

PAREJO, LUCIANO: «La prevalencia del derecho estatal sobre el regional».
 Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1981. 120 págs.

1. Son suficientemente conocidas las dificultades por que atravesó la elaboración del actual Título VIII de la Constitución, sobre todo de su capítulo III, «De las Comunidades Autónomas». La regulación resultante, fundamental por la necesidad de fijar las bases del nuevo tipo de Estado creado, ha sido criticada, con razón, por sus defectos técnicos, que llegan a originar contradicciones e incoherencias y, en definitiva, a dificultar la comprensión del llamado «régimen de las autonomías» (1).

Los problemas jurídicos que suscita este aspecto de la Constitución adquieren mayor importancia con la promulgación de los primeros Estatutos de Autonomía que, lejos de corregir las deficiencias del texto fundamental, las utilizan como base para ampliar el ámbito de competencia de las Comunidades (2).

Uno de los preceptos constitucionales básicos en esta materia en el apartado 3.º del artículo 149. Su contenido es de una complejidad difícilmente justificable, pues formula cuatro reglas de distinta naturaleza y finalidad: el régimen de las materias no reservadas expresamente al Estado; el de las no asumidas estatutariamente por las Comunidades Autónomas; la prevalencia del derecho estatal y la aplicación supletoria del mismo (3).

Destaca de las demás la regla de prevalencia del derecho estatal, no por lo expresivo del texto constitucional, sino por su operatividad. Corrobora esta afirmación la atención prestada doctrinalmente a su estudio y reflejada de forma preeminente en el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, siendo destacable que la reacción política contra este

(1) Las diversas vicisitudes por las que atravesó esta parte del texto constitucional durante su elaboración pueden verse en Documentación Administrativa, núm. 180, extraordinario, 1978, que incluye todos los textos sucesivos.

Es unánime la crítica a la regulación de las Comunidades Autónomas, calificada de deficiente, contradictoria, ambigua (lo refiere concretamente Parejo en la obra reseñada, pág. 75, al comenzar el estudio del sistema español) y también de problemática y confusa («Comentarios a la Constitución», dirigidos por F. Garrido Falla, Madrid, 1978, pág. 819, y J. Leguina Villa, en «La Constitución española de 1978», estudio sistemático dirigido por A. Predieri y E. García de Enterría, Madrid, 1980, pág. 745).

(2) De los Estatutos de Autonomía actualmente vigentes, destinados al País Vasco, (Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre), Cataluña (Ley Orgánica 4/1979, de la misma fecha) y Galicia (Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril), interesan ahora especialmente sus artículos respectivos: 10, 9 y 27.

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

Proyecto ataca, principalmente, la interpretación y la aplicación, que en él se hace, de la regla que nos ocupa (4).

2. La obra de L. Parejo va encaminada a determinar el contenido y alcance del que llama «principio de la prevalencia del Derecho estatal sobre el regional»; para ello plantea inicialmente una cuestión básica: el tipo de Estado sancionado por la Constitución de 1978 y sus principios esenciales.

Esta cuestión básica, para cuya resolución se da entrada a la categoría del Estado complejo o compuesto, con autonomías territoriales, sirve de entrada para afirmar un criterio muy utilizado después, la superioridad de la comunidad nacional sobre las comunidades territoriales.

Más de la mitad del libro a que nos referimos se dedica al estudio detenido de sistemas de Derecho comparado en los que rige una regla semejante a la de prevalencia del Derecho estatal. Concretamente se examinan dos sistemas federales, Estados Unidos y Alemania Federal, y uno regional, el italiano. Acudir a los primeros se justifica expresamente por Parejo, que defiende la proximidad de la Constitución al modelo federal más que al regional. El empleo del sistema italiano no debe suscitar recelos a tenor de sus evidentes similitudes con el vigente en España.

La exposición del modelo estadounidense se hace mediante el planteamiento de los temas suscitados por la interpretación de la Constitución de 1787 en torno a la distribución de competencias entre la Unión y los Estados. Lógicamente, la «supremacy clause», recogida por el artículo VI, párrafo 2.º, de la Constitución, y las doctrinas formuladas sobre su alcance constituyen el núcleo del estudio, completado al coordinarse con la cláusula de habilitación formulada en el artículo 1 Sección 8.ª del texto fundamental.

En el Derecho alemán las cuestiones se centran en las relaciones entre los artículos 30 y 31 de la Ley Fundamental de Bonn, sin que las conclusiones que se obtienen difieran prácticamente de las alcanzadas en el sistema norteamericano.

Del régimen constitucional italiano se destaca la posibilidad de un control estatal sobre la legislación regional para reafirmar la supremacía de la comunidad nacional sobre la regional.

Los sistemas comparados a los que hemos hecho referencia permiten formular dos conclusiones:

1.ª La superioridad de los intereses federales o nacionales sobre los particulares de los estados o regiones.

(4) Además de la obra a que nos referimos, estudia también monográficamente esta regla I, de Otto y Pardo en «La prevalencia del Derecho estatal sobre el Derecho regional», Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 2/1981, págs. 57 a 92. El Proyecto de Ley citado fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (Congreso), número 235-I, 17 de noviembre de 1981, plasmándose la regla de prevalencia en su artículo 4.º, que es del siguiente tenor: «Las normas que el Estado dicte en el ejercicio de las competencias que le reconoce el artículo 149.1 de la Constitución prevalecerán en todo caso, sobre las normas de las Comunidades Autónomas, cualquiera que sea la denominación de las competencias que a éstas atribuyen sus Estatutos».

2.^a El reflejo de esta superioridad en la preferencia del Derecho federal o nacional sobre los Derechos estatales o regionales.

Este esquema va a intentar reflejarse en la articulación entre Derecho estatal y Derecho de las Comunidades Autónomas en el régimen constitucional español.

3. La tercera parte del trabajo a que nos referimos tiene, sin duda, el máximo interés, por dedicarse ya al estudio del sistema español.

L. Parejo realiza su tratamiento del tema desde la base; examinando la forma de distribución de competencias, conforme a la Constitución, entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Admitiendo la aplicación general del principio estatutario, de la voluntariedad o dispositivo, que hace el texto fundamental, se enfrentan claramente dos listas de materias (arts. 148, pág. 1 y 149, p. 1 de la Constitución) correspondientes a distintos ámbitos del poder político y de intereses gestionados (5). El reparto de competencias, que se hace en forma defectuosa, se centra, en definitiva, en el artículo 149, p. 1, de la Constitución y es la base para la aplicación del principio de prevalencia. Parejo critica la calificación de este principio como simple norma de conflicto e intenta interpretarlo desde otro punto de vista, concretamente entendiendo que es una regla de competencia. Su principal argumentación parte del diferente enfoque advertible en los citados artículos 148 y 149. El artículo 148 comprende el ámbito de intereses propios de cada Comunidad Autónoma y pueden ser encomendados directamente a éstas por los Estatutos de Autonomía. El artículo 149, sin embargo, delimita los intereses generales del Estado y en su ámbito sólo podrán actuar las Comunidades Autónomas con sumisión a las disposiciones estatales.

La aplicación del principio de prevalencia requiere también precisar claramente el concepto «competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas», en cuyo ámbito está exento de aquélla. Esta precisión se hace por Parejo indirectamente, al señalar las materias en que se produce concurrencia de las competencias estatal y regional autónoma. Equiparando competencias concurrentes y compartidas, incluye en su ámbito todas aquellas que recaen sobre una misma materia, aun siendo distintas las facultades o funciones que cada órgano o entidad tenga atribuidas. De este modo, sólo se consideran de competencia exclusiva regional las materias sobre las que el Estado carezca totalmente de competencias.

Así, el ámbito de aplicación del principio de prevalencia resulta extraordinariamente amplio: todas las materias mencionadas en el artículo 149, p. 1,

(5) Esta cuestión ha sido tratada con profusión desde la promulgación de la Constitución. Pueden verse al respecto: E. García de Enterría y T. R. Fernández, «Curso de Derecho Administrativo», I, Madrid, 1980, págs. 249 a 285; S. Muñoz Machado, «Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas», Madrid, 1979, págs. 47 a 61; E. Argulloi Murgadas, «Los límites de la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas», y J. L. Villar Palasí, «El principio de jerarquía de las normas según la nueva Constitución», entre otros varios que afectan al tema, de los publicados en la Constitución Española y las fuentes del Derecho, tres volúmenes, Instituto de Estudios Fiscales, 1979; L. Cosculluela Montaner, «La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas», en la misma obra colectiva y en el núm. 89 de la Revista de Administración Pública, págs. 7 a 60.

de la Constitución, necesariamente, y las contenidas en el artículo 148, p. 1, o no citadas por la Constitución mientras no se atribuyan con carácter exclusivo a las Comunidades Autónomas (6).

Los efectos del principio, el significado de la prevalencia, también son amplios; implican la superioridad del Derecho estatal, la derogación del regional contradictorio y además, la exclusión del Derecho regional, para el futuro, del ámbito ocupado por el estatal.

4. La obra de Luciano Parejo tiene el mérito fundamental de haber llamado la atención hacia la regla de prevalencia del Derecho estatal, que, en su formulación constitucional, estaba camuflada, al mezclarse con otras reglas de distinta naturaleza y finalidad. Igualmente resulta muy estimable la claridad con que expone las líneas esenciales del sistema de distribución constitucional de competencias entre la esfera estatal y la de las Comunidades Autónomas y, sobre todo, las relaciones entre los artículos 148 y 149 de la Constitución. Sin embargo, el resultado final del trabajo, el alcance y la función asignadas a la regla de prevalencia, parece excesivo y restringe notablemente el ámbito de autonomía de las Comunidades que se constituyen.

Aparte de las posibles observaciones que puedan suscitar las referencias continuadas al significado de la prevalencia del Derecho federal en los Estados de esta forma, no cabe duda de que el centro de gravedad de la argumentación de Parejo y, por ende, del funcionamiento de tal regla en Derecho español, se encuentra en el concepto «competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas». El criterio de Parejo, a este respecto, no es utilizado generalmente por la doctrina, ni, lo que es más importante, tiene apoyo normativo alguno. Es más, los Estatutos de Autonomía promulgados hasta el momento parten de concepciones radicalmente dispares (7).

Otro punto que suscita alguna discusión es la relación entre el principio de prevalencia y la aplicación subsidiaria del Derecho estatal, establecida en el mismo precepto constitucional. La cuestión resulta especialmente cercana a los civilistas, pues esta última regla ha sido básica para articular las relaciones entre el Código civil y los Derechos Forales. En este sentido, es posible advertir, también, la utilidad del empleo de conceptos acuñados por el Derecho civil para comprender el significado del Derecho de las Comunidades Autónomas, cuya naturaleza de «Derecho particular» es evidente (8).

(6) Este planteamiento es recogido por el Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías (Centro de Estudios Constitucionales, mayo, 1981, páginas 35 y 46) y trasladado al Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, como se ha indicado más arriba.

(7) Para A. Blasco («Sobre el concepto de competencias exclusiva», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 29/1981, pág. 307 y sig.) e I. de Otto (loc. cit., pág. 79) es posible admitir la existencia de competencia exclusiva, aunque otro ente la ostente sobre la misma materia siempre que no sean de la misma naturaleza o entidad. Para comprobar el enfoque del tema por los Estatutos de Autonomía basta confrontar el artículo 149, p. 1, de la Constitución con los artículos 10 del vasco, 9 del catalán, 27 y 30 a 34 del gallego.

(8) Véase el planteamiento de I. de Otto, cit., págs. 71 y sigs., que trae

Reviste especial interés comprobar los resultados de la aplicación de la regla de prevalencia del Derecho estatal en cada una de las materias enunciadas por la Constitución, y concretamente, para este ANUARIO, en relación con la legislación civil objeto del artículo 149, p. 1, núm. 8, del texto fundamental (9).

Consecuencia primera y necesaria de esta aplicación es la exclusión del concepto restringido de las competencias regionales exclusivas, que llevaría a privarlas virtualmente de autonomía en relación con el Derecho Foral, contra lo dispuesto en la Constitución y en sus Estatutos. La competencia de cada Comunidad Autónoma para la conservación, modificación y desarrollo de su Derecho Foral, cuando exista, ha de ser exclusiva y estar, por tanto, al margen de la aplicación de la regla de prevalencia del Derecho estatal. Incluso en el único aspecto en que puede darse cierta concurrencia de competencias, la determinación de las fuentes del Derecho, la propia Constitución impone que la Ley estatal respete las normas forales (10).

Finalmente, es preciso llamar la atención sobre los efectos que asigna Parejo a la regla de prevalencia, congruentes con su concepción de la misma como regla de competencia y suficientes, por sí para imponer una cuidadosa interpretación y aplicación de la misma. En este punto, pueden ponerse algunas reservas al desplazamiento «pro futuro» del Derecho regional, producido en los ordenamientos federales respecto a los Estados, pero carente de clara justificación en el Derecho español (11).

Pedro DE ELIZALDE Y AYMERICH

acertadamente a colación la regla de aplicación supletoria del Derecho estatal. La calificación del Derecho de las Comunidades Autónomas como derecho particular, por oposición al derecho general o del Estado no ofrece ninguna duda, aunque deba añadirse una nueva nota diferenciadora: su fuente de producción interna a la Comunidad a la que se destina (véase F. de Castro, «Derecho Civil de España», I, Madrid, 1955, pág. 110).

(9) Para la determinación del alcance de este precepto véase mi trabajo «Prestación de normas civiles en el sistema de fuentes de las Comunidades Autónomas» en la Constitución Española y las fuentes del Derecho, II, páginas 725 a 782; J. Delgado Echevarría, «Los Derechos civiles-forales en la Constitución», Revista Jurídica de Cataluña, 1979, págs. 643 y sigs.; E. Roca Trías, «El Derecho civil catalán en la Constitución de 1978», en la misma revista y año, págs. 8 sigs.; E. Ruiz Vadillo, «La Constitución Española y el Derecho Civil», Revista de Derecho Privado, 1979, págs. 233 y sigs.; C. Lasarte, «Autonomías y Derecho privado en la Constitución española», Madrid, 1980.

(10) La atribución de competencia exclusiva, en esta materia a favor de la correspondiente Comunidad Autónoma por los Estatutos del País Vasco, Cataluña y Galicia (arts. 10,5, 9, núm. 2, y 27, núm. 4) no debe plantear discusión alguna. En este ámbito, el principio de prevalencia del Derecho estatal aparece como algo extraño e innecesario para el correcto desarrollo del sistema que, históricamente, ha desconocido siempre una regla semejante.

(11) Por el contrario, la eficacia que le asigna I. de Otto, cit., pág. 87, es excesivamente reducida, llegando a convertir la regla de prevalencia en una norma provisional y sólo aplicable en casos de duda sobre la competencia. Así entendida la prevalencia sería ficticia y totalmente inoperante. La solución más correcta podría buscarse en algún punto intermedio entre ambas concepciones, amortiguando, sobre todo, la eficacia futura defendida por Parejo, pero manteniendo el efecto inmediato de la repetida prevalencia del Derecho estatal, que no puede ser otro que la derogación de la normativa subordinada que lo contradiga.