

EL REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

Distribution of powers between government and autonomous communities.

Autor: Fernando Cuevas

Universidad Autónoma de Madrid

Resumen: La regulación jurídica de las Comunidades Autónomas es una de las previsiones más importantes de la Constitución Española de 1978, que en su artículo segundo reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, basándose en la premisa de la unidad indisoluble de la nación española. En líneas generales, puede decirse que existe sólo un Estado Español, en el que no obstante, se reconocen una pluralidad de regiones con particularidades propias, estableciéndose su autonomía (no independencia) y otorgándoseles potestades legislativas.

Abstract: The legal regulation of the Autonomous Communities is one of the most important provisions of the Spanish Constitution of 1978, which in its second article recognizes and guarantees the right to autonomy of nationalities and regions, based on the premise of the indissoluble unity of the Spanish nation. In general, it can be said that there is only a Spanish state, which however, recognize a plurality of regions with special characteristics to establish their autonomy (not independence) and granting them legislative powers.

Palabras clave: reparto, comunidades autónomas, Constitución, estatuto, autonomía, competencias.

Keywords: distribution, state government, constitution, statute, autonomy, competence, deal.

Fuentes del reparto de competencias

Para conocer cuáles son las competencias del Estado y cuáles las de las Comunidades Autónomas, no basta con remitirse a los art. 148 y 149 de la Constitución Española. Estos sólo definen algunos criterios y muestran las posibilidades de reparto del poder.

El Estado Autonómico creado por la ley fundamental, es una combinación del sistema federal y los hechos “diferenciales” que existen en cada región: la lengua, la financiación, el derecho civil, las instituciones de autogobierno, las fuerzas policiales, etc..

La norma jurídica institucional básica de las Comunidades Autónomas es el “Estatuto de Autonomía”. Formalmente, son leyes orgánicas que sanciona el parlamento nacional con mayorías especiales en la Cámara de Diputados (art. 81, C.E.), aunque no solo son eso, sino que mucho más, son casi como una Constitución, salvo que sancionadas por las Cortes Generales.

En el análisis del instituto, habrá que tener presente que el Estado no puede modificar por sí solo los Estatutos Autonómicos, sino que, en todo caso, la iniciativa debe provenir de la Comunidad Autónoma de que se trate.

Normalmente, las técnicas legislativas empleadas por las constituciones comparadas, enumeran las competencias que se consideran nacionales dejando librado todo aquello que no se enmarque en dicha enumeración a las circunscripciones inferiores. Pero no es así en el caso español, ya que la norma fundamental ha creado un sistema de “doble lista” (arts. 148 y 149, C.E.).

Competencias extraestatutarias

Esto, como decíamos al principio, no debe llevarnos a la confusión de pensar que el mero análisis del texto constitucional ha de mostrarnos en forma inmediata cuál competencia corresponde al Estado y cuál a las Comunidades Autónomas. Los artículos 148 y 149 de la Constitución Española, funcionan como “marcos”, ya que las verdaderas competencias surgen de los Estatutos de Autonomía.

Pero además de los Estatutos de Autonomía y los arts. 148 y 149 de la Constitución, existen competencias “extraestatutarias”, es decir, no escritas en los estatutos, que amplían el marco de acción de las Comunidades Autónomas.

a) Las leyes marco

El art. 150.1 regula la institución de las “Leyes Marco”. Este primer tipo de competencias extraestatutarias, trátase de la facultad constitucional de las Cortes Generales de atribuir a una, varias o todas las Comunidades Autónomas la posibilidad de dictar normas jurídicas dentro del marco de una ley estatal que fije los principios, bases y directrices a los que aquellas se deberán ajustar. Este, si bien parece ser un instrumento adecuado para la transferencia por medio de leyes ordinarias, de competencias legislativas más convenientes de desarrollar en los ámbitos de las Comunidades Autónomas que en los del Estado, aún no ha sido utilizado por el legislador nacional.

b) Las leyes orgánicas de transferencia o delegación

También se encuentran previstas constitucionalmente las llamadas “Leyes orgánicas de transferencia o delegación”, mediante las cuales el Estado transmite competencias que originariamente les son propias, a las Comunidades Autónomas, siempre y cuando dichas competencias por su propia naturaleza sean susceptibles de ser delegadas (art. 150.2, C.E.). Además, se prevé en la misma norma la transferencia de los medios económico-financieros y la reserva de facultades de contralor en el Estado. Cabe destacar, para la comprensión de esta figura, que este segundo tipo de normas atributivas de competencias extraestatutarias en la práctica se realizan mediante largos acuerdos consensuados (la categoría de Ley Orgánica y las mayorías agravadas requeridas así lo exige) y por aprobación casi sin deliberación en los recintos de las Cortes Generales.

c) Leyes de armonización

Por último, el art. 150.3 de la Constitución Española, regula el tercer tipo posible de competencias extraestatutarias. Son las llamadas “Leyes de armonización de las normativas de las Comunidades Autónomas”. El trámite establecido consiste en que cada Cámara determine, con mayoría absoluta, la necesidad de la implementación de este sistema armonizador, que hasta puede avanzar –cuando lo justifique el interés general- en cuestiones de exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas.

La experiencia con este tipo de normas no fue muy alentadora, ya que la única que se dictó, la “L.O.A.P.A” (Ley orgánica de armonización del proceso autonómico), fue declarada inconstitucional por el Tribunal competente en su sentencia N°76/1993. En la oportunidad, se cuestionó el rango de ley orgánica con el que se la sancionó y su pretendido carácter armonizador.

Tomando en cuenta esta frustrada experiencia, es previsible que en el futuro no se vuelva a utilizar nuevamente este tipo de normas armonizadoras.

Tipología de competencias

La normativa analizada precedentemente, permiten establecer con cierta exactitud cuatro grandes grupos dentro de los cuales se pueden encasillar las diferentes categorías de competencias: exclusivas del Estado, exclusivas de las Comunidades Autónomas, concurrentes y compartidas.

a) Competencias exclusivas del estado y exclusivas de las comunidades autónomas

Son las que facultan al Estado Nacional o a las Comunidades Autónomas a ejercer todos los poderes sobre la materia que caiga bajo su órbita: dictar leyes y reglamentos, establecer los regímenes de sus empleados y funcionarios, dirigir y aprobar sus gestiones, etc.

Son, por ejemplo, competencias exclusivas del Estado las que se refieren a nacionalidad, inmigración, emigración, relaciones internacionales, defensa y fuerzas armadas. Pero es muy importante que el marco de la exclusividad esté definido con nitidez, ya que si –también a modo de ejemplo- tomamos el caso de las relaciones internacionales, veremos que si bien están indiscutiblemente en cabeza del Estado, ello no impide que las Comunidades Autónomas puedan celebrar acuerdos con otras circunscripciones territoriales extranjeras en el marco de sus competencias o bien, que tengan sus propias “oficinas de intereses” en Bruselas para el desarrollo de sus negocios y el seguimiento al instante del rumbo de la Unión Europea, como lo ha dejado dicho el Tribunal Constitucional en un recordado fallo.

Lo mismo podría decirse en materia de inmigración, sobre la que si bien el Estado tiene competencia exclusiva, las Comunidades Autónomas deben hacerse cargo de la atención de los inmigrantes como responsables de lo concerniente a salud, educación y asistencia social.

Por otra parte, las competencias exclusivas de las Comunidades autónomas, serán aquellas que no estén enumeradas en el art. 149.1 de la C.E. como reservadas al Estado Nacional. Valga a modo de ejemplo citar el caso de los ferrocarriles o los canales navegables, que en el caso de no atravesar territorios de más de una Comunidad Autónoma, serán materia de competencia de estas circunscripciones y no nacional. Al ser exclusivas, permiten a la Comunidad Autónoma legislar, reglamentar, administrar y gestionarlas plenamente.

b) Competencias concurrentes y compartidas

La administración pública moderna supone una gran cantidad de funciones y muchas de ellas de creciente complejidad. De acuerdo con esta premisa, existen materias en donde se torna cada vez más difícil gestionarlas de manera aislada, por un solo estamento competencial, siendo mucho más conveniente que su desarrollo se efectúe concurrente o compartidamente por el Estado y las Comunidades Autónomas.

La competencia será concurrente cuando el Estado puede aprobar una ley básica o de líneas generales y las Comunidades Autónomas pueden dictar legislaciones de desarrollo y tienen, además, la facultad de dictar los reglamentos y efectuar la ejecución de la función pública respectiva.

En cambio, en el caso de las competencias compartidas, toda la legislación, reglamentación y normativa en general sobre el tema corresponde al Estado, mientras que la tarea de las Comunidades Autónomas se limita a todo lo relativo a la ejecución.

Materias de gravitación tan importante para la vida de un país como la salud, la educación y la economía, son de competencia concurrente, lo que implica que en ocasiones se torne dificultoso determinar hasta dónde puede llegar la legislación estatal para no invadir competencias locales. Ha dicho al respecto el Tribunal Constitucional que las leyes básicas deben cumplir el requisito del “mínimo común denominador” para todos los ciudadanos.

La competencia compartida se da en ámbitos como la legislación mercantil, penal y penitenciaria, la legislación sobre propiedad intelectual e industrial, la legislación laboral –esta última quizás la más importante para las Comunidades Autónomas-, etc.

En estas situaciones, corresponde al Estado la aprobación de la ley y del reglamento ejecutivo de la materia, es decir, las normas que se aplicarán a los ciudadanos, garantizando una misma normativa legal en todo el territorio; la Comunidad Autónoma, por su parte, aprueba el reglamento organizativo -la estructura de administración necesaria para aplicar la ley- y tiene también todas las facultades relacionadas con la gestión, o sea, la dirección de los funcionarios que han de realizar las tareas de aplicación.

Por último, podríamos mencionar otro grupo de competencias que no se enmarcan en la clasificación precedente, denominadas por la doctrina “otras competencias”, como la promoción de la cultura y las denominaciones de origen, que precisan el doble acuerdo entre el Estado y las Comunidades Autónomas y se rigen por reglas particulares.

Cuestiones de competencia

El sistema federal adoptado por un Estado, implica necesariamente la posibilidad de que se puedan suscitar conflictos competenciales entre los distintos niveles de gobierno. Históricamente se han desarrollado diferentes mecanismos para solucionar este tipo de conflictos: la imposición federal, la negociación política, la decisión arbitral, la resolución jurisdiccional, etc.

El Título IX de la Constitución Española regula el establecimiento del Tribunal Constitucional, mediante el cual se adopta el sistema de la resolución judicial de los conflictos competenciales. El sistema jurisdiccional se implantó por primera vez en los Estados Unidos de Norteamérica, aunque en dicho país no existe un Tribunal Constitucional como el regulado por la Constitución Española, sino que sus funciones específicas las desempeña la Corte Suprema. Similar temperamento siguieron posteriormente las constituciones de Suiza, Alemania y Austria, extendiéndose luego su influencia a otros países.

La diferencia entre los Tribunales Constitucionales y los Tribunales Supremos o Cortes Supremas, estriba en que los miembros de los primeros no son jueces de carrera, sino que están

formados por profesores universitarios y juristas destacados, nombrados generalmente por el Poder Legislativo, con la participación democrática de otros sectores de poder.

Los Tribunales Constitucionales desempeñan funciones específicas en defensa de la Constitución. Su tarea más importante, desde el punto de vista de la cantidad de causas llegadas a fallo, es la protección de los derechos fundamentales. No obstante, en el tema que nos ocupa, si bien el número de sentencias dictadas es bastante menor, juegan un papel importantísimo a la hora de deslindar competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

La ventaja evidente de la solución jurisdiccional que brinda la Constitución Española para los conflictos competenciales, radica en que siempre los juzgadores se guiarán por criterios jurídicos, ya que la sentencia que se dicte a favor del Estado o de las Comunidades Autónomas, no estará fundada en razones políticas, sino en aquello que se interprete de la Constitución y los Estatutos de que se trate.

De esta forma, se pretende judicializar los conflictos, que pueden tener un origen político pero que se resuelven solo por criterios jurídicos, con la ventaja de que la solución servirá para el futuro, ya que ante cualquier otro conflicto semejante la solución, en principio, será la misma. Esta forma de operar permite hablar de la “función pacificadora del Tribunal Constitucional”.

La tarea del Tribunal Constitucional tiene otra característica importante y es que la ejecución de sus decisiones recae sobre órganos eminentemente políticos, lo que implica que, al carecer de medios coactivos para imponer sus decisiones, la eficacia de su “función pacificadora” dependerá en gran medida del prestigio y legitimidad que posea el órgano jurisdiccional dentro de su ámbito de actuación.

El conflicto jurisdiccional-competencial puede llegar a manos del Tribunal Constitucional principalmente por dos vías: el “recurso de inconstitucionalidad”, que se utiliza en caso de que la controversia provenga de una ley, y los “conflictos de competencias”, propiamente dichos, que se emplean cuando el enfrentamiento se produce en virtud de una norma de rango inferior a la ley.

Cada uno de estos procedimientos tiene sus caracteres específicos (instituciones que los pueden presentar, desarrollo del proceso y contenido de la sentencia del Tribunal Constitucional), pero la diferencia principal deriva del tipo de norma que provoca la controversia si es una ley se seguirá el recurso de inconstitucionalidad; si es una norma inferior a la ley, el conflicto de competencias

a) Recurso de inconstitucionalidad

Esta vía impugnativa corresponde cuando la cuestión competencial se produce por una ley (del Estado o de las Comunidades Autónomas), o por una norma con rango de ley (decretos-leyes o decretos legislativos).

Reza el art. 162.a) de la C.E. que “Están legitimados:... Para interponer el recurso de inconstitucionalidad, el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, cincuenta diputados, cincuenta senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas.”.

El efecto propio de la resolución que dicte el Tribunal Constitucional, será la declaración de inconstitucionalidad de la ley que haya invadido la competencia de la otra instancia, tanto si es estatal como autonómica.

b) Conflicto de competencias

Esta cuestión solo puede plantearse entre gobiernos y recae siempre sobre una norma de jerarquía inferior a la ley. Se encuentra regulado en el art. 161.1.c) que dice que “El Tribunal Constitucional tiene jurisdicción en todo el territorio español y es competente para conocer: ... De los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas de los de éstas entre sí.”.

Por su parte el art. 59 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional prescribe que este órgano “... entenderá de los conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones asignadas directamente por la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las leyes orgánicas u ordinarias dictadas para delimitar los ámbitos propios del Estado y las Comunidades Autónomas y que opongán: a) Al Estado con una o más Comunidades Autónomas. b) A dos o más Comunidades Autónomas entre sí ... o a cualquiera de estos órganos constitucionales entre sí.”.

A su vez, el art. 60 de la misma ley orgánica, regula que los conflictos de competencia que opongán al Estado con una Comunidad Autónoma o a éstas entre sí, podrán ser suscitados por el Gobierno o por los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas.

Consecuentemente, si el Estado o una Comunidad Autónoma entiende que otro gobierno ha aprobado una norma con rango inferior a la ley, que invade las competencias propias, el gobierno quejoso debe dirigir un requerimiento al otro gobierno para que retire su norma o decisión y, si en el plazo de un mes no lo atiende, queda expedito el reclamo ante el Tribunal Constitucional.

Con esta fase o momento de requerimiento previo –que es facultativa para el gobierno central-, se intenta que los gobiernos autonómicos entablen una negociación política que evite la intervención del órgano jurisdiccional para la resolución del conflicto competencial.

Por último, existe otro procedimiento, no muy utilizado hasta el presente, que viene prescrito por el art. 161.2 de la C.E.. Se trata del caso en el que el Estado considere que una disposición o resolución adoptada por una Comunidad Autónoma se encuentra fuera de su marco de competencias o vulnera alguno de los principios generales de la Constitución.

La impugnación presentada ante el Tribunal Constitucional, producirá automáticamente la suspensión de la norma recurrida, otorgándose al órgano jurisdiccional un plazo de cinco meses para ratificar o levantar la medida.

Bibliografía:

Aja, Eliseo: “El Estado Autonómico, Federalismo y Hechos Diferenciales”. Alianza. Madrid.1999.

Cascajo Castro, José Luis y García Álvarez, Manuel: “Constituciones Extranjeras Contemporáneas”. Tecnos. Madrid.1994.

García Entrerría, Eduardo: “La Constitución como Norma y el Tribunal Constitucional”. Civitas. Madrid.1988.

Pérez Royo, Javier: “El funcionamiento del Estado Autonómico”. M.A.P. Madrid.1996.

García Pérez, J.: “Régimen Jurídico del Transporte por Ferrocarril”. Marcial Pons. Madrid.1996.

Olmedo Gaya, A.: “El Nuevo Sistema Ferroviario y su Ordenación Jurídica”. Aranzadi. Pamplona.2000.

Fecha recepción del original: mayo, 2010

Fecha de aceptación: septiembre, 2010