

# O OPERADOR XURÍDICO ADMINISTRATIVO ANTE AS COLISIÓNS ENTRE NORMA ESTATAL E AUTONÓMICA: ¿CLÁUSULA DE PREVALENCIA OU PRINCIPIO DE COMPETENCIA?

Marta Vázquez Sanjurjo

*Corpo superior de Administración da Xunta de Galicia*

**SUMARIO:** **I.- AS COLISIÓNS ENTRE ORDENAMENTOS: EXPOSICIÓN DO PROBLEMA.** **II.- AS COLISIÓNS APARENTES.** **1.** Distinción de ámbitos de aplicación territorial. **2.** Interpretación harmonizadora de ambas as normas baseada nunha interpretación conforme a Constitución (neste caso, conforme a orde constitucional de competencias). **3.** O desprazamento dunha das normas en conflito por ser incompatible cunha norma de dereito comunitario. **III.- A COLISIÓN INSALVABLE.** **1.** Bases dogmáticas do problema: A) Os principios de estruturación do ordenamento xurídico. B) A relación entre o ordenamento estatal e os ordenamentos autonómicos: o principio de competencia. C) Sobre a posibilidade de que a Administración inaplique regulamentos ilegais e leis inconstitucionais. **2** Aparentemente, a única regra constitucional para a resolución de conflitos entre ordenamentos: a cláusula de prevalencia do artigo 149.3 CE. A) Formulacións doutrinarias. B) A posición do Tribunal Supremo: a utilización da cláusula de prevalencia para inaplicar leis autonómicas contrarias á lexislación básica posterior. C) A posición do Tribunal Constitucional, en especial, despois da STC 102/2016, do 25 de maio e da STC 204/2016, do 1 de decembro. **IV.- A ADMINISTRACIÓN ANTE AS COLISIÓNS ENTRE ORDENAMENTOS: CONCLUSIÓNS.**

**RESUMO:** O artigo analiza os criterios de argumentación xurídica ao dispor do operador xurídico administrativo ante as colisións entre o dereito estatal e o autonómico. En primeiro lugar, analízanse os criterios que permiten entender que só unha das normas é realmente aplicable ao caso e que, en consecuencia, o conflito é meramente aparente. En

segundo lugar, analízanse os principios que poden operar para a resolución de conflitos entre normas de distintos ordenamentos: o principio de competencia e o principio de prevalencia. Analízase, en particular, o ámbito de aplicación do principio de prevalencia e a posibilidade de que a Administración poida aplicalo. Igualmente, analízase a nova doutrina do Tribunal Constitucional en relación con este principio.

**ABSTRACT:** The article analyzes the criteria of legal argumentation at the disposal of the Administration to solve the collisions between the federal law and the state law in the process of law application. Firstly, we analyze the criteria that allow understanding that only one of the laws is really applicable to the case and that, in consequence, the conflict is merely apparent. Secondly, we analyze the principles that can operate as a conflict-of-laws rule in these cases. In this regard, the principle of competence and the supremacy clause are analyzed. The area of application of the supremacy clause and the possibility that the Administration could apply it is specially examined. Moreover, the new jurisprudence of the Constitutional Court in relation to this principle is also specifically studied.

**PALABRAS CLAVE:** conflitos de normas, conflitos entre dereito estatal e dereito autonómico, principio de prevalencia, principio de competencia, desprazamento.

## **I.- AS COLISIÓNS ENTRE ORDENAMENTOS: EXPOSICIÓN DO PROBLEMA**

O obxecto deste traballo é identificar os criterios ao dispor do operador xurídico administrativo para resolver os conflitos entre o dereito estatal e o dereito autonómico que se suscitan no momento da súa aplicación ao caso concreto.

O cumprimento do principio de legalidade ou xuridicidade da Administración (artigo 103.1 CE) obrígaa a aplicar as normas do ordenamento xurídico vixente, revestidas da presunción de constitucionalidade. Mais nunha situación en que resultan aplicables ao caso dúas normas aparentemente contraditorias, ás cales está igualmente vinculada, prodúcese unha situación de “tensión” do principio de xuridicidade da Administración, ao verse empurrada a inaplicar unha delas.

Perante esta situación de tensión, o operador xurídico administrativo deberá, en primeiro lugar, asegurarse de que o conflito é real e non meramente aparente (o cal será obxecto de análise na epígrafe II). É dicir, deberá asegurarse de que non é posible distinguir os ámbitos de aplicación dunha e outra norma de modo que só unha resulte realmente aplicable ao caso; que, ademais, non é posible tampouco realizar unha interpretación harmonizadora de ambas as normas de acordo co principio de interpretación conforme a Constitución (en concreto, conforme a orde constitucional de competencias) e, como veremos, que tampouco é posible eludir o conflito mediante a inaplicación da norma que resulte contraria ao dereito comunitario, operación para a cal o operador xurídico administrativo está expresamente habilitado polo Tribunal Constitucional de acordo coa súa recente xurisprudencia.

Se isto non for posible, e o operador xurídico administrativo se encontra ante un suposto de colisión real e insalvable entre o dereito estatal e o dereito autonómico, tentaremos identificar as regras por que se debe rexer para que a súa actuación, a pesar de ter que inaplicar unha das dúas normas en conflito, vixente e válida, resulte conforme co principio de xuridicidade da Administración (o que será obxecto de análise na epígrafe III).

Para isto realizaremos, en primeiro lugar, un repaso das bases dogmáticas do problema, en particular, dos criterios clásicos de estruturación das fontes do dereito no interior dun ordenamento e a relación entre ordenamento estatal e autonómicos, por un lado e, por outro lado, o principio de xuridicidade da Administración e a posibilidade de que esta poida entenderse facultada para inaplicar normas que contradigan outras de rango superior.

A seguir, abordaremos o estudo da cláusula de prevalencia recollida no artigo 149.3 da CE, que constitúe aparentemente, como veremos, a única regra recollida na nosa Constitución para a resolución de conflitos entre ordenamentos, e realizaremos unha breve recapitulación das distintas posicións doutrinarias arredor dela, ben como o seu tratamento xurisprudencial. Unha atención especial merecerá o seu tratamento na xurisprudencia do Tribunal Constitucional, que despois de negar durante anos toda virtualidade á cláusula de prevalencia, recentemente modificou a súa doutrina anterior (mediante as súas sentenzas 102/2016, do 25 de maio, 116/2016, do 20 de xuño, e 127/2016, do 7 de xullo e,

especialmente, na súa sentenza 204/2016, do 1 de decembro) permitindo que o operador xurídico a utilice para inaplicar o dereito autonómico contrario á norma básica aprobada con posterioridade (suposto en que tradicionalmente exixía ao xuíz ordinario presentar a cuestión de inconstitucionalidade), salvo que o xuíz ordinario cuestione a validez da norma básica, caso este en que si deberá elevar a cuestión de inconstitucionalidade, como exixía tradicionalmente.

Para concluír (o que será obxecto da epígrafe IV), exporemos a nosa posición sobre a cláusula de prevalencia, adscribíndonos a unha tese, que podemos considerar minoritaria, que entende que a cláusula de prevalencia, por si mesma, non ten ningunha virtualidade para a resolución de conflitos entre o dereito estatal e autonómico, senón que, ao noso xuízo, o que fai é confirmar a *prevalencia* dun ou outro dereito nos respectivos ámbitos de competencia. Complementariamente, exporemos a nosa tese acerca dos criterios que deberá utilizar o operador xurídico administrativo ante a falta no noso ordenamento constitucional dalgún criterio de resolución de conflitos entre ordenamentos que poida operar de modo automático e tendo en conta o seu sometemento ao principio de xuridicidade da Administración.

## II.- AS COLISIÓNS APARENTES

A primeira cuestión que ten que determinar o aplicador do dereito ante un conflito entre dúas normas que considera, en principio, aplicables ao caso, é interpretar se, efectivamente, se produce esa situación de conflito normativo, é dicir, se existen efectivamente dúas normas co mesmo ámbito de eficacia que resulten *realmente* aplicables ao caso.

A seguir exporemos tres criterios de argumentación xurídica que permiten excluír que unha das normas en conflito sexa realmente aplicable ao caso.

### 1. Distinción de ámbitos de aplicación territorial.

Unha primeira forma de disolver o conflito entre a norma estatal e a autonómica se produce cando é posible distinguir os ámbitos de aplicación territorial de ambas as normas, de modo que se conclúa que o dereito estatal é aplicable exclusivamente no ámbito das

institucións estatais (por exemplo, porque se refira exclusivamente ao ámbito da Administración xeral do Estado), ou porque resulta aplicable, exclusivamente, a fenómenos de ámbito nacional ou supracomunitario (como, por exemplo, na regulación das asociacións -máis alá do ámbito das condicións básicas de exercicio do dereito de asociación-, ou das federacións deportivas) ou, finalmente, cando deba entenderse como meramente supletorio nesa comunidade autónoma.

En relación con este último suposto, poderíase pensar que resulta de escasa aplicación na actualidade, na medida en que a doutrina do Tribunal Constitucional sobre a cláusula de supletoriedade do dereito estatal contida no artigo 149.3 CE, asentada a partir das sentenzas núm. 118/1996, do 27 de xuño, e núm. 61/1997, do 20 de marzo, non permite ao Estado, unha vez asumidas as competencias na materia por todas as comunidades autónomas, ditar normas a título meramente supletorio, entendendo que a cláusula de prevalencia non é unha cláusula xeral atributiva de competencias senón unha regra destinada exclusivamente ao aplicador do dereito, que decidirá, en cada caso concreto, se procede a autointegración do ordenamento autonómico ou se procede a súa heterointegración mediante a aplicación a título supletorio do dereito estatal (preexistente). Non obstante, débese ter en conta que existen aínda numerosas normas ditadas polo Estado antes de a asunción de competencias na materia ser efectuada por todas as comunidades autónomas. Por isto, segue a ser posible a existencia de normas estatais, mesmo de rango legal, que concorran con normas ditadas por unha determinada comunidade autónoma unha vez que asumise a competencia, que desprazan a aplicación do dereito estatal, como sinala o artigo 38.2 do EAG (Estatuto de autonomía de Galicia).

Este efecto prodúcese, en particular, no ámbito das competencias atribuídas segundo o mecanismo das bases/desenvolvemento, de modo que a normativa estatal que non fose declarada formalmente básica cede ante a aplicación da norma autonómica ditada ao abeiro das competencias de desenvolvemento lexislativo e execución nesa materia, especialmente se se ten en conta que, de acordo coa doutrina do Tribunal Constitucional, estas poden ser exercidas sen necesidade de “esperar” a que o lexislador estatal dite a lexislación básica.

Ademais, e como excepción á súa doutrina xeral, o Tribunal Constitucional si que veu admitindo que o Estado dite normas meramente supletorias para garantir a

efectividade do dereito da Unión Europea en caso de pasividade das comunidades autónomas<sup>10</sup>.

Nestes casos, non se produce realmente un conflito entre a norma estatal e a autonómica cuxa resolución deba dar entrada ao xogo da cláusula de prevalencia (da norma estatal ou da norma autonómica) ou a outros criterios<sup>11</sup>, para a resolución do conflito<sup>12</sup>. O conflito é meramente aparente e resólvese mediante a adecuada delimitación dos ámbitos de aplicación territorial dunha e outra norma.

Como exemplos de recurso a esta distinción de ámbitos de aplicación podemos citar, por exemplo, a STC 69/1988, do 19 de abril, recurso 66/1984, que entendeu que unha norma autonómica que establecía a etiquetaxe dos produtos alimenticios en lingua catalá non infrinxía a normativa estatal que establecía a súa etiquetaxe en castelán (o art. 20 do Real decreto 2058/1982, do 12 de agosto), dado que tal norma carecía do carácter formal de norma básica.

Na STC 181/2012, do 5 de outubro, o Tribunal Constitucional sinalou que non era inconstitucional o precepto legal autonómico que limitaba ao coidado dos fillos menores de seis anos o dereito á redución de xornada recoñecido no art. 48.1 h) da Lei 7/2007, do

---

10Así, por exemplo, na sentenza do TC 130/2013, do 4 de xuño de 2013, Rec. 931/2004, ou na sentenza do TC 135/2013, do 6 de xuño de 2013, Rec. 964/2004, en cuxo FX 4, sinala: “*A doutrina constitucional que ha guiar o noso axuízamento é a establecida na STC 79/1992, do 28 de maio (La Ley 1938-TC/1992), FX 3, segundo a cal «en casos como os que tratamos, as disposicións do Estado que establezan regras destinadas a permitir a execución dos regulamentos comunitarios en España e que non se poidan considerar normas básicas ou de coordinación teñen un carácter supletorio das que poden ditar as comunidades autónomas para os mesmos fins no ámbito das súas competencias. Sen esquecer que a cláusula de supletoriedade do artigo 149.3 CE (La Ley 2500/1978) non constitúe unha cláusula universal atributiva de competencias (SSTC 15/1989, do 26 de xaneiro (La Ley 239/1989); 103/1989 (La Ley 1838/1989) do 8 de xuño e 147/1991 (La Ley 1755-TC/1991), do 4 de xullo), en tales casos a posibilidade de que o Estado dite normas innovadoras de carácter supletorio está plenamente xustificada*”.

11De Otto, partindo da concepción de que a cláusula de supletoriedade era unha cláusula universal atributiva de competencias en favor do Estado, introducía o criterio da *lex specialis/lex generalis* para articular a prevalencia do dereito autonómico nos ámbitos en que a comunidade autónoma tiver asumido competencias (vid. De Otto y Pardo, I. “La prevalencia del Derecho estatal sobre el Derecho Regional”, Revista Española de Derecho Constitucional, volume 1, número 2. Maio- agosto 1981.

12Como sinala Fernández Farreres (vid. Fernández Farreres, G., “Colisiones normativas y primacía del derecho estatal”, en *Estudios sobre la Constitución Española, Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, I, Civitas, 1991, p.554): “*a coexistencia de normas paralelas ou simétricas respecto dun mesmo obxecto como resultado da supletoriedade en todo caso da norma estatal non pode ser conceptualizado como un suposto de concorrencia competencial en sentido estrito. E, por isto mesmo, é evidente que a cláusula de prevalencia ningunha funcionalidade nin campo de aplicación pode ter. A colisión na hipótese de que se trata prodúcese entre dúas normas que, sendo por igual válidas, non despregan, porén, a mesma eficacia, xa que a norma estatal é supletoria da norma autonómica, de maneira que só aparentemente se produce unha efectiva colisión de normas, polo que, ao non seren estas por igual eficaces, a resolución do conflito non reclamará nin posibilitará a aplicación da regra de prevalencia da norma estatal*”.

12 de abril, polo que se aproba o Estatuto básico do empregado público, para atender os menores de ata doce anos, dado que o propio precepto prevía que a súa regulación se aplicase na falta de normativa autonómica.

No ámbito da xurisdición ordinaria, o Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, na súa sentenza 373/2013, do 8 de maio de 2013, recurso 790/2011, (FX 3 e 4) declarou que unha orde autonómica sobre horarios do profesorado que establecía unha regulación distinta que a normativa estatal é legal e despraza esta, ao non terse cualificado formalmente como básica, polo que se debía entender como dereito supletorio (FX 2).

Un ámbito específico en que o bloque de constitucionalidade expresamente consagra a aplicación preferente do dereito autonómico e o desprazamento do estatal (mesmo a título supletorio) é o ámbito do **dereito civil foral**, nas comunidades autónomas onde exista, como é a galega (de acordo co previsto no artigo 149.1.8 e disposición adicional primeira CE e 27 cuarto e 28 tres EAG).

## **2. Interpretación harmonizadora de ambas as normas baseada nunha interpretación conforme a Constitución (neste caso, conforme a orde constitucional de competencias)**

No caso de que ambas as normas resulten de aplicación para regular un suposto de feito concreto, o operador xurídico administrativo deberá tentar resolver a aparente contradición entre elas mediante unha interpretación harmonizadora de ambas as normas que permita conservar a súa común presunción de validez. Isto implicará que se unha determinada norma parece vulnerar o establecido na norma pertencente ao outro ordenamento, aquela deberá interpretarse naquel sentido que permita a súa compatibilidade con esta e, deste modo, resulte conforme coa Constitución, neste caso, e coa repartición constitucional de competencias.

O principio de interpretación conforme a Constitución foi cuñado polo Tribunal Constitucional e recóllese expresamente no artigo 5.1 da LOPX.

Como sinala o Tribunal Constitucional na súa Sentenza núm. 5/2012, do 15 de marzo de 2012, Rec. 1847/2002 (FX 8):

*Para interpretar correctamente o marco normativo anterior, cómpre lembrar a nosa doutrina en materia de interpretación normativa e, en particular, o principio de conservación da norma impugnada, segundo o teor do cal a norma debe preservarse cando o seu texto non impida unha interpretación adecuada á Constitución (STC [108/1986, do 29 de xullo \(La Ley 11251-FX/0000\)](#)). Aínda que é evidente, como tamén temos recoñecido, que a interpretación conforme a Constitución non carece de límites, pois en ningún caso se poderá «ignorar ou desfigurar o sentido dos enunciados legais meridianos» (por todas, STC [222/1992, do 11 de decembro \(La Ley 2078-TC/1992\)](#), FX 2), de maneira que «a interpretación conforme non pode ser unha interpretación contra legem» (STC [247/2007, do 12 de decembro \(La Ley 185358/2007\)](#), FX 4). Neste labor interpretativo debe, ademais, partirse das máis básicas regras da hermenéutica, de maneira que deberán ser rexeitadas as interpretacións normativas que conduzan a resultados ilóxicos ou absurdos.*

Ou tamén a STC 181/2012, do 15 de outubro de 2012 (FX 3), respecto da interpretación harmonizadora de norma autonómica de desenvolvemento e norma básica:

*Nos supostos de incompatibilidade mediata sempre resultou «obrigado comezar por precisar que, se a impugnación da norma autonómica se realiza por contradicir a norma básica estatal, o éxito da impugnación requirirá, dun lado, a constatación de que, en efecto, a norma estatal reúne a condición de básica e que, por tanto, foi ditada ao abeiro da distribución constitucional de competencias. Doutra parte, deberase verificar se existe unha verdadeira e real contradición entre a norma impugnada e a norma estatal básica que non poida ser salvada cunha interpretación da norma cuestionada conforme a Constitución (STC 4/1981, do 2 de febreiro), unha vez que o principio de conservación da lei (SSTC 63/1982, do 20 de outubro, e 16/1998, do 26 de xaneiro) habilita este Tribunal para concluír que, desa maneira interpretada, a norma impugnada non sería contraria á orde constitucional de competencias (STC 38/2004, do 11 de marzo)» (SSTC 31/2006, do 1 de febreiro, FX 2; e 113/2010, do 24 de novembro, FX 2).*



Tanto na xurisprudencia constitucional como na ordinaria podemos encontrar numerosos exemplos de resolución de conflitos normativos mediante unha interpretación conforme a Constitución dunha das normas en conflito<sup>13</sup>.

Un campo aplicativo especialmente propicio á realización da interpretación conforme das normas autonómicas é, precisamente, o das bases/desenvolvemento, na medida en que **o obxecto da lexislación básica é fixar mínimos que poden ser completados ou mellorados** pola lei autonómica.

Así, por exemplo, a STC núm. 37/2002, do 24 de febreiro, Rec. 71/1994 (FX 13), que resolve unha cuestión de inconstitucionalidade respecto do art. 93 da Lei de Cataluña 17/1985, que reproducía na súa integridade o elenco de faltas moi graves recollido no art. 31.1 da Lei 30/1984, do 2 de agosto, de carácter básico, engadíndolle unha conduta que non tipificaba a lexislación estatal, sinala: *“o carácter básico do art. 31.1 da Lei 30/1984, do 2 de agosto, non exclúe ou impide a tipificación como faltas moi graves doutras*

*13* Así, por exemplo, na STC 85/1993, do 8 de marzo de 1993, Rec. 2091/1991, FX 4º, que entendeu que a previsión de funcións adicionais para a Policía Autonómica de Cataluña na Lei da Xeneralidade de Cataluña 16/1991, do 10 de xullo, das policía locais, non vulneraba o artigo 38 da LOFCSE porque a lista de funcións que podían asumir as policía autonómicas non se debía entender como un elenco fechado.

Ou na STC 202/2003, do 17 de novembro, Rec. 4783/1999, que realiza unha interpretación conforme a Constitución da previsión da lei madrileña de orzamentos que recollía o denominado “plus” de altos cargos, establecendo unha interpretación no sentido de que non supón unha regra sobre a consolidación do grao senón unha mera previsión dun complemento especial de carácter económico, polo que non infrinxía a regulación sobre o réxime de consolidación do grao previsto na lexislación estatal básica sobre función pública.

Ou a Sentenza do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, núm. 77/2007, do 31 de xaneiro, Rec. 795/2005, que declara a legalidade dun precepto do Decreto da Xunta de Galicia núm. 81/2005, do 14 de abril, polo que se regula o réxime xurídico da xestión do servizo público de televisión dixital na Comunidade Autónoma de Galicia, que prevía como fins da concesión de servizo público: “b) A creación de programas, valorando especialmente a emisión dos programas de produción propia e das producións audiovisuais galegas en todas as súas manifestacións”, que o Estado consideraba contrario ao principio comunitario de libre prestación de servizos (hoxe positivizado tanto na Lei 17/2009, do 23 de novembro, sobre o libre acceso ás actividades de servizos e o seu exercicio, como na Lei 20/2013, do 9 de decembro, de garantía da unidade de mercado), por entender que a expresión “producións audiovisuais galegas” se pode interpretar como aquelas que se refiran a temas autóctonos ou de produción propia da Comunidade Autónoma de Galicia (e non necesariamente como unha referencia a que a produtora sexa galega), de modo que, se é posible interpretación conforme dereito, o recurso non pode prosperar.

Ou a sentenza do TSXG núm. 691/2014, do 26 de novembro, Rec. 385/2014, que interpreta a disp. trans. 1.ª da Lei 4/2007, galega de coordinación de policía locais (que remite á superación das actividades formativas que, para os efectos de promoción interna, se poidan establecer) conforme coa CE no sentido de que esa remisión opera en relación co que se estableza ou se poida establecer por norma básica estatal (que non inclúe o suposto de exención recollido no art. 31.b) do Decreto 243/08, do 16 de outubro, da Xunta de Galicia, ao abeiro da dita disp. transitoria) e, en consecuencia, anula o citado precepto regulamentario, ao considerar a dispensa da titulación oficial como requisito na promoción interna se se supera un curso organizado pola Academia Galega de Seguridade Pública non prevista na normativa básica estatal.

De acordo co que sinalaba a sentenza, a dita interpretación conforme baseábase na doutrina do TC asentada en casos substancialmente similares, evitando así a necesidade de promover a cuestión de inconstitucionalidade respecto da disposición transitoria da lei autonómica.

*condutas polas comunidades autónomas mediante a súa actividade lexiferante en desenvolvemento da normativa básica estatal sempre que sexan compatibles, non contradigan, reduzan ou cerceen a dita normativa básica”.*

E a STC 80/1984, do 20 de xullo, Rec. 194/1983 (FX 1), nun conflito positivo de competencias presentado polo Goberno respecto do Decreto 205/1982, do 2 de novembro, da Comunidade Autónoma do País Vasco, sobre servizos, centros e establecementos sanitarios, realiza unha interpretación harmonizadora do precepto autonómico que recollía a facultade do Departamento de Sanidade vasco de establecer requisitos par os establecementos sanitarios co obxecto de conceder a autorización correspondente, entendendo tales requisitos como adicionais aos mínimos que correspondía establecer ao Estado ao abeiro da súa competencia 149.1.16 CE (bases e coordinación da sanidade), tal como sinalaba o RD 2824/1981.

Outro ámbito en que o Tribunal Supremo realizou numerosas interpretacións harmonizadoras é o do procedemento administrativo e a normativa de contratación pública, **impondo a aplicación conxunta da normativa de urbanismo, respecto dos aspectos procedementais e de réxime xurídico da dita regulación, coa normativa básica de procedemento administrativo común e a lexislación básica de contratos.**

Así, por exemplo, na STS do 6 xuño de 2007, Rec. 7376/2003, interpreta conxuntamente e “en harmonía” a lei valenciana reguladora da actividade urbanística coa lexislación básica de contratos, exixindo que a adxudicación dunha concesión dunha execución urbanística sexa sometida á publicidade recollida na lexislación de contratos (FX 4) e considera aplicable a necesidade de sometemento a información pública da aprobación definitiva do proxecto de urbanización, non prevista na lei urbanística valenciana, conforme os artigos 63.2, 66 e 75 da Lei 30/92 (FX 10).

Tamén se poden citar, neste ámbito, a STS do 19 de decembro de 2007, Rec. 4508/2005 (FX 5), e a STS do 14 de outubro de 2009, Rec. 5988/2005 (FX 6).

### **3. O desprazamento dunha das normas en conflito por ser incompatible cunha norma de dereito comunitario**

Outro criterio xurídico que pode servir para resolver ou, máis propiamente, eludir, os conflitos normativos entre ordenamento estatal e autonómico sería a presenza dunha norma comunitaria que goce de efecto directo<sup>14</sup> que de forma clara sexa incompatible cun precepto da normativa (mesmo legal) estatal ou autonómica, e neste caso o Tribunal Constitucional recoñeceu, de acordo coa doutrina do TXUE (Tribunal de Xustiza da Unión Europea), que o operador xurídico pode inaplicar a norma nacional contraria á norma comunitaria por aplicación do principio de primacía do dereito comunitario sen necesidade de formular a cuestión prexudicial ao TXUE, cando entenda que a contradición con este é clara.

O Tribunal Constitucional corrixiu a súa doutrina recentemente e, desde a súa Sentenza 78/2010, do 20 de outubro, asumiu a doutrina comunitaria do acto claro e acto aclarado, establecendo que os órganos xurisdiccionais ordinarios e tamén as administracións públicas “poden”(na súa STC 145/2012, do 2 de xullo, sinala mesmo que tal inaplicación é “devida”) deixar inaplicada a norma nacional, mesmo de rango legal, e aplicar o dereito comunitario en virtude do principio de primacía sen necesidade de formular a cuestión prexudicial se a vulneración do dereito comunitario é clara (acto claro) ou cando a cuestión formulada sexa materialmente idéntica a outra que fose obxecto dunha decisión prexudicial nun caso análogo (doutrina do acto aclarado)<sup>15</sup>.

14O que inclúe non só os regulamentos (artigo 288 do Tratado de funcionamento da Unión Europea) senón tamén as directivas, se expirou o prazo de transposición ou se traspuxo incorrectamente, e contén “obrigacións incondicionais e suficientemente claras e precisas” (Sentenza do 4 de decembro de 1974, Van Duyn), as decisións, se teñen como destinatario un único país (Sentenza do 10 de novembro de 1992, Hansa Fleisch) e mesmo o dereito primario, se contén obrigacións “precisas, claras, incondicionais” e non require “medidas complementarias”, tanto de carácter nacional como europeo (Sentenza do 5 de febreiro de 1963, Van Gend en Loos).

15Así, na STC 78/2010, do 20 de outubro de 2010, sinala. *"Xa con este punto de partida, débese sinalar que o Tribunal avocou este recurso de amparo para que sexa coñecido polo Pleno –arts. 10.1 n) e 13 LOTC (La Ley 2383/1979)–, a fin de fixar a nosa doutrina sobre a cuestión prexudicial do dereito comunitario, rectificando a que deriva da STC 194/2006, do 19 de xuño, nos termos que a seguir se indican.*

*2. A cuestión de inconstitucionalidade –art. 163 CE – e a cuestión prexudicial do dereito comunitario –arts. 19.3 b) do Tratado da Unión Europea (TUE) e 267 do Tratado sobre o funcionamento da Unión Europea (TFUE) [antigo art. 234 do Tratado da Comunidade Europea (TCE)]– están suxeitas a réximes xurídicos, que, no que agora importa, se axustan a exixencias diferentes:*

*a) A presentación da cuestión de inconstitucionalidade resulta imprescindible en relación coas normas legais posteriores á Constitución se non existe a posibilidade de lograr unha interpretación delas que acomode o seu sentido e aplicación á norma suprema: só mediante a presentación da cuestión de inconstitucionalidade pode chegar a deixarse sen aplicación unha norma legal posterior á Constitución e que a contradí.*

*b) Distinto é o réxime xurídico da cuestión prexudicial propia do dereito comunitario, pois a obrigación de presentala desaparece, aínda tratándose de decisións de órganos xurisdiccionais nacionais que non son susceptibles dun recurso xudicial conforme o dereito interno, tanto cando a cuestión suscitada foi materialmente idéntica a outra que fose obxecto dunha decisión prexudicial en caso análogo (SSTXCE do 27 de marzo de 1963, asuntos Da Costa e acumulados, 28 a 30/62; e do 19 de novembro de 1991,*

Esta xurisprudencia foi reiterada posteriormente, como podemos comprobar na STC 145/2012, do 2 de xullo, na cal expresamente declara que esta facultade de inaplicación, “con independencia do rango da norma nacional” e “xa sexa posterior ou anterior á norma de dereito da Unión” “se estendeu tamén ás administracións públicas” e que pola súa especial relevancia e claridade pasamos a reproducir:

*En terceiro lugar, e como consecuencia de todo o anterior, os xuíces e tribunais ordinarios dos Estados membros, ao enfróntasense cunha norma nacional incompatible co dereito da Unión, teñen a **obligación de inaplicar a disposición nacional, xa sexa posterior ou anterior á norma de dereito da Unión** (véxanse, entre outras, as sentenzas do 9 de marzo de 1978, asunto *Simmenthal*, 106/77, Rec. p. 629, número 24; do 22 de xuño de 2010, asunto *Melki e Abdeli*, C-188/10 (La Ley 141429/2010) e C-189/10, Rec. p. I-5667, número 43; e do 5 de outubro de 2010, asunto *Elchinov*, C-173/09, número 31). Esta obrigaón, cuxa existencia é inherente ao principio de primacía antes enunciado, recae sobre os xuíces e tribunais dos Estados membros **con independencia do rango da norma nacional**, e permite así un control desconcentrado, en sede xudicial ordinaria, da conformidade do dereito interno co dereito da Unión Europea [véxanse as sentenzas do 17 de decembro de 1970, asunto *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70, Rec. p. 1125, número 3; e do 16 de decembro de 2008, asunto *Michaniki* (C-213/07, Rec. p. I-9999, números 5 e 51)]. **Esta facultade de inaplicación estendeuse tamén ás administracións públicas**, incluídos os organismos reguladores (véxanse as sentenzas do 22 de xuño de 1989, asunto *Costanzo*, 103/88, Rec. p. 1839, números 30 a 33; e do 9 de setembro de 2003, asunto *CIF*, C-198/01, Rec. p. I-8055, número 50).*

Sinalabamos antes que este criterio serve, máis que para resolver o conflito entre unha norma estatal e autonómica, para eludir o conflito. Neste sentido, no ATC 183/2016 do 15 de novembro de 2016, Rec. 3662/2016, sinalábase que, na medida en que se

---

*asunto **Francovich e Bonifaci**, C-6 e 9/90), como cando a correcta aplicación do dereito comunitario se pode impor con tal evidencia que non deixe lugar a ningunha dúbida razoable sobre a solución da cuestión (STXCE do 6 de outubro de 1982, asunto *Cilfit*, 283/81). E é que para deixar de aplicar unha norma legal vixente pola súa contradición co dereito comunitario, a presentación da cuestión prexudicial só resulta precisa, coa perspectiva do art. 24 CE (La Ley 2500/1978), en caso de concorreren os presupostos fixados para o efecto polo propio dereito comunitario, cuxa concorrencia corresponde apreciar aos xuíces e tribunais da xurisdición ordinaria".*

presentara unha cuestión prexudicial ante o TXUE, debía inadmitirse a cuestión de inconstitucionalidade, dado que no caso de que a norma nacional resultase contraria ao dereito comunitario, debía xa inaplicarse por aplicación do principio de primacía do dereito comunitario e, en consecuencia, deixaba de ser norma aplicable ao caso e, por isto, desaparecía un dos presupostos da cuestión de inconstitucionalidade.

Seguindo este mesmo razoamento, entendemos aquí que, cando é posible apreciar que unha norma nacional é incompatible co dereito comunitario, se debe inaplicar esta en virtude do principio de primacía comunitario e, en consecuencia, non é necesario entrar a valorar a colisión desa norma, que non resulta xa aplicable ao caso, coa outra norma nacional en conflito, que devén na única norma *realmente* aplicable ao caso.

Como exemplo de aplicación desta doutrina constitucional, as sentenzas do Tribunal Supremo, do 1 de outubro de 2014, Rec. 2437/2013, e do 15 de febreiro de 2016, Rec. 2999/2013, confirman o criterio do TSXV (Tribunal Superior de Xustiza de Valencia) que anulaba un decreto autonómico que establecía a prórroga das concesións de transporte público regular permanente de viaxeiros por estrada mediante a presentación dun plan de modernización. O Tribunal entendeu que a previsión de tales prórrogas, non previstas no contrato inicial de concesión do servizo público, vulneraba, ademais da lexislación estatal básica de contratos, no que se refire á regulación das prórrogas e tamén das modificacións contractuais, a regulación das prórrogas prevista no Regulamento CE 1370/2007 sobre os servizos públicos de transporte de viaxeiros por ferrocarril e estrada, o que supuña unha infracción do principio de primacía do dereito comunitario. Aínda que neste caso se trataba dunha norma regulamentaria, que resultou anulada, o TS, na sentenza do 15 de febreiro de 2016, sinala expresamente que se se tratase dunha disposición legal, esta sería inaplicada<sup>16</sup>.

<sup>16</sup>En particular, a sentenza sinala:

*“Tan só cabe engadir, en relación coa imposibilidade de deixar sen efecto un precepto contido nunha norma de rango legal, que aínda que un tribunal non pode declarar inconstitucional nin invalidar un precepto contido nunha norma de rango legal, o que si pode facer é inaplicalo cando considere que esa disposición é contraria ao dereito comunitario sen necesidade de promover unha cuestión de inconstitucionalidade; o principio de primacía así o exige. Para tal efecto, existe unha reiterada xurisprudencia do TXUE na cal se sostén que o órgano xurisdiccional nacional encargado de aplicar, no marco da súa competencia, as disposicións do dereito comunitario está obrigado a garantir a plena eficacia destas normas, deixando inaplicada, en caso de necesidade, pola súa propia iniciativa, calquera disposición contraria da lexislación nacional, mesmo posterior, sen solicitar ou esperar a derogación previa do lexislador ou mediante calquera outro procedemento constitucional...”*

(...)

*SÉTIMO. Non é necesario promover cuestión prexudicial de interpretación ante o TXUE.*

*Polos argumentos antes analizados, e dada a claridade dos preceptos do regulamento comunitario, faise innecesaria a promoción de cuestión prexudicial ante o Tribunal de Xustiza da Unión Europea acerca da*

### III.- A COLISIÓN INSALVABLE

#### 1.- Bases dogmáticas do problema

##### A) Os principios de estruturación do ordenamento xurídico

Situándonos no seo dun ordenamento concreto (no noso caso, o ordenamento estatal ou o ordenamento autonómico), a doutrina formulou unha serie de principios ou criterios que resultan aplicables para a solución dos conflitos normativos e a determinación da norma aplicable ao caso.

Estes principios son o principio de xerarquía, o principio de especialidade e o criterio cronolóxico, ao cal se engade tamén o principio de competencia

O **principio de xerarquía normativa** recóllese no artigo 9.3 CE e 1.2 do Código civil.

Tal como sinalou De Otto y Pardo<sup>17</sup>:

A xerarquía formal consiste en que ás normas se lles asignan diferentes rangos -superior ou inferior- segundo a forma que adopten, é dicir, con independencia do seu contido: dicir que a lei é superior ao decreto -a todas as normas chamadas reglamentarias- significa que toda norma que se dite con forma de lei, que se aprobe e promulgue como lei, é superior a todas as que se adopten con forma de decreto.

(...)

Unha norma, ou para dicilo de modo máis exacto, unha forma é superior a outra cando as normas que adoptan aquela derrogan ou anulan, en caso de contradición, as normas que adoptan esta. Así, os preceptos regulamentarios vixentes nun determinado momento quedan *derrogados* ao entrar en vigor unha lei que os contradiga e os preceptos regulamentarios que contradigan o disposto unha lei son *nulos*. A ese eficacia derogatoria que a norma superior ten sobre a inferior chámasele forza *activa*, e denomínase forza *pasiva* a resistencia que a norma

---

*interpretación dos artigos 4.4 , 8.2 e 3 do Regulamento 1370/2007”.*

<sup>17</sup>De Otto y Pardo, I., *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, 1987, Ariel Derecho, p. 89.

superior ten fronte á inferior e que consiste na nulidade desta cando contradiga aquela.

Interesa destacar desta exposición do principio que este actúa tanto respecto da norma subordinada anterior (que derroga) como respecto da norma subordinada posterior (que anula).

O **principio de competencia**, na súa formulación referida ao interior dun mesmo ordenamento, implica a reserva pola norma superior (xeralmente a Constitución) dun ámbito material de regulación para un determinado tipo de fonte (proveniente dun determinado suxeito ou, aínda dentro dun mesmo suxeito, cun procedemento especial de aprobación).

A diferenza da relación xerárquica, en que as dúas normas se despregan sobre o mesmo ámbito material de validez, na relación competencial as dúas normas desenvólvense sobre un ámbito material de validez diferente. A relación entre elas baséase nun deber de respecto dos respectivos ámbitos materiais e o seu incumprimento pode ser sancionado coa invalidez da norma que se exceda respecto da súa competencia<sup>18</sup>.

En virtude deste principio, que exclúe a aplicación do principio de xerarquía, explicouse a relación entre leis e regulamentos parlamentarios, leis ordinarias e leis orgánicas ou mesmo estas e os estatutos de autonomía.

Como sinalou De Otto, "mentres na xerarquía formal a invalidación dunha norma, inferior, só se produce *se hai contradición con outra*, superior, na distribución de materias tal contradición non é precisa, senón que a norma resulta nula polo *simple feito de ter regulado a materia vedada*<sup>19</sup>".

O **principio de especialidade** consiste na prevalencia da lei especial sobre a xeral (mesmo sobre as leis xerais posteriores) mediante un desprazamento desta última, que non perde a súa validez, senón que simplemente se inaplica no ámbito máis limitado establecido pola lei especial. A lei xeral segue a desenvolver a súa eficacia fóra dese ámbito<sup>20</sup>.

---

18Balaguer Callejón, Manual de Derecho Constitucional, I, 2010, Tecnos , p. 103.

19De Otto, *Derecho Constitucional...*, op. cit., p. 91.

20Balaguer Callejón (coord), op.cit., p. 104.

Finalmente, o **criterio cronolóxico** ten utilidade para resolver conflitos normativos producidos por manifestacións sucesivas de vontade do mesmo órgano normador. Implica, por tanto, que a vontade expresada posteriormente se impón sobre a que vertera o órgano con anterioridade (tamén se impoñen as de órganos superiores, pero, nese caso, por aplicación do principio de xerarquía).

Canto ás relacións entre eles, o criterio cronolóxico cede normalmente ante calquera colisión cos outros criterios. O criterio xerárquico, ademais de imporse sempre sobre o cronolóxico, imponse tamén xeralmente sobre o criterio de especialidade. Por outra banda, non hai relación ningunha entre os principios de competencia e xerarquía, pois onde intervén un dos seus principios non pode intervir o outro<sup>21</sup>.

### **B) A relación entre o ordenamento estatal e os ordenamentos autonómicos: o principio de competencia**

Mentres que as relacións entre as normas dun mesmo ordenamento se articulan polos criterios sinalados na epígrafe anterior (entre os cales ten unha importancia crucial o principio de xerarquía normativa), as relacións entre as normas pertencentes a distintos ordenamentos, neste caso, o ordenamento estatal e o autonómico, artículanse exclusivamente, polo principio de competencia.

Neste contexto, existe unha igualdade xerárquica entre as leis de ambos os ordenamentos<sup>22</sup> e para resolver os posibles conflitos entre eles cómpre acudir á repartición constitucional das competencias, de modo que a norma válida será a ditada no ámbito de competencia recoñecido pola Constitución, que garante unha esfera propia a cada un dos ordenamentos

Como sinala De Otto: “A autonomía da distribución de materias respecto da xerarquía formal pode conducir tamén a que a resistencia se produza *entre normas que teñen diferente rango*, coa consecuencia de que unha norma inferior en rango sexa, no entanto, resistente fronte a unha superior e mesmo poida producir a súa derogación”<sup>23</sup>. A seguir o autor pon como exemplo unha norma regulamentaria estatal de carácter básico,

---

21Balaguer Callejón (coord.), op. cit., p. 97.

22Precisamente, o mesmo concepto de ordenamento se explica pola ausencia de integración xerárquica das súas normas respecto ás doutro ordenamento (vid. García de Enterría, Curso de derecho administrativo I, 2013, Civitas).

23De Otto y Pardo, op. cit., p. 93.



que non pode ser derogada por unha lei autonómica e que, pola súa vez, resultará nula se contradí aquela.

### **C) Sobre a posibilidade de que a Administración inaplique regulamentos ilegais e leis inconstitucionais**

Temos visto que as relacións entre dereito estatal e dereito autonómico se rexen polo principio de competencia e que, en consecuencia, a súa validez repousa na súa conformidade coa orde constitucional de competencias.

No noso sistema constitucional só o Tribunal Constitucional está autorizado para realizar o xuízo de validez e anular unha norma de rango legal, mesmo cando a súa invalidez se suscite por exceso competencial, e só os órganos xurisdiccionais poden anular as normas regulamentarias.

A Administración está vinculada polas normas regulamentarias e legais, e pola propia Constitución, de acordo co principio de xuridicidade da Administración (103.1 CE).

O conflito entre unha norma estatal e unha norma autonómica sitúa a Administración na tesitura de seleccionar unha das normas aplicables e deixar inaplicada unha delas. Antes de examinar conforme que criterios pode realizar esa selección, examinaremos, con carácter preliminar, a posibilidade xeral da Administración de efectuar xuízos de validez das normas coa consecuencia de inaplicar regulamentos que contraveñan o disposto nunha lei (do mesmo ordenamento) ou preceptos legais que contraveñan o disposto na Constitución. Se negamos totalmente esta posibilidade, será tamén necesario concluír que a Administración non pode deixar inaplicada unha norma en caso de conflito entre ordenamentos, salvo que exista unha norma expresa no ordenamento constitucional que habilite a inaplicación dunha das normas en conflito (por exemplo, a cláusula de prevalencia que, como exporemos máis tarde, non resulta ao noso xuízo aplicable). Se afirmamos esta posibilidade xeral (e deixando á parte a posible virtualidade adicional da cláusula de prevalencia), será posible tamén entrar a valorar a posibilidade de admitir que a Administración poida realizar un xuízo de validez “competencial” nos casos de conflito entre norma estatal e autonómica, aínda que non en aplicación do principio de xerarquía normativa, senón en aplicación do principio de competencia.

Con carácter preliminar, debemos lembrar que na formulación moderna do principio de legalidade da Administración como principio de xuridicidade, a Administración está vinculada non só pola lei senón por todo o ordenamento xurídico. De acordo co que precisou De Otto<sup>24</sup>: *“Entendido como principio de xuridicidade, submisión ao bloque da legalidade, o principio de legalidade non ofrece información ningunha acerca da posición da lei no ordenamento xurídico, porque o principio de xuridicidade exige vinculación positiva ás normas xurídicas sen facer distinción ningunha no rango destas”*.

Por outro lado, en relación co principio de xerarquía normativa, debemos lembrar que os distintos aplicadores do dereito se sitúan nunha posición distinta canto aos efectos da súa aplicación.

Así, de acordo co artigo 6 da LOPX *“Os xuíces e tribunais non aplicarán os regulamentos ou calquera outra disposición contrarios á Constitución, á lei ou ao principio de xerarquía normativa” e conforme ao artigo 8 “Os tribunais controlan a potestade regulamentaria e a legalidade da actuación administrativa, así como o sometemento desta aos fins que a xustifican.”*. Non obstante, no caso das normas legais o monopolio xurisdiccional do Tribunal Constitucional impide que estas normas poidan ser inaplicadas polos tribunais ordinarios (salvo as leis preconstitucionais). Así o expresou o Tribunal Constitucional reiteradamente (por exemplo, STC 17/1981, do 1 de xuño, FX 1).

Polo que respecta á Administración, débese ter en conta que a Administración está vinculada polo principio de legalidade e o principio de inderrogabilidade singular dos regulamentos e, por outro lado, que non foi legalmente autorizada para inaplicar os regulamentos contrarios á lei (aínda que si a derogalos e a anulalos, en vía de revisión de oficio, *“cando vulneren a Constitución, as leis ou outras disposicións administrativas de rango superior; as que regulen materias reservadas á lei e as que establezan a retroactividade de disposicións sancionadoras non favorables ou restritivas de dereitos individuais”*<sup>25</sup>) e, menos aínda, para inaplicar as leis que considere contrarias á Constitución.

---

<sup>24</sup>De Otto y Pardo, Derecho constitucional, op. cit., p. 159.

<sup>25</sup>Artigo 106.2 en relación co artigo 47.2 da Lei 39/2015, do 1 de outubro, do procedemento administrativo común das administracións públicas.

Unha tese favorable á posibilidade da Administración de inaplicar regulamentos que considere ilegais ou normas legais que considere inconstitucionais (non especificamente por exceso competencial, senón por calquera vulneración da norma superior) foi formulada por Doménech Pascual, G.<sup>26</sup>. O autor funda a súa tese favorable á inaplicación administrativa dos regulamentos ilegais no principio de xuridicidade da Administración e no principio de xerarquía normativa, e a facultade de inaplicar leis inconstitucionais, ademais, no principio de primacía da Constitución, unido á imposibilidade da Administración de presentar a cuestión de inconstitucionalidade ante o Tribunal Constitucional.

En relación coa inaplicación administrativa de regulamentos que contradín unha lei, o autor cita diversas resolucións da Dirección Xeral de Rexistros e do Notariado, que invocan para isto o principio de xerarquía normativa<sup>27</sup>. Igualmente cita algunhas sentenzas en que os tribunais declaran a obrigación da Administración de inaplicar os regulamentos que contradigan un lei. Así, por exemplo, a sentenza do TSXV do 8 de xuño de 1995, en que se invoca o principio de xerarquía normativa e o principio de xuridicidade e entende que soste que a Administración debe aplicar a norma inferior *“é tanto como estimar que rexe o principio da aplicación da norma inferior sobre a superior, ou que os órganos administrativos se rexerían polo que poderíamos chamar principio de aplicación da norma inmediata, co conseguinte efecto de que por non inaplicar os regulamentos se inaplican as leis a que aqueles se opoñen”*.

En relación coa inaplicación de preceptos legais contrarios á Constitución, o autor lembra a tese favorable de De Otto: *“se o que caracteriza a Constitución é ser norma*

---

26Doménech Pascual, G. *La inaplicación administrativa de Reglamentos ilegales y Leyes inconstitucionales*, Revista de Administración Pública, núm. 155, maio-agosto 2001.

27Sinala o autor, op. cit., p. 81.:*“Así, a DXRN considérase hoxe en día perfectamente competente para examinar a conformidade co ordenamento xurídico dos regulamentos e inaplicalos se o exame dá un resultado negativo. Para tal efecto, invoca o principio de xerarquía normativa. Aquí merece salientarse o cambio de postura adoptado en relación co artigo 35 do Regulamento da Lei de costas. Inicialmente, a DXRN non entraba a xulgar a ilegalidade deste precepto (...). Posteriormente, a DXRN rectifica: examina a conformidade do precepto, considera que contravén o disposto na Lei de costas e inaplícao. E isto porque «é incuestionable que constitúe unha garantía para o particular o sometemento da Administración á lei e a prevalencia dos mandatos da lei sobre as disposicións emanadas da Administración, e así o establece tanto o artigo 6 da Lei orgánica do Poder Xudicial como a constante xurisprudencia do Tribunal Supremo, no sentido de que as normas administrativas non poden derrogar os preceptos consignados nas leis e na súa virtude carecen de eficacia en canto contradín, o que non é máis que unha aplicación do principio de xerarquía normativa recollido nos artigos 9.3 e 103.1 da Constitución, 1.2 do Código civil... e 51.2 da Lei 30/1992”*

*suprema, por enriba das leis, é claro que establece directa e inmediatamente unha vinculación para todos os órganos do Estado, incluídos os de aplicación”; “a eficacia directa supón que o aplicador das normas é a un tempo xuíz da súa constitucionalidade e só as aplicará cando superen ese xuízo, rexeitándoas en caso contrario” “En definitiva, o concepto de constitución constrúese a partir da xerarquía entre normas. (...) Identifícanse (as normas constitucionais) pola relación que gardan coas demais: pola superioridade respecto da lexislación, de toda a creación normativa e de todos os actos de aplicación dela”.<sup>28</sup>.*

Naqueles supostos en que a norma de rango inferior contradiga de modo claro e flagrante o disposto na norma superior e non sexa posible unha interpretación harmonizadora e conforme a legalidade (ou, se for o caso, constitucionalidade) de ambas as normas, entendemos que a actuación conforme dereito da Administración (o principio de xuridicidade) ampararía que inaplicase unha norma inferior para non deixar inaplicada unha norma superior que tamén a vincula.

A tese contraria suporía entender que a Administración está obrigada a aplicar a norma inferior ou máis inmediata, deixando inaplicada a norma superior, o que implicaría un deber de actuar dun modo contrario ao ordenamento xurídico, obrigándoa a actuar dun modo que será con toda certeza anulado en sede xurisdiccional.

Ademais, un ámbito en que expresamente o Tribunal Constitucional admitiu que a Administración pode inaplicar normas, mesmo de rango legal, é o afectado polo dereito comunitario. O Tribunal Constitucional sinalou que o principio de primacía do dereito comunitario obriga todos os poderes públicos, mesmo as administracións públicas, a inaplicaren aquelas normas que de forma clara sexan incompatibles co dereito comunitario (STC 145/2012, do 2 de xullo).

**2.- Aparentemente, a única regra constitucional para a resolución de conflitos entre ordenamentos: a cláusula de prevalencia do artigo 149.3 CE**

### **A) Formulacións doutrinarias**

---

<sup>28</sup>De Otto y Pardo, *Derecho Constitucional...*, op. cit. p. 16.

A única regra recollida na nosa Constitución para dirimir os conflitos entre o dereito estatal e o dereito autonómico é a cláusula de prevalencia que se recolle no artigo 149.3 CE:

*3. As materias non atribuídas expresamente ao Estado por esta Constitución poderán corresponderlles ás comunidades autónomas, segundo os seus respectivos estatutos. A competencia sobre as materias que non foran asumidas polos estatutos de autonomía corresponderalle ao Estado, e as normas deste prevalecerán, en caso de conflito, sobre as das comunidades autónomas en todo o que non estea atribuído á exclusiva competencia destas. O dereito estatal será, en calquera caso, supletorio do dereito das comunidades autónomas.*

A doutrina constitucionalista e administrativista dedicouse ao estudo da cláusula desde os primeiros anos seguintes á aprobación da Constitución e actualmente segue a ser obxecto de estudo. En particular, discutiuse sobre a súa natureza xurídica, os seus efectos e o seu ámbito de aplicación e, en moita menor medida, sobre os suxeitos destinatarios da cláusula. Mentres que existe certo consenso respecto á súa natureza xurídica e efectos, segue a ser unha cuestión enormemente debatida a referida ao seu ámbito de aplicación e tamén existen variedade de posicións doutriniais respecto aos suxeitos a que vai destinada a cláusula, como veremos deseguida.

#### **a) Natureza xurídica e efectos**

Inicialmente Luciano Parejo<sup>29</sup> formulou a súa construción doutrinal sobre a cláusula de prevalencia como unha regra de competencia. O autor, partindo dunha crítica á forma en que a Constitución realiza a repartición de competencias entre o Estado e as comunidades autónomas, realizou unha formulación da cláusula segundo a cal esta atribuíu competencias ao Estado en todas as materias mencionadas no artigo 149.1 e nas contidas no artigo 148.1 ou non citadas pola Constitución mentres non se atribúsen con carácter exclusivo ás comunidades autónomas. Para o autor os efectos do principio implica a superioridade do dereito estatal e a derogación do rexional contraditorio e, ademais, a exclusión do dereito rexional para o futuro no ámbito ocupado polo estatal.

---

<sup>29</sup>Luciano Parejo, *La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional: el artículo 149.3 de la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.

A súa tese foi esencialmente acollida na formulación do artigo 4 da LOAPA, que sinalaba:

*"As normas que o Estado dite no exercicio das competencias que lle recoñece o artigo 149.1 da Constitución prevalecerán sobre as normas das comunidades autónomas"*

Algúns autores, como Tornos Más<sup>30</sup>, criticaron duramente esta formulación, que difería de modo crucial do teor literal do artigo 149.3, xa que, por un lado eliminaba a referencia "en caso de conflito" e, por outro lado, interpretaba e substituía a referencia "en todo o que non estea atribuído á exclusiva competencia destas" pola referencia ao artigo 149.1, é dicir, aludindo a unha lista de materias na cal as normas do Estado prevalecerían en todo caso sobre as normas das comunidades autónomas.

Para Tornos Más isto implicaba *"converter esta norma en regra de competencia, negar o modelo constitucional de distribución competencial e converter a lexislación estatal en norma que delimita as competencias autonómicas cando existe, de feito, unha compartición material"*. Para o autor, a consecuencia do precepto era a de negar a existencia dun ámbito exclusivo garantido pola Constitución ás comunidades autónomas en calquera das materias do artigo 149.1, o que permitía ao Estado, que si ten a exclusividade ao fixar as bases, delimitar o ámbito autonómico, cunha lexislación prevalente.

O Tribunal Constitucional anulou posteriormente este precepto da LOAPA na súa Sentenza 76/1983, do 5 de agosto, ao entender, precisamente, que a lei non pode realizar interpretacións delimitadoras de normas constitucionais de distribución de competencias.

A maioría dos autores decantáronse, en cambio, por unha interpretación da cláusula de prevalencia como norma de conflito (De Otto<sup>31</sup>, García de Enterría e Ramón Fernández<sup>32</sup>, Tornos Más<sup>33</sup>, Fernández Farreres<sup>34</sup>, entre moitos outros), que non opera no plano da distribución territorial de competencias. De acordo con esta tese, a cláusula de prevalencia está chamada a resolver os conflitos entre unha norma estatal e autonómica

---

30Tornos Más, J., La cláusula de prevalencia y el artículo 4 de la LOAPA, Revista Española de Derecho Administrativo, número 37, abril-xuño 1983.

31La prevalencia..., op. cit.

32Curso de Derecho Administrativo I, Thomson Reuters, 13ª edición, 2013 .

33La cláusula de prevalencia..., op. cit.

34Fernández Farreres, "Colisiones normativas y primacía del derecho estatal", en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Vol. I, 1991, Civitas, p. 540.

sempre que ambas as normas actúen dentro do seu ámbito de competencia, é dicir, non serve para salvar excesos competenciais do Estado.

Os efectos da cláusula de prevalencia que se corresponden con esta formulación xurídica explícanse polo mecanismo do desprazamento da norma na súa aplicación ao caso concreto, pero non a súa expulsión do ordenamento. A doutrina<sup>35</sup> explicou, precisamente, os seus efectos por referencia aos derivados do principio de primacía do dereito comunitario.

Ademais, algúns autores<sup>36</sup> teñen subliñado que o desprazamento na aplicación que se predica da cláusula de prevalencia será sempre provisorio, por canto a palabra última sobre a validez das normas de rango legal corresponde ao Tribunal Constitucional.

A formulación desta tese abriu grandes interrogantes tanto respecto do ámbito de aplicación da cláusula como respecto dos destinatarios da súa aplicación, xa que se a cláusula de prevalencia debe operar sobre a base da concorrencia de dúas normas válidas, a súa aplicación só poderá ser efectuada sen artificios por aqueles suxeitos que poidan efectuar un xuízo previo de validez sobre elas, o que, como veremos, provoca especiais problemas no caso das normas de rango legal, cuxa validez só pode ser fiscalizada polo Tribunal Constitucional.

### **b) Ámbito de aplicación**

Como adiantabamos, o ámbito de aplicación ou operatividade da cláusula de prevalencia é unha cuestión amplamente discutida.

Esta falta de consenso débese fundamentalmente a un duplo motivo. Por un lado, pola maneira en que está formulada a cláusula de prevalencia que, aínda que classicamente se aludiu a ela como a cláusula de prevalencia do dereito estatal, a súa formulación encerra tamén un ámbito de aplicación negativo (“no que non estea atribuído á exclusiva competencia destas”) no cal a prevalencia se predica, de acordo co que sinalou a

---

35García de Enterría y Ramón Pérez, op. cit.

36Por exemplo, Tornos Más, op. cit, e Balaguer Callejón, op. cit., p, 471, que distingue os supostos en que actúa como norma de conflito provisorio no caso de que exista un conflito de competencias, e como norma de conflito definitiva no caso de que exista un simple conflito de normas.

doutrina<sup>37</sup>, respecto do dereito autonómico, de modo que non é posible atender unicamente ao criterio do suxeito produtor da norma para determinar a aplicación automática da cláusula de prevalencia.

Neste sentido, algúns estatutos de autonomía, entre eles, o Estatuto de autonomía de Galicia, formularon a cláusula de prevalencia do dereito autonómico. Así, o artigo 38.1 EAG sinala:

*1. En materias de competencia exclusiva da Comunidade Autónoma, o dereito propio de Galicia é aplicable no seu territorio con preferencia a calquera outro, nos termos previstos neste Estatuto.*

E, por outro lado, pola dificultade que entraña delimitar o que se debe entender por "ámbito de exclusiva competencia autonómica", tendo en conta que non existe no noso bloque de constitucionalidade unha delimitación clara dese concepto, dado que mesmo as competencias do artigo 148.1 e asumidas nos estatutos de autonomía como competencias exclusivas poden estar validamente interferidas polas recollidas no artigo 149.1 (pénsese, por exemplo, na incidencia dos títulos competenciais horizontais contidos no 149.1.1 e 149.1.13 sobre a xeneralidade das competencias autonómicas ou a lexítima interferencia das competencias sectoriais exclusivas estatais en competencias exclusivas autonómicas, como, por exemplo, as competencias en materia de defensa, portos de interese xeral ou dominio público sobre as competencias en materia de ordenación do territorio e urbanismo, como lembrou o Tribunal Constitucional) e, por outro lado, a doutrina identificou ámbitos de competencia exclusiva autonómica no seo do artigo 149.1 CE. Ademais, segundo outros autores, toda competencia atribuída ao Estado ou ben á comunidade autónoma, mesmo no ámbito das competencias tradicionalmente denominadas compartidas, debe conceptuarse como "exclusiva", pois supón igualmente un ámbito reservado polo bloque de constitucionalidade para cada un deles<sup>38</sup>.

---

37Como moi elocuentemente sinalaba Tornos Más: "A norma de conflito que supón o artigo 149.3 (...) contén en si mesma unha complicación adicional. Ao remitir para resolver o problema á fórmula de "salvo o que sexa competencia exclusiva..." introdúcese un xuízo de competencia e, por tanto, a resolución inmediata e provoria do conflito exige antes decidir que suxeito posúe a competencia exclusiva. Non basta, pois, ao operador xurídico con atender ao suxeito que dita a norma senón que debe coñecer o mecanismo de distribución competencial. Se tal mecanismo se complica, fica obrigado o suxeito que debe aplicar unha norma a "un xuízo de competencia" e non a unha simple constatación", op. cit., p. 187.

38 Fernández Farreres, *Estudios...* op. cit., p. 546.



Outro factor que influíu na interpretación do ámbito obxectivo da cláusula é a cuestión referida á competencia para o control de constitucionalidade das normas de rango legal, reservada en exclusiva ao Tribunal Constitucional, e a propia doutrina reiterada do Tribunal Constitucional que, como exporemos máis adiante, negou a posibilidade de que a xurisdición ordinaria poida utilizar a cláusula de prevalencia, nin sequera nos supostos en que unha norma autonómica inicialmente válida se vexa afectada pola aprobación dunha norma básica sobrevida coa cal resulte incompatible, casos en que o Tribunal exixiu tradicionalmente ao xuíz ordinario a presentación da cuestión de inconstitucionalidade para declarar a inconstitucionalidade mediata sobrevida da norma autonómica.

Algúns autores entenderon que o ámbito de aplicación da cláusula de prevalencia do dereito estatal se refire aos supostos de “cooperación” entre ordenamentos (bases/desenvolvemento ou lexislación/execución), e de “interferencia” de ordenamentos (leis de delegación, leis de harmonización ou mesmo no caso da execución ou coerción estatal regulado no artigo 155 da CE) e aos supostos de superposición de títulos competenciais distintos sobre o mesmo espazo físico<sup>39</sup>.

Non obstante, esta formulación parte dunha intrínseca superioridade do dereito estatal, que basean algúns na correspondencia dos seus títulos competenciais co núcleo da soberanía do Estado, que se imporíaa ao dereito autonómico mesmo na concorrencia con competencias autonómicas exclusivas.

Por isto, outros autores rexeitaron que neste último caso se poida dar aplicación á cláusula de prevalencia do dereito estatal, e restrinxiron o seu ámbito de aplicación aos supostos de competencias lexislativas compartidas, mediante o mecanismo bases/desenvolvemento, mecanismo que permite explicar a prevalencia do dereito estatal

---

<sup>39</sup>García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, op.cit., no mesmo sentido, Santamaría Pastor, op. cit. Muñoz Machado no seu recente Informe sobre España. Repensar el Estado o destruírlo, 2012, Ed. Crítica, p. 141, pronúnciase en favor da aplicación da cláusula de prevalencia (en favor do dereito estatal) polos xuíces ordinarios nos supostos de competencias compartidas mediante o mecanismo bases/desenvolvemento, especialmente no caso de modificación sobrevida das bases estatais, dado que a validez inicial da norma autonómica e a validez da norma básica sobrevida resultan o campo máis propicio para a inaplicación da norma autonómica anterior mediante a cláusula de prevalencia. Así mesmo, pronúnciase a favor da aplicación da cláusula de prevalencia da norma estatal ou autonómica polo xuíz ordinario nos casos de concorrencia de competencias exclusivas, mediante a equiparación da actuación da instancia territorial que invada a competencia exclusiva da outra como unha vía de feito.

pola propia natureza do básico<sup>40</sup>. Algúns autores restrinxírono aínda máis, ao suposto bases/desenvolvemento, pero exclusivamente no suposto de que a norma básica sexa ditada con posterioridade<sup>41</sup>, sobre a base de entender que só nestes casos hai unha concorrencia de normas válidas (a norma autonómica inicialmente válida que se ve afectada por outra norma básica posterior, tamén perfectamente válida), o que consideran que é o campo propio de aplicación da cláusula de prevalencia como norma de conflito. E, neste sentido, postulan a posibilidade de que o xuíz ordinario poida utilizar a cláusula de prevalencia para desprazar na aplicación a norma legal autonómica.

Non obstante, outros autores entenderon que o aplicador do dereito non pode xulgar a validez das normas en conflito, nin sequera no caso do mecanismo bases/desenvolvemento, xa que tamén neste caso cabe tanto que unha norma declarada formalmente básica se extralimite vulnerando a competencia de desenvolvemento lexislativo autonómico como que a norma autonómica invada a norma estatal e, por isto, só cabería acudir á cláusula de prevalencia no ámbito das “competencias concorrentes”, é dicir, nos ámbitos materiais en que poden ditar normas válidas tanto o Estado como a comunidade autónoma indistintamente e que, en consecuencia, ambas as normas serán sempre *realmente* válidas. Pero estes autores sinalaron que este tipo de competencias non existen no noso ordenamento constitucional<sup>42</sup> ou, como moito, existen en materia de cultura<sup>43</sup>, do cal derivan que a cláusula de prevalencia non ten case virtualidade no noso ordenamento xurídico<sup>44</sup>.

---

40Como variante desta tese, De la Quadra-Salcedo Jainini, *Los principios de competencia y prevalencia como reglas de resolución de conflictos en el Estado Autonómico*, RJUAM, núm. 20, 2009-II, pp. 219-238. O autor entende que no ámbito bases/desenvolvemento non é necesario aplicar a cláusula de prevalencia sobre a base de entender que no dito conflito de competencias a determinación do alcance da competencia a realiza fundamentalmente o lexislador básico, dado que o canon de validez da norma autonómica o constitúe precisamente a lexislación básica, que pertencería ao bloque de constitucionalidade. Por isto, o campo en que especialmente debería actuar a cláusula de prevalencia é (ademais do suposto de competencias concorrentes, que non existen no ordenamento xurídico) o das competencias horizontais recollidas nos artigos 149.1.1 e 149.1.13 CE, dado que, neste caso, as reservas competenciais a favor do Estado non pretenden excluír a capacidade das comunidades autónomas para regularen as distintas materias atribuídas estatutariamente nin pertencen tampouco ao bloque de constitucionalidade, aínda que reconece que o Tribunal Constitucional deu a estes títulos o mesmo tratamento que á lexislación básica.

41Lasabagaster Herrarte, I., *Los principios de supletoriedad y prevalencia del derecho estatal respecto al derecho autonómico*, 1991, Civitas, 147 e ss.

42Por exemplo, De Otto, *Derecho constitucional...*, op. cit., p. 281-282 ou Arroyo Gil, en *Una concepción de los principios de competencia y prevalencia en el estado autonómico español*, RJUAM, núm. 20, 2009-II, pp. 195-217.

43Fernández Farreres, op. ct., p. 565.

44Esta última obxección, que o aplicador do dereito non pode xulgar a validez das normas en conflito, entendemos que debe ser matizada. Os autores que a formulan están a pensar no suposto de conflito entre

### **c) Os suxeitos destinatarios da cláusula**

Polo que respecta ao posicionamento da doutrina respecto dos suxeitos destinatarios da cláusula, debemos precisar que a doutrina prestou particular atención á cuestión da súa aplicabilidade pola xurisdición ordinaria ou pola xurisdición constitucional, en continua dialéctica coa doutrina do Tribunal Constitucional que negaba a posibilidade da súa utilización polo xuíz ordinario para inaplicar normas con rango de lei, sen que se prestase unha especial atención á súa aplicación pola Administración.

Para algúns autores a cláusula vai dirixida exclusivamente aos xuíces ordinarios, que poden desprazar a norma autonómica contraria á lei estatal (o que normalmente se restrinxe ao suposto bases/desenvolvemento ou bases sobrevidas/desenvolvemento), sen prexuízo de recoñecer a posibilidade de promover a cuestión de inconstitucionalidade cando achen que a lei estatal ou a autonómica contraveñen a Constitución. Para outros, tamén o Tribunal Constitucional podería ser destinatario da cláusula, fundamentalmente no ámbito bases/desenvolvemento, sobre a base de entender que a normativa básica delimita as competencias autonómicas e, por tanto, é canon de constitucionalidade da lexislación autonómica de desenvolvemento, o que é contestado por outros, con base no argumento de que para que a norma básica sexa canon de validez da norma autonómica, debe resistir primeiro o xuízo sobre a súa propia validez, polo que en definitiva, a resolución de calquera conflito entre norma básica e autonómica de desenvolvemento implica unha delimitación de competencias que se rexe polo principio de competencia<sup>45</sup>.

Neste sentido, poderíamos interpretar que todo ámbito excluído do ámbito de aplicación da cláusula de prevalencia na súa formulación dirixida ao xuíz ordinario estaría tamén excluída do operador xurídico administrativo, sobre a base dun maior sometemento ao principio de legalidade ou xuridicidade da Administración respecto do propio xuíz, que controla a actividade administrativa e o exercicio da potestade regulamentaria. Apurando esta tese, poderíamos interpretar que a Administración nunca pode utilizar a cláusula de normas de rango legal, respecto das cales nin o xuíz ordinario nin moito menos a Administración están legalmente habilitados para a súa inaplicación, dado que o control da súa validez corresponde en exclusiva ao Tribunal Constitucional.

Non obstante, débese matizar que o xuíz ordinario si está legalmente autorizado para inaplicar as normas regulamentarias, e mesmo para anulalas, polo que non habería obxección para que puidese realizar o xuízo previo de validez das normas en conflito para, posteriormente, aplicar o principio de prevalencia en favor dunha delas inaplicando ou mesmo anulando a que considere que incorre en exceso competencial.

<sup>45</sup>Fernández Farreres, op. cit., p. 545-550.

prevalencia, dado que non está facultada para realizar un xuízo de validez sobre as normas en conflito, que igualmente a vinculan.

Non obstante, tamén se afrontou a cuestión desde unha perspectiva oposta, entendendo que, precisamente, como a Administración nin ten atribuída a potestade de inaplicar ou anular as normas regulamentarias nin tampouco pode presentar a cuestión de inconstitucionalidade de normas legais ante o Tribunal Constitucional, veríase empurrada a utilizar a cláusula de prevalencia, aínda que fose como unha solución de carácter transitorio, é dicir en canto non se pronunciaren os tribunais de Xustiza e, se for o caso, o Tribunal Constitucional<sup>46</sup>.

Así, por exemplo, Tornos Más<sup>47</sup> sinalaba: *“a prevalencia pode actuar en dous supostos diversos: a) cando existe unha antinomia entre lei estatal e autonómica que non se poida resolver por criterios competenciais (talvez de acordo con Fernández Farreres, o único suposto posible sería o de exercicio de competencias en materia de cultura). Neste caso, a cláusula de prevalencia vincula o xuíz ordinario, a Administración e o Tribunal Constitucional, e b) cando a antinomia se pode resolver por criterios competenciais pero o conflito se promove ante quen carece de competencia para pronunciarse sobre a validez das leis (xuíz ordinario, Administración). Neste caso, a prevalencia determina a mera inaplicación dunha lei e manterá a súa forza ata o Tribunal Constitucional se pronunciar de forma definitiva”*

Outro dos poucos autores que se referiu expresamente á posibilidade de que o operador xurídico administrativo aplique a cláusula de prevalencia é I. de Otto, na súa formulación inicial<sup>48</sup>, na cal consideraba que o dereito autonómico rexía con carácter xeral na comunidade autónoma como dereito especial fronte ao dereito xeral do Estado, a modo dunha sorte de temperá formulación da cláusula de prevalencia do dereito autonómico. O autor facía eco desa segunda perspectiva a que faciamos referencia e admitía que o operador xurídico administrativo inaplicase o dereito autonómico cando dubidase da súa

---

46Neste sentido xa citamos a Tornos Más e Balaguer Callejón, e ese argumento recóllese tamén na recente doutrina do Tribunal Constitucional, que exporemos máis adiante.

47*Ley de bases y legislación de desarrollo. El problema de su articulación por modificación de la ley de bases. La cláusula de prevalencia, REDC, 33, 1991, pp. 29 ss.*

48*La cláusula de prevalencia..., op. cit., p. 87.*

validez e aplicase substitutivamente o dereito xeral do Estado, como solución de carácter transitorio<sup>49</sup>.

Sobre a cuestión da Administración como destinataria da cláusula de prevalencia volveremos máis tarde, no comentario da nova doutrina do Tribunal Constitucional, que recolle declaracións expresamente referidas ao operador xurídico administrativo en favor da aplicación da cláusula.

### **B) A posición do Tribunal Supremo: a utilización da cláusula de prevalencia para inaplicar leis autonómicas contrarias á lexislación básica posterior**

O Tribunal Supremo, nos casos en que non puido apurar a interpretación conforme a Constitución e salvar a aplicación de ambas as normas, veu utilizando a cláusula de prevalencia do dereito estatal para a inaplicación de leis autonómicas por colisión coa lexislación básica posterior, especialmente mediante a aplicación da lexislación estatal básica en materia de procedemento administrativo común sobre os preceptos contidos nas leis autonómicas en materia de urbanismo (así, por exemplo, na STS do 9 de decembro de 2008, Recurso 7549/2004). Pero tamén a utilizou aplicando prevalentemente a lexislación estatal ditada ao abeiro da competencia estatal na determinación dos deberes dos propietarios do solo ao abeiro do artigo 149.1.1 CE (así, por exemplo, na STS do 28 de xaneiro de 2008, Rec. 996/2004) ou invocando o título competencial referido á eficacia das normas xurídicas *ex* 149.1.8 CE (STS do 14 de outubro de 2009, Rec. 5988/2005, despois revogada polo Tribunal Constitucional).

Máis recentemente, o Tribunal Supremo, en atención á doutrina reiterada do Tribunal Constitucional que o obrigaba a presentar a cuestión de inconstitucionalidade, matizou a posibilidade de inaplicar as leis autonómicas naqueles casos en que a lei autonómica contradí un precepto básico estatal que, pola súa vez, sexa concreción dun precepto constitucional (así, por exemplo, STS do 13 de maio de 2013, Rec. 3400/2009, na cal se seleccionou unha norma estatal básica pertencente ao procedemento administrativo común que, ademais, conta co abeiro do artigo 105 da Constitución. Di o Tribunal "non se

---

<sup>49</sup>Posteriormente o autor corrixiu a súa tese da lei xeral/lei especial, avogando pola necesaria delimitación competencial en todos os supostos e reservando a cláusula de prevalencia, exclusivamente, aos supostos de competencias concorrentes en senso estrito, pero os seus comentarios resultan igualmente de utilidade para o noso traballo, xa que admite que a Administración pode realizar un xuízo de validez das normas.

trata, pois, só, de seleccionar unha norma estatal desprazando a autonómica, senón de aplicar directamente o precepto constitucional de referencia).

**C) A posición do Tribunal Constitucional, en especial, despois da STC 102/2016, do 25 de maio, e da STC 204/2016, do 1 de decembro.**

**a) Doutrina clásica sobre a imposibilidade de que a xurisdición ordinaria utilice a cláusula de prevalencia.**

Na súa doutrina clásica<sup>50</sup>, o Tribunal Constitucional desactivara a operatividade da cláusula de prevalencia para deixar inaplicadas normas de rango legal, ao negar ao xuíz ordinario a posibilidade de inaplicar normas legais posconstitucionais e obrigándoo a presentar en todo caso a cuestión de inconstitucionalidade ante o Tribunal Constitucional. Deste modo, o conflito resolvíase sempre mediante a declaración de validez ou invalidez da norma polo Tribunal Constitucional e non mediante a súa inaplicación.

Débase destacar que esta doutrina maioritaria do Tribunal Constitucional resultaba aplicable tanto en supostos en que a norma legal autonómica era posterior á norma estatal como tamén en supostos en que a norma autonómica era anterior e, na súa orixe, fora lexitimamente ditada, ao non contrariar ningunha norma estatal e ser, en consecuencia, conforme co bloque de constitucionalidade. Nestes últimos supostos, o Tribunal Constitucional declaraba a inconstitucionalidade mediata sobrevida da lei autonómica, ben que en ocasións se pronunciaba expresamente no sentido de que os efectos da inconstitucionalidade e nulidade se debían despregar a partir da data de entrada en vigor da lei básica posterior. Finalmente, debemos tamén aludir á presenza nestas sentenzas de varios votos particulares que defendían a posibilidade de que o xuíz ordinario inaplicase neses casos a norma autonómica anterior incompatible coa lexislación básica sobrevida<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup>Recollida, por exemplo, nas súas sentenzas 66/2011, do 16 de maio, Recurso 2942/2007, 187/2012, do 29 de outubro de 2012, Rec. 2028/2010, 177/2013 ou 195/2015, do 21 de setembro, Rec. 6011/2014.

<sup>51</sup>Así, por exemplo, podemos citar o voto particular que formula o maxistrado Javier Delgado Barrio respecto da Sentenza 66/2011 ou o que formula o maxistrado Juan Antonio Xiol Ríos á STC 195/2015.

**b) 2016: a nova doutrina sobre a possibilidade de que a xurisdición ordinaria utilice a cláusula de prevalencia en casos de incompatibilidade da lei autonómica coa lexislación básica sobrevida**

Precisamente a posición mantida nos mencionados votos particulares é a que se abriu paso na nova doutrina do Tribunal Constitucional derivada das sentenzas 102/2016, do 25 de maio, (e as 116/2016, do 20 de xuño, e 127/2016, do 7 de xullo) e, especialmente, polo seu alcance máis xeral, da súa Sentenza 204/2016, do 1 de decembro.

Na STC 102/2016 resolvíase a cuestión de inconstitucionalidade promovida polo TSXG en relación co artigo 32.1 da Lei 5/1997, do 22 de xuño, de Administración local de Galicia, que prevía para a fusión de municipios un duplo réxime de maiorías: a das dúas terceiras partes dos votos, e, en todo caso, a maioría absoluta do número de legal de membros da corporación, fusión que a Xunta de Galicia aprobara amparándose no artigo 47. 2.d) da Lei 7/1985, do 2 de abril, modificada pola Lei 57/2003, 16 decembro, segundo o cal bastaba o voto favorable da maioría absoluta do número legal de membros da corporación.

O Tribunal sinala que se debe apartar da doutrina tradicional que obriga o xuíz ordinario a promover a cuestión de inconstitucionalidade no presente caso, *“en que a lexislación autonómica non fixo senón reproducir a lexislación básica, e esta modifícase despois nun sentido incompatible con aquela lexislación autonómica”*.

Non obstante, nesta sentenza destaca unha circunstancia que é a que xustifica o cambio de doutrina. Destaca o Tribunal o carácter de *lex repetita* do precepto autonómico, é dicir, o precepto autonómico era unha reprodución do precepto básico na redacción vixente no momento da súa aprobación, do cal o Tribunal infire que non ditou tal artigo reclamando unha “competencia propia”, senón por puro mimetismo coa regulación básica.

Desta soa circunstancia deduce o Tribunal : *“A consecuencia de todo o anterior significa que a Xunta de Galicia actuou acertadamente e que esa prevalencia do dereito estatal debe xogar en tanto non se puxese en dúbida a constitucionalidade da lexislación básica modificada, pois en tal caso o xuíz debería presentar a cuestión de inconstitucionalidade, pero non sobre a lexislación autonómica senón sobre a propia lexislación básica posterior, se considerase que efectivamente conculcarían as condicións*

*para isto. Algo que non sucede no presente caso, no cal este tribunal xa se pronunciou en favor do carácter básico da regulación contida no artigo 47.2 da LBRL nas sentenzas 66/2011 do 16 de marzo FX 3 e 159 2012 do 17 de setembro, FX 3”.*

Nalgún recente comentario doutrinal e no voto particular de Adela Asúa Barrita á sentenza 204/2016 destácase que nesta primeira sentenza se operaba sobre a base dunha norma básica que fora examinada e cualificada previamente como materialmente básica polo Tribunal Constitucional.

Non obstante, entendemos que xa nesta primeira sentenza a circunstancia de que a norma fose declarada materialmente básica polo Tribunal Constitucional non formaba parte da *ratio decidendi* da sentenza, que só aludía a esta circunstancia como explicación de que o xuíz ordinario non tivese dubidado sobre a constitucionalidade da norma básica pois, en tal caso, o Tribunal si entende que se debería ter presentado a cuestión de inconstitucionalidade contra a norma estatal.

Da mencionada sentenza interesa especialmente salientar, pola súa relación co obxecto do presente traballo, as súas declaracións acerca da actuación da Administración.

Sinala a sentenza, no seu FX 3:

*Así pois, foi a propia Administración a que, no transo de decidir o expediente que se lle presentara, entendeu que a contradición entre a norma autonómica e a posterior lexislación básica estatal se debía resolver en favor desta última, considerando inaplicable a primeira. É claro que o reproche que a nosa doutrina constitucional, exposta no fundamento xurídico anterior, vén facendo aos órganos da xurisdición ordinaria, a de axuizaren por si mesmos un suposto de inconstitucionalidade mediata dunha lei autonómica, ben que se trate dunha inconstitucionalidade sobrevida, non procede neste caso, en que a inaplicación da lexislación autonómica foi levada a cabo pola propia Administración, que non pode promover cuestión de inconstitucionalidade (art. 163 CE e 35 da Lei orgánica do Tribunal Constitucional). Pero isto non altera a esencia do problema suscitado; se acaso, pon de manifesto dun modo máis patente as consecuencias inconvenientes a que conduce a aplicación da nosa doutrina. (...) e temos que considerar se esta modificación determina o desprazamento da lexislación*



*autonómica en favor da aplicación da lexislación básica estatal posterior, ou a inconstitucionalidade sobrevida daquela, coa consecuencia de que, no primeiro caso, todos os operadores xurídicos deberían optar pola aplicación da lexislación básica posterior, como fixo neste caso a Xunta de Galicia, ou ben no segundo, debería aplicarse a lexislación autonómica en tanto non se postulase a súa inconstitucionalidade ante este tribunal.*

E, máis tarde, no seu FX 6:

*Pero se esa acomodación non ten lugar, o operador xurídico primario se encontra ante unha alternativa en que inevitablemente ten que dar preferencia a unha das dúas leis en conflito, en detrimento da outra. (...) O operador xurídico primario, ao cal preferentemente van destinadas as normas, ten necesariamente que operar coa técnica do desprazamento dunha das leis en conflito e non ten lexitimación para suscitar cuestión de inconstitucionalidade, pois a súa presentación resérvase aos xuíces e tribunais; isto significa que o asunto se xudicializou, o que representa sempre unha situación indesexable, de tal modo que outorgar preferencia á lexislación básica estatal é a solución lóxica a unha situación provocada pola propia comunidade autónoma, que incumpriu o seu deber de inmediata acomodación da súa lexislación de desenvolvemento á nova lexislación básica.*

De acordo co exposto, o Tribunal considera que a Administración non ten outro remedio que aplicar unha das normas en conflito e, por isto, neste caso, no cal a lexislación de desenvolvemento se limitaba a reproducir a lexislación básica, sinala que a “solución lóxica” era a de dar prevalencia á norma estatal, solución que é a que se corresponde co disposto no artigo 149.3 CE<sup>52</sup>.

Nada sinala o Tribunal respecto da posibilidade de que a Administración, se entendese que a norma básica incorre en exceso competencial (o que non cabería neste caso, en que o Tribunal declarara que a norma era materialmente básica), inaplicase esta e aplicase a norma autonómica. Pero ao aludir á “solución lóxica” nunha circunstancia de

---

<sup>52</sup>Esta era a posición que viña mantendo tamén o Consello Consultivo de Galicia, tanto no procedemento de aprobación do decreto autonómico de fusión de municipios de Oza e Cesuras, que orixinou o citado proceso constitucional (Ditame do CCG 390/13) como noutros anteriores a esta sentenza (Ditame CCG 694/2004 e Ditame CCG 681/14).

"lexislación reprodutora" e non á "solución debida" parece admitir, aínda que sexa implicitamente, que a Administración non está absolutamente obrigada a dar prevalencia á norma estatal declarada formalmente básica, no caso de que entendese fundadamente que incorre en exceso competencial.

Finalmente, queremos destacar que no voto particular formulado por Adela Asúa Barrita crítica, desde a perspectiva do principio de xuridicidade da Administración, que se permita a esta inaplicar unha norma autonómica aprobada polo parlamento autonómico, cando a actuación procedente desta debería ter sido, en todo caso, a de promover a acomodación da norma autonómica á dita lexislación básica mediante a oportuna reforma, facendo uso da iniciativa lexislativa que corresponde ao Goberno autonómico, e sinala que resulta chocante que se conceda ao inicial operador xurídico o que non se permite ao órgano xudicial, que é precisamente o chamado a controlar os actos da Administración.

Non obstante, entendemos que esta posición tampouco ofrece ao operador xurídico administrativo ningunha solución satisfactoria, dado que o principio de xuridicidade obriga tanto a aplicar a lei autonómica como a lei estatal e, por outro lado, a potestade lexislativa (ou a facultade de interpor un recurso de inconstitucionalidade contra a lei básica, se a considera inválida) pertence a suxeitos distintos do operador xurídico administrativo, máis aínda se o operador xurídico administrativo é non xa a Administración autonómica, senón un ente local.

A STC 204/2016, do 1 de decembro, remítese integramente á doutrina contida nesa primeira sentenza, aínda que no suposto axuizado a lei autonómica fora ditada en ausencia de normativa básica (é dicir, non reproducía un precepto básico) e, ademais (aínda que entendemos que isto tampouco formaba parte da *ratio decidendi* da Sentenza 102/2016), o carácter materialmente básico da norma estatal non fora declarado polo Tribunal Constitucional.

**c) Un postulado inalterable: O Tribunal Constitucional non aplica a cláusula de prevalencia.**

O Tribunal Constitucional nunca recorreu á cláusula de prevalencia para resolver sobre a constitucionalidade dunha norma. O Tribunal Constitucional, ante a posibilidade de encadrar unha norma en distintos ámbitos materiais, recorreu sempre á aplicación do

principio de competencia, isto é, a unha delimitación das competencias en concurso e o posterior encadramento da norma nunha delas.

O cambio de doutrina sinalado no número anterior non afectou o exercicio da propia xurisdición constitucional, dado que, nestes casos en que admitiu que a xurisdición ordinaria utilizase a cláusula de prevalencia, o fixo para inadmitir a cuestión de inconstitucionalidade por entender que, en aplicación da cláusula de prevalencia, a norma autonómica anterior non resulta aplicable ao caso.

É certo que en ocasións o Tribunal Constitucional, ante unha pluralidade de títulos competenciales invocados, se referiu ao “título prevalente” ou á “competencia prevalente”<sup>53</sup>. Mais a operación que o leva a determinar o título prevalente non é o resultado da aplicación automática da cláusula de prevalencia do título estatal ou autonómico, senón que é o resultado dun labor previo de interpretación dos títulos concernidos e a integración do contido da norma impugnada nun deles, de modo que en vez de competencia prevalente se podería falar tamén de “regra competencial aplicable ao caso”, expresión tamén utilizada polo Tribunal Constitucional noutras sentenzas<sup>54</sup>. Para isto, o Tribunal Constitucional realiza un labor de interpretación caso por caso, aínda que teña formulado algúns criterios xerais como o criterio do título competencial máis específico, que prevalece sobre o xeral, aínda que non en todo caso, ou a interpretación restritiva de certos títulos, como por exemplo os títulos horizontais, a fin de non desvirtuar todo o sistema de distribución de competencias<sup>55</sup>.

53Por exemplo, STC 71/1982, do 30 de novembro de 1982, Rec. 86/1982.

54Por exemplo, STC 71/1982, do 30 de novembro de 1982, Rec. 86/1982, en que alude a ambas as expresións como intercambiables: “Concorren así varias regras competenciales, respecto das cales, neste recurso, deberá examinarse cal delas é a prevalente e, por tanto, aplicable ao caso” ou STC 14/2004 do 12 de febreiro de 2004, Rec. 4488/1998

55Deste labor de interpretación no caso concreto é ilustrativa a exposición recollida na STC14/2004, do 12 de febreiro de 2004, Rec. 4488/1998 (FX 5):

“Pois ben, para encadrar este precepto na materia que lle é propia, debemos ter en conta que temos declarado «que, cando, inevitablemente, as moitas actuacións dos poderes públicos concernidos **inciden ao mesmo tempo en dous ou máis ámbitos categoriais diversos, cómpre determinar sempre "a categoría xenérica, de entre as referidas na Constitución e nos estatutos, á *cal primordialmente se reconducen as competencias* controvertidas, pois é esta fundamentalmente a que proporciona o criterio para a delimitación competencial, **sen prexuízo de que, se for o caso, a incidencia da actividade considerada noutros ámbitos obrigue a corrixir a conclusión inicial para tomar en consideración títulos competenciales distintos** (STC 80/1985 (La Ley 786/1985), FX 1)» (STC 197/1996, do 28 de novembro (La Ley 1865/1997), FX 3). Complementariamente tamén dixemos nesta mesma sentenza que «"a orde de competencias e a definición das que, en cada caso, se exerzan, **non poden ficar a mercé das alegacións das partes, senón que deben ser determinadas en atención aos criterios obxectivos** que sobre cada materia establecen a Constitución, os estatutos de autonomía e as leis a que estes e aquela se remitan" (STC 69/1988 (La Ley 103806-**

#### IV.- A ADMINISTRACIÓN ANTE AS COLISIÓNS ENTRE ORDENAMENTOS: CONCLUSIÓNS

**Primeira.** Cando o operador xurídico administrativo, no proceso de aplicación do dereito, se encontre ante unha norma de dereito estatal e unha norma de dereito autonómico que regulen o suposto de feito, debe descartar, en primeiro lugar, que o conflito sexa meramente aparente.

Deberá descartar que a norma estatal teña eficacia meramente supletoria, por exemplo, por ter sido ditada antes de as comunidades autónomas asumiren a competencia nesta materia, ou porque resulta posible unha interpretación harmonizadora de ambas as normas de acordo co principio de interpretación conforme a Constitución, en concreto, conforme a orde constitucional de competencias.

Se isto non for posible, poderá traer a colación o dereito comunitario e, se verificar a existencia dunha norma comunitaria con efecto directo que resulte tamén aplicable ao caso, poderá eludir o conflito entre a norma estatal e a autonómica aplicando o principio de primacía do dereito comunitario.

**Segunda.** Se non foi posible seleccionar a norma aplicable ao caso en virtude dos criterios anteriores, e se verificou que existe unha colisión real e insalvable entre unha norma estatal e unha norma autonómica, o operador xurídico administrativo encontrárase nunha situación de tensión do principio de xuridicidade da Administración (consagrado no

---

NS/0000), FX 2), coa consecuencia de que, "cando as partes ofrezan no proceso constitucional diversas cualificacións substantivas das disposicións ou actos en conflito que puideren levar a identificacións competenciais tamén distintas, débese apreciar, para chegar a unha **cualificación competencial correcta, tanto o sentido ou finalidade dos varios títulos competenciais e estatutarios, como o carácter, sentido e finalidade das disposicións traídas ao conflito**, é dicir, o contido do precepto controvertido, **delimitando así a regra competencial aplicable ao caso** (STC 153/1989 (La Ley 2870/1989), FX 5, con referencia ás SSTC 252/1988 (La Ley 114042-NS/0000) e 13/1989 (La Ley 115445-NS/0000))" (STC 69/1988 (La Ley 103806-NS/0000), FX 5, con referencia ás SSTC 252/1988 (La Ley 114042-NS/0000) e 13/1989 (La Ley 115445-NS/0000))» (STC 197/1996, do 28 de novembro (La Ley 1865/1997), FX 3).

E isto sen perder de vista que «este Tribunal sinalou como criterio xeral para ter en conta nos supostos de concorrencia de títulos competenciais o da prevalencia da **regra competencial específica sobre o da máis xenérica** (así, en SSTC 87/1987 (La Ley 91115-NS/0000), FX 2 e 69/1988 (La Ley 103806-NS/0000), FX 4). **Aínda que tamén se dixo que a este criterio non se lle pode atribuír un valor absoluto** (STC 213/1988 (La Ley 1165-TC/1989), FX 3)» (STC 197/1996 (La Ley 1865/1997), FX 4)".

artigo 103.1 CE), dado que só lle é posible resolver o conflito deixando inaplicada unha das dúas normas que gozan da mesma presunción de validez.

**Terceira.** A doutrina constitucionalista e administrativa ten estudado a posible eficacia da cláusula de prevalencia recollida no artigo 149.3 CE para dirimir os conflitos entre ordenamentos.

Non obstante, e como lembrou parte da doutrina, entendemos que a cláusula de prevalencia ten unha dupla formulación no noso bloque de constitucionalidade: como prevalencia do dereito estatal en todo o que non estea atribuído á exclusiva competencia autonómica (artigo 149.3 CE) e como prevalencia do dereito autonómico no ámbito das súas competencias (art. 38.1 EAG).

Pola propia dicción literal da cláusula (“en todo o que non estea atribuído á exclusiva competencia”), adscribímonos á tese de que a cláusula de prevalencia non ten ningunha virtualidade propia para dirimir os conflitos entre o dereito estatal e autonómico, senón que a súa significación constitucional é “confirmatoria” do sistema de distribución constitucional de competencias, isto é, do principio de competencia.

Entendemos que a cláusula non dá solución aos supostos en que tanto a norma estatal como a autonómica se ditaron ao abeiro de competencias exclusivas, dado que, nese caso, sería de aplicación tanto a cláusula de prevalencia estatal como a cláusula de prevalencia autonómica e, en consecuencia non existe solución automática a partir da aplicación da cláusula. Entendemos que tampouco resulta necesaria entre normativa básica e normativa de desenvolvemento para producir a aplicación prevalente da norma estatal, dado que o propio mecanismo bases/desenvolvemento autoriza para entender desprazada a norma de desenvolvemento contraria á norma básica, en virtude da natureza “flexible” ou “flutuante” do básico, que pola súa propia natureza pode expandirse e ocupar regulacións antes contidas en normas autonómicas, que se deben adaptar a aquela (neste sentido, Muñoz Machado<sup>56</sup>, De la Quadra-Salcedo Jainini<sup>57</sup>). Ademais, nestes supostos bases/desenvolvemento entendemos que a cláusula non dá unha resposta inequívoca, dado que non se pode entender que pretenda establecer unha prevalencia absoluta da normativa

---

<sup>56</sup>Muñoz Machado, Derecho Público, op. cit. p.527.

<sup>57</sup>De la Quadra-Salcedo Jainini, *Los principios de competencia y prevalencia como reglas de resolución de conflictos en el Estado Autonómico*, RJUAM, núm. 20, 2009-II, p.230.

básica (mesmo en casos de exceso competencial) sobre a normativa autonómica de desenvolvemento, pois carecería de sentido que outorgase maior vinculación á normativa estatal ditada ao abeiro dun título competencial que lle outorga a facultade sobre as bases respecto da ditada ao abeiro das súas competencias exclusivas.

Ao noso xuízo, o sentido da cláusula de prevalencia sería, simplemente, confirmatorio do principio de competencia e da orde constitucional de distribución de competencias. Neste sentido, os debates en comisión no Congreso no procedemento de elaboración da Constitución arredor desta cláusula xiraban, precisamente, arredor da eliminación ou non do inciso “en todo o que non estea atribuído á exclusiva competencia destas”, de modo que, quen postulaba a súa eliminación pretendía a prevalencia do dereito estatal en todos os ámbitos competenciais, mentres que quen defendeu a súa inclusión (foi incluído por proposta do Grupo Parlamentario da Minoría Catalá) pretendía, simplemente, salvar a prevalencia do dereito autonómico nos ámbitos en que as comunidades autónomas asumisen competencias<sup>58</sup>.

A cláusula de prevalencia querería dicir, simplemente, que o dereito estatal *prevalece* nos ámbitos da súa competencia, salvo nos ámbitos de competencia autonómica, en que *prevalece* o dereito autonómico. Nesa liña, o Tribunal Constitucional refírese á “competencia prevalente” ou á “norma competencial aplicable ao caso”.

Non obstante, o Tribunal Constitucional, na súa recente doutrina cuñada nas sentenzas 102/2016, do 25 de maio, e 204/2016, do 1 de decembro, entende que este efecto de desprazamento, nos casos de modificación sobrevida da normativa básica, se basea na cláusula de prevalencia do dereito estatal, sinalando expresamente que así debe ser aplicada polo operador xurídico administrativo.

**Cuarta.** Esta habilitación expresa do Tribunal Constitucional para que a Administración inaplique a norma autonómica en casos de modificación posterior da norma básica resolve os supostos en que a Administración entende que a norma básica aprobada e declarada formalmente como tal é tamén materialmente básica. Pero nada indica para o caso de que a Administración entenda que a norma básica posterior excede o ámbito do básico e por isto entende que debe quedar inaplicada en favor da norma

---

<sup>58</sup>Véxase especialmente: DS del Congreso de los Diputados núm. 91, do 16 de xuño de 1978, en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L0/CONG/DS/C\\_1978\\_091.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_091.PDF)

autonómica, especialmente se esta foi aprobada con posterioridade. Neses casos, o Tribunal Constitucional segue obrigando o xuíz a promover a cuestión de inconstitucionalidade respecto da norma básica cuxa validez cuestione, pero non ofrece ningunha pauta sobre o que debe ou pode facer a Administración neste caso.

**Quinta.** De acordo con esta tese da falta de operatividade da cláusula de prevalencia, o operador xurídico administrativo segue nunha situación de tensión do principio de xuridicidade, ao non poder aplicar ningún criterio de resolución do conflito que opere de modo automático.

Tal tensión é moito maior que no conflito entre normas dun mesmo ordenamento, dado que, neste caso, se se admite a posibilidade de inaplicar a norma inferior en rango (o que entendemos que se debe restrinxir aos supostos de contradición clara e flagrante da norma inferior coa superior), a súa resolución pasa pola aplicación do principio de xerarquía. É dicir, neste caso, o rango da norma é suficiente para resolver o conflito.

Non obstante, nos conflitos entre ordenamentos non basta remitirse ao criterio do rango da norma, que é irrelevante, senón que a eventual selección entre unha delas obriga a realizar un xuízo de adecuación á orde constitucional de competencias.

**Sexta.** Ante esta situación, entendemos que o principio de eficacia e servizo efectivo ao cidadán que debe rexer a actuación da Administración a obrigará en moitos casos a tomar unha decisión inmediata e, en consecuencia, a realizar a selección da norma aplicable e, para isto, non ten outro criterio xurídico no noso ordenamento que o principio de competencia.

**Sétima.** Como conclusión final, entendemos que o operador xurídico administrativo debe apurar ao máximo o principio de interpretación conforme a Constitución, en concreto conforme a orde constitucional de competencias, das dúas normas en conflito, procurando unha interpretación harmonizadora destas. Se isto non é posible, no caso de estar ante o binomio norma básica/norma autonómica de desenvolvemento, a recente doutrina do Tribunal Constitucional autorízaos para inaplicar a norma autonómica e aplicar a norma básica sobrevida. Por outra banda, tamén entendemos que non poderá deixar inaplicada unha norma declarada expresamente conforme coa repartición constitucional de competencias polo Tribunal Constitucional.

Fóra destes supostos, deberá efectuar un especial esforzo de motivación da selección da norma aplicable que realice, mediante un labor de delimitación competencial que debe estar presidido polos criterios recollidos na doutrina do Tribunal Constitucional que vincula non só os xuíces e tribunais (art. 5.1 LOPX) senón todos os poderes públicos.

## BIBLIOGRAFÍA

ARROYO GIL, A., Una concepción de los principios de competencia y prevalencia en el Estado Autonómico español, *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid (RJUAM)*, nº 20, 2009-II, pp. 195-217.

BALAGUER CALLEJÓN, *Manual de Derecho Constitucional*, I, Tecnos. 2010.

DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T. “Los principios de competencia y prevalencia como reglas de resolución de conflictos en el Estado Autonómico”, *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid (RJUAM)*, núm. 20, 2009-II.

DE OTTO Y PARDO, I., “La prevalencia del derecho estatal sobre el derecho regional”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 2, maio-agosto de 1981, págs. 57 y 55.

DE OTTO Y PARDO, I., *Derecho constitucional: sistema de fuentes*, 1987, Ariel Derecho.

DOMÉNECH PASCUAL, GABRIEL, “La inaplicación administrativa de reglamentos ilegales y leyes inconstitucionales”, *Revista de Administración Pública*, núm. 155, maio-agosto, 2001.

FERNÁNDEZ FARRERES, G., "Colisiones normativas y primacía del derecho estatal", en *Estudios sobre la Constitución Española, Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, I, Civitas. 1991.

FERNÁNDEZ FARRERES, G., *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado Autonómico*, Iustel. 2005.

GARCÍA DE ENTERRÍA, A. Y RAMÓN PÉREZ, T., *Curso de Derecho Administrativo*, I, Editorial Civitas. 2013.

HINOJOSA MARTÍNEZ, E., “La inaplicación judicial de leyes autonómicas por prevalencia del Derecho del Estado. Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 2008”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, num. 2/2009.



LASABAGASTER HERRARTE, I., *Los principios de supletoriedad y prevalencia del derecho estatal respecto al derecho autonómico*, Civitas, 1991.

MUÑOZ MACHADO, A., *Tratado de derecho administrativo y derecho público general*, I, Iustel. 2006.

MUÑOZ MACHADO, A., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, I, Iustel, 2007.

MUÑOZ MACHADO, A., *Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*, Crítica Barcelona. 2012.

PAREJO ALFONSO, L., *La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional: el artículo 149.3 de la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, 1981. Madrid.

RAZQUIN LIZARRAGA, J.A., “A vueltas con la cláusula de prevalencia del derecho estatal: sobre la inaplicación judicial de leyes autonómicas”, *Revista Aranzadi Doctrinal* num.10/2012

RUIZ LÓPEZ, MIGUEL ÁNGEL, “La cláusula de prevalencia del Derecho estatal y la colisión entre jurisdicciones”, *Revista de Administración Pública* nº 192 (2013), pp. 137-178.

SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de Derecho Administrativo General*, I, Iustel. 2009.

TORNOS MÁZ, J., “La cláusula de prevalencia y el artículo 4 de la LOAPA”, en *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*, núm. 37, 1983, págs. 185 ss.

TRIANA REYES, B., “Posible inaplicación por los Tribunales de leyes autonómicas en caso de contradicción con legislación básica estatal posterior (Comentario a la STC 102/2016, de 25 de mayo)”, *Actualidad Administrativa* nº 10, outubro 2016, Nº 10, 1 de outubro de 2016.