

1. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Carles Viver i Pi-Sunyer

A lo largo de 1990 el Tribunal Constitucional (TC) ha dictado 25 sentencias relativas al reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y 4 en las que se cuestiona la constitucionalidad de actuaciones autonómicas por otros motivos. Estas cifras son prácticamente idénticas a las de años anteriores. Sin embargo, debe advertirse que 10 de estas sentencias se refieren a cuestiones sustancialmente iguales a otras ya resueltas y el Tribunal se limita a hacer una remisión a los fundamentos jurídicos contenidos en las mismas.

La mayor parte de las sentencias tienen por objeto actuaciones realizadas en 1984 y 1985 con lo que puede afirmarse que el retraso de la jurisprudencia constitucional en esta materia va incrementándose.

Por la importancia del objeto del conflicto destacan las sentencias relativas a la Ley Orgánica del Poder Judicial (STC 56/90), a la Ley de Demarcación y Planta Judicial (STC 62/90), a la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1985 (STC 96/90) y a la Ley de Aguas de Canarias (STC 17/90). Las sentencias sobre las Leyes de Reordenación Universitaria Canaria se refieren a una cuestión especialmente conflictiva en esa Comunidad (STC 106/90 y 132/90). La STC 150/90 relativa a la Ley de la Comunidad Autónoma de Madrid de diciembre de 1984, que establecía un recargo del 3% sobre la cuota líquida del IRPF, resuelve una cuestión que en su momento también fue muy polémica, pero que al pronunciarse la sentencia había perdido ya gran parte de su trascendencia política al haber declarado las instituciones autonómicas que no darían efectividad a la ley. Por último, hay una serie de sentencias que se refieren a uno de los problemas más graves que tiene planteado en la actualidad el Estado de las autonomías: la falta de traspasos de bienes y servicios del Estado a las Comunidades Autónomas (STC 150/90, 178/90, 179/90, 193/90 y 201/90).

No se observan cambios sustanciales en la doctrina establecida por el Tribunal en esta materia en años precedentes. Por ejemplo, reitera sus tesis sobre la potestad expropiatoria de las Comunidades Autónomas (STC 17/90), sobre la facultad de las mismas para establecer sanciones administrativas (STC 17/90), sobre el alcance del artículo 139.1 (STC 17/90), sobre la lealtad constitucional (STC 46/90 y 96/90) y el deber de colaboración y auxilio (STC 96/90, 133/90), sobre bases, coordinación y alta inspección en materia de sanidad (STC 54/90), sobre las relaciones internacionales (STC 54/90), sobre la inidoneidad de los Estatutos para transferir competencias (STC 56/90), sobre el carácter concurrente de las «competencias lingüísticas» (El Estado regula las lenguas que pueden utilizarse en la relación ciudadanos-poder judicial, sin perjuicio de que las CCAA puedan regular «el alcance inherente al concepto de cooficialidad», STC 56/90), sobre el principio de unidad del orden económico (STC 64/90, STC 177/90) y el test para determinar si una actuación conculca el límite de la libre circulación de

personas y bienes (STC 64/90), sobre el carácter general de la planificación contemplada en el artículo 131 de la Constitución (STC 96/90).

Igualmente reitera su interpretación extensiva de las competencias estatales relativas a la ordenación general de la economía (STC 96/90, 177/90), que deduce del artículo 149.1.13 y que habilita al Estado para realizar una amplia actividad de coordinación y de ejecución (STC 96/90). En ámbito material de la planificación del sector naval, el Tribunal recuerda la doctrina según la cual las Comunidades Autónomas pueden adoptar «dentro del marco de las directrices generales, todas aquellas medidas que no resulten contrarias a las mismas sino complementarias, concurrentes o neutras» (STC 177/90). En suma, en este ámbito material el TC acepta la duplicidad entre las actuaciones estatales y las autonómicas, es decir, acepta la posibilidad de que desde dos títulos diferentes pueda realizarse el mismo tipo de actividad pública sobre el mismo tipo de actividad social. Asimismo, califica el establecimiento y la llevanza de Registros administrativos como competencias instrumentales (STC 191/90) y reafirma la tesis que la competencia estatal de colaboración en materia de denominaciones de origen no convierte estas competencias en concurrentes, ni en compartidas, ni atribuye al Estado una competencia de coordinación (STC 211/90).

Entre las sentencias que admiten la duplicidad competencial merece especial atención la 54/90 que reitera la configuración de la seguridad pública como competencia indistinta o concurrente supletoria, que como tal actúa cuando las competencias autonómicas y las demás competencias estatales aplicables resultan insuficientes para garantizar esa seguridad. Concretamente, después de proclamar el carácter concurrente de la competencia autonómica de sanidad y la estatal sobre seguridad pública (en materia de inspección y control del comercio de productos estupefacientes y psicotropos), añade que «para que este título concurrencial (del Estado) pudiese desplazar o eliminar la competencia específica que la Comunidad Autónoma tiene en virtud de un título directo, sería necesario... demostrar o al menos argumentar, la necesidad imprescindible de que ello fuese así, por resultar insuficientes para garantizar la seguridad pública el ejercicio de alta inspección que... posee el Estado». Este tipo de concurrencia y los efectos de desplazamiento no están explícitamente previsto en el bloque de constitucionalidad (BC).

Por último cabe destacar la configuración del artículo 149.1.1 como límite al ejercicio de las competencias autonómicas que impide la «introducción de divergencias irrazonables y desproporcionadas» en las condiciones básicas de igualdad de los españoles (STC 191/90).

También continúa la tendencia, cada vez más acentuada, a preservar la constitucionalidad de las actuaciones impugnadas, mediante sentencias interpretativas que aplican el principio de interpretación conforme. Este es sin duda un recurso plenamente admitido, aunque su utilización en el ámbito del reparto competencial posiblemente debe ser más prudente que en otros ámbitos puesto que aquí no se contrasta la voluntad de un legislador con lo establecido en la Constitución, sino la diferente interpretación que dan dos legisladores de sus ámbitos de actuación a tenor de lo establecido en el BC. Un ejemplo claro, en el que sin embargo no se favorece la pretensión estatal sino la autonómica, lo constituye la STC 17/90, en la

que, contra lo mantenido en otras sentencias, el Tribunal considera que una ley autonómica puede reproducir lo establecido en una ley estatal, aunque la Comunidad carezca de competencia para regular la materia de referencia, siempre que se limite a reiterar exactamente lo establecido por la ley estatal. Debe llamarse la atención respecto de la proliferación de este tipo de sentencias, ya que pueden complicar la interpretación y aplicación de las normas «interpretadas» por el TC, sobre todo si esta interpretación no se incorpora de forma clara y sintética en el fallo.

Respecto al alcance concedido a los conflictos constitucionales de competencias, el Tribunal sí apunta la intención de realizar un cambio de orientación en la línea seguida hasta ahora. Así se advierte explícitamente en la STC 54/90 en la que se afirma que la extensión dada hasta la fecha en este tipo de procedimientos respondía a la necesidad de «facilitar... la definitiva implantación del modelo de distribución territorial del poder que nuestra Constitución ordena... (Sin embargo) la necesidad de definir, incluso *a priori*, los ámbitos competenciales... (no) se presenta hoy con la misma urgencia que en los primeros tiempos de la actuación de este Tribunal». El TC advierte que en el futuro no podrán ser objeto de conflicto actos de iniciación o de trámite de un procedimiento administrativo o simples Circulares (STC 54/90).

La desestimación de los conflictos relativos a la falta de traspasos de bienes y servicios, sin entrar en el fondo de la cuestión planteada, puede responder a la voluntad de realizar el cambio de orientación anunciado (STC 150, 178, 179, 193 y 201/90). Es cierto que en estos supuestos el TC difícilmente hubiera podido activar la ejecución de los traspasos cuestionados (se exigen ponderaciones materiales en los que el Tribunal difícilmente puede entrar; las Comisiones de traspasos son órganos mixtos —Estado-CA— que adoptan decisiones por mutuo acuerdo, con lo que no puede obligarse a ningún ente a efectuar el traspaso de forma unilateral; etc). Pero no cabe duda que el Tribunal hubiera podido tener una posición más activa (por ejemplo, declarando la titularidad de la competencia relativa al objeto del litigio, etc.), en una cuestión de tan notable trascendencia y a la que no puede negársele la posibilidad de obtener una solución o un principio de solución jurisdiccional.

En cualquier caso, debe advertirse que el giro hacia una restricción del ámbito de los conflictos competenciales no le lleva al Tribunal a exigir que los conflictos o los recursos se limiten a los casos de *vindicatio potestatis*: a través de los conflictos competenciales las Comunidades Autónomas pueden reaccionar frente a cualquier interpretación de los Estatutos de Autonomía que implique una alteración del mismo, ya que estas normas constituyen la primera de las garantías de la autonomía (STC 56/90).

Entre los criterios que sirven de parámetro para delimitar el alcance de las materias competenciales continúan jugando un papel destacado los relativos al interés supracomunitario, a la necesidad del tratamiento uniforme en todo el territorio estatal, etc. Por ejemplo, recurre a este criterio para delimitar el alcance de las competencias ejecutivas autonómicas relativas a la administración de la Administración de Justicia y a la delimitación de las competencias entre el Tribunal Supremo y los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas (STC 56/90, 62/90). Igualmente, la

afectación o no del interés nacional y la necesidad o no de una actuación unitaria sirven de base para delimitar las competencias estatales y autonómicas en materia de protección civil (STC 133/90). Como sucede en otras muchas sentencias de este tipo, existen votos particulares —incluso del Magistrado ponente— discrepando del resultado de esta ponderación. Este hecho no puede sorprender habida cuenta el alto grado de subjetivismo y aleatoriedad que entraña en este tipo de valoraciones.

Tan sólo en una Sentencia, y a instancia de la parte recurrente, el Tribunal, en su proceso de interpretación y aplicación de los preceptos que atribuyen competencias, parte de la configuración que tenían las materias objeto de litigio en la legislación del momento en el que se elaboraron la Constitución y los Estatutos (STC 211/90). Este es un punto de partida que, sin duda, puede contribuir a dar mayor objetividad a los procesos de razonamiento seguidos en la interpretación de las normas competenciales.

El Tribunal continúa manteniendo la doctrina de la prevalencia de los actos de ejercicio de las competencias estatales sobre los actos de ejercicio de las competencias autonómicas o, dicho de otra forma, la necesidad de que las Comunidades Autónomas ejerzan sus competencias respetando lo establecido por el Estado al ejercer las suyas propias. Esto no sólo respecto de los actos que tienen una supremacía lógica sobre los actos autonómicos (los que contienen las bases, las medidas de coordinación, etc. relativa a una materia —STC 75/90— o la alta inspección en materia de sanidad que «puede condicionar el ejercicio de la competencia de inspección directa de la Comunidad Autónoma» —STC 54/90—), sino en general respecto de todos los actos de ejercicio competencial [«Cataluña al ejercer su competencia exclusiva en materia de producción agrícola ha de respetar, en lo que en esa materia incida en la sanidad exterior, las competencias del Estado» —STC 192/90—; en los supuestos en los «que entra en juego el interés nacional... la norma estatal (dictada en materia de seguridad pública) deberá delimitar la competencia autonómica (sobre protección civil), según lo impongan las lógicas exigencias de una coordinación y, en su caso, una dirección unitaria de las distintas Administraciones» (STC 133/90)].

Adviértase bien que no se trata de afirmar que en los casos concretos enjuiciados «prevalece» el título competencial del Estado. No se trata de «prevalencia» entre títulos (cosa que, en rigor, no puede darse en nuestro ordenamiento), sino de prevalencia entre actos de ejercicio perfectamente legitimados desde el punto de vista de la titularidad competencial. Esta es una cuestión doctrinalmente poco estudiada pero efectivamente aplicada por los Tribunales, en especial por la jurisdicción ordinaria. Es, además, una cuestión que, sin duda, irá adquiriendo cada vez mayor relieve práctico. Una buena parte de los conflictos no afecta tanto a la titularidad cuanto al ejercicio competencial: el Estado o una CA, actuando dentro de su competencia, pueden interferir ilegítimamente competencias ajenas. En la resolución de estos conflictos no debe producirse traslado de titularidad, sino anulación de una actuación y necesidad de volver a realizar los actos de ejercicio respetando las competencias ajenas. Para hacer este juicio deben utilizarse una serie de tests en los que una de las variables a tener en cuenta es, sin duda, el carácter compartido o exclusivo de las competencias en cuestión (puesto que, en el primer caso, la prevalencia de los actos de

ejercicio estatales es más fuerte que en el segundo); debe tenerse en cuenta igualmente, aquí más que en los conflictos entre Tribunales, el criterio de no vaciamiento o, mejor, de actuación dotada de un mínimo de coherencia y globalidad; criterios interpretativos de balanceo; etc. Sin embargo, por el momento tanto el TC como el TS parecen partir de la premisa de la prevalencia generalizada de los actos de ejercicio estatal sin otro tipo de consideraciones.

Sin embargo, en una sentencia —STC 17/90— el Tribunal advierte que la legislación estatal no puede actuar como parámetro de constitucionalidad ni como límite de los actos de ejercicio de las competencias autonómicas —salvo la definición estatal del dominio público hidráulico—. No obstante, debe advertirse que en este caso, la ley estatal que se aducía como límite de las competencias autonómicas ya había sido declarada inconstitucional en sentencia precedente.

Asimismo, cabe observar que, como ya sucediera en años anteriores, el Tribunal en varias sentencias exhorta al legislador a cuidar la técnica legislativa (STC 46/90, 150/90). Incluso en una de ellas los errores técnicos y la consiguiente inseguridad jurídica se convierten en el criterio determinante a partir del que se produce la declaración de inconstitucionalidad de un precepto legal (STC 46/90).

Igualmente, cabe notar el alcance atribuido en la STC 62/90 a la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 de la Constitución, ya que habilita al Estado para actuar provisionalmente una competencia autonómica —la fijación de la capitalidad de los partidos judiciales, en tanto las Comunidades no hayan dictado la correspondiente disposición— al objeto de «evitar un vacío en el sistema normativo del Estado autonómico».

Finalmente, en relación con la STC 140/90 pueden destacarse dos datos de cierto relieve: primero, la aceptación de que los derechos históricos de los territorios forales reconocidos por la Disposición Adicional primera de la CE pueden modular la reserva competencial del Estado del artículo 149.1 y, segundo, la consagración de un nuevo ejemplo de competencia básica estatal que, a pesar de habersele atribuido este carácter, no tiene aplicación en todo el territorio estatal: lo básico puede no ser sinónimo de «denominador común de aplicación uniforme» o, en otras palabras, lo básico en una parte del territorio estatal puede no serlo en otra parte.