómica: modelos comparados y modelo estatal*, Oñati, 1987, pp. 123 y ss.

<sup>2</sup> *Tribunales Constitucionales europeos y Autonomías territoriales*, Madrid, 1985.

funcionalidad a las grandes categorías constitucionales y ha sido capaz incluso de rectificar algunas de sus posiciones iniciales cuando ha visto que no cuadraban en el sistema: el primer planteamiento de la teoría del interés general, tempranamente corregida en la STC 37/81, de 16 de noviembre, sobre centros de contratación de carga; el concepto formal de coordinación, frente al material, asentado a partir de la STC 32/83, de 28 de abril; la relación entre la ley orgánica y la ley autonómica, redefinida en la STC 137/86, de 6 de noviembre, sobre las Ikastolas; o la exigencia a la legislación básica estatal de una vertiente formal junto a la material, consolidada en la STC 69/88, de 19 de abril, sobre etiquetaje en catalán, por citar sólo algunas posiciones destacadas de su doctrina.

Pero esta posición tan protagonista del TC en la determinación de las competencias difícilmente puede prolongarse indefinidamente, al menos con los caracteres actuales, a riesgo de verse sepultado por la cantidad y diversidad de conflictos, como ya ha apuntado el profesor, y Magistrado, Luis López Guerra:

«Los conflictos competenciales ante el Tribunal Constitucional aumenta(ba)n en lugar de disminuir, con una intensidad muy superior a la existente en otros países europeos dotados de jurisdicción constitucional. *Las cada vez más abundantes (por necesidad) sentencias constitucionales resuelven los casos concretos planteados, pero por cada caso resuelto surgen nuevas controversias*»<sup>3</sup> (paréntesis y cursiva míos).

Sin ignorar la responsabilidad trasladada al TC por la incapacidad de otras instituciones para encontrar soluciones distintas al conflicto de competencias, una causa importante del alto número de conflictos se encuentra en la propia doctrina del TC, por su carácter casuístico y el predominio de soluciones de corto alcance, que no sirven para evitar la interposición de nuevos conflictos sobre un mismo o muy semejante objeto. Hago tal juicio consciente de la necesidad del TC de centrarse en el caso concreto y de no asumir «funciones definitorias más allá de lo indispensable en cada caso», como ha dicho su Presidente<sup>4</sup>, y sin olvidar los peligros que también acarrearían las soluciones generales y abstractas, que el TC ni puede ni debe adoptar. Entre ambos extremos, es posible, a mi parecer, establecer normas subconstitucionales de alcance medio que le permitan cumplir mejor la función pacificadora que le corresponde. Por otra parte, la elaboración de estas categorías incumbe tanto o más a la doctrina que a la jurisprudencia constitucional, y este Congreso es un buen marco para reconocer que también los estudiosos tenemos parte de responsabilidad en la situación actual.

pp. 133-224, reproducido en FRANCISCO TOMÁS Y VALIENTE, *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Madrid, 1988, por la que citaré.

<sup>3</sup> LUIS LÓPEZ GUERRA, «Conflictos competenciales, interés general y decisión política», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, 1988, núm. 2, pp. 80-81.

<sup>4</sup> F. TOMÁS Y VALIENTE, *idem*, p. 46; en la página anterior utiliza expresamente la referencia al casuismo.

Una tercera idea caracteriza la situación actual; es la distancia existente entre la reflexión teórica y la práctica política. Las mayores disfunciones de nuestro sistema han sido señaladas en los últimos años por la doctrina, incluso con cierto grado de acuerdo respecto a las posibles soluciones, y sin embargo aquellos problemas continúan presentes. Pienso en factores como la reforma del Senado, la ampliación de competencias de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) del 143 CE, la participación de las CC.AA. en la fase ascendente de la política comunitaria, la reforma pendiente de la Administración central...; creo que todas ellas contribuirían, por razones diferentes, a facilitar la práctica de la actual distribución de competencias. Esta fue, creo, una conclusión general del debate que realizamos ahora hace un año, justamente en esta misma ciudad, en torno al *Informe sobre las Autonomías*<sup>5</sup>. Aun conociendo las distancias que separan los universos académico y político, hay que señalar que la falta de voluntad política para realizar reformas que parecen necesarias y factibles, forzosamente resulta un obstáculo para avanzar en la teoría jurídica del Estado autonómico.

Más concretamente, la persistencia de diferentes niveles competenciales entre dos grandes grupos de CC.AA., según la vía de acceso a la autonomía, es una de las causas principales de los problemas actuales de la distribución competencial.

Confiando en la pronta realización de las reformas políticas que contribuyan a clarificar y hacer más operativa la distribución de competencias, ¿cuál puede ser la orientación doctrinal que converja y colabore en la consecución del mismo objetivo? Sinceramente, creo que es inútil la crítica sistemática a las técnicas de la Constitución, porque no es ésta la función del jurista, y tampoco me parece productiva la recomendación de la reforma, por las dificultades que tuvo el consenso constituyente en este tema y porque se halla fuera de las previsiones a medio plazo de las principales fuerzas políticas, aparte de los interrogantes imprevisibles que plantearía un nuevo sistema<sup>6</sup>. Me parece que estas

<sup>5</sup> Las intervenciones de los profesores Aguiló, Cruz Villalón, García de Enterría, López Guerra, Muñoz Machado, Salas, Solé Tura, etc., están incluidas en la segunda parte de Joaquín TORNOS y otros, *Informe sobre las Autonomías*, Madrid, 1988, pp. 225 y ss.

<sup>6</sup> Aunque las Actas de la Ponencia Constitucional no lo reflejen, sabemos, por diferentes testimonios, y por las declaraciones públicas de los principales diputados constituyentes, que la Ponencia Constitucional tuvo gravísimas dificultades para alcanzar un acuerdo en este punto. Naturalmente, la Ponencia contempló la posibilidad de una distribución basada en grandes listas, del tipo alemán o del seguido en la II República —competencias exclusivas del Estado, competencia legislativa del Estado y ejecutiva de las Regiones y competencias exclusivas de éstas, artículos 14,15 y 16 de la Constitución de 1931—, pero no fué posible un acuerdo sobre estas técnicas, y ni siquiera pudo alcanzarse tal acuerdo en las discusiones finales, después de haber consensuado todo el resto del anteproyecto constitucional. Ante el peligro evidente de una ruptura del consenso en un tema tan fundamental, la Ponencia optó por un procedimiento singular: dejarían de lado los modelos contemplados hasta entonces y elaborarían una lista de competencias que en todo caso deberían corresponder al Estado y a partir de ésta distinguirían los posibles niveles diferentes de las CC.AA. Este método dió resultado, y los miembros de la Ponencia llegaron a un acuerdo sobre las competencias que deberían corresponder al Estado central para mantener

alternativas gozan actualmente de poco predicamento y no requieren mayor atención.

En cambio, ante los problemas e inconvenientes del sistema actual, una parte de la doctrina defiende la introducción en las técnicas actuales de distribución competencial de conceptos generales o «políticos» a favor del Estado (como el interés general o la prevalencia en cuanto títulos competenciales). Esta solución, que por simplista puede parecer tentadora, es ajena a nuestro sistema competencial, y al menos globalmente ha sido rechazada por el TC, aunque puedan presentarse algunas Sentencias polémicas.

En todo caso, creo que una línea más adecuada a la Constitución es la de avanzar en la elaboración de categorías constitucionales de alcance medio que doten de mayor claridad y seguridad al Estado y a las CC.AA. para el ejercicio de sus competencias, y en definitiva haga más previsible la resolución de los conflictos, como mejor medio de atajar su proliferación. Se trata, en definitiva, de reforzar los pasos realizados hasta el presente, para distinguir una tipología de competencias que resulten operativas para el funcionamiento del Estado autonómico. En esta línea, conviene aludir brevemente a las reglas del reparto de competencias asumidas de forma general, antes de realizar nuevas propuestas.

## II. LA INFLUENCIA DE LOS CARACTERES GENERALES DEL ESTADO AUTONÓMICO EN LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

Antes de entrar en las reglas de distribución competencial conviene detenerse un momento en los conceptos más generales que las determinan, aunque sólo sea para situarlos como referencia común que facilite el debate.

la unidad política, pero en sucesivas discusiones fueron matizando las facultades que el Estado precisaba mantener, añadiendo a la división legislación-ejecución la distinción legislación básica y de desarrollo, e introdujeron la forma del «sin perjuicio» para salvar algunos sectores concretos que podían corresponder a las CC.AA. El resultado de este procedimiento fué la lista del artículo 149 CE, con sus múltiples salvedades, «sin perjuicio» y remisiones.

El panorama se complicó, si cabe, con la redacción de los Estatutos de Autonomía, que repitieron la misma operación pero al revés, configurando como se ha dicho gráficamente el «negativo», en sentido fotográfico, de las competencias reservadas al Estado, acudiendo igualmente, para no dejar resquicios competenciales, a las mismas salvedades y remisiones que la Constitución, e incluyendo además algunos sectores materiales que no estaban explicitados en el artículo 148 ni en el 149 CE.

La crítica fácil a los defectos técnicos de esta regulación carece de sentido, porque éste fué el único camino que permitió alcanzar el consenso, y porque las técnicas más experimentadas y fiables del Derecho comparado habían sido previamente rechazadas por los contituyentes.

1. *El concepto de autonomía, el Estado compuesto y la separación de competencias*

Puede parecer excesivo remontarse al principio de autonomía para estudiar la distribución de competencias, pero no lo es; la autonomía en cuanto principio constitucional cumple funciones importantes en la determinación de las competencias, tanto para juzgar la adecuación de las categorías que utilicemos como para justificar el uso de técnicas importadas del Derecho comparado e incluso, en ocasiones, para iluminar la configuración de competencias concretas, como puede observarse en el generoso recurso a ella que realiza la STC 37/87, de 26 de marzo, sobre la reforma agraria andaluza.

El concepto de autonomía, que ahora me limitaré a aludir, puede prescindir del debate sobre su ubicación precisa entre unos supuestos modelos federales o regionales. Sin menospreciar la función político-ideológica que cumple la identificación clara de un modelo, podemos buscar las características del nuestro partiendo de la evidencia de que no existen dos sistemas iguales en el Derecho comparado —las diferencias entre el federalismo americano y los centroeuropeos son obvias— y responde a las condiciones que la doctrina europea considera comunes a los Estados compuestos<sup>7</sup>. Resulta significativo que la jurisprudencia constitucional no haya precisado situar nuestro sistema en ninguno de esos modelos, pese a acudir con cierta frecuencia a sus técnicas jurídicas, y haya tenido bastante con caracterizar el Estado autonómico como Estado compuesto.

La conclusión a extraer es que la autonomía estructura un tipo de Estado compuesto caracterizado por la existencia de una doble instancia de poder político, la central y la autonómica, de forma semejante a como lo hace el federalismo o el regionalismo.

La diferencia entre los diferentes tipos de Estados compuestos se encuentra en las respectivas parcelas de poder que corresponden a cada una de las dos instancias, en las formas de su ejercicio, e incluso en factores extrajurídicos como la cultura y la tradición política y los caracteres del proceso o de las fuerzas políticas. Por lo que a nosotros respecta, la distribución de competencias presenta diferencias cuantitativas y técnicas respecto a otros Estados compuestos, pero no cualitativas, porque las competencias no dependen del legislador ordinario.

En nuestra Constitución el concepto de autonomía se sitúa en el campo complejo de los principios constitucionales<sup>8</sup>. La autonomía es un principio constitucional básico que se desdobra a su vez en otra serie de principios, de integración constitucional (como la homogeneidad institucional contenida en el art. 152 CE, la igualdad de derechos fun-

<sup>7</sup> J. J. GONZÁLEZ ENCINAR, *El Estado unitario-federal*, Madrid, 1985, pp. 86 y ss.

<sup>8</sup> En la terminología política es frecuente la expresión del derecho a la autonomía, con un sentido próximo al de un derecho público subjetivo, pero sabemos tal construcción es inapropiada, como puso de relieve la STC 89/84, de 29 de septiembre.

damentales de los españoles —art. 139.1— o la unidad de mercado —art. 139.2 CE—), así como en principios competenciales, organizativos, financieros y de relación entre las instancias políticas.

El principio autonómico es pues, en lo esencial, un criterio de división del poder en sentido vertical, que actúa de forma semejante al principio de división horizontal del poder, atribuyendo a cada instancia unas competencias, unos órganos y unos recursos o al menos los criterios necesarios para su determinación, pero igual que la división horizontal de poderes, la vertical es principalmente una división orgánica, porque tras el establecimiento separado de instituciones, competencias y recursos entre las dos instancias la Constitución prevé una pluralidad de vías para la colaboración entre ambas. Esta articulación resulta esencial para el correcto funcionamiento del Estado en su conjunto y se concreta a través de la distribución competencial, de la integración de las CC.AA. en algunas decisiones generales del Estado y de las técnicas de colaboración, en sentido estricto, y de la resolución de conflictos. El principio de autonomía, incluyendo en su seno los de unidad y solidaridad, explica las características de la distribución competencial, único campo en el que nos detendremos.

El principio de autonomía, como principio constitucional básico, tras orientar la actuación del Estado como conjunto tiene una segunda vertiente que consiste en garantizar la existencia de un sistema político propio de cada C.A. y un ordenamiento jurídico diferenciado, que permite la elaboración de políticas públicas específicas y la participación desde los propios intereses en algunas decisiones generales del Estado<sup>9</sup>.

Para nuestro tema, el principio de autonomía implica que cada instancia —Estado y CC.AA.— posee competencias separadas, que además ejercen, como regla general, de forma independiente, salvo los casos de colaboración voluntaria, o de colaboración obligatoria cuando expresamente la Constitución y los Estatutos así lo imponen. La integración en la unidad estatal superior se produce mediante el conjunto de articulaciones que la Constitución prevé, pero justamente a partir de una clara separación de las competencias respectivas.

<sup>9</sup> Desde el primer momento ha existido unanimidad en el reconocimiento del carácter político de la autonomía en España, pero mientras inicialmente se puso el acento en la función legislativa de las CC.AA., o más correctamente en la existencia de un ordenamiento jurídico propio, en la actualidad puede resultar más adecuado subrayar que la autonomía consiste principalmente en el poder de las CC.AA. para determinar políticas públicas propias, entre otras cosas para mostrar que las potestades ejecutivas de las CC.AA. poseen un peso muy significativo en la *autonomía política*, lo que explica la importancia del federalismo ejecutivo en Europa.

La posibilidad de que las CC.AA. introduzcan orientaciones políticas propias ha sido reconocida en múltiples ocasiones por el TC como un carácter destacado de la autonomía. Así, STC de 28 de julio de 1981; de manera más general, en la STC 35/82, de 24 de junio, y con la mayor rotundidad, en la STC 37/87, sobre la reforma agraria andaluza: «La autonomía significa precisamente la capacidad de cada nacionalidad o región para decidir *cuándo* y *cómo* ejercer sus propias competencias en el marco de la Constitución y del Estatuto.»

## 2. *El peso decisivo del «proceso estatuyente»*

Como es bien sabido, la Constitución configuró el marco general para la creación de las CC.AA., estableciendo los principios, procedimientos y límites de su configuración, pero dejó abiertas las decisiones concretas de su realización, lo que otorga una función constitucional a los Estatutos de Autonomía, por la necesidad de acudir a ellos no sólo para determinar las competencias de las CC.AA., sino también las del Estado.

Por esta razón, la aprobación de los Estatutos de Autonomía —el «proceso estatuyente», utilizando un neologismo que pretende destacar su importancia— resultó una fase decisiva no sólo en la configuración de las CC.AA., sino también del propio Estado: determinó el mapa autonómico, decidió un tipo común de instituciones y marcó una distribución competencial y de financiación para una primera fase de actuación del sistema.

Tuvo otras consecuencias más directas para nuestro tema. El principio dispositivo que parecía dominar todo el Título VIII de la Constitución se agotó en aquella fase —como corroboran las SSTC 89/84 y 100/84, sobre la incorporación a Castilla-León de las provincias de León y de Segovia—, se equiparó la naturaleza constitucional de todas las CC.AA. —como reafirma la STC 16/84, sobre Navarra— y redujo sus diferencias a las competencias iniciales de los Estatutos, aunque éstas sean aún determinantes por la falta de ampliación aun después de transcurridos los cinco años que exige el 148.2 CE.

Una de las grandes diferencias entre el Estado autonómico y el resto de Estados compuestos reside, por tanto, en la función que corresponde a los Estatutos de Autonomía completando, en sentido estricto, las determinaciones constitucionales, lo que explica la función que corresponde en nuestro ordenamiento al concepto de «bloque de constitucionalidad» y muy en primer lugar a los Estatutos de cada C.A.<sup>10</sup>. Esto mismo obliga a una interpretación conjunta del Título VIII de la Constitución junto con los Estatutos, sin que sea jurídicamente aceptable ya el razonamiento del «jurista persa».

<sup>10</sup> La posición de superioridad de los Estatutos respecto a todas las demás leyes, deriva de su función (completar el Título VIII de la Constitución), del órgano y procedimiento de aprobación y de su especial rigidez, en E. AJA y otros, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1985, pp. 101-104. Esta superioridad es hoy generalmente aceptada; por ejemplo, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Estudios sobre autonomías territoriales*, Madrid, 1985, pp. 90 y ss. FRANCISCO RUBIO LLORENTE ha utilizado para explicarlo la categoría de «normas constitucionales secundarias», por su rigidez frente al legislador ordinario; cfr. «El bloque de constitucionalidad», ejemplar mecanografiado, pp. 20-21.

### III. EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD COMO CONJUNTO NORMATIVO QUE DISTRIBUYE LAS COMPETENCIAS

El bloque de constitucionalidad desempeña en nuestro sistema una función sin duda decisiva. La opción constituyente de dejar a los Estatutos la concreta configuración de las CC.AA. y del propio Estado, dentro de un marco mínimo general, se refleja en la imposibilidad de determinar las competencias estatales o autonómicas solamente a partir de la Constitución y en la necesidad consiguiente de acudir al bloque de constitucionalidad.

#### 1. *Las normas que integran el bloque de constitucionalidad*

No es necesario extenderse excesivamente al exponer las normas que integran dicho bloque, porque el tema es bastante pacífico; en primer lugar la Constitución como norma suprema, que no sólo llama a los Estatutos para dibujar las concretas competencias de cada C.A., sino que sigue operando junto con éstos, y por encima de ellos, para establecer el régimen jurídico de cada competencia. Los Estatutos de Autonomía son el siguiente elemento del bloque en importancia al establecer las competencias de las CC.AA., y por negativo las del propio Estado, en virtud del 149.3 CE. Las leyes del 150 CE (leyes marco, Leyes Orgánicas de Transferencias y Leyes de Armonización), que pueden modificar las competencias extraestatutariamente, también son incluidas sin problemas. Y por último también lo integran las «leyes competenciales», entendiéndose por tales aquellas pocas leyes que la propia Constitución o los Estatutos llaman expresamente para determinar una determinada competencia, como sucede en el 149.1.29 con la ley de Policías o en los Estatutos de Autonomía con las leyes que regulen el tercer canal de televisión.

La integración o no de las leyes básicas estatales en el bloque de constitucionalidad me parece una polémica nominal, si estamos de acuerdo en que las competencias son establecidas por la Constitución y los Estatutos —en rigor por los anteriores elementos del bloque de constitucionalidad—, aunque tales leyes sirven para concretar aquellas determinaciones, y como tales son referencia obligada de las leyes autonómicas que las desarrollan, a salvo de que el TC declare que han invadido competencias autonómicas.

#### 2. *Las reglas del bloque de constitucionalidad para la distribución de competencias*

La distribución de competencias en España carece de cláusulas generales como las existentes en otros países. Simplificando un poco,



podemos decir que la distribución de competencias de la Constitución americana responde a una cláusula de la máxima generalidad: se enumeran taxativamente los poderes de la Federación y se atribuyen todos los demás a los Estados. También la actual Constitución alemana, dentro de su mayor complejidad, procede por cláusulas generales, partiendo del artículo 30, según el cual corresponden a los *Länder* las funciones que la Constitución no atribuye explícitamente al *Bund*; concretando esa presunción general, el artículo 70 GG establece en la legislación un nuevo principio general en favor de los *Länder*, de forma que la legislación federal se restringe a la fijada en los artículos 73 (competencias exclusivas) y 74 (competencias concurrentes), así como a las demás disposiciones específicas previstas en la Ley Fundamental.

Como después intentaré mostrar con mayor detalle, también el sistema español permite la distinción de competencias en algunas grandes categorías, pero éstas no derivan de ninguna cláusula general que distribuya funciones y permita una agrupación de materias, o que identifique algunas materias por exclusión respecto a un principio general, sino que tales categorías tienen que construirse a partir de cada una de las competencias, siguiendo los listados de la Constitución y de los Estatutos.

### 3. *Los elementos que integran el concepto de competencia como criterio para la distinción de categorías competenciales*

La distinción de las competencias en grandes categorías debe hacerse entre nosotros a partir de los elementos que conforman el concepto de competencia, que fundamentalmente son la función, la materia y el tipo de intervención pública.

Desde la perspectiva del Título VIII, podemos definir la competencia como el conjunto de facultades que el Estado o las CC.AA. pueden desplegar para regular las actividades humanas en un sector determinado del ordenamiento. Como dice el voto particular (Rubio Llorente y Díez Picazo) de la STC 94/85, de 29 julio (Escudo del País Vasco), competencia es el

«haz concreto de potestades que se ejercen válidamente dentro de un territorio concreto sobre personas determinadas y respecto de materias definidas».

Podemos pasar sin detenernos por algunos caracteres generales de las competencias —indisponibilidad, ámbito territorial, cláusula residual, etc.—, por ser comúnmente aceptados, para centrarnos en su composición.

La función (las potestades en la cita anterior) viene definida principalmente en el bloque de constitucionalidad en torno a la legislación y la ejecución, distinguiendo a su vez la legislación básica del Estado y legislación de desarrollo de las CC.AA.

Un segundo elemento de toda competencia es la materia, entendida como el conjunto de actividades humanas encuadrables en un sector del ordenamiento. La complejidad es aquí superior, porque las listas de la Constitución y de los Estatutos utilizan diferentes enfoques para su determinación y porque su enunciado es necesariamente sintético. Puede aludir a auténticos sectores del ordenamiento (Derecho laboral, Derecho mercantil...), a instituciones jurídicas específicas (expropiación forzosa), a actividades productivas (comercio, agricultura...), etc. En todo caso, es preciso observar que la materia de una competencia consiste siempre en la regulación jurídica de actividades humanas, esto es lo que se distribuye, no materias u objetos en un sentido meta-jurídico.

Como no existen cláusulas generales, para determinar una competencia tendremos que sumar función y materia, y ver qué potestades corresponden a cada instancia sobre el concreto campo o sector del ordenamiento que indica la materia. Pero en ocasiones la Constitución o los Estatutos especifican más la competencia del Estado o de las CC.AA. matizando un tipo concreto de facultades, como cuando refieren la competencia no a todo un sector, sino sólo a la «ordenación» del mismo, o cuando fijan la actividad política por referencia a la «planificación», el «fomento» o la «coordinación». En estos casos, o no existe función a la cual referir las potestades o la misma está matizada por estos conceptos, o es la materia la que queda afectada por ellos. A esta especificación de la materia o de la función, según los casos, denominaremos «tipo de intervención pública».

#### A) *La función*

Las facultades del Estado y de las CC.AA. pueden ser de legislación, íntegra o concurrente, o de ejecución, y según cómo se repartan entre las dos instancias podemos hablar de competencias exclusivas (todas las facultades corresponden a una sola instancia), competencias concurrentes (legislación básica al Estado y legislación de desarrollo y ejecución a las CC.AA.) y competencias compartidas (legislación al Estado y ejecución a las CC.AA.).

Las competencias exclusivas fueron la base del primer federalismo, especialmente del americano, en el siglo pasado, cuando el Estado descansaba en una sociedad de estructura relativamente simple y sus funciones eran escasas, pero en la actualidad todos los Estados compuestos giran en mayor o menor medida sobre competencias repartidas. Nuestro sistema no es una excepción y, pese a las pomposas declaraciones de exclusividad de la Constitución y los Estatutos, las principales competencias son concurrentes o compartidas por el Estado y las CC.AA., como ya ha demostrado la experiencia de estos pocos años.

En las competencias exclusivas es bien conocido el «sentido marcadamente equívoco» (STC 16 de noviembre de 1981) del término «exclusivo» tanto en la Constitución como en los Estatutos, y también son cono-

cidos los diferentes usos que pueden darse al término exclusivo si no se aplica a la competencia como tal, sino a una de las funciones (exclusividad de la legislación o de la ejecución...).

Conviene, pues, obviar estos inconvenientes reservando el término de competencia exclusiva para los casos en que el bloque de constitucionalidad atribuye todas las funciones y toda la materia a una sola instancia, lo que significa exclusión de la intervención de la otra instancia sobre esa misma materia.

La definición de exclusividad no se encuentra en la Constitución, pero se deduce fácilmente de ella con una interpretación sistemática, y especialmente de su comparación con los Estatutos. Estos, por su parte, contienen generalmente un concepto de exclusivo que vale igualmente para el Estado. El artículo 25.2 del Estatuto de Cataluña, por ejemplo, dice que equivale a la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva. Es decir, competencia exclusiva significa poseer la titularidad de todos los poderes posibles sobre una materia, que se podrán ejercer —o no— libremente, naturalmente con respeto a los principios constitucionales.

Cuando los Estatutos dibujan una competencia como efectivamente exclusiva corresponde a la C.A. la legislación, su desarrollo reglamentario y su ejecución. La C.A. es libre, pues, de diseñar íntegramente las políticas públicas que considere más convenientes, respetando los principios generales de la Constitución, sin que la legislación del Estado pueda interponerse, como subrayó la STC 76/83, de 5 de agosto, sobre la LOAPA.

Las competencias compartidas comprenden sectores importantes y vienen configuradas en su mayoría como instituciones o ramas jurídicas (Derecho Mercantil, Penal y Penitenciario, Laboral, Civil, Procesal...), reservando al Estado la legislación completa sobre la materia y a las CC.AA. su ejecución. La principal característica de su desarrollo estriba en la doctrina constante del TC que incluye los reglamentos ejecutivos en el término constitucional de «legislación» (desde la STC 18/82, de 4 de mayo, y 35/82, de 14 de junio).

Según esta interpretación, las CC.AA. sólo disponen de las facultades de ejecución y administración, incluyendo la potestad reglamentaria organizativa o interna. Con la ponderada interpretación que se ha dado a la Alta Inspección (STC 32/83, de 28 de abril), esta categoría resulta bastante precisa.

Las competencias concurrentes atribuyen al Estado las bases, normas básicas o legislación básica y a las CC.AA. la legislación de desarrollo, de momento a las CC.AA. del 151 y posteriormente a todas. Resulta probablemente el tipo de competencias más importantes en nuestro sistema. Es también la que plantea mayores problemas de determinación funcional, por el concepto material que el TC ha utilizado para definir lo básico, y por la identificación que ha realizado entre los términos de bases, normas básicas y legislación básica que figuran en el 149.1 CE.

En el *Informe sobre las Autonomías* señalamos los tres conceptos distintos que abarca la legislación básica en la jurisprudencia constitu-

cional. Unas veces opera como marco jurídico general dentro del cual deben actuar las CC.AA., «mínimo denominador normativo común» (STC 25/83, de 7 de abril, entre las más claras); otras veces establece objetivos, fines y orientaciones que actúan como directrices para las CC.AA., en un sentido positivo que habilita al Estado para instrumentar políticas no sólo mediante ley, sino acudiendo a instrumentos normativos inferiores, y finalmente equivale en ocasiones a la delimitación de ciertos sectores materiales que el Estado asume íntegramente, en una versión próxima a la anterior, parecida a la *preemption* americana o a la concurrencia perfecta alemana.

A partir de las SSTC 69 y 80/1988, sobre etiquetaje, el concepto de bases ha adquirido mayor formalización, al exigirse al Estado que las bases figuren de forma identificable en una ley, o en un reglamento habilitado por la ley como básico. Y, desde esta exigencia de rango legal, se ha avanzado aún más con la insistencia en la excepcionalidad de que las bases figuren en reglamentos<sup>11</sup>.

#### B) *La materia*

Muy frecuentemente los conflictos de competencias versan sobre la delimitación material de una competencia, es decir, no se discute la función que corresponde a cada instancia, sino su posibilidad de aplicarla a determinado tipo de actividad humana, lo que se resolverá según se considere incluido o no en la materia competencial.

En realidad, el encuadramiento material en los conflictos de competencia tiene un doble objeto, determinar cuál es la materia a la que corresponde el acto o norma impugnado, y decidir si ese acto o norma «entra» en el ámbito material cuya titularidad corresponde a la instancia que lo aprobó.

Por eso, la dimensión material u horizontal de las competencias es en nuestro sistema decisiva, y por supuesto más complicada que en otros Estados compuestos que parten de cláusulas generales o que dividen las competencias preferentemente en sentido vertical; una obra reciente del profesor Viver Pi-Sunyer estudia los presupuestos y los problemas de la delimitación de materias y de ella tomo las ideas que siguen, coincidentes en buena parte con otro trabajo reciente<sup>12</sup>.

El punto de partida es la necesidad de proceder a una delimitación material de las competencias lo más rigurosa y objetiva posible, aun sabiendo que la misma nunca podrá ser exhaustiva. Con este relativis-

<sup>11</sup> Con mayor detalle he examinado esta jurisprudencia en mi colaboración sobre «Las competencias concurrentes», que aparecerá publicado en el libro colectivo *Las leyes básicas del Estado*, editado por el INAP. Un examen de las posiciones más recientes, en Iñaki LASAGABASTER, *El sistema competencial en el Estatuto de Autonomía*, Oñati, 1989, pp. 57 y ss.

<sup>12</sup> Carles VIVER PI-SUNYER, *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Barcelona, 1989, y Gonzalo SAMANIEGO, «Los problemas de interpretación y aplicación de las materias en las reglas de distribución de competencias», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 238, abril-junio 1988, pp. 1123-1177.

mo, se ha de procurar que cada materia objeto de una competencia pueda delimitarse jurídicamente como separada respecto a todas las demás, porque de lo contrario se producirían solapamientos —que el principio de coherencia nos impide aceptar, salvo excepciones— o la distinción se basaría en el más puro casuismo.

Quizás convenga puntualizar que esta delimitación no afecta a una concepción de la autonomía basada en la interrelación de las competencias y en la consiguiente colaboración de poderes; al contrario, resulta la condición previa imprescindible, porque no puede darse una colaboración sin la previa delimitación de la materia objeto de la competencia respectiva, tanto porque la colaboración no altera la titularidad de las competencias, como ha repetido el TC, como porque la confusión supondría difuminar la responsabilidad de cada instancia, en abierta contradicción con el principio democrático del Estado.

El TC ha admitido la importancia de la delimitación material. En la STC 39/82, de 30 de junio, se puede leer que las materias

«como concepto jurídico relevante para las definiciones competenciales se erige en una de las líneas principales del sistema competencial»;

pero en la práctica muchas sentencias resultan exclusivamente pragmáticas o poco explícitas respecto a los criterios utilizados para la delimitación de la materia.

Como recuerda Samaniego, y ya antes habían apuntado Javier Salas y Enrique Alonso, cada materia tendrá un núcleo claro —*core* en la terminología americana—, típico de aquella materia, y un halo más difuso, más difícil de determinar, cuya parte más externa será límite con otra materia colindante. En torno a la determinación de estos ámbitos, dos ideas me parecen relevantes. En primer lugar, la necesidad de proceder a una interpretación objetiva y no finalista, porque toda actividad típica de una materia supone la consecución de unos objetivos que ya fueron tomados en cuenta por el constituyente al realizar la distribución competencial, y porque el enfoque finalista encierra siempre el peligro de atraer a una materia sectores que corresponden objetivamente a otra, sólo porque contribuye a la consecución del objetivo, y esta metodología disloca el sentido de la distribución de competencias.

Si se cumplen estas condiciones, la delimitación material se realizará progresivamente, tanto por las Sentencias del TC como por la legislación estatal y autonómica, hasta llegar un momento en que la comunidad jurídica sepa que la regulación de una concreta actividad debe encuadrarse siempre en una determinada materia, y no en otra, pese a su proximidad material o conexión de objetivos. Por otra parte, la fijación de los contornos de una materia debe realizarse siempre *per relationem* respecto a las más próximas, ya que el conjunto de los títulos competenciales abarca por definición todas las materias susceptibles de distribución entre el Estado y las CC.AA.<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Como explica VIVER, es preciso partir de los caracteres de completud y coherencia de la distribución de competencias entre el Estado y las CC.AA.; hemos de presu-

Otras tareas decisivas en esta orientación residen en la aproximación a ciertas reglas que expliquen la prevalencia entre materias, y en la fijación de los métodos de interpretación más adecuados para este campo, lo que probablemente es el camino para conseguir aquellas reglas. Sin un notable avance en este terreno, difícilmente el TC podrá desempeñar la función pacificadora que le corresponde, porque el resultado de los nuevos conflictos de competencias continuará siendo imprevisible aun para los juristas más especializados, ya que el resultado dependerá del pragmatismo del Tribunal.

### *C) El tipo de intervención pública*

En ocasiones no basta la distinción función-materia para determinar la distribución competencial, porque el bloque de constitucionalidad añade a aquélla un nuevo concepto como ordenación, coordinación, planificación o fomento, o porque carece de referencia a la función y sólo aparece uno de estos conceptos.

La ausencia de referencia a la función y su sustitución por un tipo concreto de intervención pública aparece en las listas constitucionales, en números como el 149.1.15 CE (fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica), pero lo más frecuente en la Constitución y los Estatutos es la superposición de alguno de esos conceptos con distinción legislación básica- de desarrollo; así sucede respecto a la coordinación en el 149.1.16 (bases y coordinación general de la sanidad), respecto a la ordenación en el 149.1.11 CE (bases de la ordenación del crédito, banca y seguros) y otros (149.1.19: ordenación del sector pesquero; 149.1.22 CE: legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos), respecto a la planificación en el 149.1.11 CE (planificación de la actividad económica). Lo mismo sucede en los Estatutos de Autonomía, cuando proceden a una especificación superior de la función mediante la caracterización del tipo de intervención pública (ordenación farmacéutica, del sector pesquero, etcétera.)

Estos conceptos de ordenación, fomento, coordinación... tienen en la generalidad de las competencias —en las que no son citados expresamente— su ubicación dentro de la distinción legislación-ejecución, ya que el fomento se incluye en la competencia de ejecución, la ordenación en el de legislación y la coordinación corresponde también, como actividad voluntaria, al titular de la competencia. Pero en la categoría que ahora tratamos aparecen como criterios competenciales propios, para proceder a una delimitación de la función superior a la general o por la

mir que los constituyentes pretendieron repartir todas las materias y todas las funciones que sobre ellas pueden recaer, de forma que no se produjeran vacíos ni solapamientos. El voto particular del Magistrado Rubio Llorente a la STC 91/1984, de 9 de octubre, lo expresa claramente: «Una competencia no puede corresponder al mismo tiempo y en las mismas circunstancias, con el mismo alcance y sobre la misma materia, al Estado y a una Comunidad Autónoma.»

naturaleza de la materia sobre el que recaen, y revelan la voluntad del poder constituyente o estatuyente de proceder a especificación más precisa de la distribución de la competencia.

Así, la STC 59/89, de 16 de marzo (pesca del coral), distingue entre regulación de la pesca, como actividad dirigida a la extracción y protección de los recursos del mar, y ordenación del sector pesquero, como actividad de organización de los pescadores, siendo la primera competencia exclusiva del Estado y la segunda competencia concurrente, en la que corresponde a la Generalidad de Cataluña el desarrollo legislativo (art. 10.1.7). Como la propia Sentencia dice, aunque en el lenguaje general pesca y ordenación del sector pesquero parezcan lo mismo, en la distribución de competencias constituyen dos títulos diferentes.

Por su parte, la «ordenación general de la economía» viene significando en la jurisprudencia constitucional un haz de potestades mucho más amplio que el propio de las bases, justamente por el carácter de la materia sobre la que recae<sup>14</sup>.

A su vez, la planificación general de la actividad económica, además de las potestades ajenas a las bases y a la coordinación, que contiene el 149.1.13 CE, incluye las que derivan de la categoría específica de la planificación, en cuanto técnica organizativa y método especial de actuación pública, caracterizada por la globalidad y coherencia de las actividades públicas que concurren y por las distintas fases de realización que incluye la planificación. El TC se ha movido en esta línea al señalar su proximidad con las «tareas comunes» de la Ley Fundamental de Bonn [STC 29/86, de 20 de febrero (FJ 6), sobre la reconversión y reindustrialización], por el entrecruzamiento de títulos competenciales que puede acarrear y la obligación de proceder de manera coordinada.

Sin pretensión de tratar sistemáticamente este factor de las competencias, me parece que esas breves referencias son suficientes ahora para mostrar que el «tipo de intervención de los poderes públicos» constituye un elemento que junto a la función y a la materia determina en nuestro sistema la distribución de competencias; quizás complique un poco más el esquema general, pero sin duda el conjunto resulta más operativo y hace más realista la atribución de potestades a cada una de las instancias.

#### IV. PROPUESTAS PARA AVANZAR EN LA SISTEMATIZACIÓN DE LAS COMPETENCIAS

Resumiendo un poco, podemos decir que la distribución de competencias debe partir del concepto de autonomía que estructura el poder político en dos instancias, de forma semejante a los demás Estados

<sup>14</sup> Por todos, recogiendo la amplia jurisprudencia constitucional, J. GARCÍA TORRES, «La ordenación general de la economía, título sustantivo de competencia estatal», *REDC*, núm. 17, 1986.

compuestos, pero también de las características específicas de nuestro sistema, que encuentran su explicación en las Constituyentes, y que se concretan en la configuración y la función del bloque de constitucionalidad. Este distribuye las competencias distinguiendo funciones y materias, y a veces tipos de intervención pública, de manera tan prolija que resulta una fuente de conflictos, pese a lo cual la actuación de las distintas instituciones, y especialmente del TC, han hecho viable el sistema. Perfeccionarlo requiere elaborar una teoría competencial que, adaptada a los criterios del bloque de constitucionalidad, sea lo más precisa y funcional posible.

Para dotar a la distribución competencial de objetividad y fijeza, dando seguridad al Estado y a las CC.AA., y evitando la proliferación de conflictos, lo ideal sería la elaboración de un listado de competencias a partir de los elementos intrínsecos a las propias competencias, con todo el relativismo necesario respecto a las pretensiones de exhaustividad en las materias. Sin llegar aún a ello, es posible poner el acento en las características comunes de algunas competencias, que permiten elaborar una tipología. El elemento central para una clasificación de las competencias es la función, especificada cuando sea preciso por el tipo de intervención pública.

### 1. *Las categorías generales de la distribución competencial*

Si estamos de acuerdo en que el constituyente adoptó la legislación y la ejecución, al igual que otros sistemas compuestos, para articular las competencias, y acordamos también que la lista esencial de competencias está en el artículo 149 CE y en los Estatutos, pueden establecerse cuatro tipos generales de competencias y algunas excepciones.

#### A) *Competencias exclusivas del Estado*

Las primeras Sentencias del TC y una parte de la doctrina justificaron las competencias exclusivas del Estado en la existencia de un interés general que representaban las instituciones centrales. El TC corrigió pronto los inconvenientes que semejante doctrina representaba para la distribución competencial, pero quizás convenga realizar un rechazo más general de esta teoría porque también las CC.AA. contribuyen al interés general en la medida que la propia autonomía contiene el principio de unidad. La justificación de las competencias exclusivas se encuentra únicamente —como las demás— en la voluntad del constituyente, que consideró funcional tal diseño.

Las competencias exclusivas del Estado son principalmente de tres tipos: las que podemos denominar *integrales*, porque abarcan efectivamente toda la materia (nacionalidad, relaciones internacionales, Defensa, etc.); las *exteriores*, en las que asume la función internacional de competencias que en España pueden corresponder a las CC.AA. (sani-



dad exterior, comercio exterior, defensa del patrimonio cultural contra la exportación, etc.), y *separadas*, que corresponden al Estado cuando son supracomunitarias y en cambio a las CC.AA. cuando se restringen a su territorio, a su interés o a su titularidad (carreteras y transportes, aprovechamientos hidráulicos, transporte de energía, museos, etc.).

La virtualidad de esta posible clasificación estriba en situar el tipo de problemas que surge en cada caso, especialmente para la delimitación de la materia, ya que no se discute el alcance de las funciones. Así, éste es efectivamente el problema en las integrales, que resultan pacíficas si el ámbito material es relativamente claro (Defensa, nacionalidad y extranjería, fijación de la hora oficial...) y en cambio son muy polémicas si la materia no aparece claramente delimitada, como sucede en relaciones exteriores, según se incluya o no la ejecución de Tratados o se admitan categorías como las actividades de relevancia o de promoción internacional.

Las denominadas exteriores resultan casi siempre competencias horizontales respecto a las que corresponden a las CC.AA., y por ello su interpretación debiera ser siempre muy restrictiva y evitando su fuerza de atracción sobre otras competencias, como sucede en la STC 13/88, de 4 de febrero, sobre Ferias Comerciales Internacionales, y como estuvo a punto de suceder en la STC 125/84, de 20 de diciembre, sobre la creación de una categoría de hotel recomendado.

Las competencias que he denominado separadas exigen generalmente el establecimiento de un criterio jurídico o técnico claro de delimitación; sin éste la atribución al Estado o a las CC.AA. se hace casuística e imprevisible. Así sucedió en el transporte eléctrico (STC 12/84, de 2 de febrero, Línea de Setmenat al Stany Gento, y STC 119/86, de 20 de octubre, Línea Rubí, Amposta, Vandellós) hasta que se firmó el Convenio para la delimitación de competencias en materia de instalaciones eléctricas entre el Estado y la Generalidad de Cataluña, que distingue entre las líneas de REDESA (Red Eléctrica de España, S. A.) y el resto. Significativamente el Convenio concluía acordando el desestimiento o allanamiento en ocho conflictos de competencias pendientes. Una virtualidad semejante posee el concepto de «cuenca hidrográfica» establecido en la reciente STC 227/1988, de 9 de noviembre, sobre la Ley de Aguas: permite una delimitación operativa que no podía alcanzarse únicamente con la distinción del territorio que atraviesan los ríos.

#### B) *Competencias exclusivas de las CC.AA.*

Aunque el sistema español bascule principalmente sobre las competencias concurrentes y compartidas, no debe dejar de reconocerse la existencia de competencias exclusivas de las CC.AA. en el sentido estricto de la palabra, igual que se hace para el Estado, y en todo caso debe trasladarse el problema a la dificultad que pueda representar delimitar la materia sobre la que recae, pero sin restringir las plenas potestades legislativa y ejecutiva, y en consecuencia con total libertad para diseñar políticas públicas en la materia.

Entre éstas adquieren la mayor importancia las competencias *institucionales* o de autoorganización, que deben respetar los principios de integración constitucional, especialmente los que derivan del mismo principio autonómico y los contenidos en el artículo 152 CE, pero que no dejan de ser exclusivas, lo que no parece claro en la Ley 36/85, de 6 de noviembre, que regula las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras similares de las CC.AA., ni en la STC 157/1988, de 15 de septiembre, sobre la misma, cuando supone que una ley estatal puede vincular las actuaciones de las instituciones autonómicas.

Las competencias estatales reconocidas en el artículo 149.1.18 CE suponen un límite material y no funcional respecto a las competencias institucionales exclusivas de las CC.AA., aunque no siempre resulte fácil distinguirlas, porque la legislación básica del Estado tiene su complemento en la legislación de desarrollo y no en las exclusivas. A este grupo pertenecen también las especialidades del procedimiento administrativo o del derecho procesal que deriven del derecho sustantivo de las CC.AA.

Además de las competencias exclusivas *separadas*, que encierran en las CC.AA. los mismos problemas que en el Estado, son también exclusivas algunas competencias económicas (como agricultura y ganadería, ferias, artesanía...) y sociales (ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, asistencia social...).

Es fácil observar que el principal límite de estas competencias se encuentra en las competencias del Estado que arrancan de los números 11 y 13 del 149.1 CE, pero es preciso observar que mientras éstas son concurrentes, aquellas de las CC.AA. son exclusivas; lo cual, como mínimo, debe conducir a considerar la legislación básica del Estado solamente como límite negativo de la competencia autonómica, pero no como condicionantes o principios positivos que impulsen políticas comunes, tomando en cuenta la distinción que mencioné sobre los tres conceptos que el TC admite en la legislación básica del Estado.

### C) *Competencias concurrentes*

En este grupo se encuentran las materias más importantes de la colaboración Estado-CC.AA., en cuanto una buena articulación de las competencias es en sí misma una forma de colaboración, en sentido amplio, y por ello, en mi opinión, todas las CC.AA. deben tenerlas —al margen de los ritmos que puedan ser convenientes para su ejercicio—, lo que si cabe es una razón más para progresar en su definición.

A mi parecer, existen en esta categoría dos tipos de problemas delimitados, aunque sean polémicos, y una nebulosa. Los primeros ya han sido citados, y se refieren al alcance de las potestades y al elemento formal; los mayores problemas se producen en torno al elemento material.

Ya me he referido a los tres conceptos que derivan de la jurisprudencia constitucional sobre la legislación básica; creo que el tercero —acotar un sector determinado considerado básico que se reserva íntegramente el Estado— debería desaparecer porque supone la negación

de la concurrencia; el segundo —legislación básica como orientación positiva de políticas— debe restringirse a algunos sectores, siendo plenamente operativo el primero, que considera las bases como mínimo denominador normativo común. Aquí podría tener todo su sentido la distinción entre bases, normas básicas y legislación básica que hemos defendido en otros escritos.

Respecto al elemento formal también he señalado el importante avance que supone la exigencia de que las bases figuren en una ley o encuentren en ella su habilitación —STC 69/88, sobre etiquetaje en catalán—, pero reconociendo el importante progreso que esta doctrina ha supuesto, me parece que podemos aún aspirar a una mayor seguridad para las CC.AA. mediante la utilización por el Estado de la técnica de la ley marco o ley de principios o bases. Soy consciente de que esta tesis resulta hoy por hoy minoritaria, pero confío que el proceso de perfeccionamiento de la distribución competencial impulse su generalización, como la técnica más adecuada entre las utilizadas en otros Estados compuestos.

El problema más difícil estriba en detectar los tipos de materia —si existen— que justifique una mayor o menor elasticidad del concepto de bases. Intuitivamente aparecen tres grandes sectores: las competencias económicas, las sectoriales —minas y energía, montes, sanidad, enseñanza, medios de comunicación...— y el régimen jurídico de la Administración y de los funcionarios, que permitirían establecer matices sobre el grado de intervención estatal.

Resulta significativo, por ejemplo, que el primer concepto material de bases haya sido construido por el Tribunal —STC 1/1982, de 28 de enero— para aplicarlo a competencias económicas, como ha observado el profesor Tornos en los *Comentarios* al Estatuto de Cataluña; en esta materia se han llegado a identificar bases con la «ordenación general de la economía» (STC 29/1986, de 20 de febrero, sobre reconversión y reindustrialización); sin cuestionar ahora esta construcción para las competencias concurrentes en materia económica, resultaría un paso adelante distinguirla de su aplicación a otras materias, donde la intervención estatal puede ser muy inferior sin dejar de ser común denominador para todo el territorio estatal.

#### D) *Competencias compartidas*

Se encuentran en esta categoría la mayoría de competencias delimitadas como instituciones jurídicas o ramas del Derecho (mercantil, penal, penitenciaria, procesal, laboral, civil...), así como sectores materiales relativamente acotables (productos farmacéuticos, régimen económico de la Seguridad Social y pesca), lo que crea dificultades opuestas, porque en los primeros justamente el mayor obstáculo reside en la delimitación material, que el TC prudentemente ha considerado de forma restringida, porque lo contrario hubiera producido el vaciamiento de otras muchas competencias.

### E) *Las categorías especiales de competencias*

Junto a estas cuatro grandes categorías de competencias existen unas pocas que resultan excepcionales, y que me limitaré a mencionar. En primer lugar, las *definidas por leyes competenciales* que escapan a las reglas normales del bloque de constitucionalidad (financiación, policía y televisión, principalmente). En segundo lugar, las *competencias indistintas*, que en sentido estricto se reducen a cultura. Y en tercer lugar, las competencias definidas únicamente por el tipo de intervención pública o las configuradas como colaboración obligatoria entre el Estado y las CC.AA., como sería de forma destacada la investigación, en el primer caso, y las denominaciones de origen, en el segundo.

También podrían incluirse aquí diferentes facultades que el bloque de constitucionalidad atribuye a las CC.AA., ya sean *formas de participación*, como la presencia de las CC.AA. en las empresas estatales radicadas en su territorio, o *formas obligadas de actuación*, como la información que el Estado debe proporcionar a las CC.AA. sobre la negociación de Tratados internacionales que puedan afectar sus competencias.

Este último tipo de competencias no deja de ser una particularidad respecto a las categorías generales, y la cuestión es la posible utilidad de éstas. Puede creerse que la adopción de estas categorías, próximas a las existentes en los Estados compuestos europeos, tiene sólo un interés descriptivo y pedagógico, pero, en mi opinión, introduce también algunos elementos prescriptivos y puede, sobre todo, facilitar la elaboración de conceptos de alcance medio en la distribución de competencias, que operen como criterios objetivos aplicables a grupos de competencias homogéneas, facilitando el progreso en la delimitación cada vez más precisa de cada competencia.

### 2. *Problemas concretos de alcance general*

Junto a las competencias específicas aparecen algunos problemas cuya solución posee un alcance general sobre todas ellas; me limito ahora a sugerir las principales, sobre las que apenas poseo una intuición, con la esperanza de que las intervenciones de todos permitan su maduración.

En primer lugar, conviene avanzar en la separación entre competencias y el resto de categorías que pueden intervenir en un conflicto, para depurar al máximo el régimen jurídico de las competencias.

El TC ha iniciado este camino al distinguir entre competencias y facultades, y considerar ajenas a la distribución competencial las actividades instrumentales, que siguen a las diferentes materias (STC 71/1983, de 29 de julio, sobre catálogos de montes, o 157/85, de 15 de noviembre, sobre registro de empresas cinematográficas), las normas administrativas sancionadoras (STC 87/85, de 16 de julio, sobre registro sanitario de alimentos) y, en plano muy distinto, la obligación de mutua

información, considerándolo como deber general (STC 18/1982, de 4 de mayo).

También se admite sin dificultad la distinción entre competencias y principios, y en la idea de que éstos constituyen orientaciones y límites negativos para el *ejercicio* competencial, pero no atribuyen títulos competenciales separados; sin embargo, en más de un conflicto han sido considerados como tales. En realidad, los principios constitucionales son una materia que precisa urgente estudio, al menos para distinguir sus diferentes posiciones. Entre los principios constitucionales básicos, los principios de integración constitucional, los principios contenidos en el capítulo tercero del título I (también vinculantes para las CC.AA., como lo declara la STC 64/82, de 4 de noviembre, sobre la protección de espacios de interés general) y los principios prescriptivos (como la categoría de dominio público del art. 132 CE) existen, sin duda, diferencias que conviene puntualizar.

Un nuevo problema general puede definirse así: ¿están todas las competencias posibles en los artículos 148 y 149 de la Constitución y en las listas equivalentes de los Estatutos? La cuestión fue planteada tempranamente por el TC en torno a la diferencia entre reserva de ley y título competencial, y alcanzó una expresión más rotunda en el voto particular a la STC 94/85, de 29 de julio, sobre los símbolos de Navarra en el escudo del País Vasco. Me parece que circunscribir las competencias a las listas es perfectamente posible, y muy positivo en la línea de seguridad que se propugna.

Otro problema general, de la mayor trascendencia, tiene una fácil formulación: ¿existe en el bloque de constitucionalidad alguna cláusula general que permita la alteración de la titularidad de las competencias?

Parecía, como ya he apuntado, que la teoría del interés general había sido desechada de nuestro sistema competencial desde la STC 37/1981, pero a veces parece resurgir como el Guadiana. Así lo considera el voto particular de la STC 145/1986, de 25 de noviembre, sobre el plan de acción social en Galicia, para explicar la argumentación central que justifica las subvenciones, aunque el tema merece un enfoque particular por la inclusión del poder de gasto como título competencial, y así creo que debe situarse también la argumentación de la STC 56/86, de 13 de mayo, sobre la construcción de Comisarías en el País Vasco, pese a que los votos particulares ven una manifestación de la teoría de los poderes implícitos, porque el fundamento decisivo se basa en la «urgencia y el excepcional interés público». Un razonamiento próximo, aunque menos trascendente, se encontraba ya en la STC 33/1982, de 8 de junio, sobre los mejillones.

Por último, quisiera plantear una cuestión que me preocupa y a la que no encuentro respuesta fácil: ¿es legítimo acumular múltiples títulos competenciales, carentes de conexión material entre sí, en una sola norma estatal o autonómica? En este supuesto, ¿se trata únicamente de una cuestión de técnica legislativa o, más bien, tal técnica implica un uso abusivo de las propias competencias por la ampliación que facilita su entrecruzamiento?

Es frecuente que una ley estatal, y la correspondiente Sentencia constitucional, acudan a una multiplicidad de títulos competenciales para legitimar diferentes actuaciones. En la reciente STC 227/1988, de 29 de noviembre, sobre la Ley de Aguas, se incluyen los siguientes:

- El 149.1.22, en materia de aguas.
- El 149.1.1, para justificar un tratamiento estatal del dominio público.
- El 149.1.8, Derecho Civil, para servidumbres, propiedad fundiaria y responsabilidad por daños.
- El 149.1.13, planificación de la actividad económica para ordenar los recursos hidráulicos y coordinar los planes hidrológicos.
- El 149.1.16, sanidad, para establecer determinadas comunicaciones de las CC.AA. a las autoridades sanitarias.
- El 149.1.18, para los contratos y concesiones administrativas y las Comunidades de usuarios como Corporaciones de Derecho Público.
- El 149.1.23, protección del medio ambiente, para regular los «perímetros de protección» y evitar la degradación.
- El 149.1.24, obras públicas, para que el Estado pueda realizar obras hidráulicas de interés general.
- El 149.1.25, recursos mineros, para la captación de agua por explotaciones mineras.
- El 149.1.29, seguridad pública, para las actuaciones en prevención de inundaciones.
- La LOFCA como ley competencial.

Sin duda, se trata en este caso de una materia compleja, pero la acumulación de títulos competenciales por parte del Estado, al margen de los problemas técnico-jurídicos, tiende a disminuir las competencias autonómicas.

Es fácil observar que mi intervención crea más problemas de los que resuelve, pero espero que ello estimule el estudio de la distribución de competencias en el próximo período, que se caracterizará, espero, por ampliación de competencias de las diez CC.AA. del artículo 143 y por una mayor sistematización de las categorías generales. Ojalá que la contribución de la doctrina pueda servir también para mejorar el funcionamiento global del Estado autonómico.