

B.- ÁREA TEMÁTICA 3: DERECHO CONSTITUCIONAL AUTONÓMICO.

ORIENTACIONES PARA LA PREPARACIÓN DE PLANTILLAS CON RESPUESTA.

Nota previa:

Tal como se ha expuesto en la metodología y objetivos de estos materiales, la finalidad es ayudar a quienes准备 pruebas selectivas, pero no sustituir el trabajo y esfuerzo individual que cada persona debe hacer en sus respectivos ámbitos.

Por tanto, lo que aquí siguen son unas meras “orientaciones” para la preparación de plantillas con las respuestas válidas, que deberán ser cumplimentadas o desarrolladas individualmente por cada persona y hacer así un trabajo primero de aprendizaje complementario y luego de autocorrección.

En este modelo no se quiere, por tanto, sustituir el esfuerzo personal, que resulta imprescindible en todo proceso de preparación de pruebas selectivas. No se busque aquí, por tanto, respuestas detalladas, pues de hacerlas estaríamos abocando a que estos materiales resultaran inservibles en sus objetivos y que se suplantara las respuestas y el trabajo personal por la consulta directa a unas plantillas. Algo que, salvo en el caso de los test, no se pretende (y aún en estos supuestos se recomienda que quien los cumplimente justifique en unas pocas líneas el sentido de su opción).

EJERCICIOS:

A) TEST

No utilice textos normativos en la respuesta a estas preguntas. A ser posible, motive entre tres y cinco líneas cuál es la fundamentación por la que se inclina por una determinada respuesta como válida. Ello le ayudará a estudiar y comprender mejor la materia.

1.- Las competencias del Estado están recogidas:

- a) En el artículo 151 CE;
- b) En el artículo 149.1 CE;**
- c) En los artículos 148 y 149 CE.
- d) En los artículos 149.1 y 150 CE.

2.- Las competencias de las Comunidades Autónomas se atribuyen:

- a) Por las leyes orgánicas de transferencia y delegación de competencias;
- b) Por las leyes de bases, legislación básica o normas básicas.

c) Por los Estatutos de Autonomía y, en su caso, por las leyes del artículo 150.1 y 150.2 CE;

d) Por los Estatutos de Autonomía exclusivamente.

3.- El artículo 148.1 CE contiene un listado de ámbitos materiales:

a) En el que se recogen las competencias de las Comunidades Autónomas;

b) En el que se prevén transitoriamente las competencias que deberán ser asumidas por las Comunidades Autónomas;

c) Que no pueden ser asumidos por las Comunidades Autónomas.

d) En el que se prevén una serie de competencias que podrán ser asumidas por las CCAA a través de sus Estatutos.

4.- En la asunción de competencias por las Comunidades Autónomas en sus Estatutos, rige:

a) El principio dispositivo

b) El principio de subsidiariedad;

c) El principio de cooperación;

d) El principio de proximidad.

5.- Las competencias no asumidas por el Estado por el artículo 149.1 CE corresponderán:

a) Siempre al Estado en virtud de la cláusula residual.

b) A las Comunidades Autónomas según lo establecido en sus Estatutos;

b) A las Comunidades Autónomas como consecuencia de la aplicación de la cláusula residual;

c) A las Comunidades Autónomas o a las entidades locales, según lo que establezca la Constitución.

6.- Los artículos 149.1.1 y 149.1.13 CE son:

a) Títulos materiales de competencia;

b) Títulos materiales que permiten el ejercicio de competencias compartidas, pero requieren primero que legisle el Estado;

c) Títulos subsidiarios de competencias, que se aplican en todo siempre que el Estado quiere intervenir y no dispone de competencia.

d) Títulos horizontales o transversales, que condicionan o pueden hacerlo el ejercicio de competencias sectoriales autonómicas en lo supuestos previstos constitucionalmente.

7.- El artículo 149.1.18 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva de dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Esta competencia implica regular las bases de:

a) La Administración Local, pero en ningún caso de las Administraciones de las Comunidades Autónomas.

b) La Administración Local y, en su caso, de las Comunidades Autónomas;

- c) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas, pero no de la Administración Local.
- d) La Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y de la Administración Local.

8.- Las competencias de ejecución por las Comunidades Autónomas, por lo que respecta al plano funcional, comprende las siguientes funciones:

- a) Ejecutar la legislación del Estado y dictar reglamentos de organización.
- b) Únicamente ejecutar la legislación a través de actos o reglamentos, pues el concepto de legislación incluye todo tipo de manifestación de la potestad reglamentaria;
- c) Ejecutar y aprobar normas con rango de reglamentos, pues la facultad de dictar leyes está incorporada al concepto de legislación;
- d) Ejecutar la legislación del Estado y desarrollar legislativa y reglamentariamente esa legislación.

9.- Las leyes marco del artículo 150.1 CE permiten la atribución de:

- a) Competencias ejecutivas a las Comunidades Autónomas al margen de los Estatutos;
- b) Competencias legislativas a las Comunidades Autónomas al margen de los Estatutos, en el marco de los principios, bases y directrices que determine la ley estatal;
- c) Competencias legislativas según se prevea en cada Estatuto, en el marco de los principios, bases y directrices que determine la ley estatal
- d) Competencias legislativas a las Comunidades Autónomas siempre que el legislador estatal no intervenga y regule esa materia por ley orgánica.

10.- En los ámbitos materiales en los que la Constitución reserva la competencia exclusiva al Estado:

- a) Las Comunidades Autónomas no pueden intervenir funcionalmente porque hay una reserva de competencias hecha con carácter exclusivo al Estado;
- b) Las Comunidades Autónomas sí pueden intervenir cuando su Estatuto les reconozca competencias funcionales (o potestades) sobre alguno de esos ámbitos;

(NOTA ACLARATORIA: Obviamente en aquellos casos en que no todas las funciones sobre esa materia hayan sido atribuidas al Estado por el artículo 149.1 CE)

- c) Las Comunidades Autónomas no pueden intervenir, en ningún caso, salvo que se apruebe una ley marco o una ley de transferencia o delegación de competencias.
- d) Las Comunidades Autónomas sí que pueden intervenir en aquellos casos en que, junto al reconocimiento estatutario de la competencia, el Estado les delegue esa facultad.

B) EJERCICIO DE COMPOSICIÓN (TEÓRICO)

Redacte libremente este tema, sin utilizar textos normativos ni manuales o monografías. A ser posible, redáctelo de forma manuscrita. Ordene bien las ideas y sistematice adecuadamente la exposición. Cuide la redacción, la ortografía y la sintaxis. Tiempo de desarrollo treinta minutos.

Desarrolle las siguientes preguntas:

- a) ¿Qué diferencias existen entre las competencias del Estado de dictar la bases, normas básicas o legislación básica, por un lado, y las de dictar la legislación en determinadas materias?
- b) ¿Qué funciones pueden desarrollar las Comunidades Autónomas que tengan asumidas competencias de dictar las bases o la legislación en esas materias por sus respectivos estatutos de autonomía?
- c) Exponga dos ejemplos de ámbitos materiales de competencias de cada tipo (bases/desarrollo y legislación/ejecución) que ejercen el Estado y las Comunidades Autónomas

ORIENTACIONES PLANTILLA:

a.- Aunque el artículo 149.1 CE utiliza en distintos apartados las expresiones “bases”, “normas básicas” y “legislación básica”, lo que podría dar a entender que el alcance funcional de la competencia exclusiva del Estado pudiera ser distinto en su intensidad, ya desde la primera jurisprudencia del Tribunal Constitucional se equipararon los tres conceptos y que, resumidamente, se pueden identificar en que el Estado tiene la competencia de dictar las bases y las CCAA, que así lo asuman estatutariamente, dispondrían del desarrollo legislativo y la ejecución de tales bases. Lo normal es que las bases se manifiesten normativamente en leyes (principio de preferencia de ley), pero en muchos casos se habilita al desarrollo reglamentario para que incorpore determinados aspectos básicos y, en ciertas ocasiones, el TC ha admitido que actos de ejecución puedan incluirse dentro de un concepto “alargado” de bases (que tiene, por tanto, una fuerte impronta material en esas situaciones).

Cuando la competencia del Estado reserva a éste la “legislación”, el Tribunal Constitucional ha interpretado que esa noción incluye no solo las leyes o normas jurídicas con rango y fuerza de ley, sino también los reglamentos de carácter ejecutivo.

b.- Por tanto, en el reparto bases/desarrollo la competencia autonómica así recogida en los respectivos estatutos podría desplegarse sobre la aprobación de leyes (o normas jurídicas con rango y fuerza de ley), reglamentos (tanto ejecutivos como de organización) y resoluciones o actos administrativos, lo que se califica como la función de ejecución en sentido estricto. Ello se concreta en una serie de ámbitos materiales en los que la Comunidad Autónoma ejerce las competencias de desarrollo legislativo y ejecución en diferentes materias (por ejemplo, medio ambiente, donde el Estado dicta las “normas básicas”). Ello debiera implicar que las CCAA tienen una reserva de función, si bien la expansividad material de las bases muchas veces “seca” el margen de configuración normativa y apenas deja espacio a la regulación innovadora sea por ley o por reglamento.

Cuando el reparto es legislación/ejecución, las competencias de las CCAA se limitan a ejecutar la legislación del Estado y a dictar reglamentos de ejecución.

c.- El reparto competencial bases/desarrollo legislativo ejecución es el más común. Valga como ejemplo el ya expuesto anteriormente del medio ambiente (Normas básicas/desarrollo legislativo y ejecución), aunque esta materia presenta algunas peculiaridades de notable interés. Otro campo es el de la sanidad (bases/desarrollo legislativo).

En el ámbito de las competencias legislación/ejecución un espacio clásico y que da lugar a amplias controversias (algunas recientes) es el de legislación laboral. Otro ámbito es el de legislación penitenciaria. Ambas competencias estatales, aunque las Comunidades Autónomas (en el segundo caso, solo algunas de ellas) tienen asumidos en sus estatutos de autonomía competencias de ejecución.

C) EJERCICIO PRÁCTICO

Puede utilizar normativa y jurisprudencia para dar respuesta a este ejercicio. Si consulta aportaciones doctrinales es mejor que lo haga después de realizado el ejercicio.

Realice una búsqueda selectiva de jurisprudencia constitucional acotada, en principio, a los años que se indican (aunque pueda ampliarla a años posteriores para contrastar si siguen en pie sus fundamentos) por lo que respecta al principio de supletoriedad del Derecho estatal y por lo que afecta al principio de prevalencia del Derecho estatal sobre el Derecho autonómico, identificando al menos las dos sentencias más relevantes en cada uno de tales períodos en ambos temas. Extraiga de los fundamentos jurídicos de tales sentencias las notas sustantivas que den respuesta a las cuestiones que a continuación se le plantean. Responda estas cuestiones de forma breve, extrayendo las ideas-fuerza de cada pregunta.

El artículo 149.3 CE recoge los principios de prevalencia y de supletoriedad. Se trata de que dé respuesta a las siguientes cuestiones:

- 1) Defina conceptualmente el sentido y finalidad de ambos principios, así como identifique, en su caso, sus precedentes comparados.
- 2) Determine cuáles son las sentencias más relevantes del Tribunal Constitucional en materia de supletoriedad del Derecho estatal en relación con el Derecho autonómico dictadas en 1996, y extraiga las ideas-fuerza más sustantivas de esa doctrina jurisprudencial.
- 3) Determine las sentencias en las que, en el año 2016 (y, en su caso, posteriores), el Tribunal Constitucional definió la aplicación del principio de prevalencia del Derecho estatal sobre el Derecho autonómico en lo que afectaba a la aplicación de la legislación básica del Estado y las competencias autonómicas de desarrollo legislativo. Exponga las líneas básicas de esa doctrina y sus diferencias, según los casos.

- 4) *Lleve a cabo, por lo que respecta a la doctrina jurisprudencial emitida sobre el principio de prevalencia, una valoración de ese cambio jurisprudencial y de sus consecuencias (puede analizar para ello los votos particulares).*

1.- El sentido y finalidad de ambos principios es distinto. Léase el Manual de Derecho Administrativo y Derecho Público General (Tomo IV: El Ordenamiento Jurídico), del profesor Santiago Muñoz Machado.

El principio de prevalencia tiene honda tradición en el constitucionalismo comparado, especialmente en el federalismo centroeuropeo (en particular el federalismo alemán, así como en el federalismo estadounidense. Se trata de una cláusula para resolver la colisión normativa entre el Derecho de la Federación (o del poder central) y el Derecho de los Estados miembros. En el Derecho constitucional español se regula en el artículo 149.3 CE. Sin embargo, en el modelo de distribución constitucional español de competencias no parecía tener mucho recorrido, pues el reparto competencial no era sobre materias sino también sobre funciones en distintas materias. El espacio normativo de mayor conflictividad venía representado por el reparto bases/desarrollo. Hasta 2016, cualquier colisión normativa entre ambos polos normativos, independientemente del momento de elaboración de las normas y de los ámbitos materiales, se resolvía por el TC mediante los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad y, por tanto, no se dejaba margen de actuación al juez ordinario, que seguía sin poder inaplicar leyes (aunque fueran autonómicas) que se opusieran a la normativa básica, pues en el fondo latía un problema de delimitar qué sujeto institucional era competente para adoptar tales medidas normativas.

La cláusula de supletoriedad también está recogida en el artículo 149.3 CE. Su sentido y finalidad es distinto. La explicación de su inclusión en la Constitución obedece principalmente a que la transformación de un Estado unitario en otro autonómico implicaba que el Derecho estatal fuera supletorio del derecho autonómico mientras las CCAA iban ejerciendo sus competencias normativas, evitando vacíos reguladores y salvaguardando la seguridad jurídica. El carácter completo del ordenamiento jurídico y la cobertura de las lagunas que se pudieran producir abogó al inicio del desarrollo autonómico por un uso extensivo de la aplicación de esta cláusula por los operadores jurídicos. Pero, dada la asunción diferenciada de competencias por parte de las distintas CCAA, pronto se planteó el problema de si el Estado podía legislar sobre materias que, tras la Constitución, no tuviera competencias materiales y esta normativa fuera aplicable supletoriamente a las CCAA. Como, en un principio, había CCAA que no habían asumido competencias sobre determinadas materias, ello siempre era factible, pero representaba una anomalía. La expresión “en todo caso” del artículo 149.3 CE llamaba a la confusión.

2.- En los quince primeros años de la jurisprudencia constitucional, el TC se mostró benevolente con que la legislación estatal se aplicara de modo supletorio frente a las anomías o vacíos de la legislación autonómica. El panorama cambió radicalmente a partir de las SSTC 118/1996 (en materia de transportes) y 61/1997 (en materia de urbanismo). Analice ambas sentencias y, sobre todo esta última. La idea—fuerza de esta doctrina constitucional es que la cláusula de supletoriedad no es una cláusula

universal atributiva de competencias a favor del Estado. Y que, por tanto, si el Estado no dispone de un título competencial específico en virtud del artículo 149.1 CE (sea sectorial o transversal) no puede legislar ni siquiera pretendiendo dotar a esa normativa del carácter supletorio.

3 y 4.- Para responder a estas dos cuestiones planteadas es importante llevar a cabo una lectura, al menos, de las STC 102/2016 y 204/2016, especialmente de esta última. Pues, a partir de esa doctrina jurisprudencial se altera radicalmente el alcance que de la cláusula de prevalencia se venía dando por el Tribunal Constitucional en una reiterada jurisprudencia.

El problema radica en dar respuesta a la siguiente pregunta: ¿Cuándo se produce una colisión normativa entre la legislación autonómica (anterior o posterior) con la legislación básica (anterior o posterior), ese conflicto entre normas tiene naturaleza constitucional (competencialmente hablando) o puede ser resuelto por la jurisdicción ordinaria haciendo uso de la cláusula de prevalencia del artículo 149.3 CE y dando preferencia aplicativa en todo caso al Derecho estatal (legislación básica) sobre el Derecho autonómico (legislación de desarrollo)?

La STC 102/2016 resolvió un problema aparentemente menor, como era el de la reproducción por el legislador autonómico de la legislación básica y qué pasaba cuando esta se alteraba posteriormente. Es lo que se conoce como la leyes repetitivas (*lex repetita*), habilitando al juez ordinario para inaplicar la ley autonómica por vicio de incompetencia.

La STC 204/2016, se plantea un problema distinto: el legislador autonómico en ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo regula una materia que, en el momento de dictarse, no había sido regulada por el legislador básico; pero, posteriormente, el legislador básico modifica esa normativa y regula de forma diferente esa misma materia a la que se refería el legislador autonómico (prescripción de faltas).

El Tribunal Constitucional parte de la premisa de que el legislador autonómico debe acomodar su legislación a la posterior legislación básica estatal de carácter básico; por lo que, si no lo hace, faculta a la jurisdicción ordinaria para aplicar de forma prevalente la legislación básica e inaplicar la legislación autonómica. Dicho de otra manera, se le otorga a la cláusula de prevalencia un contenido efectivo de preferencia aplicativa del Derecho estatal sobre el Derecho autonómico, sin cuestionarse en ningún momento si aquél había sido dictado o no en ejercicio de sus propias competencias.

Ello faculta al operador jurídico, también al juez, para operar del siguiente modo: cuando se encuentra ante la alternativa de dar inevitablemente preferencia a una de las dos leyes en conflicto, lo debe hacer siempre a favor de la legislación básica en detrimento de la legislación autonómica.

Ello, como advierte el importante Voto particular de la Magistrada Adela Asúa, deja en manos de los órganos jurisdiccional la importante función de la apreciación de la

contradicción de una norma autonómica con una norma básica, que provoca una consecuencia tan importante como el desplazamiento.

En verdad, aunque el TC había ratificado que el artículo 149.3 es un precepto constitucional que no está destinado a fijar competencias del Estado y de las CCAA, sino a solucionar conflictos normativos por la jurisdicción ordinaria, evitando así que hayan de hacerse por medio de una declaración de inconstitucionalidad, esa configuración de la cláusula de prevalencia dota a esta de un inevitable sentido competencial, pues permite la aplicación preferente del Derecho estatal sin cuestionarse previamente si el legislador básico había actuado en el marco de su competencia, dando así carácter de constitucional, en todo caso, la actuación del legislador básico a la hora de regular o desplazar una determinada materia previamente establecida por la legislación autonómica.