

## IV. LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL

### LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Marc Carrillo

#### Aspectos generales

Una primera valoración de la actividad jurisdiccional del Tribunal Constitucional durante este año permite afirmar que la producción jurisprudencial no ofrece novedades de especial relevancia respecto de los criterios asentados en los últimos años sobre la delimitación competencial, excepción hecha del contenido previsible de la STC 61/1997, de 20 de marzo, referida a los recursos planteados contra la legislación reguladora del régimen jurídico del suelo urbano. Esta previsibilidad, obviamente, se ha cimentado en los criterios interpretativos que ya el año anterior estableció, la no menos significativa decisión del Tribunal expresada en su STC 118/1996 acerca del significado constitucional de la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 de la CE.

En relación a 1996, el número de sentencias con contenido competencial ha descendido este año respecto del apreciable ascenso experimentado entonces (8 en 1995 por 23 en 1996). Durante el presente, el número es de 16, cantidad que resulta inferior a las 23 del año pasado. No obstante conviene precisar que el descenso queda matizado porque varias de estas sentencias, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 83 de la LOTC, se pronuncian sobre un objeto integrado por varios recursos de inconstitucionalidad o conflictos positivos de competencia, que han sido acumulados.

Durante este año, el TC ha resuelto asuntos que proceden de actuaciones que proceden, en 5 supuestos, del año 1987; en 3 de 1988, en 5 de 1989, en 2 de 1990 y, finalmente, en 2 de 1992. Estos datos proporcionan una media de retraso de siete años y medio para resolver las controversias competenciales, cifra que parece razonable considerar como excesiva, atendidas, por un lado, la alta función interpretativa que acerca del bloque de la constitucionalidad tiene atribuida el Tribunal Constitucional y, por otro, la necesidad de disponer de un marco normativo clarificado para el pleno ejercicio de las respectivas competencias. El excesivo transcurso del tiempo es evidente que no ayuda a dicho objetivo.

Entre las disposiciones que este año han sido objeto de enjuiciamiento destacan entre otras, por ejemplo, las siguientes: de 1987, la *Ley 21/1987, de 26 de noviembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de la Administración de la Generalidad*, la *Ley 22/1987, de 11 de noviembre, de Propiedad Intelectual* y la *Ley 8/1987, de 8 de junio de Regulación de los Planes de Pensiones*; de 1988, el *Convenio acordado entre el Ministerio de Educación y Ciencia y el Ministerio de Defensa, sobre Régimen, Promoción y Funcionamiento de Centros de Enseñanza*, aprobado por el *Real Decreto 295/1988, de 28 de marzo* y la *Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores*; de 1989, el *Decreto del Gobierno Vasco*

60/1989, de 21 de marzo, por el que se garantiza el mantenimiento del servicio de estiba y desestiba en el Puerto Autónomo de Bilbao, la Ley del Principado de Asturias 2/1989, de 6 de junio, de Caza; de 1990, la Ley 8/1990, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo; y de 1992, el Texto Refundido de la Ley 8/1990, sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por el Real Decreto-legislativo 1/1992, de 26 de junio, o también el caso singular de la Sentencia dictada por la Sección Tercera de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, pronunciada el 20 de noviembre de 1992, que confirmó una anterior de la Audiencia Territorial de Valencia en relación a los recursos presentados contra el Acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno de la Universidad de Valencia de 20 de julio de 1986.

El estudio de las sentencias emitidas este año pone de relieve un dato que, por otra parte, viene siendo una constante en los últimos años: el valor de los precedentes jurisprudenciales en la gran mayoría de sentencias del Tribunal. Como no podía ser de otra manera, la influencia de la doctrina sentada en años anteriores permite en la actualidad a la jurisdicción constitucional llevar a cabo construcciones doctrinales que en gran parte son tributarias de los criterios interpretativos establecidos en resoluciones anteriores. Un buen ejemplo, como se expone al principio de este apartado del Informe, lo constituye la STC 61/1997 cuyo planteamiento sobre la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 CE es cumplida reproducción de lo ya razonado en la STC 118/1996 con motivo del recurso de la Ley 16/1987, de Ordenación del Transporte Terrestre. Como resulta lógico, el criterio sostenido en esta última no podía ser obviado en la primera, si no era a fuer de generar una notable incertidumbre en los más diversos ámbitos jurídicos, circunstancia ésta que el Tribunal siempre ha de procurar evitar y, en general, así lo ha hecho en la importante trayectoria institucional de la que es protagonista. Esta línea de continuidad respecto de la propia doctrina no impide apuntar en este año la existencia de algún indicio de cambio sobre otros temas, también en la STC 61/1997, al que se hará referencia más adelante.

En cuanto a los datos estadísticos que ofrecen las sentencias pronunciadas este año destaca el equilibrio existente entre los procedimientos que iniciaron la controversia competencial. En 7 supuestos el fallo resuelve recursos de inconstitucionalidad mientras que en 8 se pronuncia a fin de determinar la titularidad competencial en un conflicto positivo de competencias. Residualmente se registran un supuesto de cuestión de inconstitucionalidad y otro de recurso de amparo, en dos sentencias cuyo objeto se basa, respectivamente, en una discrepancia competencial (STC 28/1997) o en la dimensión autonómica del ejercicio de un derecho en una administración pública de naturaleza institucional (STC 75/1997).

Las materias competenciales afectadas muestran una gran diversidad. Entre las que generan sentencias de mayor relevancia destacan, sin duda, el urbanismo, la propiedad intelectual, la legislación mercantil, las lenguas oficiales, la caza, la cultura, etc.

En cuanto al sentido de los fallos es preciso subrayar que sólo 4 sentencias son absolutamente desestimatorias de la pretensiones de la parte recurrente; el resto es en su mayoría parcialmente estimativo y, en ocasiones —no hay que olvi-

darlo— lo es muy parcialmente. No obstante, entre las sentencias de fallo desestimativo, dos de las mismas son de naturaleza interpretativa.

### Consideraciones específicas

En los últimos años, en este apartado del Informe se ha podido constatar la especial relevancia que presentan las cuestiones de orden procesal en la jurisprudencia constitucional. La especialidad del procedimiento constitucional se pone de manifiesto en un buen número de sentencias en las que las pretensiones de las partes y la resolución de la controversia competencial que subyace depende, en ocasiones, de forma decisiva de aspectos de orden procesal a los que el Tribunal atribuye una importancia que puede llegar a ser decisoria para la resolución del conflicto competencial.

En el análisis de las 16 sentencias registradas este año, aparecen temas que inciden sobre lugares que ya son comunes en la doctrina del Tribunal Constitucional, construida a lo largo de más de tres lustros de funcionamiento. Pero ello no es óbice para que aparezcan nuevas cuestiones de interés relacionadas con el sistema constitucional de distribución de competencias. Incluso en un año en el que, excepción hecha de la, por otra parte, previsible decisión contenida en STC 61/1997 y algunas cuestiones conexas a ella, las novedades, ciertamente, escasean. Los temas más relevantes a destacar son los siguientes:

- 1) Las cuestiones de orden procesal.
- 2) La delimitación material de las competencias y la problemática habitual sobre la objetivación de los contornos de la legislación básica.
- 3) De nuevo, la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 CE, así como el uso del título competencial del art. 149.1.1ª CE como criterio de atribución competencial: la STC 61/1997.
- 4) Otras cuestiones: el régimen de las lenguas autonómicas, el territorio como límite del autogobierno, los efectos supraterritoriales de las competencias, la ejecución de las subvenciones, etc.

#### 1.— *Las cuestiones de orden procesal*

- a) Sobre el significado del conflicto positivo de competencias.

El procedimiento del conflicto positivo de competencias no puede ser entendido en ningún caso como una forma de control preventivo de posibles transgresiones competenciales. No es ésta la función de un procedimiento, cuya razón de ser es resolver una controversia competencial explicitada en la *vindicatio potestatis* sobre una materia competencial que es objeto de la controversia entre dos administraciones públicas. No es la primera ocasión en la que el TC se pronuncia al respecto; en la misma línea argumental, la STC 15/1997 se remite a la STC 13/88 para recordar que «el conflicto de competencias no tiene como función la de prevenir posibles interpretaciones contrarias a la Constitución por parte de quienes están llamados a aplicar disposiciones delimitadoras de competencias».

Pero la singularidad del caso que ahora se plantea aquí, radica en la duda que plantea una disposición autonómica –el Decreto 411/1987 de la Generalidad de Cataluña– sobre qué deba entenderse acerca del ámbito territorial y alcance contenido en la referencia a los «distintos mercados», en los que el ente autonómico pueda llevar a cabo una política de promoción de los productos comerciales catalanes. El planteamiento de la defensa del Estado consiste en sostener que dicha referencia engloba tanto el mercado interior propio como el de otras Comunidades Autónomas y los mercados internacionales, lo cual trae como consecuencia una invasión competencial. Sin embargo, razonablemente el TC considera que, si bien dicha posibilidad no queda excluida, no es la única que pueda ser posible. No es una consecuencia automática e indeclinable, por lo que afirmar que la referencia genérica a los mercados conlleva una lesión del sistema de distribución de competencias constituye un apriorismo sobre el que el TC no puede llegar a pronunciarse, justamente porque no invoca lo único que en este proceso es preciso invocar, que no es otra cosa que concretar cuál es la competencia invadida; pero desde luego, no prevenir sobre posibles interpretaciones contrarias a la CE. A este respecto, es preciso recordar que una sentencia interpretativa cobra sentido cuando, desestimando las pretensiones contenidas en el recurso o conflicto planteados, el TC decide que la norma impugnada puede ser mantenida en el seno del ordenamiento jurídico; a condición, por ejemplo, de que se interprete de acuerdo con los criterios fijados por él. Pero para ello es condición necesaria, invocar como propia una competencia que se entiende explícitamente invadida por un acto, resolución o disposición de la otra administración. En consecuencia, cuando no existe la *vindicatio potestatis*, la jurisdicción constitucional no puede pronunciarse de forma preventiva.

En la STC 87/1997 aparece otra característica importante del conflicto positivo –puesta ya de relieve en la STC 243/93– según la cual en este procedimiento constitucional pueden plantearse «tanto reivindicaciones de la titularidad de las competencias controvertidas como denuncias relativas al ejercicio extralimitado de una competencia, con menoscabo de la que es propia...». Este planteamiento sobre la naturaleza del conflicto positivo trae causa de los antecedentes de la STC 87/1997, en los que el Abogado del Estado alega que la pretensión de la Generalidad de Cataluña sobre la lengua en la que deben ser redactados los asientos en el Registro Mercantil no es un conflicto competencial sino un problema de legalidad ordinaria (el art. 36.1 del Reglamento del Registro Mercantil dice lo siguiente: «los asientos del registro se redactarán en lengua castellana ajustados a los modelos oficiales aprobados y a las instrucciones impartidas por la Dirección General de los registros y del Notariado»). El TC considera que si bien es cierto que la representación autonómica no se basa tanto en la reivindicación de la titularidad para establecer la lengua en la que deben redactarse los asientos registrales, cuanto en la afirmación de que el Estado, al ejercer esta competencia, ha desconocido o menoscabado diversas competencias autonómicas, ello no es obstáculo para que la controversia competencial se haya manifestado; y, por tanto, no hay impedimento para que el TC se pronuncie.

- b) Los límites de la interpretación conforme a la Constitución, con respecto a la relación de adecuación de la ley de desarrollo a la ley básica.

La interpretación de una ley conforme a la Constitución es una solución hermenéutica que se arbitra para mantener en el seno del ordenamiento jurídico vigente una norma cuya constitucionalidad es cuestionada. El límite se encuentra en el sentido de la propia norma enjuiciada, de tal manera que el objetivo del intérprete tendente a evitar la solución siempre traumática de la declaración de inconstitucionalidad, no puede conllevar una interpretación tan forzada que supere los márgenes que la norma permite, atribuyéndole un significado que en ningún es susceptible de admitir. Obviamente, se trata de un criterio aplicable a cualquier ámbito material regulado por la ley. Por esta razón, en su STC 16/1997, el Tribunal frena el intento de una interpretación conforme a la Constitución de una ley autonómica —la *Ley del Principado de Asturias 2/1989, de 6 de junio, de Caza*— porque «la interpretación de un precepto con el fin de que resulte conforme a la Constitución es un instrumento hermenéutico que no puede utilizarse de forma absoluta e indiscriminada». Se trata de un tipo de interpretación que demandaba del Tribunal la Comunidad Autónoma de Asturias en relación al régimen sancionatorio contenido en la citada Ley de Caza, que establecía unos límites para la fijación de la cuantía notoriamente más benévola que los determinados por la norma básica estatal (la *Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres*). Esta diferencia, que deviene inconstitucional no puede ser subsanada a través del método de la interpretación conforme porque ello no resulta posible; a mayor abundamiento, y ya situados en la cuestión sustantiva de esta sentencia (la conservación de espacios naturales, etc.), el Tribunal se remite a la STC 196/96 a la que se hacía referencia el pasado año, para recordar que «la protección concedida por la ley estatal puede ser ampliada y mejorada por la ley autonómica; lo que resulta constitucionalmente improcedente es que resulte restringida a disminuida».

- c) De nuevo, los efectos de la modificación posterior del ordenamiento en relación al objeto de la controversia competencial.

Un primer caso se plantea cuando la ley objeto del proceso ha sido ulteriormente modificada como consecuencia de la derogación de la norma impugnada; y, más específicamente, cuando esta circunstancia se produce en el marco del procedimiento de la cuestión de inconstitucionalidad. El TC dispone al respecto de una doctrina ya asentada (SSTC 17/81; 95/88 y 332/93) que reproduce este año en su STC 28/1997, según la cual, a diferencia de lo que acontece en el recurso de inconstitucionalidad, en el procedimiento de la cuestión de inconstitucionalidad, «la derogación sobrevenida de la norma legal objeto del proceso no impide el juicio de constitucionalidad sobre la misma, toda vez que la posible aplicación de la norma derogada en el proceso a quo puede hacer necesario el pronunciamiento del TC». Y es lógico que sea así, porque en la medida que en el control indirecto de constitucionalidad promovido por los órganos dependientes del Poder Judicial, el fallo que dicten depende de la validez de la ley aplicable al caso, no puede rechazarse *a radice* que la norma derogada pueda, en algún caso, seguir teniendo incidencia en la controversia competencial.

Un segundo supuesto es el que plantea la misma STC 28/1997 cuando en el planteamiento –de nuevo– de la cuestión de inconstitucionalidad basada en problemas de orden competencial, el órgano judicial yerra en la identificación de la legislación básica estatal aplicable al caso. Como ya se ha resuelto en ocasiones anteriores (STC 170/89), el error de identificación de la legislación básica estatal padecido por el órgano judicial que plantea la cuestión –en este caso, una Sala del Tribunal Supremo– no afecta a la viabilidad y enjuiciamiento de la misma, *«pues cuando la duda de constitucionalidad se basa (...) en un problema de delimitación competencial, habrá de estarse para su resolución a la legislación básica del Estado, vigente al tiempo de su enjuiciamiento»*. Esta controversia procesal viene trufada de una importante dimensión competencial trae causa de los siguientes antecedentes: al tiempo de plantear el TS la duda de constitucionalidad sobre determinados preceptos de las leyes del Parlamento de las Islas Baleares 1/1984 y 3/1984 (respectivamente, de Ordenación y Protección de Áreas Naturales y de Interés Especial y de Declaración de «Es Trenc-Salobrar de Campos» como Área Natural de Especial Interés), la legislación estatal básica sobre la materia estaba regulada en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres y no ya en la ley preconstitucional 15/1975. El TC comprende, con buen criterio, que el error del órgano judicial promotor, imputable probablemente –atendidos los antecedentes– a una más que deficiente diligencia jurídica, era subsanable en aras de preservar, con motivo de la cuestión de inconstitucionalidad planteada, la más adecuada delimitación de las competencias controvertidas en materia de urbanismo y ordenación del territorio.

El tercer supuesto versa específicamente sobre los efectos de la derogación de una ley que ha sido objeto de un procedimiento en el que se dilucidan controversias competenciales. En el marco de los temas de orden procesal, es sin duda el que ofrece un mayor interés. En síntesis, el tema se suscita como consecuencia de las sucesivas modificaciones que se han operado sobre la Ley 22/1987, de 11 de noviembre, de Propiedad Intelectual, como consecuencia de la incorporación al ordenamiento jurídico español del derecho comunitario europeo; dichas modificaciones provocaron que, finalmente, las Cortes Generales autorizaran al Gobierno la refundición de textos sobre esta materia, resultado de lo cual fue el Decreto-Legislativo 1/1996, de 12 de abril. Con estos antecedentes, el problema procesal que plantea la STC 196/1997 se centra en la determinación de su objeto, porque desde la presentación del conflicto de competencias por los gobiernos vasco y catalán –en relación al contenido de la Ley 22/1987– se produjeron las modificaciones descritas que condujeron al Decreto-Legislativo 1/1996 norma, que conviene precisar, no fue recurrida por los órganos autonómicos citados.

Hasta ahora, la doctrina del Tribunal era que si la norma objeto de un conflicto resultaba derogada por otra posterior, la consecuencia era la pérdida del objeto del conflicto mismo y, por tanto, resultaba improcedente que la controversia sea resuelta mediante una sentencia del Tribunal. La regla general era, pues, que en el ámbito de los recursos de inconstitucionalidad –ya hemos visto que el criterio en el procedimiento de la cuestión es distinto– la derogación de la norma extingue el objeto. No obstante, la STC 196/1997 introduce un elemento novedoso que consiste, esencialmente, en lo siguiente: para abordar el objeto de

una controversia competencial se hace necesario huir de todo automatismo en relación a las normas que confluyen sobre el caso, en especial cuando se dilucidan contenciosos competenciales, como es el suscitado en relación a la Ley de Propiedad Intelectual de 1987 (LPI) y también respecto de su Texto Refundido de 1996 (TRLPI). ¿Qué quiere decir ello? A juicio del Tribunal, el hecho de que la LPI haya sido derogada por el TRLPI (que, hay que recordar que no fue recurrido), no presenta obstáculo insalvable para su enjuiciamiento. En este sentido, el alto Tribunal considera que debe pronunciarse también sobre el TRLPI porque como tal no puede innovar el ordenamiento jurídico anteriormente derogado y que había sido objeto de la refundición. Incluso, es más que probable, como se demuestra en este caso, que el texto refundido incorpore la reproducción literal de normas anteriores que ya han sido derogadas. Es decir, aunque la norma posterior no haya sido recurrida, si de su contenido de colige que la controversia competencial permanece, nada impide que el TC puede extender su potestad de enjuiciamiento sobre la citada norma. Parece lógico que ello sea así por razones de evidente economía procesal y, sobre todo, porque aunque en el supuesto de la STC 196/1997 no ha sido así, no resultaría extraño que el TRLPI también hubiese sido recurrido. Parece evidente, pues, que el loable criterio del TC consiste en mantener la posibilidad de pronunciarse siempre que la controversia competencial siga viva sin, por tanto, otorgar un valor absoluto –en términos procesales– a la derogación operada sobre la ley que fue objeto primigenio de la controversia.

Esta conclusión, ciertamente, no altera el planteamiento sostenido por el TC también este año en la STC 61/1997 sobre la legislación del suelo –donde también se produce una derogación de la legislación anterior (Ley 8/1990) por un texto refundido (el TRLS de 1992)– en la que se llega a la solución de que no es necesario examinar la norma anterior, por haber sido derogada por un texto que carece de fuerza innovadora y que, a diferencia del caso del TRLPI, sí fue recurrido ante el TC.

d) A propósito de la interpretación expansiva del artículo 39 LOT.

Dicho precepto establece lo siguiente: «1.– Cuando la sentencia declare la inconstitucionalidad, declarará igualmente la nulidad de los preceptos impugnados, así como, en su caso, la de aquellos otros de la misma Ley, disposición o acto con fuerza de Ley a los que deba extenderse por conexión o consecuencia. 2.– El Tribunal Constitucional podrá fundar la declaración de inconstitucionalidad en la infracción de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el curso del proceso».

En la STC 133/1997, se estiman las pretensiones de la Generalidad de Cataluña y se declara inconstitucional el artículo 45 de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, por vulnerar lo dispuesto en el artículo 9.20 del Estatuto de Autonomía. Dicha Ley fue también recurrida por el Gobierno del País Vasco pero, el precepto en cuestión no formó parte del objeto normativo de la controversia planteada por la citada Comunidad Autónoma; es decir, no fue recurrido por ella. Sin embargo, el TC lo declara también inaplicable en el País Vasco.

Este planteamiento expansivo del artículo 39 LOTC resulta relevante porque el TC no se detiene en argumentar las razones que le llevan a extender el ámbito de su enjuiciamiento respecto de la norma respectiva del Estatuto Vasco, cuando esta Comunidad Autónoma no llegó a recurrir el precepto de la Ley 24/1988. Probablemente el simple hecho de la presencia procesal del País Vasco en la condición de parte, habilita al TC para extender el juicio de la norma estatal impugnada, también respecto de la norma institucional básica de un sujeto que –a diferencias de otros– no ha tenido razones para impugnarla. Sobre todo cuando la descripción del ámbito material de la competencia en el artículo 10.29 del Estatuto de Autonomía del País Vasco –los centros de contratación de valores– es similar a la establecida por su homólogo catalán (art. 9.20 EA Cat). Cabe entender, en este sentido, que la referencia que el art. 39.2 de la LOTC hace al precepto constitucional infringido, incluye también al precepto estatutario como elemento integrante del llamado bloque de la constitucionalidad. Y, además, hay que entender también que cuando la LOTC se refiere al requisito de que el precepto al que se extiende la declaración de inconstitucionalidad «...*haya sido o no invocado en el curso del proceso*», ello no supone que la citada invocación deba corresponder únicamente a la misma parte que lo impugnó, sino que es posible que también sea otra –como el País Vasco, en este caso– u otras que no lo hicieron pero que por conexión les afecta. Parece, no obstante, que la condición necesaria para que ello sea así es la de haber comparecido en el procedimiento. En esta tesitura, no sería irrazonable sostener que, en la práctica, los efectos de la sentencia en cuestión se extendiesen a otras CCAA no comparecientes, pero cuyos Estatutos manifiestan también una coincidencia de contenido sobre la materia competencial que el precepto de la ley estatal lesiona.

- e) Sobre los efectos de la incoherencia entre los preceptos invocados en el requerimiento de incompetencia y los que lo son en la formulación del conflicto.

La STC 133/1997 plantea también otro tema de indudable importancia procesal, cuando el Abogado del Estado considera que en relación a los *Reales Decretos 276/1989, sobre Sociedades y Agencias de Valores* y *276/1989, sobre Sociedades Rectoras y miembros de Bolsas de Valores y Fianza Colectiva*, el conflicto positivo ha sido mal planteado porque la representación del País Vasco ha invocado preceptos que no lo fueron en el requerimiento, lo cual debería impedir al TC abordar el fondo de la cuestión competencial. A este respecto, la doctrina del TC es terminante cuando afirma que si ello es así, el conflicto ha de entenderse como no planteado. Pero el problema que se suscita en esta sentencia no es exactamente de este tenor. Porque, en realidad, no es que el Gobierno Vasco hubiese obviado en la fase procesal del requerimiento la referencia a los preceptos que consideraba lesionados por la norma estatal impugnada, sino que lo hacía de forma subsidiaria, es decir sólo en el supuesto de que no hubiese sido atendida la pretensión principal. En consecuencia, atendidos estos antecedentes procesales, y habida cuenta que la finalidad del requerimiento competencial (art. 63 LOTC) «*es el de apurar las posibilidades de resolución convencional del conflicto, ha de entenderse –dice el TC– que en aquél se han de incluir también los preceptos sobre los que subsidiariamente se invoca la nulidad por invasión*



*competencial*». De esta forma el TC siempre podrá entrar a entender sobre las cuestiones competenciales de fondo.

## 2.- *La delimitación material de las competencias y la problemática habitual sobre la objetivación de los contornos de la legislación básica*

Aún cuando éste es un apartado de constante presencia en el Informe sobre la actividad jurisdiccional del Tribunal Constitucional, el presente año no ofrece especiales aportaciones jurisprudenciales al respecto. Ciertamente, se constata como es regla desde hace años, un permanente esfuerzo en la delimitación material de la competencias, así como una continuada remisión a la doctrina sobre la legislación básica. Desde luego, a estas alturas no podía ser de otra forma, pero escasas novedades pueden añadirse a esta conclusión.

La construcción de los límites materiales de la competencia es especialmente significativa en la STC 206/1997 referida a la *Ley 8/1987, de 8 de junio, de regulación de los Planes y Fondos de Pensiones*, porque sobre este ámbito las partes en conflicto invocan una notable variedad de títulos competenciales (seguridad social, legislación mercantil, seguros, mutualismo no integrado dentro de la Seguridad Social, etc.) que obligan al TC a centrar con especial esfuerzo de definición, el objeto de la controversia competencial. El TC rechaza que este tipo de prestaciones pueda, en ningún caso ubicarse en el ámbito del mutualismo, considerando que dado que lo que regula la Ley 8/1987 es el contenido obligacional de un contrato de seguro, los ámbitos materiales afectados son por un lado la legislación mercantil y por otro el régimen jurídico de los seguros. En este último, las competencias son de naturaleza compartida y en las que el Estado ostenta la regulación de la legislación básica. Sin embargo, bajo el manto de la necesaria colaboración entre la Ley y el Reglamento administrativo, el TC sostiene que la práctica totalidad del régimen jurídico de los Planes y Fondos de Pensiones forma parte de la normación básica estatal. El resultado de todo ello es que la negativa a incluir algunos de los aspectos de la regulación en el ámbito del mutualismo, más una evidente concepción expansiva de la doctrina sobre la expresión funcional de las bases (tanto por ley como por reglamento, según la STC 69/88) limita de forma extraordinaria las posibilidades de las CCAA de ejercer competencias sobre este tipo de prestaciones de prevención.

Siguiendo con la siempre importante labor de objetivación de los contornos materiales de los títulos competenciales, destaca también la realizada en la STC 28/1997 sobre qué debe entenderse por urbanismo, ordenación del territorio y medio ambiente, en base al acervo doctrinal de los últimos años (SSTC 149/91 y 36/94, ya evocadas en anteriores Informes). En este caso, la delimitación material servirá para desestimar un cuestión de inconstitucionalidad, planteada con una deficiente diligencia jurídica del órgano promotor en cuanto a la identificación de la norma aplicable al caso. También, en la misma línea destaca la STC 37/1997 que desestima el conflicto planteado contra algunos preceptos del *Real Decreto 1369/1987, por el que se crea el Sistema Nacional de Compensación Electrónica*, en la que se delimitan los ámbitos competenciales sobre ordenación del crédito y la banca y legislación mercantil.

La discordancia entre la ley básica y la ley de desarrollo autonómica constituye la razón por la cual la STC 73/1997 declara inconstitucionales determinados preceptos de la *Ley del Parlamento de Cataluña 21/1987, de 26 de noviembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de la Administración de la Generalidad*. Ciertamente, el desajuste entre ambas normas existe si la comparación entre ambas no se hace teniendo en cuenta la globalidad del contenido de la norma autonómica. Porque el precepto básico establece unas reglas de incompatibilidad para el desempeño de cargos electivos que su homólogo ciertamente autonómico omite; pero, de hecho, es una omisión relativa porque la previsión de la norma básica estatal encuentra un cierto correlato en otro apartado del precepto. La incompatibilidad establecida por la Ley estatal 53/1984 consiste en que el personal sujeto a ella que sea miembro de una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma, no puede percibir retribuciones periódicas de ésta. Por su parte, la Ley catalana 21/1987 sólo hace referencia a las incompatibilidades que el propio Parlamento establezca, lo cual constituye, evidentemente, una norma muy genérica que contrasta con la precisión de la ley básica estatal. Ahora bien, la citada Ley 21/1987 no acaba aquí sino que —siguiendo con la regulación de las incompatibilidades— prevé también que: «*En cualquier caso, sólo podrán percibir la retribución correspondiente a una de las actividades sin perjuicio de dietas, indemnizaciones o asistencias que correspondan a la otra actividad*». El TC no aprecia en este precepto la posibilidad de introducir una interpretación conforme y opta por la declaración de inconstitucionalidad que, quizás, podía evitarse. Aunque es lo cierto que la proximidad en el tiempo de lo ya resuelto por la STC 172/96 sobre tema similar hacía muy difícil que el TC optase aquí por una sentencia interpretativa. Probablemente, el indudable carácter necesario de las normas sobre incompatibilidad del personal al servicio de las Administraciones Públicas, movió al TC a la solución más expeditiva sobre la Ley catalana 21/1987.

Cosa distinta ocurrió con un precepto de los varios recurridos por el Estado contra la Ley 4/1987, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1988, en el que la interpretación conforme salva la constitucionalidad de la regulación autonómica de los complementos específicos para determinados grupos profesionales.

Especial interés ofrece la, a buen seguro, polémica STC 196/1997 por causa de la singular calificación jurídica que le atribuye al acto de autorización administrativa de las entidades de gestión de la propiedad intelectual. En dicha resolución, desestima que ello sea competencia de las CCAA recurrentes porque «*no se trata de una mera autorización administrativa en el sentido de ser aplicativa, verificando el cumplimiento de las condiciones exigidas por la normativa que las crea, sino que es ella, la autorización prevista así por el legislador, la que atribuye a las entidades de gestión que reúnan dichas condiciones, la representación y el ejercicio de los derechos dimanantes de la propiedad intelectual (...)*», el acto de autorización «*no puede encuadrarse sic et simpliciter*» en el ámbito de los puros actos de ejecución (...).

Para el TC este acto de autorización supone algo más, como es el reconocimiento de un status especial a estas entidades. Pero es lo cierto que, aunque no precisa su significado, la posibilidad que el valor de la autorización se aproxime

a un acto de legislación no queda desde luego cerrada. Máxime cuando, como pone de relieve uno de los votos particulares emitidos, el TC no opta por considerar que la autorización se englobe dentro de la normativa básica sobre la materia, siguiendo en este sentido su propia doctrina que como tantas veces se ha reiterado, la normación de lo básico no sólo se manifiesta a través del camino lógico y habitual —la ley formal del parlamento— sino también a través del Reglamento administrativo e, incluso, mediante los actos ejecutivos. Al renunciar a esta posibilidad el TC, cobra mayor verosimilitud la imputación que otro voto particular dirige a la mayoría del TC, según el cual, con este planteamiento se está introduciendo un extraño «*tertium genus*» entre la legislación y la ejecución de muy difícil determinación. Desde un punto de vista competencial no hay duda que las potestades autonómicas sobre la materia ha quedado especialmente atenuadas.

Finalmente, en la STC 133/1997, en la que se juzga la constitucionalidad de la *Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores* y dos Reales Decretos que la concretan, se aprecia una utilización reiterada y no siempre plenamente justificada la invocación del principio de igualdad en base a lo establecido por el art. 149.1.1ª CE., convirtiéndose en un título de funcionalidad transversal más fundamentada en criterios exclusivamente finalistas que en otros más tangibles u objetivos.

*3.— De nuevo, la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 CE, así como el uso del título competencial del art. 149.1.1ª CE como criterio de atribución competencial: la STC 61/1997*

Sin duda esta sentencia es por su contenido y extensión la que ha generado mayor interés entre los diversos operadores jurídicos. Desde su publicación oficial, la doctrina se ha ocupado profusamente en analizar sus numerosos fundamentos jurídicos en los que se abordan los recursos de inconstitucionalidad presentados por diversas CCAA contra dos leyes reguladoras de la materia urbanística. La primera, es la *Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma de Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo*, norma que fue derogada posteriormente por el *Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio*. El proceso de aprobación de esta última más su explícito contenido constituyen los dos ámbitos en los que es preciso fijar el análisis de esta sentencia que, es preciso insistir, una parte de su contenido viene condicionado por el criterio que el Tribunal fijó en la STC 118/1996 acerca del significado de la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 CE. Dos son, pues, los ámbitos en los que conviene centrar el comentario: A) *La adecuación constitucional de la delegación legislativa para aprobar el texto refundido*; B) *la controversia competencial*.

a) La adecuación constitucional de la delegación legislativa.

Aunque esta parte de la STC 61/1997 carece de contenido competencial, es obligada referirla someramente aquí por la singularidad de los razonamientos empleados en relación a la prórroga de la delegación legislativa y la más que pro-

bable modificación de la doctrina constitucional acerca del ámbito material de las leyes de presupuestos.

A este respecto conviene recordar la secuencia de los hechos para ubicar en sus exactos términos el problema planteado. La *Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo* (BOE de 27 de julio), delegó en el Gobierno la elaboración de un Texto Refundido de las disposiciones estatales vigentes sobre suelo y ordenación urbana, con el mandato expreso de regularización, aclaración y armonización. De acuerdo con lo preceptuado por la Constitución (art. 82), esta delegación legislativa estableció un plazo de utilización de un año a contar desde la publicación de la citada Ley 8/1980, es decir, la delegación podía materializarse hasta el 27 de julio de 1991. Sin embargo, el Gobierno dejó transcurrir dicho plazo sin llevar a cabo la refundición objeto de la delegación legislativa. No obstante, cinco meses después, mediante la *Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992*, en su disposición final 5ª, se estableció que «el Gobierno podrá hacer uso de la autorización establecida en la disposición final 2ª de la ley 8/1990, de 25 de julio, para aprobar el texto refundido de las disposiciones estatales vigentes sobre suelo y ordenación urbana, durante los seis primeros meses de 1992». Finalmente, el Texto Refundido fue aprobado por Decreto-Legislativo 1/1992, de 26 de junio.

La primera cuestión que este proceso plantea versa sobre la adecuación constitucional de una delegación legislativa que es notorio que se lleva a cabo fuera de plazo. A juicio del TC la prórroga de la delegación constituye un simple acto de autorización legislativa dirigido al Gobierno bajo una técnica ciertamente peculiar. El problema, no obstante, es que la descripción de los hechos producidos choca con los criterios de validez constitucional que explicita el art. 82.3 CE, entre los que se encuentra la exigencia de plazo para llevar a cabo la delegación recibida. La vulneración de este requisito plantea un vicio de constitucionalidad de primer rango porque, precisamente, el diseño de la delegación legislativa que hizo el legislador constituyente se fundamentó en la necesidad de exacerbar los controles y cautelas para que el Gobierno pueda asumir la potestad de dictar una norma con rango de ley. El plazo, sin duda, es una de ellas, y de las más relevantes, dado que con su exigencia se pretende impedir la cristalización de una situación de plenos poderes que, de producirse, estaría muy alejada de la lógica constitucional que define a la institución de la delegación legislativa y a esta fuente del derecho que es el Decreto-Legislativo. Parece lógico afirmar, como también sostiene el voto particular a esta sentencia, que una vez agotado el plazo de la delegación, la Constitución no permite otorgar la prórroga de una delegación que ya no existe, que ya ha caducado. Por esta razón, la vía procedente para mantener incólume la validez constitucional de la habilitación para refundir un conjunto de textos no era otra que aprobar una nueva ley de delegación.

En segundo lugar, que la delegación se llevase a cabo a través de una disposición final de la Ley de Presupuestos del año en curso, puede ser una vía procesal singular pero admisible. El problema, como ha puesto de relieve la doctrina y también recoge el voto particular, es que con este planteamiento se altera la doctrina jurisprudencial sobre el ámbito material y los límites al uso de las leyes de las leyes presupuestarias para fines que, según esa doctrina, no les son pro-

pios. Como es sabido, desde la importante STC 76/1992, el contenido de aquéllas ha de versar sobre materias que tengan relación directa con los gastos e ingresos que integran el Presupuesto o con los criterios de política económica de la que ese Presupuesto es el instrumento; y, asimismo, el contenido de dichas materias ha de estar justificado «*en el sentido de que sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno*». El Tribunal justifica el aval constitucional al uso de la Ley de Presupuestos para instrumentar la prórroga de la delegación legislativa, argumentando que la disposición carece de contenido material específico que pueda entrar en contradicción con los límites materiales deducibles del artículo 134 de la CE. Pero, si precisamente la jurisprudencia sentada a partir de la citada STC 76/1992, tenía como finalidad impedir los abusos y excesos tendentes a convertir la Ley de Presupuestos en una *norma omnibus*, el caso que nos ocupa no deja de ser un buen ejemplo de lo que quería evitar. El tiempo dirá si de aquí se deduce una modificación de aquella jurisprudencia y se vuelve a un criterio más laxo acerca de los límites materiales de las leyes presupuestarias, o bien la solución adoptada en la STC 61/1997 ha sido una solución coyuntural para un problema de indudable trascendencia jurídica como era permitir el pronunciamiento del TC sobre la cuestión de fondo, es decir, la legislación estatal reguladora del régimen del suelo.

#### b) La controversia competencial.

La extensa STC 61/1997 ha de tener una gran trascendencia en el régimen urbanístico del suelo y en su delimitación competencial. Los criterios establecidos en la misma sobre los títulos competenciales del artículo 149.1.1<sup>a</sup>, 149.1.18<sup>a</sup>, más la confirmación de la doctrina sobre la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3, constituyen los puntos centrales de una resolución jurisdiccional que ya ha suscitado un amplio debate jurídico. A modo de síntesis de sus aspectos más relevantes y, sin ánimo de exhaustividad, cabe empezar por las importantes consideraciones que en relación al régimen de la propiedad urbana y la intervención de los poderes públicos sobre el mismo se establecen en la sentencia. Para ello es obligado exponer los planteamientos acerca del título competencial reconocido en el artículo 149.1.1<sup>a</sup> CE.

#### a) El significado de la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos.

Se trata de un título competencial que ya de entrada es preciso resaltar que ha sido empleado profusamente por el TC, para el deslinde de competencias en los diversos recursos presentados contra la legislación urbanística. El TC lleva a cabo una delimitación en sentido negativo y positivo del contenido del mismo y, empezando por el primero establece que las condiciones básicas en materia de derechos y deberes no pueden identificarse con lo preceptuado en los artículos 138.2 y 139.1 CE, ya que éstos son presupuestos o límites al principio de autonomía pero no títulos competenciales. Por otra parte, y ello es mucho más relevante a los efectos del conflicto competencial que se estudia, el art. 149.1.1<sup>a</sup> no es un trasunto, en el plano competencial del art. 14 CE; es decir, las «condiciones

básicas» no pueden ser entendidas como un sinónimo de «legislación básica», «bases» o «normas básicas», sino que –sostiene el TC– «lo que significan es la atribución, por entero, al Estado del establecimiento de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad» (FJ 7º). Por tanto, de acuerdo con este planteamiento del TC, el artículo 149.1.1ª no se mueve en la lógica que define a la legislación básica estatal y la consiguiente legislación autonómica de desarrollo. Sobre este aspecto volveremos de inmediato.

Desde una perspectiva positiva, el TC precisa que las condiciones básicas se predicen de los derechos y deberes en sí mismos considerados, no de los sectores materiales en los que éstos se insertan. De no ser así, la fuerza expansiva o de penetración de los derechos sobre cualquier ámbito material de actividad, habilitaría al Estado para un intervencionismo desorbitado, cualquiera que fuese el sector afectado.

Pero volviendo al criterio establecido sobre la no identificación de las condiciones básicas con la legislación básica en el FJ 7º, el razonamiento del TC contrasta con el que él mismo sostiene sobre el citado título competencial, cuando en el FJ 9º se refiere al mismo, como equivalente a «*un mínimo común denominador*», expresión que desde sus primeras sentencias ha venido estableciendo para definir el contenido del artículo 149.1.1ª CE. Es decir, una expresión que lo identifica como transunto la legislación básica, equiparación que poco antes negaba. Esta contradicción suscita una inseguridad jurídica notable que la STC 61/1997 no ayuda a erradicar de este ámbito material de competencias. Sobre este particular volveremos más adelante.

b) De nuevo, el significado de la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 CE.

La STC 118/1996 fue un precedente de lo que ha supuesto la STC 61/1997 para la nueva configuración jurisprudencial acerca de la cláusula de supletoriedad. Como es sabido, el contenido de la Disposición final única del TRLS comprende tres tipos de preceptos: unos de carácter básico, otros de aplicación plena y unos terceros de aplicación supletoria. En relación a estos últimos el TC aplica el mismo criterio que otrora adujo para rechazar la creación de Derecho supletorio por parte del Estado. Es decir, el TC considera viciadas de incompetencia y, por ello, nulas, las normas que el Estado dicte con el único propósito de crear Derecho supletorio del Derecho de las CCAA en materias que sean de la exclusiva competencia de éstas, lo cual no es constitucionalmente legítimo cuando todos los Estatutos de Autonomía atribuyen a las CCAA la competencia como exclusiva y en un mismo grado de homogeneidad. Como es sabido, la STC 118/1996 extendió la prohibición de crear Derecho supletorio también a las materias propias de competencias compartidas, lo cual ha supuesto que la supletoriedad del Derecho estatal sólo ha de ser inferida por el aplicador del Derecho autonómico, mediante el uso de las reglas de interpretación procedentes. La STC 61/1997 establece los mismos criterios.

Además, de la declaración de inconstitucionalidad del apartado 3º de la Disposición final única del TRLS, que incluye las normas de aplicación supletoria se deriva también otra consecuencia. Y es que el art. 149.3 CE, tampoco puede ser un precepto que le permita al Estado derogar el que era su propio

Derecho, en este caso de urbanismo, pero que ha dejado de serlo o, más exactamente, que ya no se encuentra a su disposición, ya sea para alterarlo (aún con eficacia supletoria) o para derogarlo.

La nueva doctrina sobre la naturaleza de la cláusula de supletoriedad se expuso en la STC 147/1991, que a pesar de las advertencias que contenía sobre el sentido de la citada cláusula no obtuvo una respuesta diligente por parte del legislador estatal. Los excesos se siguieron produciendo. De nuevo ahora, al igual que ocurrió con la STC 118/1996, en la STC 61/1997, el TC ha expresado una manifiesta voluntad de restringir la aplicación abusiva de la cláusula de supletoriedad en todo tipo de competencias sobre las que las CCAA disponen de capacidad de decisión normativa, es decir, tanto las llamadas exclusivas como las más habituales como son la compartidas. La finalidad no es otra que impedir que, aunque sea soterradamente, la cláusula del artículo 149.3 se convierta en un nuevo título competencial, cuando el TC ha reiterado siempre que no lo es ni lo puede ser.

La finalidad es también que las CCAA dispongan del camino expedito para legislar sobre los ámbitos competenciales que les sean propios, sin que ello quede entorpecido por una concepción expansiva del derecho supletorio del Estado. Se trata, en definitiva, de revitalizar el principio de competencia como único eje vertebrador del sistema de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA. De entender el artículo 149.3 como una competencia residual del Estado cuando las CCAA no hayan asumido las competencias reconocidas en los Estatutos de Autonomía, y no como una supuesta competencia universal del Estado para intervenir sobre el ámbito competencial de las CCAA.

La STC 61/1997 supone, por tanto, una incitación a que las CCAA legislen sobre las competencias que les están asignadas en el bloque de la constitucionalidad; es un estímulo para que en virtud del principio dispositivo acrecienten su propio Derecho en el marco –no se olvide– de un modelo de Estado políticamente descentralizado cuyas consecuencias no pueden ser obviadas.

No obstante, se apuntaba el año pasado, y cabe reiterarlo *moderadamente* en el presente, que la progresiva asunción de las competencias por todas las CCAA no excluye la posibilidad de que una o varias de ellas, que sea titular de la competencia por disposición del bloque de la constitucionalidad, no legisle al respecto –porque ciertamente no le impele una obligación explícita–, tarde en hacerlo u omita aspectos relevantes del régimen jurídico de una institución, pongamos por caso, urbanística. En esta tesitura que, ciertamente, no parece razonable que pueda ser considerada como descabellada, la eventualidad de la existencia de una laguna queda abierta y, en ese caso, si el conjunto del ordenamiento autonómico no permite una solución integradora, la vía para la aplicación supletoria del Derecho estatal por decisión de la ley puede ser una lógica e inevitable consecuencia.

Claro es que para impedir lo que, a su vez, la STC 61/1997 quiere obstaculizar, nada mejor hay que las CCAA legislen sobre sus ámbitos competenciales desplazando cualquier eventualidad de aplicación del derecho estatal supletorio. Dado que la creación de éste ya no es factible, en algunos casos la urgencia de la legislación autonómica puede ser manifiesta. En lo que concierne al régimen jurídico del suelo, la nulidad de más de 200 artículos del TRLS ha de coadyuvar a un

activismo legislativo de las CCAA para afrontar el reto que, sin duda, la STC 61/1997 pone ante ellas. En este sentido, el hecho de que la costumbre constitucional haya aceptado como algo natural la existencia de un derecho supletorio estatal al que acudir, no puede comportar su aceptación *in eternum*. Especialmente cuando la evolución de la descentralización política del Estado comporta un crecimiento del Derecho de las CCAA y una lógica minoración —que nada tiene que ver con la desaparición— del Derecho del Estado ni menos aún de su territorio, como se ha llegado a decir. Más bien, el proceso actual tiende hacia un reequilibrio dual entre ambos entes en el que la libertad tanto para legislar como para no hacerlo (aunque ello, desde luego, no sea aconsejable) queda abierta.

A este respecto, si algunas sombras de esta STC 61/1997 radican en las disfuncionalidades que puede generar la existencia de lagunas jurídicas y en la ausencia de una suficiente capacidad de reacción de las CCAA para hacer frente a tal situación, las vías de solución no pueden pasar por activar la legislación armonizadora del Estado (art. 150.3 CE) ni, menos aún, poniendo en marcha la ejecución estatal (art. 155 CE). Tras los años transcurridos de construcción del Estado de las Autonomías, el significado de la STC 61/1997 es impulsar a las CCAA a legislar sobre aquello que es de su competencia y todavía no lo han hecho. Legislar de forma que es aconsejable que se haga de forma coordinada, sin perjuicio de la autonomía política que las legitima y habilita para hacerlo. Y, teniendo en cuenta la incidencia de varios títulos competenciales transversales que están atribuidos a la competencia del Estado, a éste le compete la necesaria promoción de mecanismos de colaboración para coordinar también los criterios de una normativa urbanística de suyo harto compleja. Además de arbitrar alguna fórmula para resolver el caso singular de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla; supuesto singular, sin duda, que en ningún caso puede servir para desacreditar los criterios interpretativos sobre el contenido residual de la cláusula de supletoriedad sentados en la STC 61/1997. Sin duda, el estatuto jurídico de ambas ciudades autónomas requiere de una normativa específica que les permita, por ejemplo, disponer de un ordenamiento urbanístico, pero ello no puede servir para legitimar la necesidad de la creación de un derecho supletorio estatal de carácter permanente.

Las sombras jurídicas pueden aparecer como consecuencia de la modificación de una legislación básica estatal que obligue necesariamente a realizar cambios en las normas de desarrollo aprobadas por las CCAA. En el tránsito que medie entre una y otra es posible que puedan producirse situaciones de vacío jurídico que deban ser colmadas. Probablemente, en este supuesto la existencia de un derecho supletorio de carácter esencialmente transitorio pueda hacerse necesaria. Pero ello es muy distinto de reclamar una aplicación permanente de la cláusula del art. 149.3 CE que es lo que razonablemente rechaza la STC 61/1997.

Como también es distinto que tras esta sentencia el legislador estatal al objeto de recuperar un supuesto terreno competencial perdido, intente pervertir el significado de la legislación básica estatal ampliando su capacidad de normación a través de los diversos títulos competenciales en los que le corresponde regular lo básico.

c) El artículo 149.1.1ª en la STC 61/1997.

Junto con la cláusula de supletoriedad, el primer título competencial de la extensa lista del artículo 149.1 CE aparece como el otro gran protagonista de



la STC 61/1997. En el apartado a) hemos visto algunas cuestiones de orden general acerca de la doble delimitación negativa y positiva que lleva a cabo, a las que, inmediatamente, cabe añadir una apreciable incoherencia en cuanto a la concepción de su naturaleza jurídica.

El TC concibe como un contenido propio de la competencia integrada en el título 149.1.1ª CE, la definición de las condiciones básicas del estatuto de la propiedad urbana. Es decir, su contenido y la definición de los elementos constitutivos del contenido de la función social del derecho de propiedad. Entre el contenido básico del derecho de propiedad se incluyen también los siguientes elementos: la imposición del deber de los propietarios de incorporación al proceso urbanístico en las condiciones y plazos previstos en la ordenación urbanística, aún cuando dicho deber no se pueda ser considerado como deber constitucional; la definición de los deberes básicos de cesión de aprovechamiento que corresponden al Estado; la definición del deber de conservación como contenido del derecho de propiedad privada y la regulación de las condiciones y pérdida del derecho de propiedad, con un amplio grado de detalle (por ejemplo, determinación de las condiciones de patrimonialización de los correspondientes aprovechamientos y las condiciones de legalización de edificaciones, etc.). Igualmente, en la STC 61/1997 se admite la posibilidad de incorporar materias conexas dirigidas a garantizar el estatuto de la propiedad como competencia integrada en el art. 149.1.1ª; así, forman parte de aquéllas, la posibilidad de que el Estado establezca mecanismos de reacción respecto del incumplimiento de este estatuto básico, los criterios de valoración y la imposición de requisitos generales que condicionan el ejercicio de derechos como el de edificación.

Esta enumeración de materias es una muestra de lo que, entre un listado mucho más amplio, la STC 61/1997 reserva al Estado como instrumentos que aseguran el estatuto jurídico del derecho de la propiedad urbana y, por tanto, desvinculados de la técnicas de acción urbanística. *Ciertamente, la frontera entre lo que son aquéllos y los que significan éstas no es de fácil determinación y la sistemática invocación del artículo 149.1.1ª no siempre es suficientemente clarificadora y objetiva.* De la sentencia, no obstante, se deducen tres criterios negativos de delimitación de la competencia básica del Estado sobre la materia: 1) el Estado no puede imponer conductas a otras Administraciones Públicas (por ejemplo, la imposición de la aplicación de la expropiación o venta forzosa como mecanismos de reacción en caso de incumplimiento del deber de edificar; 2) el Estado no puede establecer normas cuya eficacia dependa del ejercicio de competencias de las CCAA (por ejemplo, la equiparación de los suelos aptos para urbanizar y urbanizable a los fines de obtención de los terrenos dotacionales, ya que dependen de los criterios e instrumentos de clasificación de las distintas CCAA; 3) ni tampoco puede hacer uso de técnicas urbanísticas concretas.

4.- *Otras cuestiones: el régimen de las lenguas autonómicas, el territorio como límite del autogobierno, los efectos supraterritoriales de las competencias, la ejecución de las subvenciones, etc.*

a) Sobre el régimen de las lenguas autonómicas este año han sido dictadas

dos sentencias de relevancia no menospreciable. Se trata de las SSTC 75/1997 y 87/1997. En la primera se estiman las pretensiones de la entidad recurrente –la Universidad de Valencia– en un procedimiento de amparo constitucional fundamentado en la lesión de la autonomía universitaria, pero dotado de evidente incidencia en el régimen lingüístico de la Comunidad Valenciana. En la segunda, aunque el fallo es desestimatorio de las pretensiones planteadas en el conflicto promovido por Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, su contenido interpretativo ofrece una conclusión de interés.

La STC 75/1997 ofrece especial interés porque fundamenta su decisión en argumentos jurídicos que incorporan elementos de jurisprudencia empírica de naturaleza filológica. La cuestión que se le plantea al TC consiste en averiguar si vulneraban la autonomía universitaria aquellas decisiones judiciales que prohibían a la Universidad de Valencia dar el nombre de «catalán» a su lengua propia, como sinónimo del «valenciano» que es la denominación utilizada en el Estatuto de Autonomía para designar a la lengua autonómica cooficial con el castellano. El argumento del TC se basa en considerar que ambas denominaciones no son excluyentes y que la referencia en el Estatuto de Autonomía a la denominación «valenciano» no impide el uso de otras para designar a la lengua de la Comunidad Autónoma. Esta equivalencia se sostiene en razones que pueden calificarse de científico-filológicas asumidas por el TC en su argumentación, a través de un análisis de carácter analógico en el que aparecen normas estatales sobre concursos para la provisión de plazas de cuerpos docentes, de acuerdo con la denominación de las áreas de conocimiento entre las que se encuentra la «filología catalana». Esta denominación es la aplicable a las distintas plazas existentes en las Facultades y Escuelas Universitarias pese a que en el pasado se llamaran de «lengua catalana» o «lingüística valenciana», entre otras denominaciones. Vemos pues que el criterio empleado por el TC para llegar a un fallo de nulidad de las sentencias judiciales, incorpora a su decisión elementos complementarios de orden metajurídico que en esta ocasión se demuestran imprescindibles para una solución esencialmente razonable.

En la STC 87/1997, el contenido interpretativo de la misma ofrece gran interés para determinar el valor jurídico de los documentos redactados en lengua autonómica –la sentencia se refiere al catalán– cuando son presentados para su incorporación como asiento registral en el Registro Mercantil. Del planteamiento interpretativo del TC se deducen dos conclusiones básicas: 1ª) la competencia del Estado para determinar la lengua en la que deben practicarse los asientos en el Registro Mercantil (según la actual previsión del Reglamento del Registro Mercantil, a estos efectos la lengua única es el castellano); 2ª) el Estado, al regular el uso de la lengua y de los Registros Mercantiles radicados en Cataluña, debe respetar las cláusulas generales relativas a la oficialidad y normalización de las lenguas. En este sentido, y de acuerdo con lo ya establecido en la lejana STC 83/1986 esta competencia estatal para regular el uso de la lengua en materia registral se ha de entender en los términos siguientes: 1º) que los documentos redactados en catalán deben tener, a efectos mercantiles, la misma eficacia y validez que los redactados en castellano; 2º) que los documentos expresados en catalán no pueden verse sometidos a ningún tipo de dificultad o retraso; y, 3º) que las certificaciones y demás comunicaciones relativas a los asientos deben expedirse en la lengua oficial de elección del solicitante.

b) Sobre el territorio como límite del autogobierno.

La cuestión del territorio aparece también este año en diversas sentencias en las que se dilucidan controversias competenciales. Se trata de las SSTC 134/1997, 233/1997 y 133/1997.

En la STC 134/1997, el conflicto se centra en determinar cual ha de ser la Administración competente en autorizar la exención para cursar las clases de lengua catalana, a hijos del personal militar que transitoriamente cursan estudios en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. La cuestión central que se plantea es la de resolver si la indudable adscripción funcional de estos funcionarios a la Administración central del Estado, determina que sea ésta la competente para decidir sobre la citada autorización en materia de enseñanza. Autorización que es una manifiesta expresión de un acto ejecutivo de gestión sobre el que el TC juzga que la competencia corresponde a la Comunidad Autónoma en base a un argumento en el que el territorio juega un papel decisivo. A este respecto, afirma el TC, que importa destacar que la determinación del ámbito de la cooficialidad –en lo referente a la enseñanza de la lenguas– por parte de la Comunidad Autónoma que ostenta la competencia *«se extiende, prima facie, a todos los poderes públicos radicados en el territorio autonómico, sin exclusión de los órganos dependientes de la Administración central y de otras instituciones estatales en sentido estricto»*. En consecuencia, la residencia de funcionarios estatales en el territorio de una Comunidad Autónoma, ente que a su vez es titular, entre otras, de la competencia ejecutiva sobre educación, los vincula, a estos efectos a las decisiones de la administración autonómica. Decisión que no puede verse enervada o anulada por los acuerdos que sobre esta materia hayan establecido los Ministerios de Defensa y Educación en relación a la enseñanza de la lengua autonómica para los hijos de militares, con clara vulneración de las competencias en Educación de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

En la STC 233/1997, el criterio del territorio no es suficiente para determinar que la competencia controvertida permanezca en manos de la Comunidad Autónoma que la tiene en materia de transportes, y específicamente de puertos. Se discute si el Decreto del 60/1989 del Gobierno Vasco, por el que se garantiza el mantenimiento del servicio de estiba y desestiba en el Puerto Autónomo de Bilbao invade competencias del Estado sobre puertos, como el citado, que son de interés general. El Decreto se dicta para hacer frente a una huelga que afecta a dichos servicios. Es una norma propia de la legislación laboral que se proyecta sobre las actividades de un centro portuario que, si bien está radicado en el territorio de la Comunidad Autónoma, pertenece a la categoría de los de interés general, sobre los que la competencia corresponde al Estado (art. 149.1.20ª CE). La noción de interés general, se convierte en un criterio suficiente para que el TC considere que, en un supuesto de huelga, la regulación laboral de la condiciones mínimas para el mantenimiento del servicio corresponda al Estado.

Finalmente, en la STC 133/1997, el territorio sirve para delimitar que las competencias ejecutivas de las CCAA sobre supervisión de las Sociedades y Agencias de Valores, competencias que incorporan las de puesta en conocimiento, prestación y asistencia, impulso y proposición a la Comisión Nacional del Mercado de Valores, se mantendrán en un marco constitucional asumible siem-

pre que limite su actividad a las Sociedades ubicadas en su territorio. Lo cual —cabe entender— no empece para que en el ejercicio de estas competencias se puedan producir efectos supraterritoriales sin que por esta razón, como la jurisprudencia constitucional ha señalado en los últimos años, el Estado pueda, indefectiblemente, reclamar para sí la competencia.

c) Sobre la ejecución de las subvenciones. El TC se atiene aquí también a su doctrina sobre el tema, fijada en la ya clásica STC 13/1992 sobre los criterios que han de presidir la ejecución de la actividad prestacional, de tal manera que la Administración central no pueda instrumentar la capacidad de subvención como una forma de revertir en su favor la competencia de gestión sobre una materia competencial que corresponde a la Comunidad Autónoma. Las sentencias que en el presente año aplican la jurisprudencia sentada en 1992 son las SSTC 70/1997 y 71/1997. La primera trata de dos Órdenes del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 1988 y 1989 por las que se establecen las normas de aplicación del régimen de ayudas destinado a fomentar la retirada de tierras de la producción; la segunda versa sobre dos Órdenes del Ministerio de Cultura de 1990 acerca de la normativa de ayudas al sector del libro español. En ambas el TC denuncia la invasión competencial que conlleva el establecimiento de una gestión centralizada de las respectivas ayudas, convirtiendo a la administración autonómica en un mero receptor de las solicitudes y la documentación de las entidades aspirantes a dichas ayudas. En este sentido, se vuelve a insistir en que la Administración central debe limitarse a la concesión de las ayudas que estime pertinentes sin llevar a cabo otras actividades normativas y de gestión superpuestas o duplicadas a las que en realidad corresponden a las CCAA. Asimismo, en relación a los efectos de la sentencia se mantiene el criterio tradicional que se limita a reconocer la titularidad competencial en favor de la Comunidad Autónoma, sin declarar nulos los actos de concesión de las subvenciones otorgadas con anterioridad.

En este sentido, merece la pena destacar que en la STC 71/1997 el TC no accede a la petición de la Comunidad Autónoma de Cataluña que interesaba la nulidad de los preceptos reglamentarios viciados de incompetencia afirmando que, en materia de cultura (en este caso, la promoción del libro español) el Estado posee competencia sobre la materia en todo su territorio y no tienen por qué ser de la misma amplitud las competencias de otras Comunidades Autónomas que aquellas que Cataluña posee sobre esta materia, por lo que no hay razón para expulsar del ordenamiento jurídico los preceptos en cuestión.

Establecido este planteamiento, cabe preguntarse si de esta forma el TC no podría avalar la posibilidad de la existencia en este ámbito material de un derecho supletorio específico.

Finalmente, la STC 70/1997 resalta una vez más la importancia de la coordinación como forma específica de colaboración entre las diferentes Administraciones Públicas, para la gestión de una determinada materia competencial. La cuestión trae causa de lo preceptuado en las Órdenes del Ministerio de Agricultura sobre la fijación por el Estado del listado anual de las explotaciones que han de ser objeto del control. De acuerdo con su numerosa jurisprudencia en la materia (entre otras, las SSTC 32/83, 90/95; 102/95 y 171/96), el TC constata que la coor-

dinación permite, en esencia, *«articular las competencias del Estado y de las CCAA con la finalidad de evitar contradicciones o reducir disfunciones (...); en particular la coordinación general debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica y la acción conjunta de las autoridades estatales y autonómicas...»*. Con este fin, afirma el TC, que para este caso resulta lícito invocar el título del artículo 149.1.13<sup>a</sup> que justifique la competencia estatal para la elaboración del citado listado de explotaciones. Afirma, sin embargo, que no es ésta la única solución pero es evidente que la propuesta de otras distintas no es cuestión que corresponda a la jurisdicción constitucional. Luego, si son posibles otras soluciones que, por ejemplo, permitan a las CCAA la elaboración del listado de explotaciones en su respectivo territorio, es probable que la justificación de la competencia estatal sobre este punto en base al tantas veces utilizado título competencial del artículo 149.1.13<sup>a</sup> resulte un argumento muy genérico o, incluso, abusivo.