

**EL OPERADOR JURÍDICO ADMINISTRATIVO ANTE LAS COLISIONES  
ENTRE NORMA ESTATAL Y AUTONÓMICA. ¿CLÁUSULA DE PREVALENCIA  
O PRINCIPIO DE COMPETENCIA?**

**Marta Vázquez Sanjurjo**

*Cuerpo Superior de Administración de la Xunta de Galicia*

**SUMARIO:** **I.- LAS COLISIONES ENTRE ORDENAMIENTOS: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.** **II.- LAS COLISIONES APARENTES.** **1.** Distinción de ámbitos de aplicación territorial. **2.** Interpretación armonizadora de ambas normas basada en una interpretación conforme a la Constitución (en este caso, al orden constitucional de competencias). **3.** El desplazamiento de una de las normas en conflicto por ser incompatible con una norma de derecho comunitario. **III.- LA COLISIÓN INSALVABLE.** **1.** Bases dogmáticas del problema: A) Los principios de estructuración del ordenamiento jurídico. B) La relación entre el ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos: el principio de competencia. C) Sobre la posibilidad de que la Administración inaplique reglamentos ilegales y leyes inconstitucionales. **2.** Aparentemente, la única regla constitucional para la resolución de conflictos entre ordenamientos: la cláusula de prevalencia del artículo 149.3 CE. A) Formulaciones doctrinales. B) La posición del Tribunal Supremo: la utilización de la cláusula de prevalencia para inaplicar leyes autonómicas contrarias a la legislación básica posterior. C) La posición del Tribunal Constitucional, en especial, tras la STC 102/2016, de 25 de mayo y STC 204/2016, de 1 de diciembre. **IV.- LA ADMINISTRACIÓN ANTE LAS COLISIONES ENTRE ORDENAMIENTOS: CONCLUSIONES.**

**RESUMEN:** El artículo analiza los criterios de argumentación jurídica a disposición del operador jurídico administrativo ante las colisiones entre el derecho estatal y autonómico. En primer lugar, se analizan los criterios que permiten entender que sólo una de las normas es realmente aplicable al caso y que, en consecuencia, el conflicto es meramente aparente. En segundo lugar, se analizan los principios que pueden operar para la resolución de conflictos entre normas de distintos ordenamientos: el principio de competencia y el principio de prevalencia. Se analiza, en particular, el ámbito de aplicación del principio de

prevalencia y la posibilidad de que la Administración pueda aplicarlo. Igualmente, se analiza la nueva doctrina del Tribunal Constitucional en relación a 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:** conflictos de normas, conflictos entre derecho estatal y derecho autonómico, principio de prevalencia, principio de competencia, desplazamiento.

## **I.- LAS COLISIONES ENTRE ORDENAMIENTOS: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

El objeto de este trabajo es identificar los criterios a disposición del operador jurídico administrativo para resolver los conflictos entre el derecho estatal y el derecho autonómico que se plantean en el momento de su aplicación al caso concreto.

El cumplimiento del principio de legalidad o juridicidad de la Administración (artículo 103.1 CE) obliga a esta a aplicar las normas del ordenamiento jurídico vigente, revestidas de la presunción de constitucionalidad. Pero en una situación en que resultan aplicables al caso dos normas aparentemente contradictorias, a las que está igualmente vinculada, se produce una situación de “tensión” del principio de juridicidad de la Administración, al verse abocada a inaplicar una de ellas.

Ante esta situación de tensión, el operador jurídico administrativo deberá, en primer lugar, asegurarse de que el conflicto es real y no meramente aparente (lo que será objeto de análisis en el apartado II). Es decir, deberá asegurarse de que no es posible distinguir los ámbitos de aplicación de una y otra norma de modo que sólo uno resulta realmente aplicable al caso; que, además, no es posible tampoco realizar una interpretación

armonizadora de ambas normas de acuerdo con el principio de interpretación conforme a la Constitución (en concreto, al orden constitucional de competencias) y, como veremos, que tampoco es posible eludir el conflicto mediante la inaplicación de la norma que resulte contraria al derecho comunitario, operación a la que el operador jurídico administrativo está expresamente habilitado por el Tribunal Constitucional de acuerdo con su reciente jurisprudencia.

Si esto no es posible, y el operador jurídico administrativo se encuentra ante un supuesto de colisión real e insalvable entre el derecho estatal y el derecho autonómico, trataremos de identificar las reglas por las que debe regirse para que su actuación, a pesar de tener que inaplicar una de las dos normas en conflicto, vigente y válida, resulte conforme con el principio de juridicidad de la Administración (lo que será objeto de análisis en el apartado III).

Para ello realizaremos, en primer lugar, un repaso de las bases dogmáticas del problema, en particular, de los criterios clásicos de estructuración de las fuentes del derecho en el interior de un ordenamiento y la relación entre ordenamiento estatal y autonómicos, por un lado y, por otro lado, el principio de juridicidad de la Administración y la posibilidad de que ésta puede entenderse facultada para inaplicar normas que contradigan otros de rango superior.

A continuación, abordaremos el estudio de la cláusula de prevalencia recogida en el artículo 149.3 de la CE, que constituye aparentemente, como veremos, la única regla recogida en nuestra Constitución para la resolución de conflictos entre ordenamientos, y realizaremos una breve recapitulación de las distintas posiciones doctrinales en torno a la misma, así como su tratamiento jurisprudencial. Una atención especial merecerá su tratamiento en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que después de negar durante años virtualidad alguna la cláusula de prevalencia, ha recientemente modificado su doctrina anterior (mediante sus sentencias 102/2016, de 25 de mayo, 116/2016, de 20 de junio, y 127/2016, de 7 de julio y, especialmente, en su sentencia 204/2016, de 1 de diciembre) permitiendo su utilización por el operador jurídico para inaplicar el derecho autonómico contrario a la norma básica aprobada con posterioridad (supuesto en que tradicionalmente exigía al juez ordinario elevar la cuestión de inconstitucionalidad), salvo que el juez ordinario cuestione la validez de la norma básica, en cuyo caso sí deberá elevar la cuestión de inconstitucionalidad, como exigía tradicionalmente.

Para concluir (lo que será objeto del apartado IV), expondremos nuestra posición entorno a la cláusula de prevalencia, adscribiéndonos a una tesis que podemos considerar minoritaria, que entiende que la cláusula de prevalencia, por sí misma, no tiene ninguna virtualidad para la resolución de conflictos entre el derecho estatal y autonómico, sino que, a nuestro juicio, lo que viene es a confirmar la *prevalencia* de uno u otro derecho en los respectivos ámbitos de competencia. Complementariamente, expondremos nuestra tesis acerca de los criterios que deberá utilizar el operador jurídico administrativo ante la falta en nuestro ordenamiento constitucional de algún criterio de resolución de conflictos entre ordenamientos que pueda operar de modo automático y teniendo en cuenta su sometimiento al principio de juridicidad de la Administración.

## **II.- LAS COLISIONES APARENTES**

La primera cuestión a determinar por el aplicador del derecho ante un conflicto entre dos normas que considera, en principio, aplicables al caso, es interpretar si, efectivamente, se produce esa situación de conflicto normativo, es decir, si existen efectivamente dos normas con el mismo ámbito de eficacia que resulten *realmente* aplicables al caso.

A continuación expondremos tres criterios de argumentación jurídica que permiten excluir que una de las normas en conflicto sea realmente aplicable al caso.

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

Una primera forma de disolver el conflicto entre la norma estatal y la autonómica se produce cuando es posible distinguir los ámbitos de aplicación territorial de ambas normas, de modo que se concluya que el derecho estatal es aplicable exclusivamente en el ámbito de las instituciones estatales (por ejemplo, porque se refiera exclusivamente al ámbito de la Administración general del Estado), o porque resulta aplicable, exclusivamente, a fenómenos de ámbito nacional o supracomunitario (como, por ejemplo, en la regulación de las asociaciones -más allá del ámbito de las condiciones básicas de ejercicio del derecho de asociación-, o de las federaciones deportivas) o, finalmente, cuando deba entenderse como meramente supletorio en esa Comunidad Autónoma.

En relación a este último supuesto, podría pensarse que resulta de escasa aplicación en la actualidad, en la medida en que la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la

cláusula de supletoriedad del derecho estatal contenida en el artículo 149.3 CE sentada a partir de las sentencias núm. 118/1996, de 27 de junio, y núm. 61/1997, de 20 de marzo, no permite al Estado, una vez asumidas las competencias en la materia por todas las comunidades autónomas, dictar normas a título meramente supletorio, entendiendo que la cláusula de prevalencia no es una cláusula general atributiva de competencias, sino una regla destinada exclusivamente al aplicador del derecho, que decidirá, en cada caso concreto, si procede la autointegración del ordenamiento autonómico o si procede su heterointegración mediante la aplicación a título supletorio del derecho estatal (preexistente). No obstante, debe tenerse en cuenta que existen aún numerosas normas dictadas por el Estado antes de la asunción de competencias en la materia por todas las comunidades autónomas. Por ello, sigue siendo posible la existencia de normas estatales, incluso de rango legal, que concurren con normas dictadas por una determinada comunidad autónoma una vez haya asumido la competencia, que desplazan la aplicación del derecho estatal, como señala el artículo 38.2 del EAG (Estatuto de autonomía de Galicia).

Dicho efecto se produce, en particular, en el ámbito de las competencias atribuidas según el mecanismo de las bases/desarrollo, de modo que la normativa estatal que no haya sido declarada formalmente básica cede ante la aplicación de la norma autonómica dictada al amparo de las competencias de desarrollo legislativo y ejecución en esa materia, especialmente si se tiene en cuenta que, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, estas pueden ser ejercidas sin necesidad de “esperar” a que el legislador estatal dicte la legislación básica.

Además, y como excepción a su doctrina general, el Tribunal Constitucional sí ha venido admitiendo que el Estado dicte normas meramente supletorias para garantizar la efectividad del Derecho de la Unión Europea en caso de pasividad de las Comunidades Autónomas<sup>10</sup>.

---

10Así, por ejemplo, en la sentencia del TC 130/2013, de 4 de junio de 2013, Rec. 931/2004, o en la sentencia del TC 135/2013, de 6 de junio de 2013, Rec. 964/2004, en cuyo FJ 4, señala: “*La doctrina constitucional que ha de guiar nuestro enjuiciamiento es la establecida en la STC 79/1992, de 28 de mayo (LA LEY 1938-TC/1992), FJ 3, según la cual «en casos como los que contemplamos, las disposiciones del Estado que establezcan reglas destinadas a permitir la ejecución de los Reglamentos comunitarios en España y que no puedan considerarse normas básicas o de coordinación, tienen un carácter supletorio de las que pueden dictar las Comunidades Autónomas para los mismos fines en el ámbito de sus competencias. Sin olvidar que la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 CE (LA LEY 2500/1978) no constituye una cláusula universal atributiva de competencias (SSTC 15/1989, de 26 de enero (LA LEY 239/1989); 103/1989 (LA LEY 1838/1989) de 8 de junio y 147/1991 (LA LEY 1755-TC/1991), de 4 de julio), en tales casos la posibilidad de que el Estado dicte normas innovadoras de carácter supletorio está plenamente*

En estos casos, no se produce realmente un conflicto entre la norma estatal y autonómica cuya resolución deba dar entrada al juego de la cláusula de prevalencia (de la norma estatal o de la norma autonómica) o a otros criterios<sup>11</sup>, para la resolución del conflicto<sup>12</sup>. El conflicto es meramente aparente y se resuelven mediante la adecuada delimitación de los ámbitos de aplicación territorial de una y otra norma.

Como ejemplos de recurso a esta distinción de ámbitos de aplicación podemos citar, por ejemplo, la STC 69/1988, de 19 de abril, recurso 66/1984, que entendió que una norma autonómica que establecía el etiquetado de los productos alimenticios en lengua catalana no infringía la normativa estatal que establecía su etiquetado en castellano (el art. 20 del Real decreto 2.058/1982, de 12 de agosto), dado que dicha norma carecía del carácter formal de norma básica.

En la STC 181/2012, de 5 de octubre, el Tribunal Constitucional señaló que no era inconstitucional el precepto legal autonómico que limitaba al cuidado de los hijos menores de seis años el derecho a la reducción de jornada reconocido en el art. 48.1 h) de la Ley 7/2007, de 12 de abril, por el que se aprueba el Estatuto básico del empleado público para atender a los menores de hasta doce años, dado que el propio precepto preveía que su regulación se aplicase en defecto de normativa autonómica.

En el ámbito de la jurisdicción ordinaria, el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en su sentencia 373/2013, de 8 de mayo de 2013, recurso 790/2011, (FJ 3 y 4) declaró que una orden autonómica sobre horarios del profesorado que establecía una regulación distinta que la normativa estatal es legal y desplaza esta, al no haberse calificado formalmente como básica, debiendo entenderse como derecho supletorio (FJ 2).

---

***justificada***”.

11De Otto, partiendo de la concepción de que la cláusula de supletoriedad era una cláusula universal atributiva de competencias en favor del Estado, introducía el criterio de la *lexspecialis/lexgeneralis* para articular la prevalencia del derecho autonómico en los ámbitos en que la Comunidad Autónoma hubiera asumido competencias (vid. De Otto y Pardo, I. “La prevalencia del Derecho estatal sobre el Derecho Regional”, Revista Española de Derecho Constitucional, volumen 1, número 2. Mayo- agosto 1981.

12Como señala 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): “*la coexistencia de normas paralelas o simétricas respecto de un mismo objeto como resultado de la supletoriedad en todo caso de la norma estatal, no puede conceptuarse como un supuesto de concurrencia competencial en sentido estricto. Y, por ello mismo, es evidente que la cláusula de prevalencia ninguna funcionalidad ni campo de aplicación puede tener. La colisión en la hipótesis planteada, se produce entre dos normas que, siendo por igual válidas, no despliegan, sin embargo, la misma eficacia, ya que la norma estatal es supletoria de la norma autonómica, de manera que sólo aparentemente se produce una efectiva colisión de normas, por lo que, al no ser éstas por igual eficaces, la resolución del conflicto no reclamará ni posibilitará la aplicación de la regla de prevalencia de la norma estatal*”.

Un ámbito específico en el que el bloque de constitucionalidad expresamente consagra la aplicación preferente del derecho autonómico y el desplazamiento del estatal (incluso a título supletorio) es el ámbito del **derecho civil foral**, en las comunidades autónomas donde exista, como es la gallega (de acuerdo con lo previsto en el artículo 149.1.8 y disposición adicional primera CE y 27 cuarto y 28 tres EAG).

## **2. Interpretación armonizadora de ambas normas basada en una interpretación conforme a la Constitución (en este caso, al orden constitucional de competencias)**

En el caso en que ambas normas resulten de aplicación para regular un concreto supuesto de hecho, el operador jurídico administrativo deberá intentar resolver la aparente contradicción entre las mismas mediante una interpretación armonizadora de ambas normas que permita conservar su común presunción de validez. Esto implicará que si una determinada norma parece vulnerar lo establecido en la norma perteneciente al otro ordenamiento, aquella deberá interpretarse en aquel sentido que permita su compatibilidad con esta y, de este modo, resulte conforme a la Constitución, en este caso, al reparto constitucional de competencias.

El principio de interpretación conforme a la Constitución ha sido acuñado por el Tribunal Constitucional y se recoge expresamente en el artículo 5.1 de la LOPJ.

Como señala el Tribunal Constitucional en su Sentencia núm. 5/2012, de 15 de marzo de 2012, Rec. 1847/2002 (FJ 8):

*Para interpretar correctamente el marco normativo anterior, es preciso recordar nuestra doctrina en materia de interpretación normativa y en particular el principio de conservación de la norma impugnada, a tenor de la cual la norma debe preservarse cuando su texto no impida una interpretación adecuada a la Constitución (STC [108/1986, de 29 de julio \(LA LEY 11251-FJ/0000\)](#)). Aunque es evidente, como también hemos reconocido, que la interpretación conforme a la Constitución no carece de límites, pues en ningún caso se podrá «ignorar o desfigurar el sentido de los enunciados legales meridianos» (por todas, STC [222/1992, de 11 de diciembre \(LA LEY 2078-TC/1992\)](#), FJ 2), de manera que «la interpretación conforme no puede ser una interpretación contra legem»*



*(STC 247/2007, de 12 de diciembre (LA LEY 185358/2007), FJ 4). En esta labor interpretativa, debe además partirse de las más básicas reglas de la hermenéutica, de manera que deberán ser rechazadas las interpretaciones normativas que conduzcan a resultados ilógicos o absurdos.*

O también la STC 181/2012, de 15 de octubre de 2012 (FJ 3), respecto de la interpretación armonizadora de norma autonómica de desarrollo y norma básica:

*En los supuestos de incompatibilidad mediata siempre ha resultado «obligado comenzar por precisar que, si la impugnación de la norma autonómica se realiza por contradecir la norma básica estatal, el éxito de la impugnación requerirá, de un lado, la constatación de que en efecto la norma estatal reúne la condición de básica y que, por lo tanto, ha sido dictada al amparo de la distribución constitucional de competencias. De otra parte, habrá de verificarse si existe una verdadera y real contradicción entre la norma impugnada y la norma estatal básica que no pueda ser salvada con una interpretación de la norma cuestionada conforme con la Constitución (STC 4/1981, de 2 de febrero), toda vez que el principio de conservación de la ley (SSTC 63/1982, de 20 de octubre, y 16/1998, de 26 de enero) habilita a este Tribunal para concluir que, de esa manera interpretada, la norma impugnada no sería contraria al orden constitucional de competencias (STC 38/2004, de 11 de marzo)» (SSTC 31/2006, de 1 de febrero, FJ 2; y 113/2010, de 24 de noviembre, FJ 2).*

Tanto en la jurisprudencia constitucional como en la ordinaria podemos encontrar numerosos ejemplos de resolución de conflictos normativos mediante una interpretación conforme a la Constitución de una de las normas en conflicto<sup>13</sup>.

---

13Así, por ejemplo, en la STC 85/1993, de 8 de marzo de 1993, Rec. 2091/1991, FJ 4º que entendió que la previsión de funciones adicionales para la Policía Autonómica de Cataluña en la Ley de la Generalidad de Cataluña 16/1991, de 10 julio, de las Policías Locales, no vulneraba el artículo 38 de la LOFCSE porque la lista de funciones que podían asumir las Policías Autonómicas no debía entenderse como un elenco cerrado. O en la STC 202/2003, de 17 de noviembre, Rec. 4783/1999, que realiza una interpretación conforme a la Constitución de la previsión de la ley madrileña de presupuestos que contemplaba el denominado “plus” de altos cargos, estableciendo una interpretación en el sentido de que no supone una regla sobre la consolidación del grado sino una mera previsión de un complemento especial de carácter económico, por lo que no infringía la regulación sobre el régimen de consolidación del grado previsto en la legislación estatal básica sobre función pública.

O la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, núm. 77/2007, de 31 de enero, Rec. 795/2005, que declara la legalidad de un precepto del Decreto de la Xunta de Galicia núm. 81/2005, de 14 de abril, por el que se regula el régimen jurídico de la gestión del servicio público de televisión digital en la Comunidad Autónoma de Galicia, que preveía como fines de la concesión de servicio público: “b) La creación de programas, valorando especialmente la emisión de los programas de producción propia y de las



Un campo aplicativo especialmente propicio a la realización de la interpretación conforme de las normas autonómicas es, precisamente, el de las bases/desarrollo, en la medida en que **el objeto de la legislación básica es fijar mínimos que pueden ser completados o mejorados** por la ley autonómica.

Así, por ejemplo, la STC núm. 37/2002, de 24 de febrero, Rec. 71/1994 (FJ 13), que resuelve una cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 93 de la Ley de Cataluña 17/1985, que reproducía en su integridad el elenco de faltas muy graves recogido en el art. 31.1 de la Ley 30/1984, de 2 agosto, de carácter básico, añadiendo al mismo una conducta que no tipificada en la legislación estatal, señala: *“el carácter básico del art. 31.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, no excluye o impide la tipificación como faltas muy graves de otras conductas por las Comunidades Autónomas mediante su actividad legiferante en desarrollo de la normativa básica estatal siempre que sean compatibles, no contradigan, reduzcan o cercenen dicha normativa básica”*.

Y la STC 80/1984, de 20 de julio, Rec. 194/1983 (FJ 1), en un conflicto positivo de competencias presentado por el Gobierno respecto del Decreto 205/1982, de 2 de noviembre, de la CA de País Vasco, sobre servicios, centros y establecimientos sanitarios, realiza una interpretación armonizadora del precepto autonómico que recogía la facultad del Departamento de Sanidad vasco de establecer requisitos a los establecimientos sanitarios a efectos de conceder la autorización correspondiente, entendiendo tales requisitos como adicionales a los mínimos que correspondía establecer al Estado al

---

producciones audiovisuales gallegas en todas sus manifestaciones”, que el Estado consideraba contrario al principio comunitario de libre prestación de servicios (hoy positivizado tanto en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio como en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado), por entender que la expresión “producciones audiovisuales gallegas” puede interpretarse como aquellas que se refieran a temas autóctonos o de producción propia de la Comunidad Autónoma de Galicia (y no necesariamente como una referencia a que la productora sea gallega), de modo que si es posible interpretación conforme a Derecho el recurso no puede prosperar.

O la sentencia del TSJG núm. 691/2014, de 26 de noviembre, Rec. 385/2014, que interpreta la disp. trans. 1.<sup>a</sup> de la Ley 4/2007 gallega de Coordinación de Policías Locales (que remite a la superación de las actividades formativas que, a los efectos de promoción interna, pudieran establecerse) conforme con la CE en el sentido de que esa remisión opera en relación con lo que se establezca o pueda establecerse por norma básica estatal (que no contempla el supuesto de exención recogido en el art.31 b) del Decreto 243/08, de 16 de octubre, de la Xunta de Galicia, al amparo de dicha disp. transitoria) y, en consecuencia, anula dicho precepto reglamentario, al contemplar la dispensa de la titulación oficial como requisito en la promoción interna si se supera un curso organizado por la Academia Galega de Seguridad Pública no prevista en la normativa básica estatal.

De acuerdo con lo que señalaba la sentencia, dicha interpretación conforme se basaba en la doctrina del TC sentada en casos substancialmente similares, evitando así la necesidad de plantear la cuestión de inconstitucionalidad respecto de la disposición transitoria de la ley autonómica.

amparo de su competencia 149.1.16 CE (bases y coordinación de la Sanidad), tal como señalaba el RD 2824/1981.

Otro ámbito en que el Tribunal Supremo ha realizado numerosas interpretaciones armonizadoras es el del procedimiento administrativo y la normativa de contratación pública, **imponiendo la aplicación conjunta de la normativa de urbanismo, respecto de los aspectos procedimentales y de régimen jurídico de dicha regulación, con la normativa básica de procedimiento administrativo común y la legislación básica de contratos.**

Así, por ejemplo, en la STS de 6 junio 2007 Rec. 7376/2003 interpreta conjuntamente y “en armonía” la ley valenciana reguladora de la actividad urbanística con la legislación básica de contratos, exigiendo que la adjudicación de una concesión de una ejecución urbanística sea sometida a la publicidad recogida en la legislación de contratos (FJ 4) y considera aplicable la necesidad de sometimiento a información pública de la aprobación definitiva del proyecto de urbanización, no prevista en la ley urbanística valenciana, conforme a los artículos 63.2, 66 y 75 de la Ley 30/92 (FJ 10).

También pueden citarse, en este ámbito, la STS 19 dic 2007, Rec. 4508/2005 (FJ 5) y la STS de 14 de octubre de 2009, Rec. 5988/2005 (FJ 6).

### **3. El desplazamiento de una de las normas en conflicto por ser incompatible con una norma de derecho comunitario**

Otro criterio jurídico que puede servir para resolver o, más propiamente, eludir, los conflictos normativos entre ordenamiento estatal y autonómico sería la presencia de una norma comunitaria que goce de efecto directo<sup>14</sup> que de forma clara sea incompatible con un precepto de la normativa (incluso legal) estatal o autonómica, en cuyo caso el Tribunal Constitucional ha reconocido, de acuerdo con la doctrina del TJUE (Tribunal de Justicia de la Unión Europea), que el operador jurídico puede inaplicar la norma nacional contraria a la norma comunitaria por aplicación del principio de primacía del derecho comunitario sin necesidad de plantear la cuestión prejudicial al TJUE, cuando entienda que la

---

<sup>14</sup>Lo que incluye no sólo los Reglamentos (artículo 288 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), sino también las Directivas, si ha expirado el plazo de transposición o se ha transpuesto incorrectamente, y contiene “obligaciones incondicionales y suficientemente claras y precisas” (Sentencia del 4 de diciembre de 1974, Van Duyn), las Decisiones, si tienen como destinatario a un único país (Sentencia del 10 de noviembre de 1992, Hansa Fleisch) e incluso el Derecho primario, si contiene obligaciones “precisas, claras, incondicionales”, y no requiere “medidas complementarias”, tanto de carácter nacional como europeo (Sentencia del 5 de febrero de 1963, Van Gend en Loos).

contradicción con este es clara.

El Tribunal Constitucional ha corregido su doctrina recientemente y, desde su sentencia 78/2010, de 20 de octubre, ha asumido la doctrina comunitaria del acto claro y acto aclarado, estableciendo que los órganos jurisdiccionales ordinarios y también las Administraciones Públicas “pueden”(en su STC 145/2012, de 2 de julio, señala incluso que tal inaplicación es “debida”) dejar inaplicada la norma nacional, incluso de rango legal, y aplicar el derecho comunitario en virtud del principio de primacía sin necesidad de plantear la cuestión prejudicial si la vulneración del derecho comunitario es clara (acto claro) o cuando la cuestión planteada sea materialmente idéntica a otra que haya sido objeto de una decisión prejudicial en un caso análogo (doctrina del acto aclarado)<sup>15</sup>.

Jurisprudencia que ha reiterado posteriormente, como podemos comprobar en la STC 145/2012, de 2 de julio, en la expresamente declara que esta facultad de inaplicación, “con independencia del rango de la norma nacional” y “ya sea posterior o anterior a la norma de derecho de la Unión” “se ha extendido también a las Administraciones públicas” y que por su especial relevancia y claridad pasamos a reproducir:

*En tercer lugar, y como consecuencia de todo lo anterior, los Jueces y Tribunales ordinarios de los Estados miembros, al enfrentarse con una norma nacional*

---

15Así, en la STC 78/2010, de 20 de octubre de 2010, señala. "Ya con este punto de partida, ha de señalarse que el Tribunal ha avocado este recurso de amparo para que sea conocido por el Pleno –arts. 10.1 n) y 13 LOTC (LA LEY 2383/1979)–, a fin de fijar nuestra doctrina sobre la cuestión prejudicial del Derecho comunitario, rectificando la que deriva de la STC 194/2006, de 19 de junio, en los términos que seguidamente se indican.

2. La cuestión de inconstitucionalidad –art. 163 CE – y la cuestión prejudicial del Derecho comunitario – arts. 19.3 b) del Tratado de la Unión Europea (TUE) y 267 del Tratado sobre el funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) [antiguo art. 234 del Tratado de la Comunidad Europea (TCE)]– están sujetas a regímenes jurídicos, que, en lo que ahora importa, se ajustan a exigencias diferentes:

a) El planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad resulta imprescindible en relación con las normas legales posteriores a la Constitución si no existe la posibilidad de lograr una interpretación de ellas que acomode su sentido y aplicación a la norma suprema: solo mediante el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad puede llegarse a dejar sin aplicación una norma legal posterior a la Constitución y que contradice a ésta.

b) Distinto es el régimen jurídico de la cuestión prejudicial propia del Derecho comunitario, pues la obligación de plantearla desaparece, aun tratándose de decisiones de órganos jurisdiccionales nacionales que no son susceptibles de un recurso judicial conforme al Derecho interno, tanto cuando la cuestión suscitada fuese materialmente idéntica a otra que haya sido objeto de una decisión prejudicial en caso análogo (SSTJCE de 27 de marzo de 1963, asuntos *Da Costa* y acumulados, 28 a 30/62; y de 19 de noviembre de 1991, asunto *Francovich* y *Bonifaci*, C-6 y 9/90), como cuando la correcta aplicación del Derecho comunitario puede imponerse con tal evidencia que no deje lugar a ninguna duda razonable sobre la solución de la cuestión (STJCE de 6 de octubre de 1982, asunto *Cilfit*, 283/81). Y es que para dejar de aplicar una norma legal vigente por su contradicción con el Derecho comunitario el planteamiento de la cuestión prejudicial sólo resulta preciso, con la perspectiva del art. 24 CE (LA LEY 2500/1978), en caso de que concurran los presupuestos fijados al efecto por el propio Derecho comunitario, cuya concurrencia corresponde apreciar a los Jueces y Tribunales de la jurisdicción ordinaria".

*incompatible con el Derecho de la Unión, tienen la obligación de inaplicar la disposición nacional, ya sea posterior o anterior a la norma de Derecho de la Unión* (véanse, entre otras, las Sentencias de 9 de marzo de 1978, asunto *Simmenthal*, 106/77, Rec. p. 629, apartado 24; de 22 de junio de 2010, asunto *Melki y Abdeli*, C-188/10 (LA LEY 141429/2010) y C-189/10, Rec. p. I-5667, apartado 43; y de 5 de octubre de 2010, asunto *Elchinov*, C-173/09, apartado 31). Esta obligación, cuya existencia es inherente al principio de primacía antes enunciado, recae sobre los Jueces y Tribunales de los Estados miembros **con independencia del rango de la norma nacional**, permitiendo así un control desconcentrado, en sede judicial ordinaria, de la conformidad del Derecho interno con el Derecho de la Unión Europea [véanse las sentencias de 17 de diciembre de 1970, asunto *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70, Rec. p. 1125, apartado 3; y de 16 de diciembre de 2008, asunto *Michaniki* (C-213/07, Rec. p. I-9999, apartados 5 y 51)]. **Esta facultad de inaplicación se ha extendido también a las Administraciones públicas**, incluidos los organismos reguladores (véanse las sentencias de 22 de junio de 1989, asunto *Costanzo*, 103/88, Rec. p. 1839, apartados 30 a 33; y de 9 de septiembre de 2003, asunto *CIF*, C-198/01, Rec. p. I-8055, apartado 50).

Señalábamos antes que este criterio sirve, más que para resolver el conflicto entre una norma estatal y autonómica, para eludir el conflicto. En este sentido, en el ATC 183/2016 de 15 de noviembre de 2016, Rec. 3662/2016 se señalaba que, en la medida en que se había presentado una cuestión prejudicial ante el TJUE, debía inadmitirse la cuestión de inconstitucionalidad, dado que en el caso de que la norma nacional resultase contraria al derecho comunitario, debía ya inaplicarse por aplicación del principio de primacía del derecho comunitario y, en consecuencia, dejaba de ser norma aplicable al caso y, por ello, desaparecía uno de los presupuestos de la cuestión de inconstitucionalidad.

Siguiendo este mismo razonamiento, entendemos aquí que, cuando es posible apreciar que una norma nacional es incompatible con el derecho comunitario, debe inaplicar esta por virtud del principio de primacía comunitario y, en consecuencia, no es necesario entrar a valorar la colisión de dicha norma, que no resulta ya aplicable al caso, con la otra norma nacional en conflicto, que deviene la única norma *realmente* aplicable al

caso.

Como ejemplo de aplicación de esta doctrina constitucional, las sentencias del Tribunal Supremo, de 1 de octubre de 2014, Rec. 2437/2013 y de 15 de febrero de 2016, Rec. 2999/2013 confirman el criterio del TSJV (Tribunal Superior de Justicia de Valencia) que anulaba un decreto autonómico que establecía la prórroga de las concesiones de transporte público regular permanente de viajeros por carretera por la presentación de un Plan de Modernización. El Tribunal entendió que la previsión de tales prórrogas, no previstas en el contrato inicial de concesión del servicio público, vulneraba, además de la legislación estatal básica de contratos, en lo que se refiere a la regulación de las prórrogas y también de las modificaciones contractuales, la regulación de las prórrogas prevista el Reglamento CE 1370/2007 sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera, lo que suponía una infracción del principio de primacía del derecho comunitario. Aunque en este caso se trataba de una norma reglamentaria, que resultó anulada, el TS, en la sentencia de 15 de febrero de 2016, señala expresamente que si se tratase de una disposición legal, esta sería inaplicable<sup>16</sup>.

### III.- LA COLISIÓN INSALVABLE

#### 1.- Bases dogmáticas del problema

##### A) Los principios de estructuración del ordenamiento jurídico

Situándonos en el seno de un concreto ordenamiento (en nuestro caso, el ordenamiento estatal o el ordenamiento autonómico), la doctrina ha formulado una serie

---

<sup>16</sup>En particular, la sentencia señala:

*“Tan solo cabe añadir, en relación a la imposibilidad de dejar sin efecto un precepto contenido en una norma de rango legal, que si bien un tribunal no puede declarar inconstitucional ni invalidar un precepto contenido en una norma de rango legal, lo que sí puede hacer es inaplicarlo cuando considere que dicha disposición es contraria al derecho comunitario sin necesidad de plantear una cuestión de inconstitucionalidad, el principio de primacía así lo exige. A tal efecto, existe una reiterada jurisprudencia del TJUE en la que se sostiene que el órgano jurisdiccional nacional encargado de aplicar, en el marco de su competencia, las disposiciones del Derecho comunitario, está obligado a garantizar la plena eficacia de estas normas dejando inaplicada en caso de necesidad, por su propia iniciativa, cualquier disposición contraria de la legislación nacional, incluso posterior, sin solicitar o esperar su previa derogación por el legislador o mediante cualquier otro procedimiento constitucional...”*

(...)

*SÉPTIMO. No es necesario plantear cuestión prejudicial de interpretación ante el TJUE.*

*Por los argumentos antes analizados, y dada la claridad de los preceptos del reglamento comunitario se hace innecesario el planteamiento de cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea acerca de la interpretación de los artículos 4.4 , 8.2 y 3 del Reglamento 1370/2007”.*

de principios o criterios que resultan aplicables para la solución de los conflictos normativos y la determinación de la norma aplicable al caso.

Estos principios son el principio de jerarquía, el principio de especialidad y el criterio cronológico, al que se añade también el principio de competencia

El **principio de jerarquía normativa** se recoge en el artículo 9.3 CE y 1.2 del Código Civil.

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

La jerarquía formal consiste en que a las normas se les asignan diferentes rangos -superior o inferior- según la forma que adopten, es decir, con independencia de su contenido: decir que la ley es superior al decreto -a todas las normas llamadas reglamentarias- significa que toda norma que se dicte con forma de ley, que se aprueba y promulgue como ley, es superior a todas las que se adopten con forma de decreto.

(...)

Una norma, o para decirlo de modo más exacto, una forma es superior a otra cuando las normas que adoptan aquella derogan o anulan, en caso de contradicción, a las normas que adoptan esta. Así los preceptos reglamentarios vigentes en un determinado momento quedan *derogados* al entrar en vigor de una ley que les contradiga y los preceptos reglamentarios que contradigan lo dispuesto una ley son *nulos*. A esa eficacia derogatoria que la norma superior tiene sobre la inferior se denomina fuerza *activa*, y se denomina fuerza *pasiva* a la resistencia que la norma superior tiene frente a la inferior y que consiste en la nulidad de ésta cuando contradiga aquella.

Interesa destacar de esta exposición del principio que éste actúa tanto respecto de la norma subordinada anterior (que deroga) como respecto de la norma subordinada posterior (que anula).

El **principio de competencia**, en su formulación referida al interior de un mismo ordenamiento, implica la reserva por la norma superior (generalmente la Constitución) de un ámbito material de regulación para un determinado tipo de fuente (proveniente de un determinado sujeto o, aún dentro de un mismo sujeto, con un procedimiento especial de aprobación).

---

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

A diferencia de la relación jerárquica, en que las dos normas se despliegan sobre el mismo ámbito material de validez, en la relación competencial las dos normas se desarrollan sobre un ámbito material de validez diferente. La relación entre las mismas se basa en un deber de respeto de los respectivos ámbitos materiales y su incumplimiento puede ser sancionado con la invalidez de la norma que se exceda respecto de su competencia<sup>18</sup>.

Por virtud de este principio, que excluye la aplicación del principio de jerarquía, se ha explicado la relación entre leyes y reglamentos parlamentarios, leyes ordinarias y leyes orgánicas o incluso estas y los Estatutos de Autonomía.

Como ha señalado de Otto, "mientras en la jerarquía formal la invalidación de una norma, inferior, sólo se produce *si hay contradicción con otra*, superior, en la distribución de materias tal contradicción no es precisa, sino que la norma resulta nula *por el simple hecho de haber regulado la materia vedada*<sup>19</sup>".

El **principio de especialidad** consiste en la prevalencia de la ley especial sobre la general (incluso sobre las leyes generales posteriores) mediante un desplazamiento de esta última, que no pierde su validez, sino que simplemente se inaplica en el ámbito más limitado establecido por la ley especial. La ley general sigue desarrollando su eficacia fuera de ese ámbito<sup>20</sup>.

Finalmente, el **criterio cronológico** tiene utilidad para resolver conflictos normativos producidos por manifestaciones sucesivas de voluntad del mismo órgano normador. Implica, por tanto, que la voluntad expresada posteriormente se impone sobre la que había vertido el órgano con anterioridad (también se imponen las de órganos superiores, pero, en ese caso, por aplicación del principio de jerarquía).

En cuanto a las relaciones entre los mismos, el criterio cronológico cede normalmente ante cualquier colisión con los otros criterios. El criterio jerárquico, además de imponerse siempre sobre el cronológico, lo hace también generalmente sobre el criterio de especialidad. Por otra banda, no hay relación alguna entre los principios de competencia y jerarquía puesto que donde interviene uno de sus principios no puede intervenir el otro<sup>21</sup>.

## **B) La relación entre el ordenamiento estatal y los ordenamientos**

---

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.

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



### **autonómicos: el principio de competencia**

Mientras que las relaciones entre las normas de un mismo ordenamiento se articula por los criterios señalados en el apartado anterior (entre los que tiene una importancia crucial el principio de jerarquía normativa), las relaciones entre las normas pertenecientes a distintos ordenamientos, en este caso, el ordenamiento estatal y el autonómico, se articulan exclusivamente, por el principio de competencia.

En este contexto, existe una igualdad jerárquica entre las leyes de ambos ordenamientos<sup>22</sup> y para resolver los posibles conflictos entre ellos es necesario acudir al reparto constitucional de las competencias, de modo que la norma válida será la dictada en el ámbito de competencia reconocido por la Constitución, que garantiza una esfera propia a cada uno de los ordenamientos

Como señala de Otto: “La autonomía de la distribución de materias respecto de la jerarquía formal puede conducir también a que la resistencia se produzca *entre normas que ostentan diferente rango*, con la consecuencia de que una norma inferior en rango sea, sin embargo, resistente frente a una superior e incluso pueda producir su derogación”<sup>23</sup>. A continuación el autor pone como ejemplo una norma reglamentaria estatal de carácter básico, que no puede ser derogada por una ley autonómica y que, a su vez, resultará nula si contradice aquélla.

### **C) Sobre la posibilidad de que la Administración inaplique reglamentos ilegales y leyes inconstitucionales**

Hemos visto que las relaciones entre derecho estatal y derecho autonómico se rigen por el principio de competencia y que, en consecuencia su validez reposa en su conformidad al orden constitucional de competencias.

En nuestro sistema constitucional sólo el Tribunal Constitucional está autorizado a realizar el juicio de validez y anular una norma de rango legal, incluido cuando su invalidez se suscita por exceso competencial, y sólo los órganos jurisdiccionales pueden anular las normas reglamentarias.

La Administración está vinculada por las normas reglamentarias y legales, y por la propia Constitución, de acuerdo con el principio de juridicidad de la Administración

---

<sup>22</sup>Precisamente, el mismo concepto de ordenamiento se explica por la ausencia de integración jerárquica de sus normas respecto a las de otro ordenamiento (vid. García de Enterría, Curso de derecho administrativo I, 2013, Civitas).

<sup>23</sup>De Otto y Pardo, op. cit., p. 93.

(103.1 CE).

El conflicto entre una norma estatal y una norma autonómica sitúa a la Administración en la tesitura de seleccionar una de las normas aplicables y dejar inaplicada una de ellas. Antes de examinar conforme a qué criterios puede realizar esa selección, examinaremos, con carácter preliminar, la posibilidad general de la Administración de efectuar juicios de validez de las normas con la consecuencia de inaplicar reglamentos que contravengan lo dispuesto en una ley (del mismo ordenamiento) o preceptos legales que contravengan lo dispuesto en la Constitución. Si negamos totalmente esta posibilidad, será también necesario concluir que la Administración no puede dejar inaplicada una norma en caso de conflictos entre ordenamientos, salvo que exista una norma expresa en el ordenamiento constitucional que habilite la inaplicación de una de las normas en conflicto (por ejemplo, la cláusula de prevalencia que, como expondremos más tarde no resulta a nuestro juicio aplicable). Si afirmamos esta posibilidad general (y dejando aparte la posible virtualidad adicional de la cláusula de prevalencia), será posible también entrar a valorar la posibilidad de admitir que la Administración pueda realizar un juicio de validez “competencial” en los casos de conflicto entre norma estatal y autonómica, aunque no en aplicación del principio de jerarquía normativa, sino aplicación del principio de competencia.

Con carácter preliminar, debemos recordar que en la formulación moderna del principio de legalidad de la Administración como principio de juridicidad, la Administración está vinculada no sólo por la ley, sino por todo el ordenamiento jurídico. De acuerdo con lo que ha precisado de Otto<sup>24</sup>: *“Entendido como principio de juridicidad, sumisión al bloque de la legalidad, el principio de legalidad no ofrece información alguna acerca de la posición de la ley en el ordenamiento jurídico, porque el principio de juridicidad exige vinculación positiva a las normas jurídicas sin hacer distinción alguna en el rango de estas”*.

Por otro lado, en relación al principio de jerarquía normativa, debemos recordar que los distintos aplicadores del derecho se sitúan en una posición distinta en cuanto a los efectos de su aplicación.

Así de acuerdo con el artículo 6 de la LOPJ *“Los jueces y tribunales no aplicarán los reglamentos o cualquier otra disposición contrarios a la Constitución, a la ley o al*

---

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

*principio de jerarquía normativa" y conforme al artículo 8 "Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican."* No obstante en el caso de las normas legales el monopolio jurisdiccional del Tribunal Constitucional impide que estas normas puedan ser inaplicadas por los tribunales ordinarios (salvo las leyes preconstitucionales). Así lo ha expresado el Tribunal Constitucional reiteradamente (por ejemplo, STC 17/1981, de 1 de junio, FJ 1).

Por lo que respecta a la Administración, debe tenerse en cuenta que la Administración está vinculada por el principio de legalidad y el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos y, por otro lado, que no ha sido legalmente autorizada a inaplicar los reglamentos contrarios a la ley (aunque sí a derogarlos y a anularlos, en vía de revisión de oficio, *"cuando vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales"*<sup>25</sup>) y, menos aún, a inaplicar las leyes que considere contrarias a la Constitución.

Una tesis favorable a la posibilidad de la Administración de inaplicar reglamentos que considere ilegales o normas legales que considere inconstitucionales (no específicamente por exceso competencial, sino por cualquier vulneración de la norma superior) ha sido formulada por Doménech Pascual, G.<sup>26</sup>. El autor funda su tesis favorable a la inaplicación administrativa de los reglamentos ilegales en el principio de juridicidad de la Administración y en el principio de jerarquía normativa, y la facultad de inaplicar leyes inconstitucionales, además, en el principio de primacía de la Constitución, unido a la imposibilidad de la Administración de presentar la cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

En relación a la inaplicación administrativa de reglamentos que contradicen una ley, el autor cita diversas resoluciones de la Dirección General de Registros y del Notariado, que invocan para ello el principio de jerarquía normativa<sup>27</sup>. Igualmente cita

<sup>25</sup>Artículo 106.2 en relación con el artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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

<sup>27</sup>Señala el autor, op. cit., p. 81.:*"Así, la DGRN se considera hoy en día perfectamente competente para examinar la conformidad con el ordenamiento jurídico de los reglamentos e inaplicados si el examen arroja un resultado negativo. A tal efecto, invoca el principio de jerarquía normativa. Aquí merece destacarse el*

algunas sentencias en que los tribunales declaran la obligación de la Administración de inaplicar los reglamentos que contradigan un ley. Así, por ejemplo, la sentencia del TSJV de 8 de junio de 1995, en que se invoca el principio de jerarquía normativa y el principio de juridicidad y entiende que sostener que la Administración debe aplicar la norma inferior *“es tanto como estimar que rige el principio de la aplicación de la norma inferior sobre la superior, o que los órganos administrativos se regirían por lo que podríamos llamar principio de aplicación de la norma inmediata, con el consiguiente efecto de que por no inaplicar los reglamentos se inaplican las leyes a las que aquéllos se oponen”*.

En relación con la inaplicación de preceptos legales contrarios a la Constitución, el autor recuerda la tesis favorable De Otto: *“si lo que caracteriza a la Constitución es ser norma suprema, por encima de las leyes, es claro que establece directa e inmediatamente una vinculación para todos los órganos del Estado, incluidos los de aplicación”*; *“la eficacia directa supone que el aplicador de las normas es a la vez juez de su constitucionalidad y sólo las aplicará cuando superen ese juicio rechazándolas en caso contrario”* *“En definitiva, el concepto de constitución se construye a partir de la jerarquía entre normas. (...) Se identifican (las normas constitucionales) por la relación que guardan con las demás: por la superioridad respecto de la legislación, de toda la creación normativa y de todos los actos de aplicación de la misma”*.<sup>28</sup>.

En aquellos supuestos en que la norma de rango inferior contradiga de modo claro y flagrante lo dispuesto en la norma superior y no sea posible una interpretación armonizadora y conforme a la legalidad (o, en su caso, constitucionalidad) de ambas normas, entendemos que la actuación conforme a derecho de la Administración (el principio de juridicidad) ampararía que inaplicase una norma inferior para no dejar inaplicada una norma superior que también le vincula.

---

*cambio de postura adoptado en relación con el artículo 35 del Reglamento de la Ley de Costas. Inicialmente, la DGRN no entraba a enjuiciar la ilegalidad de este precepto (...). Posteriormente, la DGRN rectifica: examina la conformidad del precepto, estima que contraviene lo dispuesto en la Ley de Costas y lo inaplica. Y ello porque «es incuestionable que constituye una garantía para el particular el sometimiento de la Administración a la ley y la prevalencia de los mandatos de la ley sobre las disposiciones emanadas de la Administración, y así lo establece tanto el artículo 6.º de la Ley Orgánica del Poder Judicial, como la constante jurisprudencia del Tribunal Supremo en el sentido de que las normas administrativas no pueden derogar los preceptos consignados en las leyes y en su virtud carecen de eficacia en cuanto las contradicen, lo que no es más que una aplicación del principio de jerarquía normativa recogido en los artículos 9.3 y 103.1 de la Constitución, 1.2 del Código Civil... y 51.2 de la Ley 30/1992”*

28De Otto y Pardo, *Derecho Constitucional...*, op. cit. p. 16.

La tesis contraria supondría entender que la administración está obligada a aplicar la norma inferior o más inmediata, dejando inaplicada la norma superior, lo que implicaría un deber de actuar de un modo contrario al ordenamiento jurídico, obligándole a actuar de un modo que será con toda seguridad anulado en sede jurisdiccional.

Además, un ámbito en el que expresamente el Tribunal Constitucional ha admitido que la Administración puede inaplicar normas, incluso de rango legal, es el afectado por el derecho comunitario. El Tribunal Constitucional ha señalado que el principio de primacía del derecho comunitario obliga a todos los poderes públicos, incluso a las Administraciones Públicas, a inaplicar aquellas normas que de forma clara sean incompatibles con el derecho comunitario (STC 145/2012, de 2 de julio).

## **2.- Aparentemente, la única regla constitucional para la resolución de conflictos entre ordenamientos: la cláusula de prevalencia del artículo 149.3 CE**

### **A) Formulaciones doctrinales**

La única regla recogida en nuestra Constitución para dirimir los conflictos entre el derecho estatal y el derecho autonómico es la cláusula de prevalencia que se recoge en el artículo 149.3 CE:

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

La doctrina constitucionalista y administrativista se ha dedicado al estudio de la cláusula desde los primeros años tras la aprobación de la Constitución y actualmente sigue siendo objeto de estudio. En particular, se ha discutido sobre su naturaleza jurídica, sus efectos y su ámbito de aplicación y, en mucho menor medida, sobre los sujetos destinatarios de la cláusula. Mientras existe cierto consenso respecto a su naturaleza jurídica y efectos, sigue siendo una cuestión enormemente debatida la referida a su ámbito de aplicación y también existen variedad de posiciones doctrinales respecto a los sujetos a los que va destinada la cláusula, como veremos a continuación.

### a) Naturaleza jurídica y efectos

Inicialmente Luciano Parejo<sup>29</sup> formuló su construcción doctrinal sobre la cláusula de prevalencia como una regla de competencia. El autor, partiendo de una crítica a la forma en que la Constitución realiza el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, realizó una formulación de la cláusula según la cual esta atribuía competencias al Estado en todas las materias mencionadas en el artículo 149.1 y en las contenidas en el artículo 148.1 o no citadas por la Constitución mientras no se atribuyesen con carácter exclusivo a las Comunidades Autónomas. Para el autor los efectos del principio implica la superioridad del derecho estatal y la derogación del regional contradictorio y además, la exclusión del derecho regional para el futuro en el ámbito ocupado por el estatal.

Su tesis fue esencialmente acogida en la formulación del artículo 4 de la LOAPA, que señalaba:

*"Las normas que el Estado dicte en el ejercicio de las competencias que le reconoce el artículo 149,1 de la Constitución prevalecerán sobre las normas de las comunidades autónomas"*

Algunos autores, como Tornos Más<sup>30</sup>, criticaron duramente esta formulación, que difería de modo crucial del tenor literal del artículo 149.3, ya que, por un lado eliminaba la referencia "en caso de conflicto" y, por otro lado, interpretaba y sustituía a la referencia "en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas", por la referencia al artículo 149.1, es decir, aludiendo a un listado de materias en las que las normas del Estado prevalecerían en todo caso sobre las normas de las Comunidades Autónomas.

Para Tornos Más esto implicaba *"convertir esta norma en regla de competencia, negar el modelo constitucional de distribución competencial y convertir la legislación estatal en norma que delimita las competencias autonómicas cuando existe, de hecho, una compartición material"*. Para el autor, la consecuencia del precepto era la de negar la existencia de un ámbito exclusivo garantizado por la Constitución a las Comunidades Autónomas en cualesquiera de las materias del artículo 149.1, lo que permitía al Estado, que sí ostenta la exclusividad al fijar las bases, delimitar el ámbito autonómico, con una legislación prevalente.

---

<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.

<sup>30</sup>Tornos Más, J., La cláusula de prevalencia y el artículo 4 de la LOAPA, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 37, abril-junio 1983.

El Tribunal Constitucional anuló posteriormente este precepto de la LOAPA en su sentencia 76/1983, de 5 de agosto, al entender, precisamente, que la ley no puede realizar interpretaciones delimitadoras de normas constitucionales de distribución de competencias.

La mayoría de los autores se decantaron, en cambio, por una interpretación de la cláusula de prevalencia como norma de conflicto (de Otto<sup>31</sup>, García de Enterría y Ramón Fernández<sup>32</sup>, Tornos Más<sup>33</sup>, Fernández Farreres<sup>34</sup>, entre muchos otros), que no opera en el plano de la distribución territorial de competencias. De acuerdo con esta tesis, la cláusula de prevalencia está llamada a resolver los conflictos entre una norma estatal y autonómica siempre que ambas normas actúen dentro de su ámbito de competencia, es decir, no sirve para salvar excesos competenciales del Estado.

Los efectos de la cláusula de prevalencia que se corresponden con esta formulación jurídica se explican por el mecanismo del desplazamiento de la norma en su aplicación al caso concreto, pero no su expulsión del ordenamiento. La doctrina<sup>35</sup> ha explicado, precisamente, sus efectos por referencia a los derivados del principio de primacía del derecho comunitario.

Además, algunos autores<sup>36</sup> han subrayado que el desplazamiento en la aplicación que se predica de la cláusula de prevalencia, será siempre provisional, puesto que la palabra última sobre la validez de las normas de rango legal corresponde al Tribunal Constitucional.

La formulación de esta tesis abrió grandes interrogantes tanto respecto del ámbito de aplicación de la cláusula como respecto de los destinatarios de su aplicación, puesto que si la cláusula de prevalencia debe operar sobre la base de la concurrencia de dos normas válidas, su aplicación sólo podrá efectuarse sin artificios por aquellos sujetos que puedan efectuar un juicio previo de validez sobre las mismas, lo que como veremos,

---

31 *La prevalencia...*, op. cit.

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

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

34 Fernández 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.

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

36 Por ejemplo, Tornos Más, op. cit. y Balaguer Callejón, op. cit., p. 471, que distingue los supuestos en que actúa como norma de conflicto provisional en el caso de que exista un conflicto de competencias, y como norma de conflicto definitiva, en el caso de que exista un simple conflicto de normas.



plantea especiales problemas en el caso de las normas de rango legal, cuya validez sólo puede ser fiscalizada por el Tribunal Constitucional.

### **b) Ámbito de aplicación**

Como adelantábamos, el ámbito de aplicación u operatividad de la cláusula de prevalencia es una cuestión ampliamente discutida.

Esta falta de consenso se debe fundamentalmente a un doble motivo. Por un lado, por la manera en que está formulada la cláusula de prevalencia que, aunque clásicamente se ha aludido a ella como la cláusula de prevalencia del derecho estatal, su formulación encierra también un ámbito de aplicación negativo (“en lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de estas”) en el que la prevalencia se predica, de acuerdo con lo que ha señalado la doctrina<sup>37</sup>, respecto del derecho autonómico, de modo que no es posible atender únicamente al criterio del sujeto productor de la norma para determinar la aplicación automática de la cláusula de prevalencia.

En este sentido, algunos Estatutos de Autonomía, entre ellos, el Estatuto de Autonomía de Galicia, han formulado la cláusula de prevalencia del derecho autonómico. Así el artículo 38.1 EAG señala:

*1. En materias de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, el Derecho propio de Galicia es aplicable en su territorio con preferencia a cualquier otro, en los términos previstos en el presente Estatuto.*

Y, por otro lado, por la dificultad que entraña delimitar lo que ha de entenderse por "ámbito de exclusiva competencia autonómica", teniendo en cuenta que no existe en nuestro bloque de constitucionalidad una delimitación clara de dicho concepto, dado que incluso las competencias del artículo 148.1 y asumidas en los Estatutos de Autonomía como competencias exclusivas pueden estar válidamente interferidas por las recogidas en el artículo 149.1 (piénsese, por ejemplo, en la incidencia de los títulos competenciales horizontales contenidos en el 149.1.1 y 149.1.13 sobre la generalidad de las competencias autonómicas o la legítima interferencia de las competencias sectoriales exclusivas estatales

---

<sup>37</sup>Como muy elocuentemente señalaba Tornos Más: “La norma de conflicto que supone el artículo 149.3 (...) contiene en sí misma una complicación adicional. Al remitir para resolver el problema a la fórmula de "salvo lo que sea competencia exclusiva..." se introduce un juicio de competencia, y por tanto la resolución inmediata y provisional del conflicto exige antes de decidir qué sujeto posee la competencia exclusiva. No basta, pues, al operador jurídico como atender al sujeto que dicta la norma, sino que debe conocer el mecanismo de distribución competencial. Si tal mecanismo se complica, se obligará al sujeto que debe aplicar una norma a "un juicio de competencia" y no a una simple constatación”, op. cit., p. 187.

en competencias exclusivas autonómicas, como por ejemplo, la competencias en materia de defensa, puertos de interés general o dominio público sobre las competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, como ha recordado el Tribunal Constitucional) y, por otro lado, la doctrina ha identificado ámbitos de competencia exclusiva autonómica en el seno del artículo 149.1 CE. Además, según otros autores, toda competencia atribuida al Estado o bien a la Comunidad Autónoma, incluso en el ámbito de las competencias tradicionalmente denominadas compartidas, debe conceptuarse como “exclusiva”, pues supone igualmente un ámbito reservado por el bloque de constitucionalidad para cada uno de ellos<sup>38</sup>.

Otro factor que ha influido en la interpretación del ámbito objetivo de la cláusula es la cuestión referida a la competencia para el control de constitucionalidad de las normas de rango legal, reservada en exclusiva el Tribunal Constitucional, y la propia doctrina reiterada del Tribunal Constitucional que, como expondremos más adelante, ha negado la posibilidad de que la jurisdicción ordinaria pueda utilizar la cláusula de prevalencia, ni siquiera en los supuestos en que una norma autonómica inicialmente válida se ve afectada por la aprobación de una norma básica sobrevinida con la que resulte incompatible, casos en los que el Tribunal ha exigido tradicionalmente al juez ordinario la presentación de la cuestión de inconstitucionalidad para declarar la inconstitucionalidad mediata sobrevinida de la norma autonómica.

Algunos autores han entendido que el ámbito de aplicación de la cláusula de prevalencia del derecho estatal se refiere a los supuestos de “cooperación” entre ordenamientos (bases/desarrollo o legislación/ejecución), y de “interferencia” de ordenamientos (leyes de delegación, leyes de armonización o incluso en el caso de la ejecución o coerción estatal regulado en el artículo 155 de la CE) y a los supuestos de superposición de títulos competenciales distintos sobre el mismo espacio físico<sup>39</sup>.

---

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

39García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, op.cit., en el mismo sentido, Santamaría Pastor, op. cit. Muñoz Machado en su reciente Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo, 2012, Ed. Crítica, p. 141. Se pronuncia en favor de la aplicación de la cláusula de prevalencia (en favor del derecho estatal) por los jueces ordinarios en los supuestos de competencias compartidas mediante el mecanismo bases/desarrollo, especialmente en el caso de modificación sobrevinida de las bases estatales, dado que la validez inicial de la norma autonómica y la validez de la norma básica sobrevinida resultan el campo más propicio para la inaplicación de la norma autonómica anterior mediante la cláusula de prevalencia. Asimismo, se pronuncia a favor de la aplicación de la cláusula de prevalencia de la norma estatal o autonómica por el juez ordinario en los casos de concurrencia de competencias exclusivas, mediante la equiparación de la actuación de la instancia territorial que invada la competencia exclusiva de la otra como una vía de hecho.

No obstante este planteamiento parte de una intrínseca superioridad del derecho estatal, que basan algunos en la correspondencia de sus títulos competenciales con el núcleo de la soberanía del Estado, que se impondría al derecho autonómico incluso en la concurrencia con competencias autonómicas exclusivas.

Por ello, otros autores han rechazado que en este último caso pueda darse aplicación a la cláusula de prevalencia del derecho estatal, y han restringido su ámbito de aplicación a los supuestos de competencias legislativas compartidas, mediante el mecanismo bases/desarrollo, mecanismo que permite explicar la prevalencia del derecho estatal por la propia naturaleza de lo básico<sup>40</sup>. Algunos autores lo han restringido aún más, al supuesto bases/desarrollo, pero exclusivamente en el supuesto de que la norma básica sea dictada con posterioridad<sup>41</sup>, sobre la base de entender que sólo en estos casos hay una concurrencia de normas válidas (la norma autonómica inicialmente válida que se ve afectada por otra norma básica posterior, también perfectamente válida), lo que consideran que es el campo propio de aplicación de la cláusula de prevalencia como norma de conflicto. Y, en este sentido, postulan la posibilidad de que el juez ordinario pueda utilizar la cláusula de prevalencia para desplazar en la aplicación la norma legal autonómica.

No obstante, otros autores han entendido que el aplicador del derecho no puede juzgar la validez de las normas en conflicto, ni siquiera en el caso del mecanismo bases/desarrollo, ya que también en este caso cabe tanto que una norma declarada formalmente básica se extralimite vulnerando la competencia de desarrollo legislativo autonómico como que la norma autonómica invada la norma estatal y, por ello, sólo cabría acudir a la cláusula de prevalencia en el ámbito de las “competencias concurrentes”, es

---

40Como variante de esta tesis, 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. El autor entiende que en el ámbito bases/desarrollo no es necesario aplicar la cláusula de prevalencia sobre la base de entender que en dicho conflicto de competencias la determinación del alcance de la competencia la realiza fundamentalmente legislador básico, dado que el canon de validez de la norma autonómica lo constituye precisamente la legislación básica, que pertenecería al bloque de constitucionalidad. Por ello el campo en el que especialmente debería actuar la cláusula de prevalencia es (además del supuesto de competencias concurrentes, que no existen en el ordenamiento jurídico) el de las competencias horizontales recogidas en los artículos 149.1.1 y 149.1.13 CE, dado que, en este caso, las reservas competenciales a favor del Estado no pretenden excluir la capacidad de las Comunidades Autónomas para regular las distintas materias atribuidas estatutariamente ni pertenecen tampoco al bloque de constitucionalidad, aunque reconoce que el Tribunal Constitucional ha dado a estos títulos el mismo tratamiento que a la legislación básica.

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

decir, en los ámbitos materiales en que pueden dictar normas válidas tanto el Estado como la Comunidad Autónoma indistintamente y que, en consecuencia, ambas normas serán siempre *realmente* válidas. Pero estos autores han señalado que este tipo de competencias no existen en nuestro ordenamiento constitucional<sup>42</sup> o, como mucho, existen en materia de cultura<sup>43</sup>, de lo que derivan que la cláusula de prevalencia no tiene apenas virtualidad en nuestro ordenamiento jurídico<sup>44</sup>.

### **c) Los sujetos destinatarios de la cláusula**

Polo que respecta al posicionamiento de la doctrina respecto a los sujetos destinatarios de la cláusula, debemos precisar que la doctrina ha prestado particular atención a la cuestión de su aplicabilidad por la jurisdicción ordinaria o por la jurisdicción constitucional, en continua dialéctica con la doctrina del Tribunal Constitucional que negaba la posibilidad de su utilización por el juez ordinario para inaplicar normas con rango de ley, sin que se haya prestado una especial atención a su aplicación por la Administración.

Para algunos autores la cláusula va dirigida exclusivamente a los jueces ordinarios, que pueden desplazar la norma autonómica contraria a la ley estatal (lo que normalmente se restringe al supuesto bases/desarrollo o bases sobrevenidas/desarrollo), sin perjuicio de reconocer la posibilidad de plantear la cuestión de inconstitucionalidad cuando estime que la ley estatal o la autonómica contraviene la Constitución. Para otros, también el Tribunal Constitucional podría ser destinatario de la cláusula, fundamentalmente en el ámbito bases/desarrollo, sobre la base de entender que la normativa básica delimita las competencias autonómicas y, por tanto, es canon de constitucionalidad de la legislación autonómica de desarrollo, lo que es contestado por otros, con base en el argumento de que

---

42Por ejemplo, De Otto, *Derecho constitucional...*, op. cit., p. 281-282 o 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 objeción, que el aplicador del derecho no puede juzgar la validez de las normas en conflicto, entendemos que debe ser matizada. Los autores que la formulan están pensando en el supuesto de conflicto entre normas de rango legal, respecto de las cuales ni el juez ordinario, ni mucho menos la Administración, están legalmente habilitados para su inaplicación, dado que el control de su validez corresponde en exclusiva el Tribunal Constitucional.

No obstante, debe matizarse que el juez ordinario si está legalmente autorizado a inaplicar las normas reglamentarias, e incluso a anularlas, por lo que no habría objeción para que pudiese realizar el juicio previo de validez de las normas en conflicto para, posteriormente aplicar el principio de prevalencia en favor de una de ellas inaplicando o incluso anulando la que considere que incurre en exceso competencial.

para que la norma básica sea canon de validez de la norma autonómica debe resistir primero el juicio sobre su propia validez, por lo que a la postre, la resolución de cualquier conflicto entre norma básica y autonómica de desarrollo implica una delimitación de competencias que se rige por el principio de competencia<sup>45</sup>.

En este sentido, podríamos interpretar que todo ámbito excluido del ámbito de aplicación de la cláusula de prevalencia en su formulación dirigida al juez ordinario estaría también excluida del operador jurídico administrativo, sobre la base de un mayor sometimiento al principio de legalidad o juridicidad de la Administración respecto del propio juez, que controla la actividad administrativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria. Apurando esta tesis podríamos interpretar que la Administración nunca puede utilizar la cláusula de prevalencia, dado que no está facultada para realizar un juicio de validez sobre las normas en conflicto, que igualmente le vinculan.

No obstante, también se ha afrontado la cuestión desde una perspectiva opuesta, entendiendo que, precisamente, como la Administración ni tiene atribuida la potestad de inaplicar o anular las normas reglamentarias ni tampoco puede presentar la cuestión de inconstitucionalidad de normas legales ante el Tribunal Constitucional, se vería abocada a utilizar la cláusula de prevalencia, aunque fuese como una solución de carácter transitorio, es decir en tanto no se pronunciasen los tribunales de justicia y, en su caso, el Tribunal Constitucional<sup>46</sup>.

Así, por ejemplo, Tornos Más<sup>47</sup> señalaba: *“la prevalencia puede actuar en dos supuestos diversos: a) cuando existe una antinomia entre ley estatal y autonómica que no pueda resolverse por criterios competenciales (tal vez de acuerdo con Fernández Farreres, el único supuesto posible sería el de ejercicio de competencias en materia de cultura). En este caso, la cláusula de prevalencia vincula al juez ordinario, Administración y Tribunal Constitucional, y b) cuando la antinomia puede resolverse por criterios competenciales, pero el conflicto se plantea ante quien carece de competencia para pronunciarse sobre la validez de las leyes (juez ordinario, Administración). En este caso, la prevalencia determina la mera inaplicación de una ley, y mantendrá su fuerza hasta tanto se pronuncie de forma definitiva el Tribunal Constitucional”*

---

45Fernández Farreres, op. cit., p. 545-550.

46En este sentido ya hemos citado a Tornos más y Balaguer Callejón, y esa argumento se recoge también en la reciente doctrina del Tribunal Constitucional, que luego expondremos.

47Ley 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.

Otro de los pocos autores que se ha referido expresamente a la posibilidad de aplicar la cláusula de prevalencia por el operador jurídico administrativo es I. de Otto, en su formulación inicial<sup>48</sup>, en la que consideraba que el derecho autonómico regía con carácter general en la comunidad autónoma como derecho especial frente al derecho general del Estado, a modo de una suerte de temprana formulación de la cláusula de prevalencia del derecho autonómico. El autor se hacía eco de esa segunda perspectiva a la que hacíamos referencia y admitía que el operador jurídico administrativo inaplicase el derecho autonómico cuando dudase de su validez y aplicase substitutivamente el derecho general del Estado, como solución de carácter transitorio<sup>49</sup>.

Sobre la cuestión de la Administración como destinataria de la cláusula de prevalencia volveremos más tarde, en el comentario de la nueva doctrina del Tribunal Constitucional, que recoge declaraciones expresamente referidos al operador jurídico administrativo en favor de la aplicación de la cláusula.

### **B) La posición del Tribunal Supremo: la utilización de la cláusula de prevalencia para inaplicar leyes autonómicas contrarias a la legislación básica posterior**

El Tribunal Supremo en los casos en que no ha podido apurar la interpretación conforme a la Constitución y salvar la aplicación de ambas normas, ha venido utilizando la cláusula de prevalencia del derecho estatal, para la inaplicación de leyes autonómicas por colisión con la legislación básica posterior, especialmente mediante la aplicación de la legislación estatal básica en materia de procedimiento administrativo común sobre los preceptos contenidos en las leyes autonómicas en materia de urbanismo (así, por ejemplo, en la STS de 9 de diciembre de 2008, Recurso 7549/2004). Pero también la ha utilizado aplicando prevalentemente la legislación estatal dictada al amparo de la competencia estatal en la determinación de los deberes de los propietarios del suelo al amparo del artículo 149.1.1 CE (así, por ejemplo, en la STS de 28 de enero d 2008, Rec. 996/2004) o invocando el título competencial referido a la eficacia de las normas jurídicas ex 149.1.8 CE (STS de 14 de octubre de 2009, Rec. 5988/2005, luego revocada por el Tribunal

---

<sup>48</sup>La cláusula de prevalencia..., *op. cit.*, p. 87.

<sup>49</sup>Posteriormente el autor corrigió su tesis de la ley general/ley especial, abogando por la necesaria delimitación competencial en todos los supuestos y reservando la cláusula de prevalencia, exclusivamente, a los supuestos de competencias concurrentes en sentido estricto, pero sus comentarios resultan igualmente de utilidad para nuestro trabajo, en tanto que admite que la administración pueda realizar un juicio de validez de las normas.

Constitucional).

Más recientemente, el Tribunal Supremo, en atención a la doctrina reiterada del Tribunal Constitucional que le obligaba a presentar la cuestión de inconstitucionalidad, ha matizado la posibilidad de inaplicar las leyes autonómicas aquellos casos en los que la ley autonómica contradice un precepto básico estatal que a su vez sea concreción de un precepto constitucional (así, por ejemplo, STS de 13 de mayo de 2013, Rec. 3400/2009, en la que se ha seleccionado una norma estatal básica perteneciente procedimiento administrativo común que además cuenta con el respaldo del artículo 105 de la Constitución. Dice el Tribunal "no se trata, pues, sólo, de seleccionar una norma estatal desplazando la autonómica, sino de aplicar directamente el precepto constitucional de referencia).

### **C) La posición del Tribunal Constitucional, en especial, tras la STC 102/2016, de 25 de mayo y STC 204/2016, de 1 de diciembre.**

#### **a) Doctrina clásica sobre la imposibilidad de utilizar la cláusula de prevalencia por la jurisdicción ordinaria.**

En su doctrina clásica<sup>50</sup>, el Tribunal Constitucional había desactivado la operatividad de la cláusula de prevalencia para dejar inaplicadas normas de rango legal, al negar al juez ordinario la posibilidad de inaplicar normas legales postconstitucionales y obligándole a plantear en todo caso la cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. De este modo, el conflicto se resolvía siempre mediante la declaración de validez o invalidez de la norma por el Tribunal Constitucional y no mediante su inaplicación.

Debe destacarse que esta doctrina mayoritaria del Tribunal Constitucional resultaba aplicable tanto en supuestos en que la norma legal autonómica era posterior a la norma estatal como también en supuestos en que la norma autonómica era anterior y, en su origen, había sido legítimamente dictada, al no contrariar ninguna norma estatal y ser, en consecuencia, conforme con el bloque de constitucionalidad. En estos últimos supuestos, el Tribunal Constitucional declaraba la inconstitucionalidad mediata sobrevenida de la ley

---

<sup>50</sup>Recogida, por ejemplo, en sus sentencias 66/2011, de 16 de mayo, Recurso 2942/2007, 187/2012, de 29 de octubre de 2012, Rec. 2028/2010, 177/2013 o 195/2015, de 21 de septiembre, Rec. 6011/2014.



autonómica, si bien en ocasiones se pronunciaba expresamente en el sentido de que los efectos de la inconstitucionalidad y nulidad debían desplegarse a partir de la fecha entrada en vigor de la ley básica posterior. Finalmente, debemos también aludir a la presencia en estas sentencias a varios votos particulares que defendían la posibilidad de que el juez ordinario inaplicase en esos casos la norma autonómica anterior incompatible con la legislación básica sobrevenida<sup>51</sup>.

**b) 2016: la nueva doctrina sobre la posibilidad de utilización de la cláusula de prevalencia por la jurisdicción ordinaria en casos de incompatibilidad de la ley autonómica con la legislación básica sobrevenida**

Precisamente la posición mantenida en los mencionados votos particulares es la que se ha abierto paso en la nueva doctrina del Tribunal Constitucional derivada de las sentencias 102/2016, de 25 de mayo, (y las 116/2016, de 20 de junio, y 127/2016, de 7 de julio) y, especialmente, por su alcance más general, de su sentencia 204/2016, de 1 de diciembre.

En la STC 102/2016 se resolvía la cuestión de inconstitucionalidad promovida por el TSJG en relación con el artículo 32.1 de la Ley 5/1997, de 22 junio, de administración local de Galicia, que preveía para la fusión de municipios un doble régimen de mayorías: la de las dos terceras partes de los votos, y, en todo caso, la mayoría absoluta del número de legal de miembros de la corporación, fusión que la Xunta de Galicia había aprobado amparándose en el artículo 47. 2.d) de la Ley 7/1985, de 2 abril, modificada por la Ley 57/2003, 16 diciembre, según el cual bastaba el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación.

El Tribunal señala que debe apartarse de la doctrina tradicional que obliga al juez ordinario a plantear la cuestión de inconstitucionalidad en el presente caso, “*en que la legislación autonómica no ha hecho sino reproducir la legislación básica, y ésta se modifica después en un sentido incompatible con aquella legislación autonómica*”.

No obstante, en esta sentencia destaca una circunstancia que es la que justifica el cambio de doctrina. Destaca el Tribunal el carácter de *lex repetita* del precepto autonómico, es decir, el precepto autonómico era una reproducción del precepto básico en

---

<sup>51</sup>Así, por ejemplo, podemos citar el voto particular que formula el Magistrado don Javier Delgado Barrio respecto de la Sentencia de 66/2011 o el que formula el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos a la STC 195/2015.

la redacción vigente en el momento de su aprobación, de lo que el Tribunal infiere que no dictó tal artículo reclamando una “competencia propia”, sino por puro mimetismo con la regulación básica.

De esta sola circunstancia deduce el Tribunal : *“La consecuencia de todo lo anterior significa que la Xunta de Galicia actuó acertadamente y que esa prevalencia del Derecho estatal debe jugar en tanto no haya sido puesta en duda la constitucionalidad de la legislación básica modificada, pues en tal caso el juez si debería plantear cuestión de inconstitucionalidad, pero no sobre la legislación autonómica sino sobre la propia legislación básica posterior; si considerarse que efectivamente conculcarían las condiciones para ello. Algo que no sucede en el presente caso, en el que este tribunal ya se ha pronunciado en favor del carácter básico de la regulación contenida en el artículo 47.2 de la LBRL en las sentencias 66/2011 de 16 marzo FJ 3 y 159 2012 de 17 septiembre, FJ 3”*.

En algún reciente comentario doctrinal y en el voto particular de doña Adela Asúa Barrita a la sentencia 204/2016 se destaca que en esta primera sentencia se operaba sobre la base de una norma básica que había sido examinada y calificada previamente como materialmente básica por el Tribunal Constitucional.

No obstante, entendemos que ya en esta primera sentencia la circunstancia de que la norma hubiera sido declarada materialmente básica por el Tribunal Constitucional no formaba parte de la *ratio decidendi* de la sentencia, que sólo aludía a esta circunstancia como explicación de que el juez ordinario no hubiese dudado sobre la constitucionalidad de la norma básica pues, en tal caso, el Tribunal sí entiende que debería de haberse elevado la cuestión de inconstitucionalidad frente a la norma estatal.

De la mencionada sentencia interesa especialmente destacar, por su relación con el objeto del presente trabajo sus declaraciones acerca de la actuación de la Administración.

Señala la sentencia, en su FJ 3:

*Así pues, fue la propia Administración la que, en el trance de decidir el expediente que se le había presentado, entendió que la contradicción entre la norma autonómica y la posterior legislación básica estatal debía resolverse en favor de esta última, considerando inaplicable la primera. Es claro que el reproche que nuestra doctrina constitucional, expuesta en el fundamento jurídico anterior, viene haciendo a los órganos de la jurisdicción ordinaria, la de*

*enjuiciar por sí mismos un supuesto de inconstitucionalidad mediata de una ley autonómica, si bien se trate de una inconstitucionalidad sobrevenida, **no procede en este caso, en que la inaplicación de la legislación autonómica se ha llevado a cabo por la propia Administración, que no puede promover cuestión de inconstitucionalidad** (art. 163 CE y 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional). Pero ello no altera la esencia del problema planteado, si acaso pone de manifiesto de un modo más patente las consecuencias inconvenientes a que conduce la aplicación de nuestra doctrina. (...) y hemos de considerar si esta modificación determina el desplazamiento de la legislación autonómica en favor de la aplicación de la legislación básica estatal posterior, o la inconstitucionalidad sobrevenida de aquélla, con la consecuencia de que, en el primer caso, **todos los operadores jurídicos debería optar por la aplicación de la legislación básica posterior, como ha hecho en este caso la Xunta de Galicia**, o bien en el segundo, debería aplicarse la legislación autonómica en tanto no se postulase su inconstitucionalidad ante este Tribunal.*

Y, más tarde, en su FJ 6:

*Pero si esa acomodación no tiene lugar el operador jurídico primario se encuentra ante una alternativa en la que inevitablemente ha de dar preferencia a una de las dos leyes en conflicto, en detrimento de la otra. (...) El operador jurídico primario, al que preferentemente van destinadas las normas, tiene necesariamente que operar con la técnica del desplazamiento de una de las leyes en conflicto y no tienen legitimación para suscitar cuestión de inconstitucionalidad, pues su planteamiento se reserva los jueces y tribunales, esto significa que el asunto se ha judicializado, lo que representa siempre una situación indeseable, de tal modo que otorgar preferencia la legislación básica estatal es la solución lógica a una situación provocada por la propia comunidad autónoma que incumplido su deber de inmediata acomodación de su legislación de desarrollo a la nueva legislación básica.*

De acuerdo con lo expuesto, el Tribunal considera que la Administración no tiene otro remedio que aplicar una de las normas en conflicto y, por ello, en este caso, en el que la legislación de desarrollo se limitaba a reproducir la legislación básica, señala que la “solución lógica” era la de dar prevalencia a la norma estatal, solución que es la que se

corresponde con lo dispuesto en el artículo 149.3 CE<sup>52</sup>.

Nada señala el Tribunal respecto de la posibilidad de que la Administración, si entendiéndose que la norma básica incurre en exceso competencial (lo que no cabría en este caso, en que el Tribunal había declarado que la norma era materialmente básica), inaplicase esta y aplicase la norma autonómica. Pero al aludir a "la solución lógica" en una circunstancia de "legislación reproductora" y no a "la solución debida" parece admitir aunque sea implícitamente, que la Administración no está absolutamente obligada a dar prevalencia a la norma estatal declarada formalmente básica, en el caso de que entendiéndose fundadamente que incurre en exceso competencial.

Finalmente, queremos destacar que en el voto particular formulado por doña Adela Asúa Barrita crítica, desde la perspectiva del principio de juridicidad de la Administración, que se permita a esta inaplicar una norma autonómica aprobada por el parlamento autonómico, cuando la actuación procedente de esta habría sido, en su caso, la de promover la acomodación de la norma autonómica a dicha legislación básica mediante la oportuna reforma, haciendo uso de la iniciativa legislativa que corresponde al gobierno autonómico, y señala que resulta chocante que se conceda al inicial operador jurídico lo que no se permite al órgano judicial, que es precisamente el llamado controlar los actos de la Administración.

No obstante, entendemos que esta posición tampoco ofrece al operador jurídico administrativo ninguna solución satisfactoria, dado que, el principio de juridicidad le obliga tanto aplicar la ley autonómica como la ley estatal y, por otro lado, la potestad legislativa (o la facultad de interponer un recurso de inconstitucionalidad frente a la ley básica, si la considera inválida) pertenece a sujetos distintos que el operador jurídico administrativo, más aún si el operador jurídico administrativo es no ya la administración autonómica, sino un ente local.

La STC 204/2016, de 1 de diciembre se remite íntegramente a la doctrina contenida en esa primera sentencia, aunque en el supuesto enjuiciado la ley autonómica había sido dictada en ausencia de normativa básica (es decir, no reproducía un precepto básico) y, además (aunque entendemos que esto tampoco formaba parte de la *ratio decidendi* de la sentencia 102/2016), el carácter materialmente básico de la norma estatal no había sido

---

<sup>52</sup>Esta era la posición que venía manteniendo también el Consello Consultivo de Galicia, tanto en el procedimiento de aprobación del decreto autonómico de fusión de municipios de Oza y Cesuras, que originó el citado proceso constitucional (Dictamen del CCG 390/13) como en otros anteriores a esta sentencia (Dictamen CCG 694/2004 y Dictamen CCG 681/14).

declarado por el Tribunal Constitucional.

**c) Un postulado inalterable: El Tribunal Constitucional no aplica la cláusula de prevalencia.**

El Tribunal Constitucional nunca ha recurrido a la cláusula de prevalencia para resolver sobre la constitucionalidad de una norma. El Tribunal Constitucional, ante la posibilidad de encuadrar una norma en distintos ámbitos materiales, ha recurrido siempre a la aplicación del principio de competencia, esto es, a una delimitación de las competencias en concurso y el posterior encuadramiento de la norma en una de ellas.

El cambio de doctrina señalado en el apartado anterior no ha afectado al ejercicio de la propia jurisdicción constitucional, dado que, en estos casos en que ha admitido la utilización de la cláusula de prevalencia por la jurisdicción ordinaria, lo ha hecho para inadmitir la cuestión de inconstitucionalidad por entender que, en aplicación de la cláusula de prevalencia, la norma autonómica anterior no resulta aplicable al caso.

Es cierto que en ocasiones el Tribunal Constitucional, ante una pluralidad de títulos competenciales invocados, se ha referido al “título prevalente” o a la “competencia prevalente”<sup>53</sup>. Pero la operación que le lleva a determinar el título prevalente no es el resultado de la aplicación automática de la cláusula de prevalencia del título estatal o autonómico, sino que es el resultado de una previa labor de interpretación de los títulos concernidos y la incardinación del contenido de la norma impugnada en uno de ellos, de modo que en vez de competencia prevalente podría hablarse también de “regla competencial aplicable al caso”, expresión también utilizada por el Tribunal Constitucional en otras sentencias<sup>54</sup>. Para ello, el Tribunal Constitucional realiza una labor de interpretación caso por caso, aunque haya formulado algunos criterios generales como el criterio del título competencial más específico, que prevalece sobre el general, aunque no en todo caso, o la interpretación restrictiva de ciertos títulos, como por ejemplo los títulos horizontales, a fin de no desvirtuar todo el sistema de distribución de competencias<sup>55</sup>.

---

53Por ejemplo, STC 71/1982 de 30 de noviembre de 1982, Rec. 86/1982.

54Por ejemplo, STC 71/1982 de 30 de noviembre de 1982, Rec. 86/1982, en que alude a ambas expresiones como intercambiables: “Concurren así varias reglas competenciales, respecto de las cuales, en este recurso, deberá examinarse cuál de ellas es la prevalente y, por tanto, aplicable al caso” o STC 14/2004 de 12 de febrero de 2004, Rec. 4488/1998

55De esta labor de interpretación en el caso concreto es ilustrativa la exposición recogida en la STC14/2004 de 12 Feb. 2004, Rec. 4488/1998 (FJ 5):

“Pues bien, para encuadrar este precepto en la materia que le es propia, debemos tener en cuenta que hemos

#### IV.- LA ADMINISTRACIÓN ANTE LAS COLISIONES ENTRE ORDENAMIENTOS: CONCLUSIONES

**Primera.** Cuando el operador jurídico administrativo, en el proceso de aplicación del derecho, se encuentre ante una norma de derecho estatal y una norma de derecho autonómico que regulen el supuesto de hecho ha de descartar, en primer lugar, que el conflicto sea meramente aparente.

Deberá descartar que la norma estatal tenga eficacia meramente supletoria, por ejemplo, por haber sido dictada antes de que las Comunidades Autónomas asumieran la competencia en esta materia, o porque resulta posible una interpretación armonizadora de ambas normas de acuerdo con el principio de interpretación conforme a la Constitución, en concreto, al orden constitucional de competencias.

Si esto no es posible, podrá traer a colación el derecho comunitario y, si verifica la existencia de una norma comunitaria con efecto directo que resulte también aplicable al caso, podrá eludir el conflicto entre la norma estatal y autonómica aplicando el principio

declarado «que cuando inevitablemente las muchas actuaciones de los poderes públicos concernidos **inciden al mismo tiempo en dos o más ámbitos categoriales diversos preciso determinar siempre "la categoría genérica, de entre las referidas en la Constitución y los Estatutos, a la que primordialmente se reconducen las competencias** controvertidas, puesto que es ésta la que fundamentalmente proporciona el criterio para la delimitación competencial, **sin perjuicio de que, en su caso, la incidencia de la actividad considerada en otros ámbitos obligue a corregir la conclusión inicial para tomar en consideración títulos competenciales distintos** (STC 80/1985 (LA LEY 786/1985), FJ 1)» (STC 197/1996, de 28 de noviembre (LA LEY 1865/1997), FJ 3). Complementariamente también dijimos en esta misma Sentencia que «"el orden de competencias y la definición de las que, en cada caso, se ejerzan, **no pueden quedar a merced de las alegaciones de las partes, sino que deben ser determinadas en atención a los criterios objetivos** que sobre cada materia establecen la Constitución, los Estatutos de Autonomía y las Leyes a las que éstos y aquélla se remitan" (STC 69/1988 (LA LEY 103806-NS/0000), FJ 2). Con la consecuencia de que, "cuando se ofrezcan por las partes en el proceso constitucional diversas calificaciones sustantivas de las disposiciones o actos en conflicto que pudieran llevar a identificaciones competenciales también distintas, ha de apreciarse, para llegar a una **calificación competencial correcta, tanto el sentido o finalidad de los varios títulos competenciales y estatutarios, como el carácter, sentido y finalidad de las disposiciones traídas al conflicto**, es decir, el contenido del precepto controvertido, **delimitando así la regla competencial aplicable al caso** (STC 153/1989 (LA LEY 2870/1989), FJ 5, con referencia a las SSTC 252/1988 (LA LEY 114042-NS/0000) y 13/1989 (LA LEY 115445-NS/0000))" (STC 69/1988 (LA LEY 103806-NS/0000), FJ 5, con referencia a las SSTC 252/1988 (LA LEY 114042-NS/0000) y 13/1989 (LA LEY 115445-NS/0000))» (STC 197/1996, de 28 de noviembre (LA LEY 1865/1997), FJ 3).

Y ello sin perder de vista que «este Tribunal ha señalado como criterio general a tener en cuenta en los supuestos de concurrencia de títulos competenciales el de la prevalencia de la **regla competencial específica sobre el de la más genérica** (así, en SSTC 87/1987 (LA LEY 91115-NS/0000), FJ 2 y 69/1988 (LA LEY 103806-NS/0000), FJ 4). **Aunque también se ha dicho que a este criterio no se le puede atribuir un valor absoluto** (STC 213/1988 (LA LEY 1165-TC/1989), FJ 3)» (STC 197/1996 (LA LEY 1865/1997), FJ 4)».

de primacía del derecho comunitario.

**Segunda.** Si no ha sido posible seleccionar la norma aplicable al caso por virtud de los criterios anteriores, y se ha verificado que existe una colisión real e insalvable entre una norma estatal y una norma autonómica, el operador jurídico administrativo se encontrará en una situación de tensión del principio de juridicidad de la Administración (consagrado en el artículo 103.1 CE), dado que sólo le es posible resolver el conflicto dejando inaplicada una de las dos normas que gozan de la misma presunción de validez.

**Tercera.** La doctrina constitucionalista y administrativa ha estudiado la posible eficacia de la cláusula de prevalencia recogida en el artículo 149.3 CE para dirimir los conflictos entre ordenamientos.

No obstante, y como ha recordado parte de la doctrina, entendemos que la cláusula de prevalencia tiene una doble formulación en nuestro bloque de la constitucionalidad: como prevalencia del derecho estatal en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia autonómica (artículo 149.3 CE) y como prevalencia del derecho autonómico en el ámbito de sus competencias (art. 38.1 EAG).

Por la propia dicción literal de la cláusula (“en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia”), nos adscribimos a la tesis de que la cláusula de prevalencia no tiene ninguna virtualidad propia para dirimir los conflictos entre el derecho estatal y autonómico, sino que su significación constitucional es “confirmatoria” del sistema de distribución constitucional de competencias, esto es, del principio de competencia.

Entendemos que la cláusula no da solución a los supuestos en que tanto la norma estatal como la autonómica se han dictado al amparo de competencias exclusivas, dado que, en ese caso, sería de aplicación tanto la cláusula de prevalencia estatal como la cláusula de prevalencia autonómica y, en consecuencia no existe solución automática a partir de la aplicación de la cláusula. Entendemos que tampoco resulta necesaria entre normativa básica y normativa de desarrollo para producir la aplicación prevalente de la norma estatal, dado que el propio mecanismo bases/desarrollo autoriza a entender desplazada la norma de desarrollo contraria a la norma básica, por virtud de la naturaleza “flexible” o “fluctuante” de lo básico, que por su propia naturaleza puede expandirse y ocupar regulaciones antes contenidas en normas autonómicas, que deben adaptarse a



aquella (en este sentido, Muñoz Machado<sup>56</sup>, De la Quadra-Salcedo Jainini<sup>57</sup>). Además, en estos supuestos bases/desarrollo entendemos que la cláusula no da una respuesta inequívoca, dado que no puede entenderse que pretenda establecer una prevalencia absoluta de la normativa básica (incluso en casos de exceso competencial) sobre la normativa autonómica de desarrollo, pues carecería de sentido que otorgase mayor vinculación a la normativa estatal dictada al amparo de un título competencial que le otorga la facultad sobre las bases respecto de la dictada al amparo de sus competencias exclusivas.

A nuestro juicio, el sentido de la cláusula de prevalencia sería, simplemente, confirmatorio del principio de competencia y el orden constitucional de distribución de competencias. En este sentido, los debates en Comisión en el Congreso en el procedimiento de elaboración de la Constitución en torno a esta cláusula giraban, precisamente, en torno a la eliminación o no del inciso “en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de estas”, de modo que, quien postulaba su eliminación pretendía la prevalencia del derecho estatal en todos los ámbitos competenciales, mientras que quien defendió su inclusión (fue incluido a propuesta del Grupo Parlamentario de la Minoría Catalana) pretendía, simplemente, salvar la prevalencia del derecho autonómico en los ámbitos en que la Comunidades Autónomas asumiesen competencias<sup>58</sup>.

La cláusula de prevalencia querría decir, simplemente, que el derecho estatal *prevalece* en los ámbitos de su competencia, salvo en los ámbitos de competencia autonómica, en que *prevalece* el derecho autonómico. En esa línea, el Tribunal Constitucional se refiere a la “competencia prevalente” o a la “norma competencial aplicable al caso”.

No obstante el Tribunal Constitucional, en su reciente doctrina acuñada en las sentencias 102/2016, de 25 de mayo, y 204/2016, de 1 de diciembre, entiende que este efecto de desplazamiento, en los casos de modificación sobrevenida de la normativa básica, se basa en la cláusula de prevalencia del derecho estatal, señalando expresamente que así debe ser aplicada por el operador jurídico administrativo.

**Cuarta.** Esta habilitación expresa del Tribunal Constitucional para que la

---

56Muñoz Machado, Derecho Público, op. cit. p.527.

57De 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.

58Véase especialmente: DS. Congreso de los Diputados Núm. 91 de 16 de junio 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)

Administración inaplique la norma autonómica en casos de modificación posterior de la norma básica resuelve los supuestos en que la Administración entiende que la norma básica aprobada y declarada formalmente como tal es también materialmente básica. Pero nada indica para el caso en que la Administración entienda que la norma básica posterior ha excedido el ámbito de lo básico y por ello entiende que debe quedar inaplicada en favor de la norma autonómica, especialmente, si ésta ha sido aprobada con posterioridad. En esos casos, el Tribunal Constitucional sigue obligando al juez a plantear la cuestión de inconstitucionalidad respecto de la norma básica cuya validez cuestione, pero no ofrece ninguna pauta sobre lo que debe o puede hacer la Administración en este caso.

**Quinta.** De acuerdo con esta tesis de la falta de operatividad de la cláusula de prevalencia, el operador jurídico administrativo sigue en una situación de tensión del principio de juridicidad, al no poder aplicar ningún criterio de resolución del conflicto que opere de modo automático.

Dicha tensión es mucho mayor que en el conflicto entre normas de un mismo ordenamiento, dado que, en este caso, si se admite la posibilidad de inaplicar la norma inferior en rango (lo que entendemos debe restringirse a los supuestos de contradicción clara y flagrante de la norma inferior con la superior), su resolución pasa por la aplicación del principio de jerarquía. Es decir, en este caso, el rango de la norma es suficiente para resolver el conflicto.

No obstante, en los conflictos entre ordenamientos no basta remitirse el criterio del rango de la norma, que es irrelevante, sino que la eventual selección entre una de ellas obliga a realizar un juicio de adecuación al orden constitucional de competencias.

**Sexta.** Ante esta situación, entendemos que el principio de eficacia y servicio efectivo al ciudadano que deben regir la actuación de la Administración le obligará en muchos casos a tomar una decisión inmediata y, en consecuencia, a realizar la selección de la norma aplicable y, para ello, no tiene otro criterio jurídico en nuestro ordenamiento que el principio de competencia.

**Séptima.** Como conclusión final, entendemos que el operador jurídico administrativo debe apurar al máximo el principio de interpretación conforme a la Constitución, en concreto al orden constitucional de competencias, de las dos normas en conflicto, procurando una interpretación armonizadora de estas. Si esto no es posible, en el caso de estar ante el binomio norma básica/norma autonómica de desarrollo, la reciente

doctrina del Tribunal Constitucional le autoriza a inaplicar la norma autonómica y aplicar la norma básica sobrevenida. Por otra banda, también entendemos que no podrá dejar inaplicada una norma declarada expresamente conforme al reparto constitucional de competencias por el Tribunal Constitucional.

Fuera de estos supuestos, deberá efectuar un especial esfuerzo de motivación de la selección de la norma aplicable que realice, mediante una labor de delimitación competencial que debe estar presidida por los criterios recogidos en la doctrina del Tribunal Constitucional que vincula no sólo a los jueces y tribunales (art. 5.1 LOPJ), sino a todos los 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, Mayo-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, mayo-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, octubre 2016, Nº 10, 1 de octubre de 2016.