

ANTONIO ARROYO GIL

**DISTRIBUCIÓN  
Y DELIMITACIÓN  
DE COMPETENCIAS**

Marcial Pons

Fundación Manuel Giménez Abad

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2019

## ÍNDICE

	Pág.
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	15
<b>CAPÍTULO I. ¿DE QUÉ ESTAMOS HABLANDO CUANDO HABLAMOS DE «COMPETENCIAS» EN LOS ESTADOS TERRITORIALMENTE DESCENTRALIZADOS?</b> .....	21
1. ORIGEN DE UNA IDEA .....	21
2. LA DECISIVA DISTINCIÓN ENTRE «DISTRIBUCIÓN» Y «DELIMITACIÓN» DE COMPETENCIAS .....	32
3. LA PROBLEMÁTICA DIFERENCIACIÓN ENTRE «MATERIA», «FACULTAD» Y «COMPETENCIA».....	44
4. TIPOS DE COMPETENCIAS.....	47
4.1. Exclusivas.....	52
4.2. Concurrentes.....	56
4.3. Compartidas.....	63
4.4. Transversales u horizontales .....	69
4.5. Funcionales o por objetivos .....	77
5. PRINCIPIO DE COMPETENCIA FRENTE A PRINCIPIO DE PREVALENCIA EN LA RESOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS NORMATIVOS DE CARÁCTER COMPETENCIAL.....	80

	Pág.
6. LAS GARANTÍAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS DE LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS .....	91
<b>CAPÍTULO II. DISTRIBUCIÓN Y DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS EN EL ESTADO AUTONÓMICO ESPAÑOL</b> .....	99
1. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES, ESTATUTARIOS Y LEGALES .....	99
1.1. Constitución.....	103
1.1.1. Un sistema (transitorio) de doble lista de competencias (arts. 148.1 y 149.1 CE).....	106
1.1.2. Una doble cláusula residual (art. 149.3 CE).	113
1.1.3. Y dos principios para abordar los problemas de relación normativa de base competencial: prevalencia y supletoriedad (art. 149.3 CE) .....	114
a) Principio de prevalencia .....	114
b) Principio de supletoriedad .....	117
1.2. Estatutos de Autonomía .....	119
1.3. Leyes del art. 150 CE .....	126
1.3.1. Legislación marco .....	127
1.3.2. Legislación de transferencia y delegación.	130
1.3.3. Legislación de armonización.....	134
2. TIPOS COMPETENCIALES .....	139
2.1. Competencias exclusivas del Estado .....	139
2.2. Competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas .....	144
2.3. Competencias compartidas: bases estatales - desarrollo autonómico .....	146
2.4. Competencias concurrentes .....	157
2.5. Competencias transversales u horizontales .....	160
3. GARANTÍAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS DE LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS .....	166

	<u>Pág.</u>
3.1. Tribunal Constitucional.....	167
3.2. Senado.....	174
4. LA INCIDENCIA DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN EL SISTEMA COMPETENCIAL.....	177
<b>CONCLUSIONES. UNA PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE LA DISTRIBUCIÓN Y DE- LIMITACIÓN DE COMPETENCIAS.....</b>	<b>181</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>191</b>

## INTRODUCCIÓN

Sostener que no existen dos Estados federales o, dicho de modo más general, territorial o políticamente descentralizados idénticos constituye ya un lugar común entre la doctrina científica que se ha dedicado a estudiar las diferentes organizaciones (para)estatales de carácter compuesto. Pero si hay algún rasgo característico que comparten todas ellas, ese es, de manera primordial, el hecho de que en su seno la titularidad funcional y el ejercicio del poder público se encuentran repartidos entre el Estado central o Federación y los Estados miembros o entidades federadas. Puede haber Estados descentralizados en los que exista, o no, una segunda cámara de representación territorial que ejerza verdaderas funciones como tal; o Estados en los que el poder judicial se encuentre, o no, territorialmente descentralizado; u otros en los que las partes dispongan, o no, de una potente capacidad impositiva, etc., pero lo que no podemos encontrar en el panorama comparado es un Estado genuinamente federal (o descentralizado) en el que el poder público (de carácter legislativo y ejecutivo-administrativo) no se encuentre distribuido entre la Federación (o Estado central) y las entidades federadas (o Estados miembros). Podrá haber diferencias entre la calidad y cantidad de ese poder público que corresponda a aquella y a estas, pero tal división habrá de ser real y efectiva para que podamos hablar con

propiedad de un Estado políticamente descentralizado. Pensemos en el primero que se constituyó como tal, los Estados Unidos de América, o en otros de formación más tardía, Alemania; o, incluso, en alguno de reciente creación, pese a que ya haya sobrepasado la mítica frontera de los cuarenta años de vida, como es el caso de nuestro Estado Autonómico o de las Autonomías. En todos ellos, con diferente intensidad, el poder legislativo y ejecutivo (y en algunos casos también el judicial) se encuentra repartido entre el *Federal Government*, el *Bund* o el Estado central y los *States*, los *Länder* o las Comunidades Autónomas, respectivamente.

En definitiva, la distribución de competencias, que no son otra cosa que el contenido concreto del genérico poder público, constituye una de las piezas claves que nos permite entender la organización y funcionamiento de un Estado (o entidad paraestatal) territorialmente descentralizado (ya se llame federal o de otra manera). En las próximas páginas nos dedicaremos precisamente a indagar sobre el origen de esta idea; el modo de entenderlas, tratando de diferenciarlas de otros conceptos cercanos; a clasificarlas; a ver el modo en que se relacionan y la manera en que se trata de dar respuesta a los conflictos que surjan a tal efecto, etc. Y para ello haremos primero un acercamiento de carácter general (Capítulo I), para después acometer un estudio más específico de estas mismas cuestiones en el seno de nuestro ordenamiento jurídico (Capítulo II). Inevitablemente, nos moveremos en un terreno complejo y un tanto árido, pero haremos lo posible para que también sea transitable, procurando explicar de modo sencillo lo que en absoluto lo es, sin perder rigor en el intento.

Y es que cuando nos acercamos al estudio de un Estado territorial o políticamente descentralizado, como lo son los Estados federales al uso, pero también el Estado autonómico español, y, salvando las muchas distancias, la propia Unión Europea, que por más que no sea un Estado presenta, sin embargo, algunos elementos comunes con esta forma de organización política que merecen cierta atención, observamos cómo se produce, con mayor o me-

nor fuerza o intensidad, una difícilmente evitable tensión entre las fuerzas unitarias o centrípetas y las llamadas periféricas o centrífugas, que se manifiesta de modo patente en el reparto o distribución de competencias que, por regla general, realiza la Constitución del Estado global (o los Tratados constitutivos), y en la delimitación del alcance de las mismas que vía legal y jurisprudencial cabe determinar.

Esa tensión, en realidad, no es más que el reflejo de un inestable, y variable, equilibrio de poderes que se trata de alcanzar, y mantener, entre el Estado central o Federación y los Estados miembros o entidades federadas (con el nombre que en cada caso tengan: Estados, *Länder*, provincias, cantones, Comunidades Autónomas...). Un equilibrio que parte de lo que la Norma fundamental dispone, pero al que contribuyen también los normadores infraconstitucionales y los órganos de naturaleza jurisdiccional encargados de resolver los conflictos que, en su caso, se produzcan. Esta no es sino una muestra inequívoca de que en el campo de las competencias es donde un Estado federal o territorialmente descentralizado se la juega, pues si se produjese un acentuado desequilibrio entre las que corresponden a una u otra parte se correría el riesgo o bien de que la descentralización no fuese más que puramente estética, sin auténtico contenido, o bien de que la capacidad integradora del Estado central sufriera un grave debilitamiento que podría acabar poniendo en peligro la propia unidad del Estado.

Porque, aunque no se ha dicho aún, va de suyo reconocer —o recordar— que un Estado federal o territorialmente descentralizado es «un» Estado. Es decir, en los Estados federales la unidad del Estado está fuera de toda duda. Quizá el ejemplo más claro, por su origen e, incluso, por su propia terminología, sea el estadounidense: cuando decimos que los Estados Unidos de América son un Estado compuesto, hoy en día de cincuenta Estados, no queremos decir que el propio Estados Unidos de América, como Estado, sea equiparable a cada uno de los cincuenta Estados que lo componen. Evidentemente, no es así, y la mejor

prueba de ello es que ninguno de estos Estados puede, por sí solo, salirse de la Unión para emprender su propio camino. Esto fue puesto en duda en algún momento, pero desde hace ya tiempo, y aunque tuviera que acaecer antes una cruenta guerra civil (la Guerra de Secesión: 1861-1865), el Tribunal Supremo de los Estados Unidos, en su célebre sentencia *Texas v. White*, 74 U.S. 700 (1869), inspirada en los postulados defendidos en su momento por el presidente Abraham Lincoln, se encargó de dejarlo claro:

«4. La Unión de los Estados nunca fue una mera relación artificial y arbitraria. Comenzó entre las Colonias y creció a partir de un origen común, simpatías mutuas, principios afines, intereses similares y relaciones geográficas. Fue confirmada y fortalecida por las necesidades de la guerra, y recibió su forma y carácter definitivos así como su sanción en los artículos de la Confederación. De acuerdo con ellos, solemnemente se declaró que la Unión “sería perpetua”. Y cuando se comprobó que estos artículos eran inadecuados para las necesidades del país, se ordenó a la Constitución “que formara una Unión más perfecta”.

5. Pero la perpetuidad e indisolubilidad de la Unión en modo alguno implica la pérdida de la existencia diferenciada e individual, o el derecho al autogobierno de los Estados. Por el contrario, se puede decir con razón que la preservación de los Estados y la conservación de sus gobiernos forman tanto parte de la intención y dedicación de la Constitución como la preservación de la Unión y la conservación del gobierno nacional. La Constitución en todas sus disposiciones pretende hacer una Unión indestructible compuesta por Estados indestructibles.

6. Cuando Texas se convirtió en uno de los Estados Unidos entró en una relación indisoluble. La unión entre Texas y los otros Estados fue tan completa, perpetua e indisoluble como la unión entre los Estados originarios. No quedó espacio alguno para reconsideraciones o revocaciones, excepto mediante la revolución o el consentimiento de los Estados»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> «4. *The Union of the States never was a purely artificial and arbitrary relation. It began among the Colonies, and grew out of common origin, mutual sympathies, kindred principles, similar interests, and geographical relations. It was confirmed and strengthened by the ne-*

Pues bien, ese equilibrio de poderes a que nos referíamos, que constituye la esencia de cada Estado territorialmente descentralizado, al tiempo que lo dota de singularidad, se manifiesta, desde un punto de vista normativo y jurisprudencial, en la distribución y delimitación del alcance de las competencias, que, como hemos señalado, no son más que la forma concreta en que se expresa el poder público que ostenta cada parte de la relación federativa. De ahí su trascendencia, y de ahí también que la determinación de sus contornos sea, con frecuencia, objeto de disputa, que, en último término, los más altos tribunales habrán de resolver (así, p. ej., el Tribunal Supremo en Estados Unidos, el Tribunal Constitucional en Alemania y España, y, con algunas peculiaridades, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en esta peculiar organización supranacional de Estados).

Hablar, por tanto, de distribución y delimitación de competencias, significa entrar de lleno en algunas de las cuestiones constitucionales fundamentales, en tanto que

---

*cessities of war, and received definite form and character and sanction from the Articles of Confederation. By these, the Union was solemnly declared to "be perpetual". And, when these Articles were found to be inadequate to the exigencies of the country, the Constitution was ordained "to form a more perfect Union".*

5. *But the perpetuity and indissolubility of the Union by no means implies the loss of distinct and individual existence, or of the right of self-government by the States. On the contrary, it may be not unreasonably said that the preservation of the States and the maintenance of their governments are as much within the design and care of the Constitution as the preservation of the Union and the maintenance of the National government. The Constitution, in all its provisions, looks to an indestructible Union composed of indestructible States.*

6. *When Texas became one of the United States, she entered into an indissoluble relation. The union between Texas and the other States was as complete, as perpetual, and as indissoluble as the union between the original States. There was no place for reconsideration or revocation, except through revolution or through consent of the States».*

[Fuente: Syllabus de la Sentencia *Texas v. White*, 74 U.S. 700 (1869), del Legal Information Institute-Cornell Law School: <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/74/700>].

afectan al núcleo esencial del reparto del poder público, a su fuente de legitimación y a los modos de garantizarlo en una organización jurídico-pública territorialmente descentralizada, llámese Estado federal o Estado autonómico. En realidad, muchas de esas cuestiones entroncan directamente con conceptos básicos de la teoría política y constitucional, que por más evolución que hayan experimentado en los últimos años, como consecuencia, sobre todo, de los llamados procesos de «globalización» y, por lo que a España se refiere, «europeización», siguen jugando un papel primordial, tanto a nivel interno como internacional, en la medida en que están directamente relacionados con la legitimación democrática del poder y los límites de su ejercicio; me refiero, claro está, a cuestiones tales como la soberanía o el poder constituyente originario o constituido.

Ni es este el momento ni entra dentro de mis capacidades ofrecer una explicación detallada del significado e implicaciones de estas cuestiones, cuyo análisis desde la ciencia jurídica, por cierto, se encontrará siempre con una barrera difícil de sortear, pues el Derecho puede ofrecer respuestas sobre la organización y funcionamiento del poder ya formalizado, pero difícilmente sobre la fuente u origen «último» de este, sobre lo que se precisan reflexiones más propias de la filosofía política (SAUQUILLO, 2018). Con todo, en las páginas que siguen sí incluiremos algunas reflexiones sobre estas ideas, en la medida en que las mismas resultan inequívocas para abordar el objeto principal de estudio en este trabajo.

## CAPÍTULO I

### **¿DE QUÉ ESTAMOS HABLANDO CUANDO HABLAMOS DE «COMPETENCIAS» EN LOS ESTADOS TERRITORIALMENTE DESCENTRALIZADOS?**

#### 1. ORIGEN DE UNA IDEA

Con anterioridad hacíamos referencia a Estados Unidos de América y, de nuevo, hemos de referirnos a este Estado, el primero en la historia moderna que se constituye y organiza al modo federal, porque es precisamente en su seno en donde se emplea, por vez primera, una idea de «competencia» similar a la que manejamos en la actualidad. La razón es sencilla: Estados Unidos es el primer Estado dotado de Constitución en sentido moderno, esto es, una Constitución que es norma suprema y que, como tal, entre otras cosas, organiza la totalidad del poder público, distribuyéndolo entre los órganos de las distintas entidades territoriales federadas (en un principio, las originarias trece colonias constituidas en Estados a las que después se irían sumando otros territorios) y la propia Federación, el recién creado *Federal* o *National government*. Y es que resultaba necesario aguardar a que se hiciera realidad la idea de Constitución, o, lo que a estos efectos viene a ser lo mismo, «esperar a la construcción de la Federación ame-

ricana para poder hablar, en propiedad, de competencia» (BIGLINO, 2007).

Es, en efecto, la Constitución de 1787, aún vigente, la que al constituir al nuevo Estado soberano, los Estados Unidos de América, a partir de la unión de diversos Estados preexistentes (aunque muy singulares, en la medida en que provenían de una reciente relación colonial con la metrópoli a la que se puso fin el 4 de julio de 1776, mediante la Declaración de Independencia, en mitad de una guerra que se prolongaría hasta septiembre de 1783), atribuye a aquel determinados poderes (competencias), quedando el resto en manos de sus originarios detentadores, los propios Estados miembros.

En estos orígenes del constitucionalismo y del federalismo jugó un papel esencial la idea de soberanía popular, que resultaba muy útil para justificar el no sometimiento al Derecho de la metrópoli, así como para fundamentar la necesidad de crear una Unión más fuerte. También fue útil la idea de soberanía compartida con la que aparentemente se ponía fin al viejo axioma de la indivisibilidad de la soberanía, por más que, como veremos, en realidad no acabase sucediendo así, en la medida en que soberano, realmente, solo terminará siéndolo la Unión (o el conjunto del pueblo federal), no los Estados miembros.

Lo interesante, en todo caso, a los efectos que aquí más nos importan, es que, como hemos adelantado ya, la Constitución federal otorgó una serie de poderes (competencias) al Congreso de los Estados Unidos, que, aunque tasados, eran también muy abiertos y potencialmente expansivos, debido, fundamentalmente, a la inclusión de una serie de cláusulas formuladas de modo muy laxo —*necessary and proper clause* y cláusula de comercio— y a la interpretación que de las mismas, en algunos momentos, realizó el Tribunal Supremo, lo que permitió muchas veces a la Federación ir casi tan lejos en su regulación como quiso. Junto a estos poderes federales constitucionalmente atribuidos se mantenía una especie de poder general de los Estados (a salvo de determinados límites y

prohibiciones previstos en la propia Constitución: X Enmienda). Es aquí, por tanto, donde se materializa la idea de competencia a que nos venimos refiriendo: la Constitución de los Estados Unidos, al otorgar poderes al Congreso que antes correspondían a los Estados, en realidad está distribuyendo competencias entre uno y otros.

Además, la Constitución de los Estados Unidos reconoce la supremacía del Derecho federal sobre el Derecho de los Estados miembros (*federal preemption*), al tiempo que establece un sistema de control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes estatales y federales, cuyo propósito principal no es otro que procurar que ese equilibrio federal se respete, garantizando, en todo caso, la supervivencia de los Estados, pero también de la Unión, que ha de disponer de un amplio margen de actuación para poner en práctica las políticas que se consideren necesarias a nivel interno e internacional.

Pese al éxito del modelo federal estadounidense, y a que el mismo fuese bien conocido, lo cierto es que, salvo excepciones, tuvo escasa influencia real en Europa, en donde dominaba el interés por el pensamiento político francés sobre el Estado liberal, de carácter fuertemente centralizado, en el que tan solo había cabida para el reconocimiento de una autonomía de alcance administrativo, no político, por tanto, como demanda todo federalismo auténtico. Esta es la razón que explica, junto a otras, por qué la idea federal en Europa únicamente arraigó en algunos territorios que todavía a mediados del siglo XIX no habían alcanzado la unificación nacional (como era el caso paradigmático de Alemania, que hasta 1871 no se constituye en Estado, de rasgos marcadamente unitarios, aunque compuesto, bajo la primacía de Prusia y el férreo gobierno del canciller federal Otto von Bismarck).

En pleno proceso de construcción y desarrollo teórico-conceptual, estos nuevos Estados federales europeos se vieron fuertemente influidos por la obra de uno de los más importantes juristas del primer tercio del siglo XX, Hans Kelsen, y por la interpretación que el mismo realizó de la

Constitución austriaca de 1920. Como señala la profesora Biglino, «[f]ue entonces cuando se negó rotundamente que existieran espacios donde la Federación y los Estados miembros pudiesen actuar de manera concurrente. En consecuencia, las leyes elaboradas por estas entidades se colocaron en una posición de rígida separación y de estricta equiparación bajo la supremacía de la Constitución: por ello, estaban igualmente sometidas al control abstracto de constitucionalidad. El Estado federal que resulta de esta construcción descarta la prevalencia de las normas de la Federación y la inmunidad que había caracterizado hasta entonces al Derecho federal. Esta forma de Estado compuesto es, en definitiva, el ámbito en el que se consolida definitivamente el principio de competencia que predomina en nuestro país y en otros de nuestro entorno» (BIGLI-NO, 2007).

En este proceso de consolidación de la idea federal en Europa la discusión se centra, en un primer momento, en el concepto de soberanía. A diferencia de lo que sucedió casi un siglo antes en Estados Unidos, en los nuevos Estados compuestos europeos (dejando al margen las peculiaridades de Suiza, que sigue, al menos en sus orígenes, el modelo estadounidense) la construcción del Estado federal no abandona el tradicional axioma de la indivisibilidad de la soberanía estatal, en buena medida porque, como consecuencia del fracaso de los movimientos revolucionarios de mediados del siglo XIX, no se da el trascendental paso de atribuir aquella al pueblo. En la Teoría jurídica del Estado de raíz germánica, el fundamento del poder público, en consecuencia, carece todavía de raigambre democrática, en la medida en que el mismo se considera un elemento característico del Estado, junto con el territorio y el pueblo, no una emanación de este, titular de todo ese poder. Esta forma de entender el Estado, como es lógico, determina en buena medida el modo de concebir y configurar la organización federal. La discusión durante esta época se centra, entonces, en determinar quién es el titular de la soberanía, la Federación o los Estados miembros, con las consabidas consecuencias: si correspondiese a la

primera, los Estados carecerían de cualidad estatal; si, por el contrario, aquella quedase en manos de estos, la Federación no sería más que una unión de Estados regida por el Derecho internacional.

A fin de salir de este círculo vicioso sobre la titularidad de la soberanía en el nuevo Estado federal, paulatinamente se fueron imponiendo las tesis defendidas por dos destacados juristas alemanes, Paul Laband y Georg Jellinek, para quienes si bien tal titularidad corresponde a la Federación, ello no quiere decir que los Estados federados no tengan auténtica cualidad estatal. Es decir, se podía ser Estado sin ser soberano. Lo importante era disponer del llamado «poder de dominación», una especie de autonomía política que se refleja, principalmente, en la capacidad de aprobar leyes, que, lógicamente, solo serán válidas si no entran en contradicción con las que, a su vez, haya dictado el soberano. De este modo, se conseguía imponer la idea de que hay Estados sometidos a la soberanía de otro Estado.

En consonancia con esta idea de que los Estados miembros poseen auténtica cualidad estatal, se entiende que ese «poder de dominación» (o autonomía política) de que los mismos disponen es originario, es decir, no deriva de ningún otro poder (ni siquiera del poder soberano), como, por el contrario, sí sucede con la autonomía administrativa de los municipios. No obstante esta contraposición, lo cierto es que la nueva noción de autonomía política es configurada a partir de algunos de los rasgos definitorios de la autonomía administrativa, la que, a su vez, aunque fuera formulada dogmáticamente por la Teoría alemana del Derecho público, encuentra sus orígenes en la idea de poder municipal (*pouvoir municipal*), desarrollada en Francia al comienzo del periodo revolucionario. Es en este contexto, como señala la profesora Biglino, en el que se forjan los caracteres fundamentales del principio de competencia, tal y como aún hoy en día se sigue entendiendo el mismo en el continente europeo.

De este modo, por consiguiente, ha quedado constancia de que el concepto de Constitución federal a uno y otro

lado del Atlántico responde a diferentes concepciones del poder y su origen. Mientras que en Estados Unidos la Constitución únicamente crea la Federación, disponiendo los Estados miembros de atribuciones o poderes originarios, organizados en sus propios textos constitucionales, que mantienen en tanto no hayan sido delegados expresamente a la Federación (principio de atribución), en Europa la Constitución no se limita únicamente a crear el nuevo poder central, sino que la misma es la norma fundadora de la totalidad del ordenamiento jurídico, es decir, que no solo crea la estructura federal, sino que además determina el campo de poder público (las competencias) que queda en manos de los Estados miembros (de acuerdo con la teorización que desarrollan al respecto Laband, Nawiasky y, sobre todo, Kelsen). Este modo de concebir la Constitución federal en Europa, como norma superior de la totalidad del ordenamiento jurídico compuesto, en realidad no está muy alejado del que caracteriza a la Constitución de un Estado unitario, en la medida en que los Estados miembros son poco menos que concebidos como meros órganos de la Federación, a los que se reconocen determinadas competencias, pero carentes de poderes propios. Así sucede, de hecho, con las Constituciones aprobadas en el periodo de entreguerras y, muy especialmente, con la Constitución austriaca de 1920, basada en el principio de separación competencial, lo que tiene como reflejo el rechazo de los ámbitos de indeterminación y de concurrencia de competencias.

Esta diferente forma de concebir el federalismo en los Estados Unidos de América y en Europa nos sitúa ante una destacable paradoja: mientras que en aquel país se parte del poder originario de los Estados miembros, hasta el punto de que la soberanía entre ellos y la recién creada Federación se entiende dividida, en Europa, sin embargo, a los Estados miembros del nuevo Estado federal no se les considera titulares originarios de poder público, sino que únicamente disponen de la autonomía política que la Constitución federal les reconoce en forma de competencias. La paradoja se presenta a partir del momento en

que observamos cómo en Estados Unidos, precisamente por el interés en reforzar la posición del poder central, se atribuye, en buena medida por obra jurisprudencial, al Derecho federal un rango prevalente (*preemption*) sobre el de los Estados, mientras que en Europa, particularmente en la Constitución austriaca de 1920, con el fin de asegurar la autonomía de los Estados miembros, los conflictos normativos de base competencial entre estos y la Federación se resuelven no acudiendo al principio de prevalencia, sino al de competencia, esto es, determinando cuál de las partes se ha extralimitado en el ejercicio de sus atribuciones, lo que en el fondo significa reconocer que las normas federales y las estatales se encuentran en una posición de paridad de rango. La duda que surge entonces de manera inmediata es clara: ¿de qué sirve reconocer formalmente la soberanía de los Estados en los Estados Unidos de América si después se afirma la prevalencia del Derecho federal sobre el estatal? ¿No quedan en una posición más reforzada los Estados miembros del Estado federal austriaco, cuyas competencias reconoce y garantiza la Constitución federal, de modo que en caso de conflicto normativo entre las normas emanadas por aquellos y las propias de la Federación habrá que evaluar cuál de ambos legisladores se ha extralimitado? A esta cuestión volveremos más adelante, cuando nos ocupemos de los principios de competencia y prevalencia en la resolución de los conflictos normativos de base competencial, pero ahora podemos adelantar que, seguramente, no haya mucha diferencia de fondo entre cómo son las cosas a uno y otro lado del Atlántico.

Pero si volvemos a la idea central sobre el modo de resolver los conflictos competenciales en el federalismo austriaco de la Constitución de 1920, siguiendo a su principal intérprete, Hans Kelsen, descubriremos que el rechazo del principio de prevalencia, en realidad, es obligado si se quiere garantizar la fuerza normativa de la Constitución, que al distribuir competencias entre la Federación y los *Länder* demanda inexcusablemente que también las normas federales actúen dentro de los márgenes competenciales que marca la Constitución. La equivalencia de

rango de las disposiciones federales y estatales, por consiguiente, es consustancial a la naturaleza del Estado federal. Y, en conclusión, competencia y prevalencia vendrían a ser dos principios antagónicos en la resolución de los conflictos normativos, de forma que allí donde actuase el principio de competencia no quedaría margen alguno para la prevalencia.

Además, como señala también la profesora Biglino, para garantizar la eficacia práctica del principio de competencia no bastaba con que la Constitución distribuyera la regulación de los distintos campos materiales entre la Federación y los Estados, y que las normas de aquella y estos ostentasen el mismo rango normativo, infraordenado a la Constitución, sino que era preciso también que tanto unas normas como otras estuvieran sometidas a un determinado tipo de control de constitucionalidad, en concreto, el que preveía la Constitución austriaca de 1920, con un órgano de naturaleza jurisdiccional, pero al margen del poder judicial, el Tribunal Constitucional, que no pertenecía a la Federación, sino al Estado global, compuesto por esta y los Estados miembros, y que tenía atribuidas unas funciones específicas, entre las que destacaba el control objetivo de la constitucionalidad de las leyes.

Pues bien, esta forma de entender el federalismo, teorizada, entre otros, por Hans Kelsen, y plasmada normativamente en la Constitución austriaca de 1920, supone —según la profesora Biglino— un modo nuevo y diferente de entender el federalismo, basado en «una visión estricta de la competencia», que «arranca de construcciones anteriores sobre todo de Derecho administrativo», y que tendrá una gran influencia en las formas territoriales compuestas que aparecerán posteriormente. Además, «esta comprensión de la competencia influirá en la interpretación de ordenamientos que, en un principio, obedecían a una visión diferente de las relaciones normativas entre las leyes de la Federación y de los Estados miembros»; no obstante, «ni todo federalismo se asienta sobre esta visión de la competencia, ni esta noción es la única que sirve para explicar la articulación de las leyes en un Estado federal».