

LA FUNCIÓN DE LA PREVALENCIA EN EL ESTADO AUTONÓMICO

Verónica Yazmín García Morales

Doctora en Derecho. Universidad Autónoma de Madrid

Titular de la Unidad de Transparencia

Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas, México

Este trabajo ha obtenido un **Accésit del Premio Estudios Financieros 2016** en la modalidad de **Derecho Constitucional y Administrativo**.

El jurado ha estado compuesto por: don Germán ALONSO-ALEGRE FERNÁNDEZ DE VALDERRAMA, don José Luis LÓPEZ GONZÁLEZ, don Pedro POVEDA GÓMEZ, don Miguel SÁNCHEZ MORÓN y don José Luis ZAMARRO PARRA.

Los trabajos se presentan con seudónimo y la selección se efectúa garantizando el anonimato de los autores.

EXTRACTO

La apertura del modelo territorial y competencial es una de las peculiaridades de lo que hoy se conoce como Estado de las autonomías. Esta característica es, en buena medida, uno de los factores que contribuyen a que el sistema de distribución de competencias se convierta en un entramado complejo de decisiones que adoptan los distintos entes territoriales en el ejercicio de las mismas y que, en determinados supuestos, se justifica como necesaria la prevalencia de una de ellas. En este contexto, el presente artículo tiene como objetivo analizar la función que la prevalencia desempeña en un Estado políticamente descentralizado como el español. Esto es, determinar cuál es su naturaleza, dinámica y ámbito de aplicación. La finalidad responde, así, a la necesidad de precisar cuál es el verdadero alcance de la prevalencia en él.

Palabras claves: prevalencia, competencia y Estado autonómico.

Fecha de entrada: 03-05-2016 / Fecha de aceptación: 12-07-2016

THE FUNCTION OF PREVALENCE IN THE STATE OF AUTONOMIES

Verónica Yazmín García Morales

ABSTRACT

The broad opening of both territorial and competential models is one of the peculiarities of what is nowadays known as State of Autonomies. This feature is, largely, one of the leading factors contributing to the fact that the share of competences system is becoming a complex network of decisions adopted by territorial bodies in their performance and that, in certain cases, the prevalence of one of those competences is regarded as a necessity. In that context, this paper aims at analyzing the function prevalence performs in a politically decentralised State such as Spain. That is, to determine its nature, dynamics and scope. Its very own purpose being, thus, to precisely state the reach of the prevalence within.

Keywords: prevalence, competence and State of Autonomies.

Sumario

- I. Planteamiento
- II. La cláusula de prevalencia en la CE
 - II.1. La prevalencia como regla de conflicto en términos del artículo 149.3 de la CE
 - II.1.1. El carácter exclusivo de las competencias autonómicas como criterio que excluye la aplicación de la cláusula de prevalencia a favor del Estado
 - II.1.2. Primacía de las normas estatales sobre las autonómicas
 - II.2. Posibles escenarios para la aplicación de la cláusula de prevalencia del artículo 149.3 de la CE
 - II.2.1. Competencias concurrentes en sentido estricto: especial referencia a la materia cultura
 - II.2.2. Conflicto entre normas básicas y normas de desarrollo
 - II.2.3. Establecimiento de las condiciones básicas en el ejercicio del derecho de propiedad: especial referencia a las cesiones obligatorias en suelo urbano
- III. La prevalencia como criterio para la solución de conflictos que surgen en el ejercicio de competencias concurrentes que inciden sobre el mismo espacio físico
 - III.1. El problema de la aplicación de decisiones válidas contrarias entre sí
 - III.2. Criterios para la articulación de decisiones sobre un mismo territorio
 - III.2.1. El criterio de jerarquía para la solución de conflictos normativos intrasistema
 - III.2.2. El principio de competencia en la solución de conflictos normativos
 - III.2.3. La necesaria aplicación preferente de una norma: la prevalencia como regla de conflicto
 - III.3. La prevalencia ponderada
- IV. Conclusión
- Bibliografía

I. PLANTEAMIENTO

En el ámbito de la organización territorial, la prevalencia se configura, en un primer acercamiento, como un criterio para la articulación de las decisiones¹ que adoptan las distintas entidades territoriales en función de sus propios intereses. Se acude con frecuencia al criterio de prevalencia cuando no es posible observar, con plena eficacia, diversas decisiones simultáneamente. Así, es necesaria la aplicación preferente de una de las actuaciones en conflicto e inevitable el desplazamiento total o parcial de otra. La función y efectos de la aplicación de la prevalencia difieren según el sistema de organización territorial y competencial en el que se observe². En sistemas políticos federales como en los Estados Unidos de América, la cláusula de prevalencia (*preemption*) no solo se aplica como criterio para la articulación de normas federales y estatales. Su función va más allá. Se instaura como una técnica de distribución territorial de poder entre las distintas entidades territoriales que conforman la Federación³. En otros sistemas federales, como es el caso de Alemania, la cláusula de prevalencia (*Bundesrecht bricht Landesrecht*) no se instituye como criterio de distribución competencial, sino únicamente para articular las decisiones de la Federación y de los Länder en caso de conflicto⁴. Aunque con efectos distintos, debido al modelo de distribución competencial, con esta finalidad se ha establecido la cláusula de prevalencia en el sistema autonómico español⁵. Se utiliza únicamente como criterio para la solución de conflictos entre decisiones diver-

¹ Es importante señalar que estas decisiones se expresan, fundamentalmente, bajo la forma de normas, aunque no solo a través de estas. Por tanto, cuando a lo largo del presente estudio se hace referencia a normas deberá entenderse en un sentido más amplio. Es decir, en todo caso, la colisión se establece entre los intereses que subyacen detrás de la actuación –decisión– de cada una de las entidades territoriales.

² Una primera aproximación comparativa al estudio de la prevalencia se puede ver en: OTTO Y PARDO, I. DE: «La prevalencia del derecho estatal sobre el derecho regional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 2, 1981, págs. 57-92.

³ En este sentido, véase VELASCO CABALLERO, F.: «Un ejemplo de funcionamiento de la preemption norteamericana: la regulación de la inmigración», *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 13, 2011, págs. 11-50.

⁴ «Así, pues, el artículo 31 de la LFB no es ninguna norma de distribución competencial, muy al contrario, presupuesto básico (que no único) de su aplicación es que la disposición federal y la de *Land* hayan sido dictadas de conformidad con el orden competencial constitucionalmente establecido». GÓMEZ ORFANEL, G. y ARROYO GIL, A.: «El reparto territorial de facultades legislativas y el *Bundesrat* en el federalismo alemán (1871-2006)», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 26, septiembre-diciembre, 2005, págs. 234 y ss.

⁵ «Esta regla fue tomada por la CE de las Constituciones de algunos sistemas políticos federales: en particular, de la Ley Fundamental de Bonn, en la que aparece esta figura con una dicción mucho más directa y enérgica: "el derecho de la Federación rompe (sic) el derecho de los Estados" (*Bundesrecht bricht Landesrecht*). Ocurre, sin embargo, que

sas que surgen del ejercicio de competencias por distintas entidades territoriales. No se configura, así, como técnica de distribución territorial de poder, sino como criterio para resolver las tensiones que surgen en el ejercicio del mismo⁶. Los argumentos de esta aseveración se desarrollan a lo largo del presente artículo.

II. LA CLÁUSULA DE PREVALENCIA EN LA CE

Una de las alusiones a la prevalencia en el ordenamiento jurídico español es el regido expresamente en el artículo 149.3 de la CE. A continuación se va a analizar el alcance de este precepto. Con todo, conviene insistir en que esta prevalencia del artículo 149.3 de la CE es solo una de las evocaciones del criterio de la prevalencia en el ordenamiento español. Las leyes sectoriales ofrecen muchas otras. Por eso, frente a lo que pudiera parecer del nudo texto del artículo 149.3 de la CE, no todas las decisiones del Estado (en materias concurrentes con las competencias autonómicas) prevalecen sobre las decisiones autonómicas. El artículo 149.3 de la CE prevé expresamente la cláusula de prevalencia como criterio para resolver los conflictos que surgen entre normas estatales y autonómicas en el ejercicio de competencias concurrentes en sentido estricto. Así se desprende del tenor literal de dicho artículo al señalar que «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 estas». En este sentido, es oportuno destacar tres elementos de este precepto constitucional: la configuración de la cláusula de prevalencia como regla de conflicto, la trascendencia del tipo de competencias de cuyo ejercicio emanan las normas que entran en conflicto y, en todo caso, la primacía o preferencia del derecho estatal respecto al de las comunidades autónomas. Es necesario, pues, analizar cada uno de estos elementos para determinar la naturaleza, el ámbito de aplicación y el alcance que la cláusula de prevalencia tiene en las relaciones que se establecen entre las normas que emanan del ejercicio de competencias que llevan a cabo distintas entidades territoriales.

II.1. LA PREVALENCIA COMO REGLA DE CONFLICTO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 149.3 DE LA CE

La naturaleza de la cláusula de prevalencia, según los términos bajo los que se formula en la CE, es de regla de conflicto. Esto es, el criterio de la prevalencia tiene como finalidad resol-

el régimen de distribución de competencias en la Ley Fundamental es muy distinto al previsto en la CE, lo que suscita múltiples interrogantes sobre el sentido y alcance del artículo 149.3». SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *Fundamentos de derecho administrativo I*, Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 1988, pág. 140.

⁶ En uno de los primeros estudios sobre la prevalencia se situaba a esta como «norma de conflicto y como norma de competencia». PAREJO ALFONSO, L.: *La prevalencia del derecho estatal sobre el regional*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1981, pág. 110.

ver las colisiones normativas que surgen en el ejercicio de competencias por distintas entidades territoriales. Por tanto, es oportuno precisar que no se trata, en ningún caso, de resolución de conflictos competenciales. Aun cuando tiene una estrecha relación con el principio de competencia. Es decir, la aplicación de la cláusula de prevalencia tiene como presupuesto necesario que las normas que entran en conflicto se dicten bajo el ejercicio de competencias legítimas. Por lo que, en un primer momento, será necesario determinar si cada entidad territorial actúa dentro de los parámetros que establece su respectiva competencia, aplicando así el citado principio⁷. Ahora bien, una vez superado este primer requisito, si persiste la tensión para aplicar una u otra norma, se hace necesaria la aplicación preferente de una de ellas, a fin de resolver el problema de aplicación, mas no de validez, de las normas en conflicto. Es importante no confundir el tipo de conflicto que se resuelve mediante la aplicación de la cláusula de prevalencia. De lo contrario, se puede llegar a conclusiones que no son del todo acordes a la verdadera naturaleza de esta cláusula prevista en la CE⁸.

El conflicto que se resuelve mediante el criterio de la prevalencia se refiere únicamente al ámbito del ejercicio del poder y no al de la atribución del mismo. Si bien es cierto que la distinción entre conflictos normativos –como ejercicio de poder– y competenciales –en cuanto a la atribución de potestades– en algún supuesto se torna compleja, es preciso no confundirlos y, cuando menos, equipararlos. Es decir, el conflicto que se produce como consecuencia de la extralimitación del ejercicio de una competencia no es un conflicto normativo propiamente dicho, sino que más bien se trata de un conflicto estrictamente competencial, que se resuelve mediante la aplicación del principio de competencia⁹. Por esta razón, si se parte de la idea de que todos los con-

⁷ «El campo de aplicación de la cláusula de prevalencia hay que circunscribirlo, por tanto y ya desde este primer momento, a los supuestos en que se enfrentan dos normas que han sido dictadas dentro del respectivo ámbito competencial de cada ordenamiento». CANTERO MARTÍNEZ, J.: «Nuevas reflexiones sobre la cláusula de prevalencia», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 26, enero-marzo 1996, pág. 132.

⁸ En este sentido se pronuncia ARROYO GIL, A.: «Los principios de competencia y prevalencia en la resolución de los conflictos competenciales. Una relación imposible», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 80, 2007, pág. 418. «Insisto, pues, en que la prevalencia (o, en su caso, la jerarquía) como criterio único de solución de conflictos competenciales o normativos convierte en inútil el reparto constitucional o contractual de competencias, ya que este, para tener sentido, ha de resultar indisponible, en su esencia, al menos, frente a la voluntad de una sola de las partes», pág. 418. No compartimos el criterio del autor, fundamentalmente por dos razones. La primera de ellas porque parte de la premisa de que todo conflicto o tensión entre normas tiene su origen en el ámbito competencial y, por tanto, resuelve el conflicto aplicando, en todo caso, el principio de competencia. «Desde la perspectiva aquí mantenida, toda colisión normativa es reflejo de un conflicto competencial y, en consecuencia, no parece que tenga mucho sentido ofrecer solución a la primera, dejando el segundo intacto», pág. 432. La segunda razón, que se desprende de la anterior, se debe a que ni siquiera se contempla la posibilidad de un conflicto de intereses como al que se hace referencia en esta investigación. Esto es, la tensión entre dos decisiones válidas que emanan del ejercicio de competencias concurrentes que se proyectan sobre el mismo espacio físico. Al respecto, se entiende que «todas las competencias por definición son exclusivas» y, por tanto, una vez que las competencias se encuentran bien definidas, no existe posibilidad de tensión en su ejercicio.

⁹ En este sentido, es posible que un conflicto de competencias se instaure en el ámbito normativo (art. 61 de la LOTC); sin embargo, esto no significa que todo conflicto normativo tenga su origen en una extralimitación competencial.

flictos normativos se resuelven mediante el principio de competencia, el problema se reduce, en exclusiva, a una cuestión de validez de las normas en tensión. Pero el supuesto de hecho para la aplicación de la cláusula de prevalencia va más allá de la validez de las normas – o decisiones – en conflicto. En términos más precisos, aun cuando cada entidad territorial actúa dentro del margen de su título competencial, es posible que las decisiones que adoptan entren en conflicto. En este caso, no se trata de un problema de validez, sino de aplicación de las normas que colisionan. Sin embargo, la asimilación de los conflictos normativos a tensiones de carácter competencial es frecuente. Así, esta es solo una de las causas por la que no se acude a la aplicación de este criterio previsto en el artículo 149.3 de la CE, lo cual no significa, como considera algún sector de la doctrina¹⁰, que la cláusula de prevalencia sea inoperante y contraria al sistema de distribución de competencias prevista por la CE. Más bien, se ha marginado la aplicación de la prevalencia al negarse la existencia de su supuesto de hecho. Esto es, el conflicto entre dos normas válidas, estatales y autonómicas, con vocación de aplicación directa¹¹.

II.1.1. El carácter exclusivo de las competencias autonómicas como criterio que excluye la aplicación de la cláusula de prevalencia a favor del Estado

La aplicación del criterio de la prevalencia puede plantearse en diversos supuestos de interacción de competencias¹². Sin embargo, el único ámbito donde es posible aplicar la cláusula de prevalencia, en los términos del artículo 149.3 de la CE, se sitúa en la concurrencia competencial en sentido estricto. La explicación es la siguiente. En el contexto del artículo 149.3 de la CE, el carácter exclusivo de las competencias autonómicas tiene especial relevancia¹³. Especialmente

¹⁰ ARROYO GIL, A.: «Los principios de competencia y prevalencia en la resolución de los conflictos competenciales. Una relación imposible»...., *op. cit.*, págs. 407-435.

¹¹ En este sentido, véase: TEJEDOR BIELSA, J. C.: *La garantía constitucional de la unidad del ordenamiento en el estado autonómico: competencia, prevalencia y supletoriedad*, Madrid: Civitas, 2000, pág. 74. Así, se señala que el TC en diversas sentencias ha marginado la aplicación de la cláusula de prevalencia (SSTC 76/1983, 163/1995 y 13/1998).

¹² En este sentido, QUADRA-SALCEDO JANINI, T.: «Los principios de competencia y prevalencia como reglas de resolución de conflictos en el estado autonómico», *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 20, 2009, págs. 219-238, analiza cuatro supuestos donde el principio de prevalencia podría actuar como regla de resolución de las colisiones generadas por el ejercicio del Estado y de las comunidades autónomas de: I. Competencias materiales distintas; II. Competencias materiales concurrentes; III. Competencias compartidas, y IV. Competencias horizontales. El autor llega a la conclusión de que el criterio de la prevalencia no tiene utilidad cuando se lleva a cabo un reparto de competencias materiales, por lo que solo podría aplicarse en los supuestos de competencias concurrentes, en sentido estricto, y horizontales.

¹³ Esto explica que muchas comunidades autónomas hayan adoptado el término de exclusividad al asumir competencias en sus respectivos Estatutos de Autonomía para evitar, entre otras cosas, la aplicación de la cláusula de prevalencia que opera a favor del Estado. LÓPEZ GARCÍA, C.: «Problemas de aplicación de la cláusula de prevalencia del derecho del Estado», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 304, mayo-agosto, 2007, pág. 182. «Las comunidades autónomas tienden a asumir como exclusivas todas y cada una de las competencias de desarrollo legislativo que figuran en sus estatutos, en un intento de escapar a las competencias del Estado para formular la le-

porque se infiere que, ante la presencia de competencias autonómicas exclusivas, la aplicación de la cláusula de prevalencia en los términos de la CE queda excluida. «El concepto de competencia exclusiva, por tanto, resulta determinante para cualquier construcción teórica del principio de prevalencia»¹⁴. En la concurrencia competencial en sentido estricto, y a diferencia de lo que sucede en otros ámbitos de interacción de competencias, ni el Estado, ni las comunidades autónomas son titulares en exclusiva de una competencia¹⁵. No hay exclusividad una vez que ambas entidades territoriales intervienen sobre el mismo ámbito material con idénticas potestades. Por lo que tampoco habrá un conflicto de competencias propiamente dicho. Esto significa que el conflicto normativo no deriva, porque no es posible, de una extralimitación competencial y que, por tanto, es una cuestión de aplicación y no de validez de las normas en tensión.

Es preciso tener en cuenta que el carácter exclusivo de la competencia autonómica explica la manera en que opera la prevalencia en un determinado ámbito, el de la concurrencia competencial en sentido estricto. Esto significa que la dinámica de la prevalencia podría variar en otros ámbitos de concurrencia competencial, y sin que por ello se modifique la naturaleza de dicho criterio. Esto es, como regla de conflicto. En esta tesitura, se ha planteado la aplicación de la cláusula de prevalencia a otros supuestos donde, en principio, las comunidades autónomas tampoco ostentan competencias exclusivas. Tal es el caso de la competencia autonómica de desarrollo, es decir, en aquellos ámbitos donde se prevé un reparto funcional de competencias (bases-desarrollo). De ahí la importancia de determinar cuándo se está, en efecto, ante una competencia exclusiva. Si se sigue la pauta estrictamente material, las comunidades autónomas tendrían competencias exclusivas en un sector más reducido que si se tiene en cuenta, a su vez, la exclusividad funcional que prevé la CE en diversos sectores.

El ejercicio de competencias concurrentes en sentido estricto no es el único supuesto para la aplicación de la prevalencia como criterio para articular el poder decisorio. En el ámbito del ejercicio de competencias concurrentes que inciden sobre el mismo espacio físico se acude con

gislación básica de las distintas materias que figuran en distintos apartados del artículo 149.1 de la CE y de la formulación de condiciones básicas o el ejercicio de los poderes de coordinación que reservan al Estado las cláusulas 1.ª, 11.ª y 13.ª del mismo artículo 149.1. de la CE; al mismo tiempo que se eluden los posibles efectos de la cláusula de prevalencia del derecho del Estado que figura, cerrando el sistema de distribución competencial, en el artículo 149.3 de la CE, con un reconocimiento expreso de la prevalencia de las normas del Estado, en caso de conflicto, sobre las de las comunidades autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de estas».

¹⁴ TEJEDOR BIELSA, J. C.: *La garantía constitucional de la unidad del ordenamiento en el estado autonómico: competencia, prevalencia y supletoriedad (...)*, *op. cit.*, pág. 46.

¹⁵ El entramado competencial es una de las cuestiones más complejas en la configuración de la cláusula de prevalencia prevista por la CE. Del sistema de distribución de competencias diseñado por la CE se infieren dos posturas distintas. Por una parte, que en todos los casos se está ante el ejercicio de competencias exclusivas, esto es, que «todas las competencias por definición son exclusivas», ARROYO GIL, A.: «Los principios de competencia y prevalencia en la resolución de los conflictos competenciales. Una relación imposible» (...), *op. cit.*, pág. 412. Y, por otro lado, de acuerdo a la jurisprudencia judicial y constitucional, que en ningún caso se configuran competencias exclusivas, al menos no en términos absolutos, pues es inevitable el entrecruzamiento del ejercicio de competencias por diversas entidades territoriales.

frecuencia a la aplicación de la prevalencia. También con la finalidad de articular decisiones que emanan del ejercicio de distintas competencias por parte del Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales, aunque aquí la dinámica es distinta. Es de destacar, por tanto, que en este caso las competencias que se proyectan sobre el mismo espacio físico se ejercen en términos de exclusividad¹⁶. A diferencia del supuesto anterior, donde el ejercicio de competencias exclusivas por parte de las comunidades autónomas excluye la aplicación de la cláusula de prevalencia a favor del Estado (art. 149.3 de la CE). La exclusividad de las competencias requiere, de nuevo, una atención especial. La definición del carácter exclusivo de una competencia no es una cuestión sencilla, ni en la doctrina¹⁷ ni en la jurisprudencia¹⁸. El motivo se dirige a señalar si los efectos de la prevalencia son los mismos en ambos supuestos de concurrencia competencial. Por ahora, y siguiendo el orden de la exposición, habrá de centrarse en los efectos de la prevalencia prevista en la CE.

II.1.2. Primacía de las normas estatales sobre las autonómicas

El conflicto normativo entre el Estado y las comunidades autónomas, en los términos del artículo 149.3 de la CE, se resuelve, en todo caso, con la aplicación preferente de las normas estatales respecto de las autonómicas. Esto es, con el desplazamiento de la norma autonómica. El citado precepto constitucional no deja abierta otra posibilidad, por lo que la aplicación de la cláusula de prevalencia genera no pocos problemas. Es oportuno citar como ejemplo, en este sentido, la regulación de la cláusula de la prevalencia que se formuló en su día en la LOAPA. En su ar-

¹⁶ En este sentido, el TC ha venido matizando el carácter exclusivo de determinadas competencias, tal es el caso de la competencia autonómica sobre ordenación del territorio y urbanismo y su relación con diversas competencias estatales. Sobre la «pretendida» exclusividad de la competencia autonómica de ordenación del territorio y urbanismo véase: PÉREZ ANDRÉS, A. A.: «La ordenación del territorio, una encrucijada de competencias planificadoras», *Revista de Administración Pública*, núm. 147, septiembre-diciembre, 1998, págs. 109 y ss.

¹⁷ En cuanto al carácter exclusivo de las competencias, se dice que todas son exclusivas, o bien, que las que expresamente se establecen como exclusivas en la CE lo son en términos relativos. Es decir, todas las competencias tienen carácter exclusivo una vez que ninguna facultad concedida a un ente territorial sobre determinada materia coincide con la que se asigna a un ente territorial distinto, por lo que «el concepto "competencia exclusiva" es sencillamente redundante, dado que todas las competencias, por definición, son exclusivas». ARROYO GIL, A.: «Una concepción de los principios de competencia y prevalencia en el Estado autonómico español», *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 20, 2009, pág. 202. Una opinión contraria se ubica en considerar que en el orden de distribución de competencias que se establece en la CE hay una preponderancia de competencias compartidas. LÓPEZ GARCÍA, C.: «Problemas de aplicación de la cláusula de prevalencia del derecho del Estado» (...), *op. cit.*, págs. 185 y ss. A su vez, que el alcance de las distintas competencias no está cerrado en la CE, como tampoco «puede derivarse únicamente de la lectura aislada de la denominación que reciben en los textos estatutarios, sino de una interpretación sistemática de todo el bloque de la constitucionalidad». Al respecto, consideramos que habría que precisar que en realidad lo que se comparte no es la competencia, sino la materia, tal como sucede en el binomio bases-desarrollo, donde a cada entidad territorial le corresponde una competencia normativa exclusiva sobre una misma materia.

¹⁸ El TC destaca en diversas sentencias «el sentido marcadamente equívoco con que el adjetivo exclusivo se utiliza tanto en la Constitución y en los estatutos» (SSTC 37/1981, FJ 1.º, y 5/1982, FJ 1.º).

título 4 se previó la aplicación de la cláusula de prevalencia a favor del Estado en los siguientes términos: «las normas que el Estado dicte en el ejercicio de las competencias que le reconoce el artículo 149.1 de la Constitución prevalecerán sobre las normas de las comunidades autónomas». De la redacción de este precepto es posible extraer una especie de prevalencia incondicionada de las normas estatales, dictadas bajo el artículo 149.1 de la CE, sobre las autonómicas. Esta regulación se aleja, en buena medida, de lo previsto por el artículo 149.3 de la CE. Especialmente porque en el artículo 4 de la LOAPA se suprime uno de los requisitos imprescindibles para la aplicación de la cláusula de prevalencia. Esto es, además de que las normas estatales y autonómicas entren en conflicto, que no se esté ante el ejercicio de competencias autonómicas exclusivas. Es importante apuntar que, al respecto, el artículo 4 de la LOAPA toma como presupuesto el entramado competencial del Estado (art. 149.1 de la CE), lo que supone una injerencia significativa en el ámbito de las competencias autonómicas. Así, el TC, en la Sentencia 76/1983 (FJ 9.º), señaló que dicho precepto, efectivamente, «constituye una reformulación de la cláusula de prevalencia del derecho estatal contenida en el artículo 149.3 de la Constitución». Sin embargo, el TC no se pronuncia sobre el contenido material del citado precepto. La cuestión se centra, sobre todo, en analizar los límites intrínsecos de la potestad legislativa del Estado¹⁹, haciendo especial énfasis al ámbito competencial²⁰. Así, el artículo 4 de la LOAPA se declaró inconstitucional, ya que no solo concreta un precepto constitucional, sino que interpreta el sentido *único* que este ha de tener²¹.

¹⁹ Fundamentalmente son tres los límites que se establecen al legislador estatal en cuanto a que su actividad pueda incidir en la configuración del sistema de distribución de competencias (STC 76/1983, FJ 4.º): a) La legislación estatal tiene la posibilidad de cumplir una función atributiva de competencias, no obstante, es imprescindible que se trate de una atribución concreta y específica determinada en la misma CE (art. 149.1.2º); no se trata, pues, de una atribución general contenida en la CE. b) No puede dictar normas que incidan en el sistema constitucional de distribución de competencias para integrar hipotéticas lagunas existentes en la Constitución. c) No puede incidir indirectamente en la delimitación de competencias mediante la interpretación de los criterios que sirven de base a la misma. Este último criterio tiene especial trascendencia en lo que se refiere al ejercicio de competencias estatales donde el término del «interés general» es crucial para determinar el alcance de sus potestades.

²⁰ En este sentido, la incidencia del legislador estatal en la configuración del sistema de distribución de competencias es, en principio, bastante limitada. Es decir, a diferencia de los Estatutos de Autonomía, que son imprescindibles para que las comunidades autónomas asuman competencias, la legislación estatal no es un medio que habilita al Estado para ejercer sus propias competencias, sino que la legislación estatal se establece como consecuencia del ejercicio de una competencia que ya le ha sido asignada y, a su vez, habilitada directamente en la CE y que, por tanto, tampoco delimita el ámbito de las competencias autonómicas. En este punto, la STC 76/1983 consolida la posición de los Estatutos de Autonomía en el ordenamiento jurídico, al señalar que son estos los que sirven para que las comunidades autónomas asuman competencias y no las leyes estatales las que definen su ámbito competencial, aun cuando aquellas incidan en estos.

²¹ «Es cierto que todo proceso de desarrollo normativo de la Constitución implica siempre una interpretación de los correspondientes preceptos constitucionales, realizada por quien dicta la norma de desarrollo. Pero el legislador ordinario no puede dictar normas meramente interpretativas cuyo exclusivo objeto sea precisar el único sentido, entre los varios posibles, que deba atribuirse a un determinado concepto precepto de la Constitución, pues, al reducir las distintas posibilidades o alternativas del texto constitucional a una sola, completa de hecho la obra del poder constituyente y se sitúa funcionalmente en su mismo plano, cruzando al hacerlo la línea divisoria entre el poder constituyente y los poderes constituidos» [STC 76/1983, FJ 4.º c)]. El análisis detallado de este fundamento jurídico se puede ver en: CRUZ VILLALÓN, P.: «¿Reserva de Constitución? (Comentario al fundamento jurídico cuarto de la Sentencia del

Con todo lo anterior se pone de manifiesto la relevancia que, en todo caso, tiene la cuestión competencial para la formulación teórico-conceptual de la prevalencia. Y esto explica tres escenarios frecuentes, relacionados directamente entre sí, en torno a la cláusula de prevalencia. El primer escenario hace referencia a la tensión que se genera entre el Estado y las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias. En este sentido, las comunidades autónomas se proponen «blindar»²² su parcela competencial en sus Estatutos de Autonomía²³, y el Estado, especialmente a través de su normativa básica, limitar el alcance de competencias autonómicas²⁴. Así, el objetivo es evitar la primacía de las normas estatales, en el caso de las comunidades autónomas, o bien, por parte del Estado, garantizar la prevalencia de las normas estatales sobre las autonómicas. En el segundo escenario el protagonista es el TC. La razón se debe a que los conflictos normativos entre el Estado y las comunidades autónomas se resuelven, en todo caso, en términos de validez. Esto es, se determina la aplicación de una de las normas en conflicto en función de si ha sido dictada bajo el ejercicio de una competencia propia. Por tanto, más que resolver un conflicto entre dos normas válidas, se da solución a un conflicto estrictamente competencial. En el tercer escenario se ubica, así, la cláusula de prevalencia con una aplicación prácticamente inexistente, al menos en los términos del artículo 149.3 de la CE que han sido desarrollados con anterioridad.

II.2. POSIBLES ESCENARIOS PARA LA APLICACIÓN DE LA CLÁUSULA DE PREVALENCIA DEL ARTÍCULO 149.3 DE LA CE

Como se acaba de mencionar, la aplicación de la cláusula de prevalencia para la articulación del ordenamiento estatal y autonómico es poco frecuente. El entramado competencial que se establece a partir de la CE de 1978 es el principal factor que inhibe su aplicación. En general, se podrían considerar tres ámbitos en los que pudiera resultar aplicable la cláusula de prevalencia del artículo 149.3 de la CE.

Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto, sobre la LOAPA)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 9, 1983, págs. 202 y ss.

²² «Blindaje que se considera necesario promover ante el permanente riesgo invocado de que el ámbito de decisión propio de la comunidad autónoma se vea afectado por el ejercicio por el Estado de sus propias competencias». QUADRA-SALCEDO JANINI, T.: «La reforma de los Estatutos de Autonomía y sus límites constitucionales. La posibilidad de "blindar" las competencias autonómicas a través de una mera reforma estatutaria», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 24, enero-abril, 2005, pág. 177. «Antes se mencionaba que la pretensión de blindar las competencias de las comunidades autónomas era, en gran medida, una reacción a la interpretación que el Tribunal Constitucional había hecho de algunas de las atribuciones que corresponden al Estado». BIGLINO CAMPOS, P.: «Reforma de la Constitución, reforma de los Estatutos de Autonomía y configuración constitucional del orden de competencias», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 65, 2005, pág. 22.

²³ Así, las reformas de los Estatutos de Autonomía más recientes, Cataluña en 2006 y Andalucía en 2007.

²⁴ Respecto a la cláusula de la prevalencia y su regulación en la LOAPA, «estima el abogado del Estado que las partes recurrentes otorgan a este precepto un significado y alcance que no tiene, ya que, en su opinión, solo pretende precisar la interpretación que debe darse al mencionado artículo de la Constitución ante el uso abusivo del adjetivo "exclusivo" en los Estatutos de Autonomía. Pero es precisamente esta finalidad lo que lo convierte en inconstitucional» (STC 76/1983, FJ 9.º).

II.2.1. Competencias concurrentes en sentido estricto: especial referencia a la materia cultura

Para la aplicación de la cláusula de prevalencia en términos estrictos del artículo 149.3 de la CE habrá que estar ante una concurrencia perfecta de competencias. Esto es, que tanto el Estado como las comunidades autónomas ostenten competencia plena sobre una misma materia. En este sentido, del sistema de distribución competencial que se establece en la CE, el único ejemplo de concurrencia competencial en sentido estricto se sitúa en el ámbito de la cultura²⁵. Aquí, tanto las comunidades autónomas (art. 148.1.17.^a de la CE) como el Estado (art. 149.2 de la CE) tienen atribuida una competencia plena, y con igual alcance, sobre el mismo ámbito material²⁶. Por tanto, el conflicto que en este ámbito surge entre normas estatales y autonómicas no se resuelve a través del principio de competencia, ya que ambas entidades territoriales actúan en el marco la misma. Es decir, a diferencia de lo que ocurre en otros ámbitos competenciales, donde se atribuyen facultades específicas y diferenciadas dentro de una misma materia (medioambiente) o, bien, facultades en un único ámbito material a cada nivel territorial (ordenación del territorio y urbanismo, defensa), en el ámbito de la cultura se atribuyen las mismas facultades sobre idéntico ámbito material a cada entidad territorial²⁷. Por lo que el ámbito competencial del Estado no se constituye como límite al ámbito competencial autonómico, y viceversa. De aquí se desprende la poca utilidad del principio de competencia para resolver la contradicción normativa que se produce en la materia de cultura. Es más, ni siquiera surge la posibilidad de que se establezca un conflicto competencial propiamente dicho. Y es precisamente aquí donde se puede distinguir la función inherente a la prevalencia como criterio para articular el ejercicio del poder, donde el conflicto surge al determinar qué decisión se aplica y no qué nivel territorial es competente para actuar. La cláusula de prevalencia del artículo 149.3 de la CE adquiere, así, especial protagonismo. Se está ante un conflicto entre dos normas válidas donde, una vez que la actuación autonómica no es exclusiva, sino que concurre con la del Estado, se da aplicación preferente a la norma estatal. De esta manera, la

²⁵ «Supuesto excepcional este que permite actuaciones paralelas, en relación de igualdad desde el punto de vista competencial, y que, aun cuando no sea frecuente ni previsible que así suceda –por el propio carácter o naturaleza de la materia–, pueden dar origen a efectivas colisiones normativas que, en la medida en que sean contradictorias u opuestas, solo podrán ser resueltas dando entrada a la cláusula de prevalencia de la norma estatal frente a la autonómica». FERNÁNDEZ FARRERES, G.: «Colisiones normativas y primacía del derecho estatal», en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, vol. I, Madrid: Civitas, 1991, pág. 564.

²⁶ «Hay, en fin, una competencia estatal y una competencia autonómica en el sentido de que más que un reparto competencial vertical, lo que se produce es una concurrencia de competencias ordenada a la preservación y estímulo de los valores culturales propios del cuerpo social desde la instancia pública correspondiente» (SSTC 49/1984, FJ 6.º; 17/1991, FJ 3.º; 71/1997, FJ 3.º, y 31/2010, FJ 73.º). «La cultura es algo de la competencia propia e institucional tanto del Estado como de las comunidades autónomas, afirmando la existencia en principio de una concurrencia no excluyente del Estado y de la comunidad autónoma para la preservación y estímulo de los valores culturales» (SSTC 106/1987, FJ 2.º; 89/2012, FJ 3.º, y 179/2013, FJ 4.º).

²⁷ En este sentido, es de utilidad la distinción conceptual entre materia, facultad y competencia que se desarrolla en: ARROYO GIL, A.: «Una concepción de los principios de competencia y prevalencia en el Estado autonómico español» (...), *op. cit.*, pág. 201.

prevalencia del derecho estatal trae consigo el desplazamiento de la norma autonómica, sin que por ello se afecte a la validez de la misma.

II.2.2. Conflicto entre normas básicas y normas de desarrollo

La fórmula de distribución competencial bajo el binomio bases-desarrollo plantea no pocas dificultades²⁸. La complejidad de esta técnica de reparto de poder obedece a que del texto constitucional no puede inferirse qué se entiende por bases, normas básicas o legislación básica²⁹, cuál es su alcance y cómo se articula con el ejercicio de la competencia autonómica en el establecimiento de la legislación de desarrollo. La CE solo establece la función que corresponde al Estado y a las comunidades autónomas en una determinada materia. Es una formulación tan abstracta que requiere, en cada caso, la intervención del TC para señalar si la concreción que realiza el legislador estatal es conforme a las categorías y principios constitucionales. En esta línea se sitúa el presente apartado, cuya finalidad se centra en señalar, en términos generales, cómo la jurisprudencia del TC ha establecido el significado de las bases y la delimitación de su alcance, haciendo especial énfasis en la construcción formal de la relación que se instaure entre el ordenamiento estatal y el autonómico. El análisis de estas cuestiones se dirige a responder si es posible articular las normas bases-desarrollo con la prevalencia del artículo 149.3 de la CE, como ya ha sido planteado por algún sector de la doctrina.

La razón que explica este criterio funcional de distribución de competencias responde a esa formulación abierta de la Constitución territorial, necesaria para llegar a su consenso. Es así como la Constitución contiene, en este ámbito, «principios, límites y procedimientos para adoptar decisiones, pero la mayoría de ellas se remiten al futuro»³⁰. De esta manera, el texto constitucional prevé

²⁸ Así, se señala que el establecimiento de las bases se realiza de manera *excesiva y expansiva*, afectando, así, a la calidad de la autonomía política de las comunidades autónomas. Esta es una de las causas que explican las reformas estatutarias, cuyo objetivo radica, así, en garantizar la integridad, y la «calidad en el ejercicio», de las competencias autonómicas. ALBERTÍ ROVIRA, E.: «El blindaje de las competencias y la reforma estatutaria», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 31, 2005. En el mismo sentido, ALBERTÍ ROVIRA, E.: «Las reformas territoriales en Alemania y en España y la sostenibilidad del paradigma autonómico español», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 78, 2006, pág. 27. VIVER I PI-SUNYER, C.: «En defensa de los Estatutos de Autonomía como normas jurídicas delimitadoras de competencias. Contribución a una polémica jurídico constitucional», en *El Estado autonómico: actas de las XI Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, 2006, págs. 87-119.

²⁹ En los primeros años del funcionamiento del Estado autonómico, en un sector de la doctrina se distinguía la intensidad de la competencia estatal en función de si el precepto constitucional hacía referencia a la ley básica, normas básicas o bases. Otro sector de la doctrina señaló que esta distinción formal era meramente literal y, por tanto, no determinaba un distinto grado de intensidad para la competencia estatal. Sobre las interpretaciones doctrinales respecto a la diversidad conceptual en torno a las bases estatales, véase: GUTIÉRREZ LLAMAS, A.: *La distribución de competencias entre Estado y comunidades autónomas. Estudio jurisprudencial de la técnica bases más desarrollo*, Barcelona: Editorial Bosch, 1994, págs. 31 y ss.

³⁰ AJA FERNÁNDEZ, E.: *Estado autonómico y reforma federal*, Madrid: Alianza Editorial, 2014, pág. 43. CRUZ VILLALÓN, P.: *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*, 2.ª ed., Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, pág. 384.

que tanto el Estado (bases) como las comunidades autónomas (desarrollo) intervengan en la regulación de una determinada materia, pero deja la concreción de dicha ordenación, en primer término, al legislador estatal³¹. Posteriormente, en caso de conflicto, será el TC el que determine si esa decisión del legislador estatal tiene cabida en lo previsto por el bloque de la constitucionalidad³². Más, precisamente, la apertura que particulariza esta fórmula competencial que establece la Constitución permite la adopción de decisiones políticas diversas, inclusive contrapuestas en distintos momentos³³. La decisión del legislador estatal puede venir determinada por una actitud política centralista o autonomista, sin que de ello derive su contradicción con la CE. Al fin y al cabo, es una decisión política que no puede controlar, como tal, el TC. Es así como esta técnica de distribución de competencias genera constantes tensiones que van más allá de las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas, pues el TC habrá de decidir en términos jurídicos sobre decisiones, sin duda, de contenido político³⁴.

II.2.2.1. *El principio de competencia como criterio que rige, en todo caso, la relación bases-desarrollo*

La «peculiaridad»³⁵ de la relación entre la legislación básica y la de desarrollo se debe, especialmente, a que al dictarse cada norma, en virtud del ejercicio de una potestad, a la vez se de-

³¹ SSTC 32/1981, FJ 5.º y 37/2002, FJ 9.º. Se trata, así, de una «apertura constitucional y no una mera imprecisión, puesto que la determinación del alcance de la competencia estatal sobre lo básico y por reflejo del alcance de la competencia autonómica de desarrollo, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, corresponde realizarla en buena medida al legislador estatal». QUADRA-SALCEDO JANINI, T. DE LA: «Interpretación y determinación del alcance de las competencias constitucionalmente reservadas al Estado», *InDret. Revista para el análisis del derecho*, núm. 3, 2009, pág. 18.

³² Aquí, y siguiendo la distinción entre apertura e indefinición constitucional, el TC tiene una función de control, más que de interpretación, respecto de la concreción que lleva a cabo el legislador estatal sobre lo básico. *Idem*. Lo que significa que el TC no actúa, al menos no en el conflicto bases-desarrollo, como «poder constituyente constituido». Sobre la calificación del TC como «poder constituyente constituido», véase: VILLAVARDE MENÉNDEZ, I.: «El Tribunal Constitucional como tribunal de conflictos. Cuando el Tribunal Constitucional es poder constituyente», en P. Pérez Tremps (coord.), *La reforma del Tribunal Constitucional*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2007, págs. 944 y ss.

³³ Sobre la alterabilidad de lo básico y sus consecuencias, véase: GARCÍA MORILLO, J.: «La versatilidad de lo básico», *Revista de Administración Pública*, núm. 139, 1996, págs. 125 y ss.

³⁴ «Abogar por la formalización de las bases se dirige a la necesidad de evitar una jurisprudencia valorativa y finalista que aleja al Tribunal Constitucional de la simple condición de "legislador negativo", afirmar que la diferencia entre el legislador y la justicia constitucional radica en que el primero dispone de un margen de actuación político y la segunda aplica la Constitución con criterios estrictamente jurídicos, es una pretensión ingenua y en el caso de la interpretación del título VIII, una actitud cuestionable». ZAFRA VÍCTOR, M.: «La dimensión política de la legislación básica», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 33, 1992, pág. 157. En este sentido, «si el TC ha tenido que ejercer de árbitro en alguna ocasión es debido a un exceso de indeterminaciones del texto constitucional o, lo que es lo mismo, a las muchas lagunas del título VIII». CARRERAS SERRA, F. DE: «Despolitizar el Tribunal Constitucional en sus resoluciones sobre materia autonómica», en *Constitución y democracia: ayer y hoy. Libro homenaje a Antonio Torres del Moral*, vol. III, Madrid: Universitas, 2012, págs. 3.397-3.411.

³⁵ LASAGABASTER HERRARTE, I.: *Los principios de supletoriedad y prevalencia del derecho estatal respecto al derecho autonómico*, Madrid: Civitas, 1991, págs. 145-157.

limita el alcance de otra competencia. Así, y aunque la naturaleza de la legislación básica es la de garantizar la unidad del ordenamiento jurídico, a fin de preservar el interés nacional que de acuerdo con la CE subyace bajo esta competencia, la legislación básica desempeña una función importante en la delimitación, mas no atribución³⁶, de competencias autonómicas³⁷. Por su parte, el límite de la competencia autonómica, al establecer la legislación de desarrollo, viene determinado directamente por el contenido de la legislación básica estatal. Es decir, las comunidades autónomas no pueden contradecir la normativa que el Estado dicte con carácter básico. Esta dinámica en el ejercicio de competencias normativas compartidas genera constantes tensiones. Por ello, la complejidad para resolver y distinguir los conflictos que se producen, tanto en lo que se refiere a la titularidad como al alcance en el ejercicio de cada potestad, es mayor que en el ejercicio de competencias materiales distintas. En este sentido, el TC ha considerado que en todos los casos de contradicción entre normas básicas y de desarrollo se está ante un conflicto de competencia, por lo que declara la nulidad de la norma que la entidad territorial dicta fuera de su ámbito competencial. La jurisprudencia constitucional no aplica la cláusula de prevalencia del artículo 149.3 de la CE a las relaciones entre normas básicas y de desarrollo. Acude, en todo caso, a la aplicación del principio de competencia³⁸.

Consideramos, sin embargo, que es imprescindible distinguir el momento en que se produce la contradicción entre normas básicas y normas de desarrollo. Así, es posible explicar dos supuestos distintos³⁹. En primer lugar, cuando la normativa autonómica que contradice la legis-

³⁶ «Las competencias autonómicas son, sin duda, de atribución estatutaria, no legislativa, y las del Estado, por su parte, no debieran ser vistas como unas "competencias sobre las competencias" llamadas a deslindar, sin control, los ámbitos de intervención normativa de cada ente, pero ninguna de estas consideraciones empaña la evidencia de que la determinación expresa del carácter básico o supletorio del derecho estatal manifiesta una delimitación competencial que no es "efecto", sino objeto propio y exigible, de la normación del Estado». JIMÉNEZ CAMPO, J.: «¿Qué es lo básico? Legislación compartida en el Estado autonómico», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 27, septiembre-diciembre, 1989, pág. 84.

³⁷ «Consiguientemente, las Leyes básicas, en la medida en que vienen a fijar el alcance preciso del ámbito en el que las comunidades autónomas pueden ejercitar legítimamente sus competencias, operan como canon en el control de constitucionalidad de las leyes autonómicas» (STC 163/1995, FJ 4.º).

³⁸ En este sentido, se señala que «toda colisión normativa es reflejo de un conflicto competencial». Esto es, partiendo del presupuesto de que «todas las competencias por definición son exclusivas», el principio de competencia excluye cualquier otro criterio para solucionar conflictos competenciales. En estos términos, «los principios de primacía o prevalencia y de competencia o atribución, como criterios de solución de los conflictos competenciales que eventualmente se produzcan en un Estado territorialmente descentralizado, se excluyen entre sí». ARROYO GIL, A.: «Los principios de competencia y prevalencia en la resolución de los conflictos competenciales. Una relación imposible» (...), *op. cit.*, págs. 415 y ss.

³⁹ Esta división temporal del conflicto se plantea en LASAGABASTER HERRARTE, I.: *Los principios de supletoriedad y prevalencia del derecho estatal respecto al derecho autonómico* (...), *op. cit.* En el mismo sentido, en el ámbito del derecho local, RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M.ª: «Prólogo», en F. Velasco Caballero, *Derecho local. Sistema de fuentes*, Madrid: Marcial Pons, 2009, pág. 14. «Supuestos de contradicción originaria (una norma se aprueba sin respetar los criterios –formales o materiales– que le impone otra a la que está sujeta) y los de contradicción sobrevenida (una norma dotada de fuerza activa frente a otra dispone algo incompatible con lo establecido por esta)».

lación básica estatal es posterior a esta y, en segundo lugar, cuando se está ante una contradicción sobrevenida de la legislación de desarrollo con motivo de la modificación de la legislación básica existente. En el primer escenario de las relaciones entre normativa básica y de desarrollo, el de la contradicción originaria, el principio de competencia tiene especial protagonismo. Su aplicación en este supuesto, en nuestra opinión, no plantea dudas al respecto. En este sentido, si la legislación básica ya se encuentra establecida, las comunidades autónomas, al dictar la legislación de desarrollo, deberán observar lo que el legislador estatal haya determinado. El ámbito competencial del Estado y de las comunidades autónomas ya se encuentra definido. Por tanto, si la comunidad autónoma contradice la normativa básica estaría vulnerando el orden de distribución competencial constitucionalmente establecido⁴⁰. Esta es la solución a la que llega el TC, la cual se centra en verificar si cada entidad territorial ha actuado dentro de los límites de su competencia⁴¹. Se trata, pues, de determinar la validez de la normativa de desarrollo en relación con la legislación básica desde una perspectiva competencial. Se está ante un conflicto de competencias que tiene su origen en las normas que se dictan por diferentes entidades territoriales, como parte de dos potestades legislativas que, aunque distintas en su contenido y alcance, se proyectan sobre una misma materia. Así, en un primer momento, el TC determina que el carácter básico de la normativa estatal se ajusta a las bases constitucionales⁴² y, posteriormente, determina la validez de la normativa autonómica en relación con la legislación básica estatal⁴³. En diversas materias así es como ha procedido el TC (planificación general de la actividad económica, art. 149.1.13.^a de la CE: STC 88/2010; régimen jurídico de las Administraciones públicas, art. 149.1.18.^a de la CE: STC 162/2009; medioambiente, art. 149.1.23.^a de la CE: STC 7/2012). Es oportuno hacer énfasis en que, para la jurisprudencia constitucional, el momento en que se produce la contradic-

⁴⁰ «La eventual vulneración de la normativa básica determinará que nos encontremos ante un supuesto de lo que hemos denominado una inconstitucionalidad de carácter mediato o indirecto, puesto que la normativa autonómica será contraria al orden de distribución de competencias por infringir la normativa estatal básica» (SSTC 88/2010, FJ 4.º; 18/2011, FJ 17.º, y 148/2011, FJ 3.º). Es decir, dicha inconstitucionalidad no deriva de la incompatibilidad directa de las disposiciones impugnadas con la Constitución, sino de su eventual contradicción con preceptos básicos estatales (STC 7/2012, FJ 3.º).

⁴¹ SSTC 114/2013 y 162/2014, FF. JJ. 4.º y 5.º.

⁴² «comprobar que la norma estatal que se propone como canon de constitucionalidad tiene ese proclamado carácter básico atendiendo a las competencias que corresponden al Estado, puesto que la disposición autonómica únicamente vulnerará el orden constitucional de distribución de competencias cuando el propio precepto estatal es respetuoso con dicho orden» (STC 88/2010, FJ 4.º).

⁴³ De la jurisprudencia constitucional se desprenden estos dos elementos. Por una parte, que el carácter básico de la normativa en cuestión se ajuste a los parámetros constitucionales y, por otra, que la vulneración de la normativa básica se traduce en un supuesto de inconstitucionalidad de carácter mediato o indirecto. SSTC 151/1992, FJ 1.º; 163/1995, FJ 5.º; 166/2002, FJ 3.º; 87/2009, FJ 2.º, y 88/2010, FF. JJ. 4.º y 6.º. «Ahora bien, para que dicha vulneración exista será necesaria, como hemos declarado en la citada doctrina, la concurrencia de dos circunstancias: que la norma estatal infringida por la ley autonómica sea, en el doble sentido material y formal, una norma básica y, por tanto, dictada legítimamente al amparo del correspondiente título competencial que la Constitución haya reservado al Estado; así como, en segundo lugar, que la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa» (SSTC 162/2009, FJ 2.º; 113/2010, FJ 2.º; 82/2012, FJ 6.º; 193/2013, FJ 2.º; 4/2013, FJ 3.º; 39/2014, FJ 3.º, y 162/2014, FJ 3.º).

ción entre la legislación básica y las normas de desarrollo no tiene relevancia a efectos de definir el tipo de conflicto. Se trata, en todo caso, de un conflicto normativo que tiene su origen en una extralimitación competencial⁴⁴. Como consecuencia de lo anterior, en los conflictos que se establecen entre la legislación básica y la de desarrollo el TC no aplica la cláusula de prevalencia⁴⁵.

II.2.2.2. *El criterio de la prevalencia como posible alternativa al conflicto normativo bases-desarrollo en el supuesto de contradicción sobrevenida*

Las bases no son inamovibles, aun cuando por su propia esencia tienen vocación de estabilidad. El carácter evolutivo del derecho, así como de sectores como el de la economía, hacen que lo básico tenga un carácter dinámico⁴⁶. La modificación posterior de la legislación básica estatal no comporta, así, una extralimitación en el ejercicio de su competencia⁴⁷. No obstante, para la comunidad autónoma supone una extralimitación en el ejercicio de su competencia de desarrollo. Como ya se ha visto, la jurisprudencia constitucional no distingue entre contradicción originaria y sobrevenida para resolver el conflicto normativo entre bases-desarrollo. En todo caso, declara la nulidad de la norma autonómica de desarrollo. Sin embargo, en algún sector de la doctrina, así como en la jurisprudencia judicial⁴⁸, se ha enmarcado esta colisión sobrevenida como un conflicto estrictamente normativo, cuya solución puede establecerse mediante la aplicación de la cláusula de prevalencia

⁴⁴ STC 162/2009, FJ 6.º. «Es claro, por tanto, que la colisión normativa solo se producirá en la medida en que una de las normas se extralimite competencialmente». FERNÁNDEZ FARRERES, G.: «El principio de prevalencia del derecho estatal», en *Autonomía, pluralidad de ordenamientos y principios de relación*, Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2000, pág. 103.

⁴⁵ Así, en cuanto a la contradicción sobrevenida, el TC establece que «la disconformidad sobrevenida de las disposiciones autonómicas cuestionadas con las nuevas bases adoptadas por el legislador estatal determina la actual inconstitucionalidad de aquellas disposiciones originariamente respetuosas del orden constitucional de distribución de competencias» (SSTC 1/2003, FJ 9.º; 66/2011, FJ 4.º, y 159/2012, FJ 5.º). Así, el TC resuelve aplicando el principio de competencia.

⁴⁶ SSTC 135/1992, FJ 2.º, y 133/1997, FJ 8.º b).

⁴⁷ Es, más bien, parte esencial de dicha competencia. «De este modo, si se reconoce que el Estado tiene la competencia para desarrollar las bases en una determinada materia, esa competencia integra la capacidad para modificar la regulación básica, de modo tal que el ejercicio de la competencia autonómica de desarrollo no puede bloquear esa capacidad de revisión por parte del Estado, bajo el argumento de que la nueva normativa básica va contra los dictados de las disposiciones autonómicas previas» [SSTC 158/2011, FJ 3.º; 99/2012, FJ 2.º b), y 146/2013, FJ 4.º].

⁴⁸ Así, en la doctrina del TS se ha planteado la aplicación judicial de la cláusula de prevalencia del artículo 149.3 de la CE (SSTS de 9 de diciembre de 2008, rec. de casación 7459/2004; de 14 de octubre de 2009, rec. de casación 5988/2005; de 13 de julio de 2012, rec. de casación 207/2011; de 28 de junio de 2012, rec. de casación 3013/2010). En este sentido, el TC ha señalado que la inaplicación judicial de la norma autonómica vulnera el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 de la CE) y a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 de la CE). Se puede observar, así, como el criterio que sigue el TS para la aplicación de la cláusula de prevalencia dista, en gran medida, de la doctrina del TC (SSTC 66/2011, FJ 4.º; 187/2012, FJ 14.º, y 177/2013, FJ 8.º). A partir de las últimas sentencias del TC, se matiza la doctrina mantenida por el TS cuando señala que «al seleccionar la norma aplicable al caso, sin incluir ningún juicio de eventual [in]constitucionalidad de normas autonómicas, no excedemos nuestro cometido» (SSTS de 19 de diciembre de 2013, rec. de casación 880/2011, y de 27 de febrero de 2014, rec. de casación 5116/2011).

prevista en el artículo 149.3 de la CE⁴⁹. Aquí, en principio, es posible identificar los elementos que configuran el ámbito de aplicación de la cláusula de prevalencia prevista en la CE. Si se parte del tipo de competencias, las comunidades autónomas ejercen una competencia legislativa compartida con el Estado sobre una determinada materia, donde a cada entidad territorial le corresponde, eso sí, una «función exclusiva»⁵⁰. Ahora bien, una vez que el contenido de la legislación de desarrollo se determina, en gran medida, por lo que se establezca en la legislación básica, será esta la que, en todo caso, prevalezca respecto de la autonómica. Hasta aquí podría decirse que se sitúa el ámbito de aplicación de la cláusula de prevalencia en los términos del artículo 149.3 de la CE.

La cláusula de prevalencia, en el caso de contradicción sobrevenida, sería un criterio útil para el operador jurídico en la selección de la norma aplicable, sin que sea necesario acudir a la jurisdicción constitucional⁵¹, ya que se parte de la premisa de que ambas normas son conformes al orden de distribución de competencias⁵². El ámbito de aplicación de la prevalencia requiere observar el principio de competencia, el cual determina que ambas normas se circunscriben al ámbito que les corresponde. Solo así el criterio de la prevalencia tiene posibilidad de señalar qué norma se aplica. En este sentido, la aplicación de la cláusula de prevalencia no otorga un plus

⁴⁹ En realidad se pueden ubicar tres opiniones distintas. En primer término, aquella que considera «posible otorgar a la cláusula de prevalencia un modesto papel dentro de nuestro sistema, concretamente una función útil para resolver los conflictos en los supuestos de concurrencia imperfecta, esto es, en los casos de relación legislación básica-legislación de desarrollo». TORNOS MAS, J.: «El principio de prevalencia del derecho estatal», en *Autonomía, pluralidad de ordenamientos y principios de relación*, Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2000, págs. 90 y ss. En segundo lugar, aquella que niega cualquier función al criterio de la prevalencia. Esto es, que «donde hay competencia no queda lugar para la prevalencia». ARROYO GIL, A.: «Una concepción de los principios de competencia y prevalencia en el Estado autonómico español» (...), *op. cit.*, pág. 207. En tercer lugar, aquella que confiere al criterio de prevalencia una función para la solución de conflictos en el ejercicio de competencias, aunque no en el ámbito de las bases-desarrollo, sino en el de competencias materiales concurrentes (cultura) y competencias horizontales. T. QUADRA-SALCEDO JANINI, T. DE LA: «Los principios de competencia y prevalencia como reglas de resolución de conflictos en el Estado autonómico» (...), *op. cit.* QUADRA-SALCEDO JANINI, T. DE LA: «Delimitación de competencias y principio de prevalencia», en P. Pérez Tremps (coord.), *La reforma del Tribunal Constitucional, Actas del V Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Madrid: Tirant lo Blanch, 2007, págs. 1.009-1.063.

⁵⁰ «Cuando el bloque de la constitucionalidad utiliza el binomio "bases-desarrollo legislativo" como criterio para distribuir competencias, lo que está haciendo es repartir entre los entes implicados dos tipos de funciones (la de dictar bases y la de dictar normas de desarrollo), no está distribuyendo partes de materia (lo básico y lo residual). Desde esta perspectiva, el criterio bases-desarrollo legislativo es un criterio funcional, no material, de reparto de competencias». VIVER PI-SUNYER, C.: Voto particular a la STC 204/1993.

⁵¹ En este sentido, «la tesis del TS pretende una resolución más rápida y aligera la sobrecarga del TC, pero comporta relevantes y graves riesgos, con padecimiento de la seguridad jurídica, ya que quiebra el modelo concentrado de control de constitucionalidad de las leyes reservado al TC, cualquier órgano judicial –no solo el TS– podría inaplicar una ley autonómica con el consiguiente peligro de disparidad de criterios entre órganos judiciales, e incluso un órgano judicial puede declarar una contradicción internormativa inexistente o dudosas». RAZQUIN LIZARRAGA, J. A.: «A vueltas con la cláusula de prevalencia del derecho estatal: sobre la inaplicación judicial de leyes autonómicas», *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 10, parte Tribuna, 2012, 12 págs.

⁵² TORNOS MAS, J.: «Ley de bases y legislación de desarrollo. El problema de su articulación por modificación de la ley de bases. La cláusula de prevalencia», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 33, 1991, pág. 35.

competencial al ámbito de poder que ya ha sido otorgado por la CE y los Estatutos de Autonomía. Por tanto, más que tratarse de una técnica de distribución territorial de poder, se configura como criterio para articular el ejercicio del poder por distintas entidades territoriales, en este caso a través del establecimiento de normas (bases-desarrollo).

No obstante, la citada doctrina otorga carácter provisional a la cláusula de prevalencia⁵³. Esto es, que la aplicación preferente de la norma estatal solo será definitiva cuando el TC haya resuelto si esta se ha dictado dentro del ámbito de su competencia. No compartimos esta postura por dos razones fundamentales. Por una parte, porque se llegaría a configurar una especie de presunción de validez competencial a favor del Estado⁵⁴ y, por otro lado, porque ya no se estaría ante el ámbito de aplicación de la cláusula de prevalencia en términos del artículo 149.3 de la CE, ya que es imprescindible que ambas normas sean válidas originariamente para, en caso de persistir el conflicto, aplicar la norma estatal. La aplicación de la cláusula de prevalencia bajo estos términos llevaría, finalmente, a una interpretación del alcance de los títulos competenciales presentes, ya sea antes o después de observar la cláusula de prevalencia. Y no es esta la dinámica bajo la que opera la cláusula de prevalencia del artículo 149.3 de la CE⁵⁵.

II.2.3. Establecimiento de las condiciones básicas en el ejercicio del derecho de propiedad: especial referencia a las cesiones obligatorias en suelo urbano

En la articulación de las condiciones básicas que establece el Estado (art. 149.1.1.^a de la CE) y aquellas normas autonómicas que se dictan en el ejercicio de competencias «exclusivas», en concreto la de urbanismo y ordenación del territorio, la jurisprudencia judicial también ha venido aplicando la cláusula de prevalencia en términos del artículo 149.3 de la CE. Esto es, en la determinación del estatuto jurídico de la propiedad urbana, en concreto lo que respecta a la regulación del régimen de cesiones obligatorias en suelo urbano que se establecía en el artículo 14 de la LRSV⁵⁶.

⁵³ «Si no es aplicable para resolver definitivamente los supuestos conflictos de concurrencia imperfecta (pues ello rompería el sistema de distribución competencial), sí es útil para resolver provisionalmente estos mismos conflictos hasta tanto los resuelva el Tribunal Constitucional». TORNOS MAS, J.: «Ley de bases y legislación de desarrollo. El problema de su articulación por modificación de la ley de bases. La cláusula de prevalencia» (...), *op. cit.*

⁵⁴ En este sentido, se puede llegar a plantear «la tesis de que la ley estatal *vale más* que la ley autonómica». JIMÉNEZ ASENSIO, R.: *La ley autonómica en el sistema constitucional de fuentes del derecho* (...), *op. cit.*, págs. 297-305.

⁵⁵ «La aplicación de esta regla de colisión del artículo 149.3 de la CE no puede hacerse, sin más, de unas materias a otras sin la previa disección de las competencias previstas en el bloque de constitucionalidad, la Constitución y los Estatutos de Autonomía, diferenciando según el título competencial invocado o el reparto de funciones dentro de cada materia, si estamos ante competencias exclusivas—como es el caso del urbanismo— o compartidas y el sistema de atribución seguido, lo que nuevamente nos conduce a la intervención del Tribunal Constitucional, mediante la cuestión de inconstitucionalidad, cuando se trata de no aplicar, como en este caso, normas con rango de ley de cuya validez depende el fallo de la sentencia». Voto particular de la magistrada doña María del Pilar Teso Gamella (SSTS de 9 de diciembre de 2008, rec. de casación 7459/2004, y de 28 de junio de 2012, rec. de casación 3013/2010).

⁵⁶ Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones.

En este ámbito, tanto el Estado como las comunidades autónomas ostentan facultades distintas que se condicionan y limitan entre sí. Es decir, por medio de las «condiciones básicas» el Estado puede regular la propiedad urbana en sus líneas más fundamentales, mas no establecer una ordenación detallada de la propiedad urbana⁵⁷. En la regulación del estatuto básico de la propiedad, el Estado afecta puntualmente la materia urbanística. Esta intervención estatal es imprescindible a efectos de que tiende a garantizar que el ejercicio del derecho de propiedad (art. 33 de la CE) se realice en términos de igualdad. En este sentido, la doctrina del TC es bastante «restrictiva»⁵⁸ al establecer los límites de la potestad estatal prevista en el artículo 149.1.1.ª de la CE, especialmente al señalar que «no puede operar como una especie de título horizontal»⁵⁹. Esto significa que, en caso de que el Estado no establezca las condiciones básicas en este ámbito, «las comunidades autónomas pueden legislar conforme a su criterio en materia de urbanismo, mientras el Estado no limite válidamente ese ámbito de libertad reguladora mediante el establecimiento de condiciones básicas»⁶⁰. Por lo que, desde esta perspectiva, se ha llegado a plantear que «el TC parte del prejuicio de la prevalencia o de la interpretación más favorable de la competencia autonómica⁶¹». No obstante, en la jurisdicción ordinaria se aplica con carácter prevalente la norma estatal que establece las condiciones básicas en el ejercicio del derecho de propiedad, desplazando, en todo caso, la normativa urbanística que la contradice.

El artículo 149.1.1.ª de la CE faculta al Estado, en cuanto a la regulación del derecho de propiedad urbana, a establecer un mínimo de aprovechamiento urbanístico objeto de apropiación, o bien un porcentaje máximo a ceder⁶². Dicha potestad estatal es imprescindible para garantizar la

⁵⁷ SSTC 61/1997, FJ 10.º; 164/2001, FJ 27.º, y 141/2014, FJ 5.º b).

⁵⁸ RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M.ª: «Las garantías constitucionales de la propiedad y de la expropiación forzosa a los treinta años de la Constitución española», *Revista de Administración Pública*, núm. 177, septiembre-diciembre, 2008, pág. 163.

⁵⁹ STC 61/1997, FF. JJ. 7.º a 10.º: «Como se ha insistido, más que delimitar un ámbito material excluyente de toda intervención de las comunidades autónomas, lo que contiene este título es una habilitación para que el Estado condicione el ejercicio de las competencias autonómicas». BARNÉS VÁZQUEZ, J.: *Problemas y perspectivas del artículo 149.1.1ª CE*, colección Institut d'Estudis Autònoms, núm. 39, Barcelona, 2004, pág. 143.

⁶⁰ STC 178/2004, FJ 7.º.

⁶¹ MENÉNDEZ REXACH, Á.: «Las competencias del Estado y de las comunidades autónomas sobre el régimen del suelo: comentario crítico de la STC de 20 de marzo de 1997», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 153, 1997, págs. 41 y 53.

⁶² «Subrayemos aquí que en la estructura normativa del artículo 14 de la LRSV las cesiones obligatorias de aprovechamiento no son un mínimo superable por cada comunidad autónoma sino, justamente, un máximo reducible en cada comunidad; así resulta claramente del enunciado literal del artículo 14.2 c) de la LRSV», STC 54/2002, FJ 5.º. «A la luz de la específica dimensión de la distribución de competencias que aquí interesa, ha de admitirse que el artículo 149.1.1 de la CE, tal como ha sido interpretado, puede comprender asimismo el establecimiento –en pro de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad– de un mínimo del aprovechamiento urbanístico objeto de apropiación, esto es, el contenido básico o elemental del derecho de propiedad urbana (bien sea por referencia a algunos criterios básicos o principios generales que hayan de observarse en todo el territorio nacio-

igualdad de los propietarios del suelo en el ejercicio de sus derechos y deberes. Sin embargo, no se trata de alcanzar una igualdad formal absoluta, ya que el porcentaje de aprovechamiento urbanístico podrá variar en cada comunidad autónoma, siempre y cuando se respeten los parámetros establecidos por el Estado⁶³. Por tanto, serán las comunidades autónomas las que, atendiendo a sus propias circunstancias, concreten el porcentaje fijo de aprovechamiento urbanístico. Así lo señaló el TC en su Sentencia 61/1997, FJ 17.º c), al declarar inconstitucional el precepto estatal que establecía un porcentaje fijo, y no mínimo, de aprovechamiento urbanístico; aplicando, a su vez, técnicas urbanísticas para su cálculo, por lo que invadía el ámbito competencial de las comunidades autónomas⁶⁴. Ahora bien, aun cuando las potestades que corresponden al Estado y a las comunidades autónomas en este ámbito se encuentran bien definidas, en la regulación que llevan a cabo ambas entidades territoriales surgen contradicciones normativas. En este sentido, el ejemplo más ilustrativo es el conflicto normativo que surgía entre el artículo 14 de la LRSV y la normativa urbanística, en concreto el Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de los textos legales vigentes en Cataluña en materia urbanística. El precepto estatal contemplaba, en cuanto a cesiones obligatorias en «suelo urbano no consolidado por la urbanización», tres supuestos: a) Cesión de suelo para sistemas locales. b) Cesión de suelo para sistemas generales y c) Cesión del 10% del aprovechamiento del correspondiente ámbito. El conflicto que afecta a los tres apartados del artículo 14 de la LRSV se debe, fundamentalmente, a que la legislación urbanística catalana no establecía en su clasificación de suelo la de «suelo urbano no consolidado por la urbanización» y, por tanto, no contemplaba las cesiones establecidas en la normativa estatal. En este sentido, el TS ha señalado que el cumplimiento de tales deberes «no puede quedar a merced de que el ordenamiento urbanístico autonómico contemple la subclasificación de suelo urbano carente de urbanización, ya que se trata de una circunstancia de hecho determinante de unos deberes impuestos legalmente a los propietarios de suelo urbano, de manera que las clases de suelo, previstas en el ordenamiento urbanístico autonómico, no puede condicionar el cumplimiento de la norma básica contenida en el artículo 14 de la LRSV». Por tanto, la contradicción que se establece entre la norma estatal y la norma urbanística se resuelve «de acuerdo con lo previsto en el artículo 149.3 de la CE, confiriendo prevalencia al precepto estatal, ya que se trata de una norma básica sobre una materia, concretamente los deberes de los

nal, bien sea acudiendo incluso a alguna fórmula abstracta que permita una cuantificación, siempre que en uno y otro caso no exceda de las condiciones básicas, ni se invada por esta vía la competencia urbanística» [STC 61/1997, FJ 17.º c)]. «En estos términos, es claro que la norma del artículo 14.2 c) de la LRSV contiene una norma de igualdad mínima en el ejercicio del derecho de propiedad amparada por el artículo 149.1.1 de la CE» (STC 164/2001, FJ 22.º).

⁶³ Así, «el artículo 149.1.1.ª de la CE no habilita al Estado a establecer una regulación uniforme del derecho constitucional que aborda» [SSTC 61/1997, FJ 9.º, y 141/2014, FJ 7.º b)].

⁶⁴ «Pues bien, no cabe sino concluir que la regulación del artículo 27 del TRLS es contraria al orden constitucional de distribución de competencias, en primer lugar, por el carácter fijo y no mínimo tanto de la determinación del aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación por los propietarios, como implícitamente de la recuperación por la comunidad de las plusvalías urbanísticas; en segundo lugar, porque tal determinación la establece acudiendo a un complejo entramado de concretas técnicas urbanísticas (áreas de reparto, aprovechamiento tipo), que pertenecen a la competencia exclusiva en materia de urbanismo de las comunidades autónomas (art. 148.1.3 de la CE)» [STC 61/1997, FJ 17.º c)].

propietarios de suelo urbano, de la competencia exclusiva del Estado, cuyo cumplimiento no se puede eludir aunque en el ordenamiento urbanístico autonómico se desconozca la situación del suelo urbano no consolidado por la urbanización»⁶⁵.

La aplicación de la cláusula de prevalencia en este ámbito se explica por dos razones relacionadas entre sí. Por un lado, se debe al carácter imprescindible de las condiciones básicas para el ejercicio del derecho de propiedad en términos de igualdad. La otra cuestión pone el acento en el carácter exclusivo de las competencias, tanto desde el punto de vista estatal como autonómico. Así, se entiende que el Estado tiene potestad exclusiva en el establecimiento de las condiciones básicas (art. 149.1.1.^a). En este sentido no consideramos que se genere mayor discusión. Sin embargo, desde nuestra perspectiva, no sucede lo mismo en el caso de la competencia autonómica sobre ordenación del territorio y urbanismo (art. 148.1.3.^a de la CE), ya que no puede negarse su carácter exclusivo, aun cuando este no lo sea en términos absolutos⁶⁶. Es decir, esa exclusividad relativa de la competencia autonómica es producto de la misma dinámica del sistema de distribución competencial, de donde, inevitablemente, las distintas entidades territoriales, en el ejercicio de sus respectivas competencias, se limitan y condicionan entre sí. En este sentido, la STC 54/2002 declaró inconstitucional un precepto de la normativa urbanística (art. único, apdo. 1, de la Ley del Parlamento Vasco 11/1998, de 20 de abril) por contradecir las condiciones básicas establecidas en la ley estatal (LRSV)⁶⁷, mas no por entender que la competencia sobre ordenación del territorio y urbanismo sea una materia compartida entre el Estado y las comunidades autónomas⁶⁸. La inconstitucionalidad de la norma urbanística viene dada por impedir la función constitucional que las condiciones bási-

⁶⁵ SSTs de 22 de noviembre de 2007, FJ 1.º, rec. de casación 10196/2003; de 28 de enero de 2008, FF. JJ. 3.º y 4.º, rec. de casación 996/2004; de 30 de enero de 2008, FJ 4.º, rec. de casación 615/2004; de 10 de noviembre de 2008, FF. JJ. 3.º y 4.º, rec. de casación 7021/2004; de 17 de febrero de 2009, FJ 9.º, rec. de casación 10668/2004; de 23 de julio de 2009, FJ 4.º, rec. de casación 1438/2005; de 23 de septiembre de 2009, FJ 3.º, rec. de casación 2865/2005; de 26 de octubre de 2009, FF. JJ. 4.º y 5.º, rec. de casación 3517/2005; de 14 enero 2010, FJ 7.º, rec. de casación 6836/2005; de 23 de marzo de 2010, FJ 2.º, rec. de casación 4034/2005; de 25 de marzo de 2010, FJ 4.º, rec. de casación 4152/2005; de 7 octubre 2010, FF. JJ. 3.º y 4.º, rec. de casación 4275/2006; de 28 de octubre de 2010, FF. JJ. 3.º y 4.º, rec. de casación 5716/2006; 25 de marzo de 2011, FJ 3.º, rec. de casación 392/2007.

⁶⁶ «la exclusividad competencial de las comunidades autónomas en materia de urbanismo no autoriza a desconocer las competencias reservadas al Estado en el artículo 149.1 de la CE, por lo que procede afirmar que la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquellas que el Estado ostenta en virtud del artículo 149.1.1.^a de la CE, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las comunidades autónomas sobre el mencionado sector material (SSTC 61/1997, FJ 5.º; 148/2012, FJ 3.º, y 141/2014, FJ 4.º)».

⁶⁷ La constitucionalidad de la norma autonómica depende de su conformidad o no con las condiciones básicas que establece el Estado, siempre y cuando este no viole el ámbito competencial de la comunidad autónoma (SSTC 54/2002, FJ 3.º, y 148/2012, FJ 6.º). El Estado incide en el ejercicio de competencias exclusivas de las comunidades autónomas, mas no configura, en sentido estricto, el ámbito de actuación autonómico (como sí sucede en el caso de bases-desarrollo).

⁶⁸ «El Estado ostenta algunos títulos que le permiten condicionar e influenciar la política urbanística, sin que ello signifique, sin embargo, que se transforme en una materia compartida, al modo propio de la secuencia bases-desarrollo». BARNÉS VÁZQUEZ, J.: «El reparto de competencias en materia de urbanismo. El vicio de incompetencia», *Series claves del Gobierno Local*, núm. 5, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2007, pág. 28.

cas desempeñan en el ejercicio del derecho de propiedad⁶⁹, y no por invadir, en sentido estricto, el ámbito material en el que es competente el Estado⁷⁰. Por tanto, si bien las comunidades autónomas no tienen potestad para la determinación concreta del porcentaje de aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación, al menos con el carácter de condiciones básicas que solo corresponde establecer al Estado (art. 149.1.1.^a de la CE), esto no cuestiona la exclusividad de la competencia autonómica en la materia de ordenación del territorio y urbanismo (art. 148.1.3.^a de la CE)⁷¹. Por lo que, desde nuestra perspectiva, este ámbito no se constituye como supuesto de aplicación de la cláusula de prevalencia en términos del artículo 149.3 de la CE⁷², sino que más bien se trata de la incidencia legítima que el ejercicio de una competencia estatal ejerce sobre la competencia de ordenación del territorio y urbanismo⁷³. En este sentido, no se trata de una misma materia regulada por dos normas, sino de ámbitos materiales bien diferenciados. Por una parte, la competencia exclusiva del Estado contenida en el artículo 149.1.1.^a de la CE y, por otra parte, la competencia autonómica de ordenación del territorio y urbanismo⁷⁴. De esta forma, consideramos que al aplicarse

⁶⁹ «La controversia competencial ha de resolverse partiendo de la doctrina sentada por este Tribunal, conforme a la cual, la regulación de los criterios de valoración se halla estrechamente emparentada, desde un punto de vista material, con el contenido del derecho de propiedad, cuyas condiciones básicas corresponde regular al Estado en los términos del artículo 149.1.1 de la CE» (STC 148/2012, FJ 6.º).

⁷⁰ «El artículo 149.1.1 de la CE, más que delimitar un ámbito material excluyente de toda intervención de las comunidades autónomas, lo que contiene es una habilitación para que el Estado condicione –mediante, precisamente, el establecimiento de unas "condiciones básicas" uniformes– el ejercicio de esas competencias autonómicas» (STC 54/2002, FJ 3.º).

⁷¹ Desde nuestra perspectiva, la STSJ de la Comunidad Valenciana de 20 de noviembre de 2002, FJ 13.º, recurso contencioso-administrativo núm. 1525/1998, aplica la cláusula de prevalencia en términos del artículo 149.3 de la CE, donde parece extraerse que es bajo el argumento de que la competencia de ordenación del territorio y urbanismo no es exclusiva de las comunidades autónomas, sino compartida con el Estado. Así, cuando plantea a favor de qué entidad territorial debe operar la cláusula de prevalencia señala que «si, por el contrario, consideráramos que la determinación concreta del porcentaje de aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación no es una competencia exclusiva autonómica, la conclusión, por las razones antes expuestas, sería que debe aplicarse la cláusula de prevalencia del derecho del Estado». En este sentido, puede llegarse a la conclusión de que la potestad para fijar el porcentaje de cesión de aprovechamiento urbanístico se comparte entre el Estado y las comunidades autónomas, y no es así. Además de que la cláusula de prevalencia, en términos del artículo 149.3 de la CE, opera en todo caso a favor del Estado, por lo que tampoco compartimos el análisis que la citada sentencia realiza sobre qué norma debe prevalecer.

⁷² «Esto, a primera vista, no se acomoda al tenor del artículo 149.3, que exceptúa de la cláusula de prevalencia el caso en que la competencia autonómica ejercitada sea exclusiva. Esa salvedad se puede interpretar de diversas formas». ALONSO MAS, M.ª J.: «La prevalencia del derecho del Estado y la inaplicación judicial de las leyes autonómicas: el caso de las cesiones de aprovechamiento de suelo urbano», *Revista de Administración Pública*, núm. 161, 2003, pág. 344. No compartimos la salvedad a que hace referencia la autora, especialmente porque para que se aplique la cláusula de prevalencia en términos del artículo 149.3 de la CE es imprescindible que la competencia autonómica no tenga carácter exclusivo.

⁷³ «El Estado tiene la competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde una concreta perspectiva, la de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, dimensión que no es, en rigor, susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara; será luego el legislador competente, estatal y autonómico, el que respetando tales condiciones básicas establezca su régimen jurídico, de acuerdo con el orden constitucional de competencias [STC 61/1997, FJ 7.º a)]».

⁷⁴ «En el presente caso, de modo alguno estamos ante una misma materia regulada por dos normas, estamos ante ámbitos materiales distintos y diferenciados, como de la glosa de la STC 61/1997 veremos, ámbitos materiales de competencia exclusiva del Estado, por un lado, en cuanto afecta al derecho de propiedad en relación con la garantía del

la cláusula de prevalencia bajo el criterio de la exclusividad relativa de la competencia autonómica, en los términos ya señalados, se puede llegar a vulnerar el ámbito competencial autonómico, especialmente por la amplitud de materias en las que el Estado podría incidir con este alcance, aun cuando no sea titular de la competencia⁷⁵.

La relación que se establece entre las condiciones básicas y, en este caso, la normativa urbanística, en nuestra opinión, se explica, en primer término, por el principio de competencia. Así, cuando no hay duda de que tanto la actuación estatal como la autonómica se enmarcan en los límites formales y materiales de su competencia, es posible acudir a la aplicación preferente de la norma estatal, desplazando, en todo momento, la normativa autonómica que la contradice. En este caso, la prevalencia del precepto estatal no debe entenderse como sinónimo de jerarquía⁷⁶, ya que «las normas de condiciones básicas a que se refiere el artículo 149.1.1.^a de la CE no son propiamente bases normativas»⁷⁷. Esta primacía del derecho estatal tampoco puede explicarse en los términos de la cláusula de prevalencia del artículo 149.3 de la CE, especialmente porque no se está ante el ejercicio de competencias concurrentes en sentido estricto. Desde nuestra perspectiva, la razón que explica esta preferencia de la norma estatal reside en la función constitucional que dicha norma desempeña en el sistema jurídico en su conjunto⁷⁸, y que consiste en «garantizar la

principio de igualdad, artículos 33 y 149.1.1 de la CE, y de competencia exclusiva de las comunidades autónomas, en cuanto afecta al urbanismo, artículo 148.1.3 de la CE y Estatutos de Autonomía. Al Estado no le corresponde la regulación básica del urbanismo y a las comunidades autónomas su desarrollo, no existe una competencia compartida entre Estado y comunidades autónomas, no cabe un conflicto en este ámbito y, por ende, no es posible su resolución mediante la aplicación de la cláusula de prevalencia» (STSJ de Andalucía de 29 de junio de 2000, FJ 5.º, rec. contencioso-administrativo núm. 214/1998).

⁷⁵ «Como hemos insistido, si por "condiciones básicas" hubiera de entenderse cualquier condición "material", obligado sería concluir que esa interpretación tan amplia habría de conducir a un solapamiento con otras competencias estatales explicitadas en el artículo 149.1 de la CE o, lo que es peor, a una invasión de las competencias autonómicas. Si nos referimos al ámbito urbanístico y de la ordenación del territorio, bastaría con que el Estado invocara la regulación de las condiciones básicas de igualdad –sociales, económicas, políticas y jurídicas– para el ejercicio de la propiedad urbana y la libertad de empresa, por ejemplo, para que pudiera dictar una norma de una amplitud tal que poco les restaría a las comunidades autónomas de esta competencia exclusiva en materia de urbanismo» (STC 61/1997, FJ 8.º).

⁷⁶ Aquí, la aplicación preferente de la norma estatal respecto de la autonómica no indica que aquella sea jerárquicamente superior. En todo caso, la aplicabilidad es una «manifestación o efecto insuficiente e innecesario de la superioridad jerárquica, ya que no siempre que aparece se considera a las normas en cuestión en relación de subordinación». RUIZ MIGUEL, A.: «El principio de jerarquía normativa», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 24, septiembre-diciembre, 1988, pág. 147.

⁷⁷ «Pero dado que los títulos competenciales del Estado sobre el dominio urbano son limitados, el "contenido básico" a que se refiere el artículo 1 de la LRSV en ningún caso podrá ser entendido como sinónimo de "bases" del derecho de propiedad urbana» (STC 164/2001, FJ 7.º). No obstante, en algunos supuestos, que no compartimos, se han llegado a equiparar. Así, en el voto particular de las SSTs de 9 de diciembre de 2008, rec. de casación 7954/2004, y de 28 de junio de 2012, rec. de casación 3013/2010, se hace referencia a las condiciones básicas que establece el Estado (art. 149.1.18.º de la CE) en términos de legislación básica, y a la normativa urbanística como legislación de desarrollo.

⁷⁸ El concepto de la función constitucional se presenta como alternativa cuando no es posible explicar con los criterios de competencia y jerarquía las relaciones entre el ordenamiento del Estado y el de cada comunidad autónoma.

igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales». Con el establecimiento de las condiciones básicas, el Estado condiciona legítimamente el ejercicio de competencias autonómicas, pero esto no significa que dichas normas tengan como finalidad configurar el ámbito de actuación de las comunidades autónomas⁷⁹.

III. LA PREVALENCIA COMO CRITERIO PARA LA SOLUCIÓN DE CONFLICTOS QUE SURGEN EN EL EJERCICIO DE COMPETENCIAS CONCURRENTES QUE INCIDEN SOBRE EL MISMO ESPACIO FÍSICO

Se ha dicho ya que la regla del artículo 149.3 de la CE se refiere hoy a un supuesto muy limitado, al de la concurrencia competencial en sentido estricto. Sin embargo, aparte de la materia cultural, y lejos de la tesitura del artículo 149.3 de la CE, el derecho español muestra que el criterio de la prevalencia se aplica también para los casos en los que sobre un mismo territorio se proyectan distintas competencias. El criterio de la prevalencia se configura, al igual que la cláusula de prevalencia constitucional, como criterio para la articulación del poder decisorio, aunque aquí en el ámbito de una concurrencia imperfecta de competencias. Lo relevante en este segundo supuesto es que la aplicación preferente de una de las decisiones en tensión no se determina en la propia CE, en abstracto, y por esta razón, en principio, no será en todo caso la norma estatal la que prevalezca. En este sentido, acudimos al término de la *prevalencia ponderada*, porque en el ámbito del ejercicio de competencias concurrentes, en sentido amplio, el margen de ponderación e intervención de los distintos actores públicos es bastante más extenso que en el supuesto del artículo 149.3 de la CE. En una primera aproximación pareciera que esta prevalencia ponderada permite una efectiva integración de los distintos intereses en conflicto, especialmente porque no se produce una prevalencia automática de la decisión estatal. No obstante, antes que la prevalencia, el principio de competencia tiene aquí de nuevo un papel más destacado, pues los conflictos de intereses que surgen de la concurrencia planificadora se han resuelto mediante la delimitación, con el mayor grado de detalle posible, de la competencia de cada entidad territorial que interviene. Por tanto, es preciso analizar la dinámica bajo la que se resuelven las tensiones que surgen en el ejercicio de competencias concurrentes que se proyectan sobre el mismo territorio.

La relación entre las distintas competencias que inciden sobre un mismo espacio físico se torna compleja cuando los intereses que subyacen en el ejercicio de cada competencia son manifiestamente

GÓMEZ-FERRER MORANT, R.: «Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía y función constitucional», *Revista de Administración Pública*, núm. 113, mayo-agosto, 1987, págs. 27 y ss.

⁷⁹ STC 54/2002, FJ 3.º. «Las competencias estatales de carácter *general*, como las que se refieren a las condiciones básicas de ejercicio, el procedimiento, la expropiación, la responsabilidad administrativa, etc., habrán de condicionar y enmarcar las políticas sectoriales de las comunidades autónomas, pero sin transformar las competencias legislativas exclusivas de estas, minimizándolas, en simples competencias de mero desarrollo, a consecuencia de la creación de una nueva competencia básica». BARNÉS VÁZQUEZ, J.: *Problemas y perspectivas del artículo 149.1.1.ª CE (...)*, op. cit., pág. 122.

contrapuestos⁸⁰. Si bien es cierto que en abstracto no se infiere contradicción alguna, esto es, en el régimen competencial que se define en la CE, en los Estatutos de Autonomía y en la legislación sectorial, también lo es que de manera inevitable estos títulos competenciales en la práctica se superponen. En la ordenación de los usos del suelo este hecho es tan evidente como inevitable. Al respecto, es posible extraer algunos ejemplos de la legislación sectorial estatal en ámbitos como puertos (plan especial de la zona portuaria: art. 56 del texto refundido de la Ley de Puertos), aguas (planes hidrológicos de cuenca: art. 43.3 del texto refundido de la Ley de Aguas), carreteras (plan de carreteras del Estado: art. 14.1 del Reglamento de Carreteras), ferrocarriles (planificación de infraestructuras ferroviarias integrantes de la red ferroviaria de interés general: art. 5 de la Ley del sector ferroviario), entre otros, donde el Estado condiciona directamente el ámbito de decisión del planificador territorial y urbanístico al elaborar y aprobar instrumentos que inciden directamente sobre el régimen jurídico de los usos del suelo. Aun cuando dichas decisiones sectoriales se lleven a cabo con la intervención del resto de Administraciones públicas cuyas competencias puedan llegar a condicionarse, no es óbice para que se genere un escenario de constante tensión entre los intereses presentes.

III.1. EL PROBLEMA DE LA APLICACIÓN DE DECISIONES VÁLIDAS CONTRARIAS ENTRE SÍ

El ejercicio de competencias concurrentes que inciden sobre el mismo espacio físico surge como consecuencia del modelo territorial y, por ende, competencial previsto en la CE. Aun cuando se parte de un sistema competencial por materias acabado, es inevitable que diversas competencias coincidan en su ejercicio sobre un mismo espacio físico. Forma parte de la dinámica del propio sistema competencial que la interacción entre unas competencias y otras traiga como consecuencia que se limiten y condicionen entre sí⁸¹. Esta posibilidad de concurrencia de diversos títulos jurídicos habilitantes sobre un mismo espacio físico ha sido prevista por la CE en su artículo 103.1, al señalar como principio rector de la actuación de las Administraciones públicas la coordinación. Esto significa que la atribución de una competencia sobre un ámbito físico de-

⁸⁰ El carácter exclusivo o compartido de las competencias no tiene especial relevancia en cuanto a que, producto de la coocurrencia espacial, se genere o no un conflicto de intereses.

⁸¹ «Es cierto que algunas de aquellas previsiones, haciendo referencia a la Ley de Aguas de 1985, apartados f), g), h) y j) del artículo 40 y en el artículo 41.2, pueden concurrir o coincidir con el ejercicio de competencias autonómicas fundadas en otros títulos ajenos a la materia de aprovechamiento hidráulicos; como también lo es, en sentido inverso, que la ordenación del territorio, los planes de conservación de suelos o las obras de infraestructura que competen a las comunidades autónomas o a otras Administraciones públicas pueden tener una incidencia más o menos directa sobre la protección y el aprovechamiento de los recursos hidráulicos, que corresponde planificar y administrar al Estado en las cuencas hidrográficas que no sean intracomunitarias» [STC 227/1988, FJ 20.º e)]. Así, «las antinomias entre norma estatal y norma autonómica no son signo de invalidez (y más precisamente, de infracción del orden constitucional y estatutario de competencias), sino fruto posible, y hasta cierto punto natural, del normal funcionamiento de ese orden». GARCÍA TORRES, J. y REQUEJO PAGÉS, J. L.: «Prevalencia del derecho estatal», en M. Aragón Reyes (dir.), *Organización general y territorial del Estado*, tomo II, Thomson-Civitas, 2011, pág. 418.

terminado no imposibilita el ejercicio de otras competencias, con distinto objeto jurídico, en ese mismo espacio⁸², con la salvedad de que dichas competencias se ejerzan conforme al esquema establecido por la CE, sin detrimento de ninguna de las competencias implicadas. No obstante, la interacción práctica entre unas competencias y otras genera una situación de conflicto cuando de la concurrencia espacial de diversos títulos competenciales surge la disyuntiva entre aplicar la decisión que emana del ejercicio de una u otra competencia⁸³. Máxime porque con la aplicación de una de las decisiones en tensión es muy probable que se impida la realización de otra. Tal es el caso, bastante frecuente, de la colisión que se produce entre las decisiones medioambientales contenidas en la planificación ecológica y aquellas previstas en la planificación urbanística. En este caso, difícilmente se puede observar, de manera simultánea, la planificación ecológica que impide el desarrollo urbanístico de un ámbito espacial y la planificación urbanística que clasifica el mismo suelo como urbanizable⁸⁴. Aquí la aplicación de una de las decisiones, necesariamente, impide la realización de la otra. La jurisprudencia judicial las identifica como decisiones incompatibles.

III.2. CRITERIOS PARA LA ARTICULACIÓN DE DECISIONES SOBRE UN MISMO TERRITORIO

La caracterización del conflicto que se genera de la concurrencia decisoria es el punto de partida necesario para determinar cuál es el criterio que permite una efectiva articulación de los distintos intereses que se contraponen. En concreto, se pueden destacar dos particularidades. La primera de ellas hace referencia a que no se trata de un conflicto competencial propiamente dicho, y la segunda, que tampoco se está ante un problema de ordenación de normas, aun cuando la colisión se establece entre decisiones –normativas– que pasan a formar parte de distintos *subsistemas normativos*. Partiendo del ámbito competencial, todas las entidades territoriales que intervienen se encuentran en el ejercicio legítimo de una competencia. Sin embargo, aun cuando todas las decisiones que se dictan son válidas, no es posible su aplicación simultánea. En este sentido, se descarta un conflicto competencial propiamente dicho, ya que la actuación de las entidades territoriales no excede del ámbito competencial que les corresponde. Por tanto, no se está ante un conflicto de validez de las decisiones que se adoptan, sino ante un problema de aplicación de las mismas. El conflicto se origina al momento de determinar qué previsión normativa se aplica (planificación ecológica, territorial o urbanística), ya que esta decisión se traduce en el inevitable sacrificio de aquella que, en ese supuesto, no es factible aplicar. El argumento que se dé a esta opción no es, pues, una cuestión

⁸² STC 40/1998, FJ 29.º.

⁸³ En este sentido, véase: JIMÉNEZ DORANTES, M: «El constante conflicto de las decisiones locales y autonómicas en el planeamiento urbanístico. La ponderación de intereses. Comentario a la STS de 1 de febrero de 2000», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 186, junio, 2001, págs. 87-96.

⁸⁴ STS de 22 de octubre de 2010, rec. de casación 5593/2006. En este caso, la controversia viene referida a la ordenación de la zona oeste de la carretera Monterrubio-Marugán, N-110, que en documento aprobado provisionalmente por el ayuntamiento se clasificaba como suelo urbanizable y que, según el acuerdo de aprobación definitiva, deberá clasificarse como suelo rústico de protección natural.

baladí. El conflicto que surge de la concurrencia de distintos planes con proyección sobre el territorio se identifica con aquella situación en la que resultan aplicables al menos dos mandatos que individualmente se pueden llevar a cabo. No obstante, en el cumplimiento de cualquiera de ellos se elimina la posibilidad de cumplir otro⁸⁵. En este sentido, para que surja este tipo de conflicto es imprescindible: a) que diversos títulos competenciales se proyecten sobre un mismo espacio físico (por ejemplo, medioambiente y ordenación del territorio y urbanismo); b) que el ejercicio de cada competencia se lleve a cabo en el estricto ámbito que le corresponde, atendiendo a los principios de unidad, autonomía, solidaridad y cooperación, y c) que no sea posible eliminar la tensión para aplicar una previsión normativa u otra (planificación ecológica, territorial y urbanística) a través de técnicas de colaboración y coordinación. La segunda particularidad del conflicto que surge de la concurrencia decisoria se centra en el ámbito de lo normativo. Esto es, que las decisiones emanan de distintas entidades territoriales, por lo que se integran en subsistemas normativos diferenciados. Aunque en este caso, y como se verá a continuación, más que una cuestión sobre la articulación de ejercicio del poder, el problema parece centrarse en la ordenación entre las distintas normas. Así, el conflicto se entabla entre normas estatales y autonómicas, o entre estas y las que establecen las entidades locales. Por tanto, a partir de estas dos vertientes del conflicto, competencial y normativo, se abordan los criterios que podrían dar solución a la colisión que se produce ante la concurrencia de decisiones sobre un mismo espacio físico.

III.2.1. El criterio de jerarquía para la solución de conflictos normativos intrasistema

Actualmente, ante la presencia de Estados descentralizados, donde el principio de competencia adquiere especial relevancia, se cuestiona la apelación al criterio de jerarquía para resolver conflictos entre normas que, en apariencia, pertenecen a ordenamientos jurídicos distintos. En este sentido, es oportuno puntualizar algunas cuestiones. No hay subordinación, o relación jerárquica, entre las entidades territoriales de las que emanan las normas (Estado, comunidades autónomas y entidades locales), sino entre las normas propiamente dichas. «Y ello porque el criterio de jerarquía no es, en sí, un criterio de distribución de poder, sino un instrumento para la ordenación de las fuentes normativas»⁸⁶. En el modelo autonómico español no hay, en todo caso, correspondencia entre las entidades territoriales que integran el modelo territorial y los *subsistemas normativos* que se llegan a formar de acuerdo al diseño de distribución de competencias. En este sentido, es importante precisar, por un lado, la relación entre las normas estatales y autonómicas y, por otro

⁸⁵ El problema práctico consiste en que, ante ciertas condiciones de hecho, se encuentran en el sistema varias normas aplicables que disponen soluciones inconsistentes. PAZOS, M.^a I.: «Contradicciones normativas y jerarquía de normas», en *Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núms. 17-18, 1995, pág. 384.

⁸⁶ Así, en el ámbito local, se señala que «el poder local no depende tanto de la subordinación jerárquica de sus normas como de la válida aprobación de leyes en ámbitos de interés local. Así que el poder normativo puede ser muy intenso aun mediando jerarquía normativa, pues la clave está en la *extensión e intensidad de las normas supraordenadas*». VELASCO CABALLERO, F.: *Derecho local. Sistema de fuentes*, Madrid: Marcial Pons, 2009, pág. 244.

lado, la que se establece entre las normas estatales/autonómicas y las municipales. El Estado y las comunidades autónomas forman un subsistema normativo independiente (estatal y autonómico), donde cada uno se integra en el sistema en su conjunto y se relacionan entre sí, fundamentalmente, bajo el principio de competencia.

El conflicto que se resuelve a través del principio de jerarquía hace referencia a la validez de las decisiones, por tanto, el efecto que se produce es la nulidad, o bien la adaptación, de la decisión inferior que contradice a la de rango superior. Así, son nulas las determinaciones de un plan general que establece unas cargas de urbanización contrarias a lo establecido por la legislación urbanística⁸⁷. En cuanto a la relación entre los distintos planes urbanísticos, es nula la calificación de terrenos efectuada por el plan parcial en contradicción con lo establecido por las normas subsidiarias⁸⁸. Más allá del ámbito donde las decisiones que se proyectan sobre el territorio emanan de la misma entidad territorial, es preciso analizar la función que el principio de jerarquía podría desempeñar para la articulación de decisiones que emanan de distintas entidades territoriales. Para tal cometido es preciso distinguir dos supuestos. El primer supuesto se refiere a la relación entre las decisiones estatales y autonómicas. Así, por ejemplo, la articulación entre la planificación sectorial del Estado y la planificación territorial autonómica se determina, en un primer momento, por el ámbito material en que, de acuerdo con la CE y los Estatutos de Autonomía, cada entidad territorial actúa. El legislador autonómico regula, así, las relaciones entre los instrumentos de ordenación territorial bajo el criterio de jerarquía⁸⁹, pero dicha previsión «no es aplicable ni extensible a los planes y proyectos promovidos por la Administración del Estado, ya que no forman parte del conjunto instrumental jerarquizado que establece y regula el legislador autonómico»⁹⁰. Por su parte, las previsiones sectoriales del Estado se integran en la ordenación del territorio mediante técnicas de coordinación previstas en la legislación sectorial (mutuo intercambio de información, emisión de informes previos, creación de órganos de composición mixta, entre otros). Se observa, así, que el principio de jerarquía no desempeña función alguna en la articulación de estas decisiones. Así, la integración de las decisiones ambientales del Estado en la planificación territorial no se hace efectiva mediante el criterio de jerarquía, sino que atiende, además del principio de competencia, al criterio de la prevalencia.

III.2.2. El principio de competencia en la solución de conflictos normativos

El principio de competencia responde a una dimensión horizontal de las relaciones entre sistemas normativos. Por tanto, a través de este principio se resuelven conflictos entre normas

⁸⁷ STSJ de Cataluña de 6 de noviembre de 2009, recurso contencioso-administrativo 248/2007.

⁸⁸ STSJ de Cataluña de 26 de julio de 2011, recurso contencioso-administrativo 611/2006.

⁸⁹ «Las contradicciones de los planes territoriales sectoriales con las directrices de ordenación territorial y, en su caso, con los planes territoriales parciales, serán causa de nulidad de la parte o partes del plan sectorial que las contengan» (art. 21.5 de la Ley de ordenación del territorio del País Vasco).

⁹⁰ STSJ del País Vasco de 20 de julio de 2006, recurso contencioso-administrativo 1264/2001, FJ 9.º.

que pertenecen a ordenamientos jurídicos distintos. El principio de competencia tiene un origen subjetivo, atiende, así, al sujeto titular de la competencia. Con este criterio, al igual que en el de jerarquía, el conflicto que se resuelve es sobre la validez de las decisiones en tensión. Así resulta que de la relación entre una norma dictada por el órgano competente y otra norma que ha sido creada por un órgano que carece de facultad para actuar en un determinado ámbito, esta última carece de validez. Al respecto, es importante no confundir entre un conflicto competencial y aquel que surge por la concurrencia de competencias sobre un mismo espacio físico. Por un lado, en el conflicto de competencias, ya sean estas exclusivas o compartidas, el principio de atribución de competencias permite resolver la colisión mediante una delimitación del ámbito donde actúa cada órgano. En el caso de que las distintas decisiones entren en conflicto, el juez determina la validez de las mismas en función de si han sido dictadas conforme al sistema de distribución competencial previsto en la CE. Así, por ejemplo, cuando en la STC 61/1997 el TC resuelve que el Estado no puede dictar normas con carácter supletorio en aquellos ámbitos donde no ostenta un título competencial⁹¹. Por tanto, se declaran inconstitucionales y nulos los preceptos de la legislación estatal (texto refundido de la Ley de Suelo de 1992) por vulnerar el ámbito competencial que en materia de ordenación del territorio y urbanismo ostentan con carácter exclusivo las comunidades autónomas. Por otro lado, en el conflicto que surge de la concurrencia de competencias sobre un mismo espacio físico el principio de competencia es el presupuesto necesario, aunque no suficiente, para articular las decisiones que se dictan bajo los distintos títulos competenciales.

La tensión de intereses que surge del ejercicio de competencias concurrentes se intenta resolver, en un primer momento, a través del principio de competencia. Esto es, por así decirlo, una especie de test que han de superar las entidades territoriales cuyas decisiones inciden sobre un mismo espacio físico, a efectos de determinar si, efectivamente, su actuación se incardina en la competencia que tienen atribuida. El TC parte de esta premisa cuando lleva a cabo la identificación y delimitación material de los distintos títulos competenciales presentes para, posteriormente, determinar si las normas en conflicto son acordes al sistema de distribución de competencias. Así, en materia de ordenación del territorio y urbanismo⁹², aeropuertos⁹³, aguas⁹⁴, carreteras⁹⁵, costas⁹⁶,

⁹¹ El Estado no puede dictar normas supletorias en materia de urbanismo, al carecer de título competencial específico que lo legitime, por lo que «la cláusula de supletoriedad no es una fuente atributiva, en positivo, de competencias estatales, ni aun con carácter supletorio, tampoco puede serlo en negativo» (STC 61/1997, FJ 12.º). Una posición totalmente contraria a este criterio puede verse en el voto particular que formula el magistrado D. Manuel Aragón en la STC 137/2011. ARAGÓN REYES, M.: «Las competencias del Estado. Consideraciones críticas, en *Constitución y democracia: ayer y hoy. Libro homenaje a Antonio Torres del Moral*, vol. III, Madrid: Universitas, 2012, págs. 3.387-3.396.

⁹² SSTC 61/1997, FJ 5.º, y 141/2014, FF. JJ. 4.º y 5.º.

⁹³ STC 149/1998, FJ 3.º.

⁹⁴ STC 227/1988, FF. JJ. 13.º a 18.º.

⁹⁵ STC 132/1998, FJ 3.º a).

⁹⁶ STC 149/1991, FJ 1.º.

ferrocarriles⁹⁷, medioambiente⁹⁸ y puertos⁹⁹. La identificación de los títulos competenciales en todos estos sectores se lleva a cabo de forma separada. Solo después, se alude a la colaboración y coordinación como principios necesarios para la articulación de las distintas decisiones. Esto significa que el ámbito de actuación de cada entidad territorial se determina, finalmente, del entrecruzamiento de las competencias presentes. Como se puede observar, la dinámica a la que responde el principio de competencia se circunscribe, sobre todo, en el plano de la distribución territorial del poder. En este caso, a la delimitación material de las competencias.

El principio de competencia, en nuestra opinión, desempeña una función bastante limitada en lo que respecta a la articulación de los distintos intereses que concurren sobre un mismo espacio físico. Así, el principio de competencia resulta útil para identificar el tipo de conflicto, el de la concurrencia planificadora, pero no para dar solución al mismo. Una vez realizado el test de competencia, si cada entidad territorial se encuentra dentro de su ámbito competencial, todas las decisiones, en este caso los planes que se proyectan sobre el territorio, tienen la misma validez. No obstante, persiste el problema de aplicación de las decisiones en cuestión. En este sentido, para articular los distintos planes será necesario acudir a técnicas de colaboración y coordinación que permitan cohonestar las contradicciones que surgen entre los distintos intereses. Sin embargo, una vez que el conflicto tampoco se resuelve, es necesario buscar otra alternativa que, si bien supone el condicionamiento entre sí de las competencias, no se traduce en una prevalencia sin más de alguna de las decisiones en tensión; al menos no debería entenderse así. Habrá, por tanto, que analizar cómo opera el criterio de la prevalencia que establece el legislador sectorial, y lo que al respecto establecen tanto la jurisprudencia judicial como constitucional.

III.2.3. La necesaria aplicación preferente de una norma: la prevalencia como regla de conflicto

Cuando el conflicto que surge de la concurrencia de planes sobre un mismo espacio físico no se resuelve mediante los principios de jerarquía y competencia, se acude a la aplicación de diversas técnicas de colaboración y coordinación para la efectiva articulación de los intereses que subyacen en el ejercicio de competencias concurrentes que inciden sobre el mismo espacio físico. No obstante, cuando a través de estas técnicas tampoco es posible lograr la deseada articulación, es imprescindible la aplicación preferente de una de las decisiones en conflicto. Se trata, en definitiva, de un conflicto auténtico, y no aparente, de normas¹⁰⁰. Es, por tanto, en este ámbito

⁹⁷ STC 118/1996, FJ 1.º.

⁹⁸ STC 102/1995, FF. JJ. 2.º a 12.º.

⁹⁹ STC 40/1998, FJ 6.º.

¹⁰⁰ La distinción de antinomias (conflicto) viene dada por el criterio que se emplea para resolverla, que en algunos casos tiene relación directa con el ámbito de validez de las mismas, jerarquía y competencia (antinomias aparentes), mien-

donde la prevalencia tiene una función de especial trascendencia como criterio para la solución de conflictos normativos que surgen del ejercicio de competencias concurrentes sobre un mismo espacio físico. A través del principio de prevalencia se determina la aplicación preferente de una decisión sobre otra. Ahora bien, la cuestión se centra en analizar cuál es la dinámica bajo la que se aplica este criterio en el ordenamiento jurídico español.

De la normativa sectorial, tanto estatal como autonómica, es posible extraer diversos ejemplos de cómo el legislador ha establecido el criterio de la prevalencia, tanto para la articulación de los distintos planes con proyección territorial, como de actuaciones materiales que inciden en el ámbito de la competencia de ordenación del territorio y urbanismo¹⁰¹. Esta prevalencia se fundamenta, principalmente, bajo el concepto jurídico indeterminado del interés general, en el caso estatal, y del interés supralocal, en el caso de las comunidades autónomas. Así, en el caso de puertos de interés general, el legislador determina la prevalencia de la planificación portuaria, respecto de la territorial y urbanística, cuando utiliza la técnica del informe vinculante [art. 56.2 c) del texto refundido de la Ley de Puertos] para garantizar el interés general que acompaña a los puertos de competencia estatal. Por su parte, el TC ha considerado que esta técnica del informe vinculante es válida y necesaria para garantizar la protección del interés general que subyace en esta competencia estatal y, bajo este argumento, señala que el Estado es el titular de la competencia prevalente¹⁰². Esta prevalencia de la actuación estatal no cuestiona la validez de la norma que deja de aplicarse en determinado supuesto, aunque sí condiciona su eficacia.

El mismo esquema se sigue en la articulación de decisiones autonómicas y municipales con proyección territorial. En el ámbito ferroviario y de carreteras se pueden ubicar algunos ejemplos. Entre los distintos instrumentos que conforman la planificación autonómica ferroviaria se encuentran el estudio informativo, el proyecto de construcción y el proyecto básico¹⁰³. Cada uno de estos instrumentos condiciona el contenido de los planes urbanísticos, regulando directamente los usos a los que debe destinarse el suelo. La legislación autonómica establece que el plan general y los demás instrumentos generales de ordenación urbanística califiquen los terrenos que se ocupen por las infraestructuras ferroviarias como sistema general ferroviario o equivalente¹⁰⁴. Por su parte, los estudios de planeamiento, estudio previo, estudio informativo, anteproyecto, proyecto de construcción y proyecto de trazado, conforman el sistema de planificación de las carreteras

tras que los otros criterios se utilizan en razón de la aplicabilidad de las normas, especialidad y cronológico (antinomias auténticas). En este sentido véase: RUIZ SANZ, M.: «Sistemas jurídicos y conflictos normativos», *Cuadernos Bartolomé de las Casas*, núm. 23, Madrid: Dykinson, 2002, pág. 74.

¹⁰¹ En este sentido, es preciso señalar que «la prevalencia se aplica no solo a los conflictos normativos, sino también a los conflictos ejecutivos». LÓPEZ RAMÓN, F.: «Las competencias autonómicas sobre ordenación del territorio», en *Estudios jurídicos sobre ordenación del territorio*, Pamplona: Aranzadi, 1995, pág. 84.

¹⁰² STC 40/1998, FJ 30.º

¹⁰³ Artículos 9 y 10 de la Ley 9/2006, de 26 de diciembre, de servicios ferroviarios de Andalucía.

¹⁰⁴ Artículo 12 de la Ley 4/2006, de 31 de marzo, ferroviaria de Cataluña.

autonómicas¹⁰⁵. Estos instrumentos prevén la definición de un esquema vial desde la perspectiva del planeamiento territorial y de transporte; se analizan todos los aspectos a considerar en la construcción de la carretera, la forma de llevarla a cabo, así como la definición concreta de los bienes y los derechos afectados. Por tanto, sus previsiones deben integrarse en el contenido de los planes urbanísticos, respetando, en todo caso, las zonas de dominio público y protección de las carreteras autonómicas¹⁰⁶. Las decisiones autonómicas que se proyectan en el territorio vinculan y se aplican preferentemente a las decisiones contenidas en el planeamiento urbanístico municipal. El criterio de la aplicación preferente de la decisión autonómica reside en el interés más amplio que persigue la planificación autonómica respecto a la municipal. Esta alusión al interés supramunicipal se establece, en no pocas ocasiones, directamente por el legislador autonómico, como sucede con los campos de golf de interés turístico, que a su vez se califican de interés autonómico¹⁰⁷. Esta es la dinámica del criterio de la prevalencia en el ordenamiento jurídico vigente. Es de destacar, en este sentido, que la aplicación preferente de una de las decisiones en tensión viene determinada a favor del titular de la competencia bajo la que subyace el interés más amplio. En esta dinámica de la aplicación del criterio de la prevalencia para la articulación de decisiones que se proyectan sobre un mismo espacio físico es preciso destacar cuatro cuestiones que se dan en la misma: a) la delimitación competencial; b) el interés prevalente; c) la validez constitucional de la aplicación de técnicas de coordinación, y d) la ponderación. Es oportuno, por tanto, detenerse en este último aspecto, esto es, la prevalencia ponderada.

III.3. LA PREVALENCIA PONDERADA

Se ha analizado, hasta ahora, como el criterio de la prevalencia previsto en el ordenamiento jurídico atiende más a una delimitación de las distintas competencias que concurren. Y, en última instancia, es la misma lógica que se sigue tanto en la jurisprudencia judicial como constitucional. Pero más allá de esa perspectiva competencial, la prevalencia también tiene cabida en dos circunstancias distintas. Por un lado, cuando no se ha establecido, especialmente por el legislador, la aplicación preferente de una determinada actuación. Por otro lado, cuando las técnicas de coordinación previstas no son suficientes para superar la tensión entre los distintos intereses. La prevalencia se configura, así, como un criterio útil para lograr la articulación efectiva de los intereses que concurren en el ejercicio de competencias que inciden sobre el mismo espacio físico. En donde, para determinar la preferencia de una de las decisiones en conflicto, la ponderación de los intereses en el caso concreto tiene un especial protagonismo. No se trata, por tanto,

¹⁰⁵ Artículo 21 de la Ley 3/1991, de 7 de marzo, de carreteras de la Comunidad de Madrid. Artículo 14 de la Ley 4/1994, de 14 de septiembre, de carreteras de Galicia.

¹⁰⁶ Artículo 31.1 de la Ley 3/1991, de 7 de marzo, de carreteras de la Comunidad de Madrid. «En los tramos de carreteras que discurren por suelo que el planeamiento urbanístico clasifique como urbano, dicho planeamiento podrá establecer los límites de la zona de protección que, como mínimo, será coincidente con la zona de dominio público».

¹⁰⁷ Véanse artículo 38 y anexo de la Ley de ordenación del territorio de Andalucía.

de una ponderación de las competencias que se interrelacionan; el constituyente ya realizó una primera ponderación de intereses al determinar el ámbito competencial en el que actúa cada entidad territorial. Cuestión distinta es, por tanto, la relevancia de la ponderación para la delimitación de competencias, especialmente en la concreción de las competencias locales por parte del Estado y de las comunidades autónomas, pero esta es otra perspectiva de la ponderación.

En lo que respecta al conflicto de intereses que surge de la concurrencia planificadora, el método ponderativo permite aplicar el criterio de la prevalencia atendiendo a las circunstancias que se presentan en el caso concreto. Se trata, por tanto, de una prevalencia variable, ya que no se encuentra predeterminada en atención del interés que subyace en el ejercicio de una competencia. Es decir, ante la presencia de dos decisiones válidas, cuya aplicación simultánea no es posible, la ponderación adquiere especial relevancia a efectos de determinar qué norma retrocede. En este sentido, el efecto de la prevalencia es, ciertamente, el desplazamiento de una de las normas en conflicto, la cual sigue siendo válida y puede tener una aplicación prevalente en circunstancias diferentes. El interés más amplio es un elemento a considerar en el juicio ponderativo, mas no el único, ya que se complementa con otros como el de especialidad y temporalidad¹⁰⁸. Así, al momento de articular una decisión sectorial con incidencia en el territorio con la planificación territorial y urbanística, la aplicación preferente de una de las decisiones no respondería solo al interés que subyace en cada competencia. Así, por ejemplo, en el ámbito de obras de interés general se pueden identificar tres soluciones distintas¹⁰⁹:

- a) La existencia de obras de interés general previa a la aprobación del plan de ordenación del territorio (POT) por la comunidad autónoma: la infraestructura estatal se impone a las comunidades autónomas como realidad preexistente¹¹⁰, por tanto, el informe vinculante del Estado debe limitarse únicamente al ámbito de esa realidad ya existente y no a obras futuras. De esta forma, consideramos que el condicionamiento que efectúa la competencia estatal sobre la autonómica de ordenación del territorio es mayor, y el criterio de prevalencia que se aplica a favor del Estado, en caso de colisión de los intereses en cuestión, no vacía de contenido la competencia autonómica, porque se entiende que las comunidades autónomas, a través del POT, integran la realidad existente proyectada en su territorio.

¹⁰⁸ En el sector de defensa y fuerzas armadas, las SSTC 82/2012, 154/2014 y 182/2014 acuden a estos criterios para determinar la preferencia aplicativa de una de las decisiones que concurren sobre el mismo espacio físico. No obstante, el interés general tiene un papel destacado, por lo que los demás criterios se ciñen, más bien, a reforzar el argumento que otorga carácter prevalente a la decisión estatal.

¹⁰⁹ Esquema diseñado por RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M.^a, en JIMÉNEZ DORANTES, M.: *Coordinación interadministrativa en la ordenación territorial (...)*, op. cit., prólogo, págs. 15 y ss., al considerar que la tarea de diseñar un sistema equilibrado de respeto a la competencia autonómica sobre la ordenación del territorio y a las competencias sectoriales pasa por la necesaria distinción entre supuestos diversos. Soluciones válidas para uno de ellos pueden no serlo en otros.

¹¹⁰ STC 40/1998, FJ 37.º.

- b) Decisiones estatales en ausencia de POT: cuando la comunidad autónoma no ha ejercido su competencia de ordenación del territorio no puede exigirse al Estado que, tratándose de obras de nueva creación, adecue sus políticas a un modelo territorial autonómico ausente; por tanto, es adecuado que el informe que emita la comunidad autónoma no vincule al Estado.
- c) Decisiones estatales contrarias al POT de la comunidad autónoma con participación del Estado en el procedimiento de elaboración del plan: cuando el Estado ha participado en el proceso de elaboración del POT para hacer valer sus previsiones, no puede instaurar sin motivación alguna una nueva obra de interés general que sea contraria al modelo territorial señalado por la comunidad autónoma. Por tanto, en este supuesto, el grado de condicionamiento es menor. Incluso podría decirse que es la comunidad autónoma la que en cierto modo condiciona el ejercicio de la competencia estatal. Sin embargo, excepcionalmente el Estado puede adoptar decisiones que modifiquen el modelo territorial instaurado en el POT¹¹¹, porque no es posible prever todas las situaciones en el momento de elaboración del POT. Esta distinción del momento de la actuación de las entidades territoriales que interviene únicamente ha sido prevista en el sector de carreteras. Sin embargo, como ocurre en todos los demás sectores, en atención al criterio del interés general, y en caso de persistir el conflicto, la prevalencia opera a favor de la decisión estatal.

IV. CONCLUSIÓN

En el derecho público español la prevalencia se presenta como categoría constitucional para articular las decisiones en el supuesto de concurrencia competencial en sentido estricto. En este caso, es el constituyente quien ha previsto, a través de un juicio ponderativo, la preferencia aplicativa de las decisiones estatales respecto a las autonómicas en materia de cultura (art. 149.3 de la CE). La prevalencia está, así, reconocida expresamente en la CE. Sin embargo, la prevalencia, a diferencia del principio de competencia, no se prevé, al menos no de manera cerrada y en exclusiva, por el constituyente. Quien determina la prevalencia de una de las decisiones en tensión habrá de actuar, en todo caso, conforme al principio de competencia cuyo contenido material, eso sí, se habrá de definir de la manera más clara y precisa desde la Constitución. La referencia a la prevalencia como categoría constitucional permite apuntar dos ideas que consideramos de especial relevancia.

La primera, y es lo que en nuestra opinión se infiere de la doctrina, hace referencia a que la prevalencia, como criterio que resuelve la colisión de intereses entre distintas entidades territoriales, solo se puede aplicar en los términos que establece la CE. Así, una vez que la CE no prevé

¹¹¹ Elemento clave en el sistema de actuación coordinada previa a la elaboración del POT señalada por GONZÁLEZ VARAS-IBÁÑEZ, S.: *Urbanismo y ordenación del territorio*, 4.^a ed., Navarra: Thomson Aranzadi, 2007, págs. 82 y ss.

más supuestos de concurrencia competencial en sentido estricto que el de cultura, se considera a este principio como inoperante, o de escasa relevancia para la articulación efectiva del ejercicio del poder. Se ha planteado, por tanto, aplicar la cláusula de prevalencia del artículo 149.3 de la CE a la relación bases-desarrollo, aunque en un supuesto todavía más concreto, el de la contradicción sobrevenida. Y aquí, de nuevo, el principio de competencia se presenta como el único protagonista para explicar esta relación que es, sobre todo, de carácter normativo. La segunda idea se centra en la naturaleza de la prevalencia como principio con una función propia y que, por tanto, se diferencia del principio de competencia. La referencia constitucional a la prevalencia permite identificar los elementos de su definición, los cuales se presentan con frecuencia en ámbitos distintos a los previstos por el constituyente. Sin embargo, de esa referencia constitucional a la prevalencia se desprende su carácter como criterio para articular el ejercicio del poder, en exclusiva, y no para atribuir poder. Si bien esta articulación del poder no queda limitada al ámbito constitucional, sino que también puede ser prevista por el legislador sectorial, siempre y cuando sea dentro del principio de competencia. De ahí que la prevalencia en el ordenamiento jurídico español no se configure como criterio para atribuir competencias.

En el presente artículo se han distinguido dos ámbitos para explicar la prevalencia. El de la concurrencia competencial en sentido estricto, prevista en el artículo 149.3 de la CE, y en sentido amplio, prevista en el ordenamiento jurídico de distintos sectores donde hay una concurrencia de intereses sobre el mismo espacio físico. Es de destacar que, en ambos casos, el principio de prevalencia tiene la misma naturaleza, dinámica y efectos. Pues el constituyente ha previsto su carácter de regla de conflicto. No obstante, la diferencia se ubica en quién pondera y determina, por tanto, la preferencia aplicativa de uno de los intereses en conflicto. El juicio ponderativo es, en todo caso, esencial en la prevalencia, cuestión distinta es que no siempre sea el mismo actor quien lleva a cabo dicha tarea.

Si bien es cierto que la competencia es la protagonista indiscutible en la distribución territorial del poder, también lo es que la prevalencia no es un personaje menor, al menos desde la articulación del mismo. Y es así porque ningún modelo competencial está perfectamente acotado y cerrado. Por tanto, habrá tensiones y conflictos entre los distintos intereses que no se han de resolver con el principio de competencia. En el marco de la distribución territorial del poder, el principio de competencia y prevalencia tiene una función propia y específica. En el Estado de las autonomías, la prevalencia es la regla de conflicto para la articulación ponderada del ejercicio del poder cuando en su proyección empírica se superponen distintos intereses. La prevalencia no excluye, ni complementa, el principio de competencia, pero solo es posible plantearla a partir de la validez de los intereses que entran en conflicto.

Bibliografía

- AJA FERNÁNDEZ, E. [2014]: *Estado autonómico y reforma federal*, Madrid: Alianza Editorial.
- ALBERTÍ ROVIRA, E. [2005]: «El blindaje de las competencias y la reforma estatutaria», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 31.
- ALONSO MAS, M.ª J. [2003]: «La prevalencia del derecho del Estado y la inaplicación judicial de las leyes autonómicas: El caso de las cesiones de aprovechamiento de suelo urbano», *Revista de Administración Pública*, núm. 161, págs. 305-347.
- ARAGÓN REYES, M. [2012]: «Las competencias del Estado. Consideraciones críticas», en *Constitución y democracia: ayer y hoy. Libro homenaje a Antonio Torres del Moral*, vol. III, Madrid: Universitas, págs. 3.387-3.396.
- ARROYO GIL, A. [2009]: «Una concepción de los principios de competencia y prevalencia en el Estado autonómico español», *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 20, págs. 195-217.
- BIGLINO CAMPOS, P. [2005]: «Reforma de la Constitución, reforma de los Estatutos de Autonomía y configuración constitucional del orden de competencias», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 65, págs. 7-29.
- CANTERO MARTÍNEZ, J. [1996]: «Nuevas reflexiones sobre la cláusula de prevalencia», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 26, enero-marzo, págs. 115-150.
- CRUZ VILLALÓN, P. [2006]: *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*, 2.ª ed., Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G. [2005]: *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Madrid: Iustel.
- GARCÍA MORILLO, J. [1996]: «La versatilidad de lo básico», *Revista de Administración Pública*, núm. 139, págs. 125-151.
- GÓMEZ-FERRER MORANT, R. [1987]: «Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía y función constitucional», *Revista de Administración Pública*, núm. 113, mayo-agosto, págs. 7-38.
- JIMÉNEZ CAMPO, J. [1989]: «¿Qué es lo básico? Legislación compartida en el Estado autonómico», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 27, septiembre-diciembre, págs. 39-92.
- LÓPEZ GARCÍA, C. [2007]: «Problemas de aplicación de la cláusula de prevalencia del derecho del Estado», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 304, mayo-agosto, págs. 181-211.
- OTTO Y PARDO, I. DE [1981]: «La prevalencia del derecho estatal sobre el derecho regional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 2, págs. 57-92.
- PAREJO ALFONSO, L. [1981]: *La prevalencia del derecho estatal sobre el regional*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- PEÑARRUBIA IZA, J. M.ª [1999]: «Preferencia, coordinación y prevalencia en el ejercicio de competencias concurrentes», *Revista de Administración Pública*, núm. 149, mayo-agosto, págs. 131-163.
- QUADRA-SALCEDO JANINI, T. DE LA [2007]: «Delimitación de competencias y principio de prevalencia», en P. Pérez Tremps (coord.), *La reforma del Tribunal Constitucional, Actas del V Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Madrid: Tirant lo Blanch, págs. 1.009-1.063.

- [2009]: «Los principios de competencia y prevalencia como reglas de resolución de conflictos en el Estado autonómico», *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 20, págs. 219-238.
- RAZQUIN LIZARRAGA, J. A. [2012]: «A vueltas con la cláusula de prevalencia del derecho estatal: sobre la inaplicación judicial de leyes autonómicas», *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 10, parte Tribuna, 12 págs.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A. [1988]: *Fundamentos de derecho administrativo I*, Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces.
- TEJEDOR BIELSA, J. C. [2000]: *La garantía constitucional de la unidad del ordenamiento en el Estado autonómico: competencia, prevalencia y supletoriedad*, Madrid: Civitas.
- TORNOS MAS, J. [2000]: «El principio de prevalencia del derecho estatal», en *Autonomía, pluralidad de ordenamientos y principios de relación*, Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, págs. 87-124.
- VELASCO CABALLERO, F. [2009]: *Derecho local. Sistema de fuentes*, Madrid: Marcial Pons.
- VIVER I PI-SUNYER, C. [1989]: *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Barcelona: Ariel.