

1. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Marc Carrillo

Introducción

El análisis de la jurisprudencia constitucional producida durante el año 1993 no puede obviar el hecho de que seis meses antes se produjo una importante renovación del Tribunal que afectó a cinco de sus doce miembros —si bien uno de ellos fue de nuevo propuesto para el cargo— y que la incorporación de los nuevos acarreó también un cambio en la presidencia y vicepresidencia del órgano.

No es ya ninguna novedad afirmar que la nueva presidencia ha imprimido un nuevo ritmo a la función jurisdiccional del Tribunal que se ha traducido en una evidente mayor producción de sentencias. Asimismo, entiendo que con la misma finalidad de desbrozar el camino de la acumulación de causas pendientes, el Tribunal ha optado por el criterio de agrupar en el tiempo los recursos o conflictos de competencia cuyo objeto y fundamentación jurídica fuesen similares. De esta forma los criterios de la primera sentencia han producido una vis expansiva sobre las restantes, de tal forma que la función jurisdiccional del Tribunal ha ofrecido un efecto multiplicador sobre todas las demás. Así ha ocurrido, por ejemplo, con los recursos planteados en relación a las Leyes autonómicas sobre coordinación de Policías Locales, las de regulación de las Cajas de Ahorro, las que afectan a Medios de Comunicación (control parlamentario de las Corporaciones Públicas de Radio y Televisión, Terceros Canales, telecomunicaciones, etc.), las Cooperativas de Crédito o las de Ordenación del Comercio, etc..

En lo concerniente a los procesos constitucionales en los que durante este año se han dilucidado temas referidos a la delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas se constata, al igual que el año anterior, una línea de crecimiento constante en el número de resoluciones. Así, si en 1991 la cifra ascendía a 21 y en 1992 a 43, este año se ha llegado a 49 asuntos en los que el Tribunal ha dictado sentencia resolviendo litigios en los que estaba en juego la titularidad competencial del Estado y las Comunidades Autónomas.

Al igual que el año pasado, hay que constatar una sensible disminución de la actividad conflictual, aspecto éste que unido a la ya citada mayor productividad jurisdiccional, permite ir aligerando la pesada carga de asuntos pendientes que el Alto Tribunal ha de resolver. Sin embargo, es lo cierto también que durante este año se ha exacerbado la tendencia a dictar sentencias cuya fundamentación jurídica es tributaria de resoluciones anteriores. Evidentemente ello es signo de la configuración de un cuerpo doctrinal ya estable, lo cual siempre redundará en beneficio

de la previsibilidad y, en definitiva, de la seguridad jurídica de las partes. Sin embargo, la existencia de un bloque doctrinal con la necesaria voluntad de permanencia, no puede derivar en el peligro del inmovilismo interpretativo, especialmente en un sistema de delimitación competencial tan difícil de objetivar como es el diseñado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía. En este sentido, cabe adelantar ya que la actividad jurisdiccional del Tribunal Constitucional, no ha ofrecido en el último año grandes novedades respecto de lo que han sido los criterios hermenéuticos sostenidos en los últimos años.

En otro orden de cosas, y a pesar del notable esfuerzo realizado hasta la fecha para ir aligerando la demora de los asuntos pendientes, es preciso recordar que durante este año, el mayor número de asuntos resueltos por el Tribunal, proceden de actuaciones que datan del año 1986 —en número de once—, o, incluso, seis de 1985 y algunos casos aislados de años anteriores. En general, el bloque mayor de sentencias afecta a actuaciones que cubren la franja 1985-1990, con lo cual el retraso es todavía notable. Constatación ésta que no empece para subrayar que el Tribunal también ha resuelto casos iniciados en tiempos más recientes, como es la sentencia 388/1993, sobre la Ley 4/1993, de 10 de marzo, de Función Pública de Cantabria; o dos casos procedentes de 1991 y uno de 1992 (la Ley del Parlamento gallego 3/1992, de 23 de marzo, de Coordinación de Policías Locales).

Como en años anteriores el Tribunal no agota en el recurso de inconstitucionalidad y los conflictos de competencia las vías procesales para llevar a cabo la delimitación competencial. De nuevo en esta ocasión cabe hacer mención a la cuestión de inconstitucionalidad planteada por Jueces y Tribunales como ámbito procesal en el que, en dos ocasiones, también se han abordado aspectos competenciales. Por el contrario, no ha habido durante este año, ningún supuesto en el que el Gobierno haya activado el procedimiento configurado en el Título V de la LOTV, arts. 76 y 77 («Impugnación de disposiciones sin fuerza de ley y resoluciones de las CCAA previstas en el art. 161.2 de la Constitución»).

A diferencia del año pasado, en 1993 el recurso de inconstitucionalidad ha sido el procedimiento que en más ocasiones —concretamente, treinta— ha suscitado una sentencia del Tribunal. Y es el Estado quien prácticamente ha monopolizado su uso, ya que nada menos que en veinticinco supuestos ha ejercido la legitimación activa, por solo cinco ocasiones en que la iniciativa ha correspondido a las Comunidades Autónomas.

El conflicto de competencias se ha producido en dieciseis ocasiones: en cinco es al Estado a quien ha correspondido su planteamiento, mientras que las Comunidades Autónomas han recurrido al mismo once veces. Asimismo, en un solo caso ha sido planteado el conflicto negativo.

Referencia especial merece de nuevo el empleo por parte del Presidente del Gobierno de la impugnación suspensiva de disposiciones y resoluciones adoptadas por órganos de las Comunidades Autónomas (arts. 161. 2 CE y arts 62 y 64.2 LOTC). La razón no es otra que la ya habitual en años anteriores: en la inmensa mayoría de casos, el Gobierno, de forma simultánea a la presentación

de un recurso de inconstitucionalidad o al planteamiento de un conflicto positivo de competencias, invoca la aplicación automática de la cláusula de efectos suspensivos contenida en el art. 161.2, de tal forma que la aplicación de la disposición o resolución queda en suspenso hasta que el Tribunal Constitucional no decida lo contrario. Las cifras son concluyentes ya que de los veintiseis casos en los que era factible que el Gobierno o, en su caso, su Presidente hicieran uso de la citada cláusula (ya en recurso de inconstitucionalidad, o bien a través del conflicto de competencias), la invocación se ha producido en veintidós ocasiones, lo que confirma la funcionalidad de este privilegio procesal de cautela puesto por el ordenamiento a disposición del Ejecutivo estatal.

Finalmente, en cuanto a la naturaleza de las sentencias dictadas, cabe resaltar que de las cuarenta y nueve censadas, tres de ellas contienen —parcialmente— un fallo interpretativo. Asimismo, once contienen uno a varios votos particulares, lo que pone de relieve un cierto aumento de la pluralidad de criterios en el seno del Tribunal. Conviene precisar, no obstante, que en la mayoría de los casos el voto particular es debido a un solo magistrado al que, a menudos, se adhieren otros.

Los temas que pueden abordarse seguidamente forman parte de una selección que, con algunas variaciones, puede resultar ya habitual en el análisis de la jurisprudencia constitucional de un año para otro. Y como se indicaba más arriba, la doctrina aportada por el Tribunal se incorpora a una línea interpretativa de continuidad en sus aspectos más esenciales. Así, pues, los temas tratados son los siguientes:

- 1) la delimitación material de las competencias.
- 2) la cuestión del ámbito de la legislación básica y su expresión jurídico-formal.
- 3) la ejecución del derecho comunitario y legislación básica.
- 4) la ordenación del comercio y los límites de la legislación estatal.
- 5) el derecho civil, foral o especial interpretado en función de la relación de conexión con el derecho foral vigente.
- 6) Otras cuestiones de relevancia.

1. La delimitación material de las competencias

Una de las primera cuestiones a destacar del análisis jurisprudencial en este año, es la continuidad en la preocupación mostrada en los últimos tiempos por llevar a cabo una delimitación del ámbito material de competencias de acuerdo con criterios objetivos. Ya se ha puesto de relieve en muchas ocasiones que el sistema de distribución competencial, diseñado en el bloque de la constitucionalidad adolece de una notable ambigüedad y que una de las vías posibles para paliar esta deficiencia estriba en procurar una definición de los contornos competenciales.

Definición que ha de venir fundada en parámetros de contenido específico que proporcionen a los diversos operadores jurídicos suficientes dosis de previsibilidad para ejercer las propias competencias y, llegado el caso, reclamar su tutela ante instancias jurisdiccionales. En este sentido, para configurar una calificación competencial correcta —recuerda el Tribunal— debe apreciarse el objeto, el contenido y, en su caso, la finalidad de las disposiciones traídas al conflicto (STC 2/93, que reitera criterios ya expuestos en las SSTC 252/88; 13/89 y 153/89).

De acuerdo con estos objetivos la jurisprudencia constitucional ofrece algunos ejemplos que con diferente fortuna delimitan los contornos competenciales de algunas de las materias contempladas en los dos listados contenidos en los artículos 148 y 149 de la Constitución.

a) Así, por ejemplo, en relación al título competencial del art. 149.1.18 (que establece la competencia exclusiva del Estado para la regulación de las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas.; procedimiento común, etc.), se hace preciso distinguir entre lo que es propio de la legislación básica —necesitada, por tanto, de legislación de desarrollo por las CCAA— de lo que queda reservado in toto al Estado, como es el caso del procedimiento administrativo. La literalidad de la Constitución no ofrece dudas al respecto y el Tribunal lo reafirma integrando en el seno de dicho procedimiento, la producción de actos; y, específicamente, en lo que concierne a la forma de autorización (una expresión de la misma es el silencio administrativo positivo), se apela al art. 139.1 para sostener que este extremo del procedimiento administrativo debe resultar común para todo el Estado, en la medida que es garantía de un tratamiento igual para todos los españoles.

b) En materia de Policías Locales, el bloque de la constitucionalidad atribuye a la Comunidad autónoma actividades de coordinación, mientras que el resto de la materia corresponde al Estado, a quien el art. 149.1.29 de la Constitución ha reservado la competencia exclusiva sobre seguridad pública. Estas actividades de coordinación permiten que las CCAA con competencia sobre la materia de seguridad ciudadana —como es el caso de Cataluña— puedan establecer, también, otros mecanismos de colaboración entre fuerzas de policía como, por ejemplo, aquél que permite que «los Municipios que disponen de Policía Local, puedan solicitar al Departamento de Gobernación el apoyo de la Policía Autonómica para los servicios temporales o concretos, que debido a su voluntad de especialización, no pueden ser asumidos por la respectiva Policía local». Asimismo, el alcance de la cooperación entre Municipios limítrofes entre sus policías, previa autorización de la Consejería, no supone ni la creación de un Cuerpo de Policía supramunicipal, ni tampoco legitima la actuación de actuación extraterritorial (STC 5/93).

c) Otro ejemplo de interés es el referido a los títulos competenciales que se proyectan sobre la materia radiotelevisión (art. 149.1.21). Así los aspectos de la radiodifusión conectados con las libertades y derechos fundamentales recogidos en el art. 20 CE, en los que prevalece la consideración de la radio y la televisión como medio de comunicación social, que no es sustancialmente distinto al de la

prensa, encuentran su acomodo en el art. 149.1.27; en cambio, aquellos aspectos claramente atinentes a la regulación de los extremos técnicos del soporte o instrumento del cual la radio y la televisión se sirven —las ondas radioeléctricas o electromagnéticas— quedan dentro de la materia radicomunicación y, por tanto, de la competencia estatal del art. 149.1.21 CE. Como es obvio la adscripción de una actividad a uno u otro título supone consecuencias distintas, ya que en el primer caso las competencias que se deducen son de naturaleza compartida, en las que, por tanto, puede ubicarse la legislación de desarrollo de las CCAA, mientras que en el segundo la titularidad sobre la competencia corresponde con carácter exclusivo al Estado (STC 168/93, y en el mismo sentido las SSTC 243/93 y 244/93). Ahora bien, el problema de la delimitación competencial no desaparece con el diseño de ambos contenidos; especialmente si, como veremos más adelante, prevalece una concepción expansiva de los aspectos técnicos incorporados al contenido de la competencia, de manera tal que susciten el peligro de fagocitación por el Estado de las competencias autonómicas sobre la materia.

d) Finalmente, en este esfuerzo de delimitación cabe citar también, la inclusión dentro de la competencia sobre enseñanza, desvinculada de la regulación de las condiciones básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución, la materia de perfeccionamiento del personal docente, sea o no funcionario (STC 330/93).

○ La reiteración del concepto de legislación laboral —que formalmente incluye también a los reglamentos ejecutivos de carácter no organizativo— como título competencial incorporado al ámbito competencial del Estado: por legislación laboral se entiende, pues, «aquella que regula directamente la relación laboral, es decir, para recoger los términos de la Ley 7/1980, de 10 de marzo, la relación que media entre los trabajadores que presten servicios retribuidos por cuenta ajena y los empresarios en favor de los que y bajo la dirección de quienes se prestan estos servicios, con las exclusiones y excepciones que en dicha ley (art. 3.1) se indican» (STC 360/93, en las misma línea que las SSTC 35/82, 7/85 y 249/88).

Mención especial merecen las consideraciones que el Tribunal incorpora sobre los ámbitos materiales referidos a defensa de la competencia y la libertad de empresa, incorporados a la fundamentación jurídica de las diversas sentencias dictadas este año sobre la ordenación del comercio y superficies comerciales (las llamadas sentencias de horarios comerciales). Por la relevancia que contiene tanto el pronunciamiento de la mayoría del Tribunal como la línea argumental de los votos particulares, esta cuestión será tratada de forma específica en un epígrafe posterior.

2. A vueltas de nuevo con la forma y el ámbito material de lo básico

a) Abordar el ámbito de la legislación básica y la forma a través de la cual se manifiesta constituye, sin duda, un tema de importancia decisiva en el com-

plejo sistema de distribución de competencias establecido por la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Una primera cuestión que aquí se plantea es la de saber si la legislación de urgencia, es decir, si el Decreto-ley dictado por el Gobierno puede ser instrumento constitucionalmente adecuado para determinar el contenido básico de una materia. El Tribunal lo admite, aunque curiosamente no entra a valorar la dimensión formal del problema (SSTC 23/93 y 204/93); máxime cuando apelando a su propia doctrina recuerda (SSTC 68/88 y 182/88, entre otras) el criterio general que impele a que la determinación de la normativa básica del Estado se lleve a cabo mediante ley formal. Ciertamente, el mantenimiento de un concepto material de lo básico no impide, a radice, el uso del reglamento para los mismos fines, pero ello ya no puede ser más que en casos excepcionales. Si esto es así para el reglamento administrativo, parece obvio que también lo ha de ser respecto del Decreto-ley, cuya estructura normativa exige como presupuesto habilitante la existencia de un supuesto de extraordinaria y urgente necesidad.

La cuestión a plantear es si una norma delimitadora de las competencias, como lo son todas aquéllas que se incluyen en el ámbito de la legislación básica del Estado, puede ser instrumentada —repetimos— mediante un Decreto-ley.

El art. 86.1 establece que el Decreto-ley no podrá afectar «al régimen de las Comunidades Autónomas», lo cual quiere decir que queda reservado a las Cortes Generales la regulación de lo previsto en el art. 150 y 154 de la Constitución, y que, a su vez, el Decreto-Ley tampoco puede abordar la organización de una Comunidad Autónoma, titular única de la regulación de sus instituciones de autogobierno (art. 148.1.1 CE). Sin embargo, la cuestión no es tan taxativa en cuanto al régimen de competencias. No hay duda que el Decreto-Ley queda proscrito con respecto al instrumento natural de atribución de competencias que son los Estatutos y las leyes del art. 150; sin embargo, ciertamente, el tema no es tan claro si se trata de aquellas normas infraconstitucionales que integran la legislación básica estatal. Que tal hipótesis es posible, parece deducirse del contenido del art. 87 de la LOTC, que prevé que en el conflicto positivo la competencia controvertida haya sido atribuida por Ley o norma con este rango. Sin embargo, la justificación de la urgencia para dictar un Decreto-Ley atributivo de competencias se hace difícil aceptar. Especialmente, si lo que se pretende es la regulación in extenso de una materia competencial, o de aspectos nucleares de ésta, como parece deducirse del contenido del Decreto-Ley 12/1985, de medidas de política económica, que reguló los horarios comerciales (STC 225/93). Desde una perspectiva más aleatoria —al menos en la actualidad— pero no por ello intrascendente, se hace preciso no olvidar que el Decreto-Ley es una norma que, por propia naturaleza, excluye al Senado del debate sobre su convalidación o derogación, cuando —al menos en el plano literal de la Constitución— se trata de una cámara concebida para entender de todo lo derivado de la representación territorial de las CCAA. Esta razón excluyente avala, también, lo inadecuado que resulta el Decreto-ley para regular aspectos esenciales del régimen competencial de las CCAA.

b) Antes de adentrarnos, un año más, en la problemática que suscita la de-

terminación del ámbito de la legislación básica, una segunda cuestión de relevancia es la que se refiere a su ubicación en el sistema de distribución competencial. El tema viene motivado por el contenido de algunas sentencias de este año en las que la ley de bases estatal prevista en los diversos apartados del art. 149.1 a CE, es considerada —más o menos explícitamente— como parte integrante del llamado bloque de la constitucionalidad (SSTC 33/93; 60/93; 61/93 y 62/93). Las consecuencias de este planteamiento no ofrecen dudas: la ley básica se convierte también en parámetro para enjuiciar la correcta distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Lo cual no deja de chocar ya que de esta forma, el Tribunal Constitucional analiza la ley básica, de la cual extrae una serie de principios, y a partir de los mismos llevará a cabo el juicio de contraste con respecto a la legislación autonómica.

Este es el caso que se produce, por ejemplo, como consecuencia del desarrollo de la ley estatal 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorro (LORCA), por parte de algunos parlamentos autonómicos. La legislación de desarrollo ha dado lugar a algunos conflictos, en los que hay que subrayar que la ley básica se configura como parámetro mediato de constitucionalidad. La vulneración de una ley básica —dice el TC, en su STC 60/93— por parte de la ley autonómica, «dimanará de la infracción por la ley autonómica del orden constitucional de distribución de competencias, si bien esa infracción será mediata o indirecta, por cuanto la mediación de la Ley dictada en ejercicio de la competencia que sobre las bases de la materia corresponde al Estado —en este caso, las bases de la ordenación del crédito y banca— permite mantener que la norma autonómica que contradice la Ley básica —material y formal— invade el ámbito de la competencia estatal, incurriendo por ello en un vicio de incompetencia vulnerador del referido orden constitucional de distribución de competencias».

De hecho, este criterio sobre la ley estatal, ofrece un carácter bastante alejado de su configuración primigenia de norma básica reguladora del contenido de una materia, para pasar, más bien, a ser una ley de diseño mucho más completo y minucioso. De esta forma es el TC quien debe determinar y definir que es lo básico a fin de ejercer, posteriormente, el juicio de constitucionalidad sobre la norma autonómica. Con lo cual, queda de nuevo puesta de relieve la dejación mantenida por el legislador estatal de su obligación de elaborar leyes de contenido verdaderamente básico, en coherencia con los continuados avisos que la jurisprudencia constitucional le ha hecho desde 1988.

c) Lógicamente, los criterios jurisprudenciales para la determinación formal y material de lo básico han sido tributarios de la jurisprudencia sentada al respecto en años anteriores. De acuerdo con la STC 203/93 y a modo de síntesis cabe retener los criterios que siguen:

1º) Corresponde a las Cortes establecer lo que debe entenderse por básico (STC 68/88).

2º) Procede exigir la condición formal que la norma básica venga incluida en ley votada en Cortes (STC 69/88), lo que, por otra parte, no excluye la posibi-

lidad excepcional de que las normas básicas vengan fijadas mediante el uso, por parte del Gobierno, de la potestad reglamentaria.

3º) Estas excepciones son, en esencia, de dos tipos. En primer lugar, y como es harto conocido, en ausencia de legislación post-constitucional sobre una materia, el Gobierno puede regular una materia básica cuando de la legislación pre-constitucional pueda inferirse cuáles sean las bases de la materia en cuestión (STC 32/83), aún cuando en tal caso esa fijación de lo básico —dice el Tribunal— quedaría afectada de una cierta provisionalidad, siempre pendiente de que el legislador post-constitucional la confirmase o revocase. En segundo lugar, cabe también una regulación reglamentaria de materias básicas cuando ya se hayan dictado normas legales postconstitucionales definidoras de lo básico, si esa regulación resultara primeramente de una habilitación legal y —segunda condición— si su rango reglamentario viniera justificado por causa de materias cuya naturaleza exigiera un tratamiento para el que las normas legales resultarían inadecuadas por sus mismas características (STC 77/85).

4º) Finalmente, la licitud constitucional de la definición de las bases mediante una norma reglamentaria ha de realizarse con observancia de las garantías de certidumbre jurídica que sean necesarias para asegurar que las Comunidades Autónomas tengan posibilidad normal de conocer cuál es el marco básico al que deben someter sus competencias (STC 69/88; 182/88; 227/88; 248/88; 15/89 y 35/92).

Este es, pues, el marco, en el que se mueve la doctrina del Tribunal. No obstante, del análisis de algunas de sus sentencias dictadas este año cabe incorporar algunos elementos adicionales a este diseño general. Así, la exigencia de un criterio formal para regular el ámbito de lo básico, es sabido que impide que el reglamento defina lo que es básico, sin la concreta habilitación de una ley específicamente considerada como básica (STC 35/92).

Sin embargo, en una reciente decisión se establece que el «Gobierno no precisa de habilitación expresa alguna para cumplir con ese deber de diferenciar las normas básicas de las que no lo son, cuando tenga competencia para dictar normas con ese carácter ...» (STC 141/93), con lo cual cabe deducir que también el Ejecutivo debe especificar por sí mismo en un reglamento que es aquello a lo califica como norma básica, aunque carezca de una habilitación legislativa expresa.

La relación ley básica-ley de desarrollo ha ocupado gran parte de la actividad jurisdiccional del Tribunal. La agrupación de recursos en materia de Policías Locales, Cooperativas de Crédito y regulación de las Cajas de Ahorro ha generado una serie de sentencias en cascada, en las que el tema central es el enjuiciamiento de la adecuación de la norma autonómica a la legislación básica.

En una de las primeras sentencias sobre Policía Local (STC 49/93), el Tribunal declara la inconstitucionalidad de la Ley de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares por su contradicción con la norma básica estatal (la Ley 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado —LOFCS—).

El motivo se centra en que la Ley autonómica establece dos supuestos distintos de actuación extramunicipal de la Policía local mientras que la LOFCS únicamente prevé como excepción tasada al límite territorial de la actuación policial, el supuesto definido por una situación emergencia.

Asimismo, el Tribunal recuerda una resolución reciente sobre materia similar (STC 25/92, referida a la Ley de la Comunidad Autónoma de Murcia, de coordinación de Policías Locales) para resolver que la competencia de coordinación no comprende facultad alguna para crear o autorizar la creación de Cuerpos de Policía Local supramunicipales. Sin embargo, el Tribunal se muestra muy restrictivo al extender también su juicio desfavorable a la previsión de la ley balear de establecer la prestación de servicios mancomunados de policía local en otro municipio. De esta forma parece vetar la viabilidad de una forma de colaboración interterritorial como es el auxilio entre administraciones públicas, para el un mejor cumplimiento de los fines que les están encomendados en un Estado políticamente descentralizado (en el mismo sentido, la STC 50/93). Y esto es así, porque en resoluciones inmediatamente posteriores, matiza este inicial rechazo en base a un planteamiento del auxilio inter-administrativo más sensible a su valor instrumental en pro del interés público. Concretamente, el Tribunal considera que la LOFCS —como parámetro de delimitación competencial— no veta la posibilidad de que puedan transferirse o adscribirse temporalmente a un Cuerpo de Policía Municipal agentes, individualmente considerados, de otros Cuerpos de Policía Municipal (STC 60/92). De hecho el límite de la adscripción temporal e individualizada, no impide que un colectivo de agentes pueda prestar servicios de forma que tampoco, queda tan alejada al servicio mancomunado en otro municipio.

Con respecto a las decisiones del Tribunal en relación a la legislación autonómica sobre las Cooperativas de Crédito, se pone de manifiesto de nuevo la capacidad extensiva de la legislación estatal sobre esta materia (SSTC 134 y 239/92). Y no sólo por el amplio alcance de la regulación específica del título competencial, sino también por las posibilidades de actuación estatal en sentido horizontal, a causa de la incidencia de otros títulos competenciales, que cruzan la competencia autonómica sobre la materia. Este es el caso, por ejemplo, del conflicto planteado sobre la adecuación a la legislación básica estatal sobre ordenación del crédito (art. 149.1.11 y 13) de la competencia sobre cooperativas que detenta la Comunidad Valenciana. El conflicto positivo suscitado por el Estado ante el Tribunal plantea una contradicción entre un Decreto de la Comunidad Valenciana que contiene previsiones sobre operaciones de crédito con terceros de acuerdo con porcentajes distintos a los contemplados en la legislación básica estatal (la Ley 13/1989, de 26 de mayo, de Cooperativas de Crédito). El Tribunal declara que la competencia controvertida corresponde al Estado a partir de una concepción material de la distribución de competencias que permite una incursión de títulos horizontales (ordenación del crédito) sobre materias de competencia autonómica (cooperativas), de alcance poco controlable, si no se arbitran otros criterios de delimitación competencial más taxativos.

Otro ejemplo, en fin, de oposición entre norma básica estatal (la LORCA,

Ley 31/1985, de 2 de agosto, reguladora de las normas básicas sobre Organos Rectores en las Cajas de Ahorro) y legislación de desarrollo autonómica, es la que el Tribunal aborda también este año con respecto a la regulación de los órganos rectores de las Cajas de Ahorro. Sin apartarse de los planteamientos hermenéuticos empleados respecto a otros títulos competenciales, ni, por supuesto, de la jurisprudencia más reciente (49/88 y 239/92), el Alto Tribunal adopta un criterio más flexible a la hora de evaluar los aspectos orgánicos de una ley autonómica —en este caso, la Ley 1/90 de Extremadura, sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorro (STC 60/93)—, mediante el empleo de criterios de racionalidad y proporcionalidad, y, por el contrario, recupera la rigidez cuando se ocupa de aquellos otros que se refieren al ejercicio de funciones de estas entidades de crédito (empleando el criterio de la literalidad).

En su conjunto, por tanto, los supuestos citados y otros de similar contenido, demuestran que el legislador estatal ha de ser muy escrupuloso en la definición de los contenidos materiales. Pero es preciso retener también que, a las alturas que se encuentra la configuración en España de un Estado descentralizado, la determinación de la bases no es tema que pueda quedar desvinculado del debate político; en este sentido, el Senado —que tras la reforma de su Reglamento parece iniciar un proceso de vida institucional más intensa— ha de adoptar una posición beligerante como foro de debate y de decisiones políticas con repercusión en el autogobierno de las CCAA.

Al margen de este aspecto metajurídico, la experiencia demuestra que el criterio material de definición competencial encuentra límites de difícil superación, salvo que la decisión o los acuerdos políticos establezcan soluciones más generosas y concretas. Por esta razón, y en aras de la seguridad y la previsibilidad, no sería descabellado pensar en la posibilidad de una reforma los diversos títulos competenciales que comprenda también criterios funcionales de distribución competencial.

3. Ejecución del derecho comunitario y legislación básica

En relación a la incidencia de Derecho derivado europeo sobre el sistema de distribución de competencias, el Tribunal se mantiene fiel a la doctrina anterior sobre el tema (STC 172/92).

Con este fin, ha introducido garantías al objeto de preservar los ámbitos competenciales autonómicos de su absorción por el Estado en la fase de ejecución. Concretamente, de la jurisprudencia constitucional se deriva que la ejecución del Derecho comunitario europeo corresponde a quien materialmente ostente la competencia según las reglas del Derecho interno. En este sentido, la STC 141/93 ha resuelto que «el hecho de que las directivas comunitarias sean de obligado cumplimiento por todas las autoridades, centrales y descentralizadas de los Estados miembros no significa que las normas estatales que las adaptan a nuestro ordenamiento deban ser consideradas necesariamente básicas».

Asimismo, no deja de ser relevante que se afirme en otros supuestos, que la

ordenación general de la economía no legítima que deba ser un órgano estatal el competente para la ejecución de determinados actos. Ni que tampoco la acción conjunta, la información recíproca y la maximización de la eficacia administrativa impliquen competencia alguna en favor del Estado (STC 80/93).

4. La ordenación del comercio y los límites de la legislación estatal

Probablemente, el conjunto de sentencias sobre ordenación del comercio interior y superficies comerciales (que versan sobre los criterios de regulación de los horarios comerciales) dictadas a lo largo de este año, constituyen el grupo de decisiones de mayor relevancia de las tomadas por el Tribunal Constitucional. Pero hay que entender que la relevancia lo es en el aspecto socio-económico del problema, en la medida en que han producido un impacto importante en la actividad comercial del país; no tanto, desde la perspectiva jurídica, donde los criterios hermenéuticos empleados no son precisamente muy novedosos. En este sentido, a renglón seguido hay que añadir que el criterio adoptado para la resolución del conflicto entre la Legislación básica estatal (el Decreto-ley 12/1985, de medidas de política económica) y las respectivas leyes de la Comunidad Valenciana (STC 225/93), Cataluña (SSTC 227/93 y 284/93), Galicia (228/93) y Aragón (264/93), no supone más novedad que la introducción, una vez más, de unos criterios de contenido muy genérico, pero que el alto Tribunal considera suficientes para habilitar la aplicación de la cláusula del art. 149.1.13ª de la Constitución (competencia exclusiva del Estado para la determinación de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica) y, como consecuencia de ello, anular las disposiciones autonómicas que establecen soluciones normativas distintas a la norma básica estatal.

Tomando como punto de referencia jurisprudencial la STC 225/93 (sobre la Ley valenciana 8/1986, de 29 de diciembre, de Ordenación del Comercio y Superficies Comerciales), el núcleo del problema acerca de la constitucionalidad de la norma autonómica se centra en lo siguiente: la ley autonómica establece en cuanto a horarios, que la apertura semanal máxima será de 70 horas, considerándose inhábiles los domingos y festivos. Por el contrario, para el citado el Decreto-ley estatal, el horario así como el número de días y horas de actividad serán de libre fijación por las empresas en todo el territorio del Estado, sin perjuicio de la competencias autonómicas sobre la materia en los términos —dice el Decreto-ley— que establezcan los respectivos Estatutos.

Lo primero que hay que apuntar es que sobre la contradicción entre ambas previsiones normativas no hay duda factible. Se plantean dos regímenes horarios: el primero, promocionado por las CCAA apuesta por una cierta intervención administrativa, y el segundo, defendido por la norma estatal, apuesta por la libertad horaria. Como tampoco parece suscitarla que las Comunidades Autónomas ejercen competencias de desarrollo y/o ejecución sobre la materia de comercio interior, lo cual no empece para que en dicho ámbito jurídico el Estado pueda ejercer competencias que le son propias (SSTC 111/83 y 77/84). El tema, pues, radica en saber si la fijación por el Estado de horarios comerciales

ostenta la condición de normas básica. Para ello, el Tribunal ha hecho un notable esfuerzo de delimitación de los contornos materiales de competencias en base a su doctrina anterior. De esta forma, niega, en primer lugar, que el supuesto de hecho que nos ocupa (la regulación de los horarios comerciales) forme parte de la legislación de defensa de la competencia (SSTC 88/86 y 71/82), cuya finalidad no es otra que aquellas prácticas que puedan afectar o dañar seriamente a un elemento tan decisivo en la economía de mercado como es la concurrencia entre empresas.

El rechazo se extiende también a la libertad de empresa, que consiste en iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial, con plena sujeción a la normativa general sobre ordenación del mercado y de la actividad económica general.

Finalmente rechaza la conexión de la citada libertad de empresa con las condiciones básicas generales de ejercicio de los derechos y libertades (art. 149.1.1 de la Constitución), negando por ello que del art. 38 se derive necesariamente la libertad de apertura y cierre.

Rechazado este conjunto de argumentos que hubiesen ubicado la titularidad de la competencia sobre esta materia en sede estatal, el Tribunal acude, sin embargo, a un planteamiento plagado de argumentos claramente finalistas para llegar a la misma solución. Concretamente, la inconstitucionalidad de la disposición autonómica se fundamenta en razones tales como el efecto liberalizador o desregulador del Decreto-ley estatal, que entraña una verdadera reestructuración del mercado nacional de la distribución, al servicio de una mayor competitividad económica de las empresas y de las necesidades de los consumidores... También, se le atribuye carácter básico porque de no aplicarse de manera uniforme a todo el territorio del Estado, la reestructuración del mercado produciría un quebranto en su unidad.

Se trata por tanto, como con acierto pone de relieve uno de los votos particulares, de una práctica interpretativa que, en virtud de criterios finalistas y autónomos, desvinculados, por tanto, de competencias sustantivas, permiten reenviar a la competencia del Estado la titularidad de una competencia. De esta forma, una vez más, al dejar de lado cualquier consideración sobre el objeto y el contenido de la materia competencial, el espectro del título competencial del art. 149.1.13^a aparece de nuevo para absorber una competencia autonómica.

5. La interpretación del Derecho civil, foral o especial en función de la relación de conexión con el derecho foral vigente

A través del art. 149.1.8, la Constitución introduce una garantía de foralidad civil en favor de las Comunidades Autónomas. Esta garantía se expresa en la competencia reconocida para la conservación, modificación y desarrollo por los entes autonómicos de los derechos civiles, forales o especiales allí donde existan.

Al igual que en el pasado año, el Tribunal se ha pronunciado en tres ocasiones sobre el contenido de este título competencial: la STC 88/93 (en relación a

la Ley 3/1988, de 25 de abril, de las Cortes de Aragón, sobre equiparación de los hijos adoptivos); la STC 156/93 (sobre el texto refundido de la Compilación de Derecho Civil de las Islas Baleares, aprobado por Decreto-Legislativo 79/1990, de 6 de diciembre, del Gobierno Balear) y la STC 226/93 (sobre la Ley 11/1990, de 15 de octubre, de nueva redacción de los arts. 14 y 15 del Código Civil).

No cabe duda que la primera de las citadas es la que ofrece un mayor interés. El objeto del recurso por el que el Estado impugnó la ley aragonesa se centró en la constitucionalidad de la ordenación parcial de la institución de la adopción, que no aparecía regulada en el texto de la Compilación aragonesa preconstitucional. La cuestión planteada es la de saber si la Ley enjuiciada puede ser considerada como expresión del ejercicio de la competencia autonómica concebida para conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil de Aragón.

De entrada conviene prevenir que el Tribunal desestima el recurso del Estado y, por tanto, avala la constitucionalidad del texto legal de la Comunidad Autónoma. Sin embargo lo hace en base a un planteamiento notablemente reductivo sobre el ámbito real de la competencia autonómica. Concretamente, para el Tribunal Constitucional, «el desarrollo» del propio Derecho civil foral o especial, enuncia una competencia autonómica en la materia que no debe vincularse rígidamente al contenido actual de la Constitución u otras normas de su ordenamiento. Es decir, según el Tribunal cabe la posibilidad que las CCAA dotadas de Derecho Civil foral o especial regulen instituciones conexas con las ya reguladas en la Compilación dentro de una actualización o innovación de los contenidos de ésta y según los principios informadores peculiares de Derecho foral.

Luego, parece evidente que fuera de esta relación de conexión con lo que ya era derecho a la entrada en vigor de la Constitución, el resto de instituciones jurídico-privadas que la Comunidad Autónoma decida regular en el futuro, quedan desvinculadas del ámbito material que la Constitución designa como Derecho civil, foral o especial. Ello será así si esta relación de conexión no se llega a demostrar. Todo lo cual comprime sustancialmente las posibilidades de disponibilidad en relación a la competencia sobre el propio derecho civil. No hay que olvidar, en este sentido, que la búsqueda de una relación de conexión puede resultar harto complicada, especialmente, en los casos en los que la Compilación redactada en época pre-constitucional, no era especialmente exhaustiva. Ciertamente, con este planteamiento la potestad normativa de la Comunidad Autónoma sobre instituciones de derecho civil queda más bien reducida a la categoría de legislación especial de un derecho común estatal.

Cuando, por el contrario, del contenido de la previsión constitucional (art. 148.1.8) no se deduce más límite material a la competencia para la conservación, modificación y legislación del derecho civil, foral o especial, que el derivado del segundo inciso de este precepto constitucional («En todo caso —corresponden a la competencia exclusiva del Estado—, las reglas relativas a la aplicación...»).

6. Otras cuestiones

Finalmente, y de forma sumaria cabe enumerar también algunas cuestiones que la jurisprudencia constitucional ha puesto de relieve en años anteriores y que reproduce en el presente.

— Se declara la inconstitucionalidad de disposiciones autonómicas que reproducen normas estatales (STC 147/93).

— No supone alteración del principio de igualdad el hecho de que una ley autonómica cree diferentes situaciones como consecuencia de un tratamiento jurídico distinto de los derechos y deberes, siempre que ello se derive del ejercicio de las propias competencias (SSTC 186/93 y 319/93, ambas en la misma línea interpretativa que la STC 17/90, sobre la Ley de Reforma Agraria de Andalucía).

— El territorio es un límite para el ejercicio de las competencias autonómicas (STC 329/93).

— La pretensión de falta de jurisdicción en un conflicto constitucional de competencia puede fundarse no sólo en la falta de título habilitante de quien ha realizado el acto objeto de litigio, sino también en un ejercicio de competencias ajenas de forma contraria al orden competencial establecido en el bloque de la constitucionalidad, y que revele un entendimiento del alcance de las competencias implicadas opuesto a ese sistema de distribución competencial (STC 243/93).