

## LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Marc Carrillo*

La primera nota característica de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional producida durante el año 1995 es el notable descenso del número de resoluciones en las que el Tribunal ha tenido que pronunciarse para resolver litigios competenciales suscitados entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Recuérdese que el año pasado ya se había puesto de manifiesto una reducción del nivel de sentencias sobre temas autonómicos en relación al ritmo frenético de 1993. Así, si durante este año se había llegado hasta 49 resoluciones, en 1994 el número descendió a 22 —un nivel similar al de 1991— y en este año la disminución ha sido más que notoria, ya que sólo han sido 8 las sentencias que el Alto Tribunal ha dictado sobre temas en los que ha tenido que resolver disensiones competenciales del Estado autonómico.

Parece evidente que este descenso en la producción jurisprudencial ha de facilitar un mayor sosiego en la fundamentación jurídica de las sentencias y, por tanto, en la consolidación de los criterios interpretativos. La razón de esta reducción del número de resoluciones no significa, sin embargo, que las causas pendientes que el Tribunal todavía ha de resolver hayan menguado en exceso ya que, como se vuelve a comprobar este año, el retraso todavía sigue siendo demasiado importante. De los 8 asuntos solventados en el presente año, 3 datan nada menos que de actuaciones de 1987 (entre otros, el conflicto sobre Villaverde de Trucíos o el caso de la convocatoria de becas por la Secretaría General de Turismo, impugnado por el Gobierno Vasco); 1, de 1988 (el Real Decreto de la normativa a que deben ajustarse las denominaciones de origen del vino); tres, proceden de 1989 (por ejemplo, la importante Ley 4/1989, de 17 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres) y el resto de 1990 (entre las que destaca la dictada a propósito de la Ley del Parlamento de Baleares 12/1990, de 28 de diciembre, de Impuesto sobre las Loterías y el Real Decreto 439/1990, de 30 de marzo, por el que se regula el catálogo nacional de especies amenazadas). Parece obvio que un retraso que oscila todavía entre los cinco y los ocho años —equivalente al existente en 1994— es una rémora que pesa sobre la actividad jurisdiccional del Tribunal que en los años venideros debe ir desapareciendo. En este sentido, la predicción puede verse cumplida con el manifiesto descenso de la conflictividad competencial registrado especialmente a partir de 1993; a causa, especialmente, de la progresiva consolidación de una línea jurisprudencial con vocación de permanencia y, por supuesto, también como consecuencia de los pactos autonómicos entre PSOE y PP y la posterior reforma de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía política por la vía del artículo 143 de la Constitución.

Al igual que en Informes anteriores de los últimos años, se constata una lógica y saludable dependencia de las resoluciones del Tribunal respecto de su propia doctrina. La previsibilidad como nota distintiva de la seguridad jurídica se manifiesta de forma intensa a través de las constantes remisiones a los criterios hermenéuticos empleados previamente en casos similares. El valor del precedente es, en sí mismo, positivo, en la medida en que aporta elementos de seguridad ante los posibles conflictos de competencia que puedan generarse en el futuro, y consolida la posición del Tribunal como árbitro para la delimitación de los ámbitos competenciales; especialmente, con respecto a la problemática que suscita la tantas veces reiterada relación entre ley básica estatal y ley autonómica de desarrollo. Cuestión distinta es si realmente el alcance del ámbito material de cada una de ellas es el más adecuado para la efectiva configuración de un régimen de autonomía política. Pero, como ya se apuntaba el año anterior, se trata de un tema cuya reconsideración si es que cabe —cosa, por otra parte, notoria en varias Comunidades Autónomas— no depende tanto —diríase que a las alturas que estamos, más bien poco— de los criterios interpretativos del Tribunal Constitucional, como de un cambio de posición del legislador estatal al respecto, que es quien en definitiva puede modificar al alza el margen de maniobra legislativo de los Parlamentos autonómicos sobre sus respectivos ámbitos materiales de autogobierno.

En cuanto a los procedimientos constitucionales a través de los cuales se han resuelto problemas competenciales, en las sentencias dictadas este año se constata un reparto equilibrado entre el recurso de inconstitucionalidad —en 3 casos— y el conflicto de competencias —en 4— más la cuestión de inconstitucionalidad en una ocasión, como forma atípica pero funcional para la formulación procesal de contenciosos sobre la delimitación competencial. Pero este equilibrio no tiene mayor trascendencia, más allá de constatar que el origen de los conflictos competenciales ya resueltos no ofrece este año —a diferencia del pasado en el que predominó el conflicto motivado por reglamentos— hegemonía normativa alguna en favor de la ley o del reglamento. Como se aprecia en el apartado siguiente de este Informe, dedicado a la tramitación de conflictos ante el Tribunal Constitucional, todavía es prematuro concluir que las normas infralegales vayan a ser el objeto mayoritario de los conflictos de competencia iniciados ante la jurisdicción constitucional; pues si el año pasado parecía iniciarse una tendencia en este sentido, en éste se ha invertido de forma notoria. Por tanto, no es factible llegar a conclusiones fiables en este aspecto tanto si se toman como referencia los conflictos iniciados como los que han sido resueltos este año.

Cabe añadir también que en dos ocasiones el Tribunal ha resuelto de forma acumulada un recurso y un conflicto positivo que expresaban pretensiones procesales distintas aunque el objeto material fuese el mismo (en la Ley 12/1990, del Impuesto sobre las loterías de Baleares y su Reglamento de desarrollo —STC 49/1995— y también en el de la Ley estatal 102/1995, de Conservación de espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, y tres Reales Decretos de desarrollo —las STC 102/1995-). Las consecuencias de orden procesal que en relación a esta acumulación de recursos se suscitan se abordan en el epígrafe siguiente.

Lo que viene siendo una constante procesal en el proceso de construcción del Estado de las autonomías es la sistemática aplicación del privilegio estatal de la

impugnación suspensiva de disposiciones autonómicas (art. 161.2 CE) cuando es el Estado el recurrente. En las dos ocasiones en las que la sentencia resuelve un recurso o conflicto instado a iniciativa del Estado, dicho precepto ha sido activado. A igual conclusión se llega cuando se analizan conflictos iniciados este año.

En relación al sentido de las resoluciones, predominan las sentencias estimativas en 5 casos, favoreciendo en 4 las pretensiones de la Comunidad Autónoma y en la restante las del Estado. Este año no hay ninguna sentencia de carácter explícitamente interpretativo.

En cuanto a las novedades jurisprudenciales no hay aportaciones significativas, excepción hecha —aunque no exactamente por razones de carácter innovador— de la relevante sentencia sobre la materia competencial del medio ambiente y la delimitación competencial que de ella hace (STC 102/1995). En todo caso, a modo de síntesis de los aspectos jurisprudenciales más relevantes deducibles durante este año habría que destacar los temas siguientes:

- 1) *Las cuestiones de orden procesal en el contencioso competencial.*
- 2) *De nuevo, la noción de legislación básica con especial referencia al ámbito material del medio ambiente.*
- 3) *Otra vez, la incidencia del ordenamiento jurídico comunitario en el derecho interno y su sistema de distribución competencial.*

#### 1) *Las cuestiones de orden procesal en el contencioso competencial.*

Seguramente, una de las notas características de la jurisprudencia constitucional durante el presente año han sido las cuestiones de orden formal que se abordan en una buena parte de las sentencias. Concretamente, en seis de las ocho registradas son perceptibles consideraciones de orden procesal que, en algunos casos presentan especial relevancia.

- a) *La acumulación en un solo procedimiento de dos pretensiones procesalmente distintas.*

Se trata de la sentencia 49/1995 que resuelve el conflicto planteado, de un lado, por el recurso de inconstitucionalidad contra la *Ley del Parlamento de Baleares 12/1990, de 28 de diciembre, de Impuesto sobre Loterías*; y, por otro, el conflicto positivo de competencias planteado contra el *Decreto del Consejo de Gobierno 103/1990, de 13 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la citada Ley*. La cuestión procesal que aquí se suscita es la derivada de la aparición en un solo procedimiento, resuelto, por tanto, mediante una sola sentencia, de dos pretensiones de objeto material común pero sustentadas en dos vías procesalmente distintas: el recurso de inconstitucionalidad y el conflicto de competencias.

Ciertamente, no es la primera vez que el Tribunal decide actuar de la misma

forma (pues mantuvo idéntico proceder en las SSTC 227/1988 y 132/1989), pero también es cierto que en supuestos similares no siempre ha mantenido idéntico criterio procesal (por ejemplo, así lo hizo en la STC 64/1984), hasta el punto de rechazar pronunciarse sobre el conflicto planteado en relación a un Reglamento que desarrollaba una Ley que era el objeto del recurso. A este respecto, hay que subrayar que en los artículos 73 y 67 de la LOTC nada se dice en cuanto a la posibilidad de la acumulación de ambos procedimientos; no obstante, de la no previsión no parece razonable concluir que se derive una explícita desautorización. Más bien todo lo contrario, dado que el carácter complementario que manifiestan el recurso de inconstitucionalidad y el conflicto de competencias, además de evidentes razones de economía procesal, constituyen elementos suficientes para que, llegado el caso el Tribunal pueda resolver en un solo acto las cuestiones competenciales planteadas a través de los dos procedimientos. Para ello es requisito necesario, a fin de evitar disfuncionalidades procesales, que se resuelvan con igual precisión tanto las cuestiones de titularidad competencial como las referentes a la validez o eficacia de la norma con rango de ley en la que, como en el caso que nos ocupa, se base el conflicto.

b) *Competencia jurisdiccional del Tribunal Constitucional y artículo 149.3 de la CE.*

La Cuestión de inconstitucionalidad promovida por jueces y tribunales se ha configurado como una vía más —aunque atípica— para plantear problemas de carácter competencial. De acuerdo, pues, con la previsión constitucional del artículo 163, también en materia autonómica, la cuestión podrá ser planteada en relación a una norma con rango de ley que pueda ser contraria a la Constitución, aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo. No hay duda, pues, que la competencia jurisdiccional para entender del objeto de la Cuestión corresponde al Tribunal Constitucional. No obstante, en la sentencia 163/1995 se aborda un tema de especial relevancia en relación a la competencia del Tribunal Constitucional ante una duda planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en Granada, con respecto a la *Ley andaluza 2/1989, de 18 de julio, de Espacios Naturales Protegidos*. En esencia, la duda versa sobre si el análisis de la relación entre ley estatal y ley andaluza puede ser resuelta —dice el Tribunal Superior— como sostiene cierto sector doctrinal, por la misma Sala, al ser la primera de aquéllas —en tanto que ley básica— de más valor que la segunda, por lo que su prevalencia obliga a la aplicación directa, conforme a lo dispuesto en la cláusula residual del artículo 149.3 de la CE; o si, por el contrario, procede plantear la Cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

El tema es sin duda importante porque en él se dilucida si existen o no excepciones al juicio de constitucionalidad que sobre la leyes corresponde al alto Tribunal. En este sentido hay que precisar que las leyes básicas del artículo 149.1 de la CE constituyen el común denominador que, en todo caso, el legislador constituyente consideró que debían respetar las leyes autonómicas para concretar su ámbito de autogobierno. Sería reiterativo invocar ahora las numerosas resoluciones del Tribunal en las que interpreta la noción de norma básica y su relación con la legis-

lación autonómica de desarrollo; pero, lo que resulta procedente recordar es que en todo caso, la determinación de este común denominador por el legislador estatal no le libera del control jurisdiccional del intérprete supremo de la Constitución; la definición de lo básico no está exenta de control de constitucionalidad. Asimismo, tampoco queda liberado el legislador autonómico respecto de dicho control al objeto de verificar su adecuación al bloque de la constitucionalidad y, en su caso, a las leyes básicas del 149.1. En ambos supuestos el monopolio jurisdiccional del Tribunal Constitucional es evidente, por lo que no son posibles excepciones al mismo si no es a fuerza de modificar el propio estatuto jurídico de la jurisdicción constitucional. Por otra parte, la jurisprudencia del Tribunal ha reiterado que la cláusula del artículo 149.3 no es una regla atributiva de competencias (STC 147/1991). Por todo ello, es relevante el criterio taxativo adoptado por el Tribunal en esta sentencia al reclamar su competencia sobre el caso, considerando que los Jueces y Tribunales no pueden pretender una excepción a lo previsto en los artículos 163 y 153 a). (competencia del TC sobre las normas con rango de ley), así como lo establecido al respecto en el Estatuto de Autonomía de Andalucía (art. 45.1). Por consiguiente —establece el Tribunal— «las leyes básicas, en la medida que vienen a fijar el alcance preciso del ámbito en el que las CCAA pueden ejercitar legítimamente sus competencias, operan como canon en el control de constitucionalidad de las leyes autonómicas; y dicho control, como es bien sabido corresponde en régimen de monopolio al Tribunal Constitucional. Por otra parte, no es asumible la posición del Tribunal Superior al sostener el valor superior de la ley básica respecto de la ley autonómica, dejando traslucir un criterio de jerarquía y no de competencia para definir la relación entre ambas normas. De ser así, se trataría de un planteamiento totalmente erróneo.

c) *El objeto de enjuiciamiento y modificación del ordenamiento.*

No es la primera ocasión en la que se produce una variación del objeto de enjuiciamiento como consecuencia del lapso de tiempo que transcurre entre la iniciación de un procedimiento conflictual y la sentencia del Tribunal. Si, como se constata año tras año, la media de espacio temporal entre ambas oscila entre cinco y seis años, y en ocasiones incluso algo más, no deja de ser probable que entre tanto se produzcan variaciones en la regulación jurídica de la materia objeto de discrepancia competencial. No se olvide que en este largo espacio de tiempo es seguro que, como mínimo, se hayan celebrado elecciones generales y, por tanto, se haya producido un cambio de legislador. A este respecto el Tribunal considera, invocando el principio «*iura novit curia*» y afirmando a su vez que el juicio de constitucionalidad no tiene sentido histórico, que su función jurisdiccional debe proyectarse, lógicamente, sobre el derecho vigente al momento de dictar sentencia. A este respecto, en la importante sentencia sobre medio ambiente dictada este año —la STC 102/1995— en relación a la Ley estatal 4/1989 y los Decretos que la desarrollan 1095/1989; 1118/1989 y 439/1990, el Tribunal se plantea el impacto que sobre el bloque de la constitucionalidad y, más concretamente, sobre el contenido del Estatuto de Autonomía de algunas Comunidades Autónomas tuvo la Ley Orgánica 9/1992, así como las reformas estatutarias que con causa de dicha Ley se produje-

ron en 1994, para llegar a la conclusión de que el parámetro de constitucionalidad a emplear por el órgano juzgador del conflicto competencial había de ser, respecto de los Estatutos de Autonomía, el resultante de las citadas reformas y no el texto previo.

d) *El requerimiento previo en el conflicto positivo de competencias entre Comunidades Autónomas y la dación de cuenta al Gobierno.*

La cuestión procesal del requerimiento previo al planteamiento del conflicto de competencias entre dos Comunidades Autónomas y la obligación de dar cuenta al Gobierno por parte de quien lo promueve (art. 63.1 y 2 de la LOTC) se plantea este año en un conflicto de esta naturaleza que enfrentó a las Comunidades Autónomas de Cantabria y País Vasco. Se trata de la Sentencia 101/1995, que resolvió el conflicto planteado como consecuencia de *determinados actos del Gobierno vasco en el Municipio de Villaverde de Trucíos, perteneciente a la Comunidad Autónoma de Cantabria.*

En una de sus alegaciones, la representación del Gobierno vasco consideró que las imputaciones del Consejo de Gobierno cántabro adolecían de un vicio formal previo, al no cumplir el requisito formal previsto para la formulación de conflictos positivos entre dos Comunidades Autónomas, como es, la obligación de dar cuenta al Gobierno del Estado del requerimiento formulado a la otra Comunidad Autónoma. El Tribunal Constitucional se plantea el significado de esta ausencia en el conflicto planteado posteriormente por la Comunidad Autónoma de Cantabria frente al País Vasco.

El planteamiento jurisprudencial se centra en la necesidad de compatibilizar el respeto a los requisitos procesales, concebidos como una cuestión de orden público indisponible por las partes, con la necesaria flexibilidad no enervante en la interpretación de aquéllos, a fin de procurar un más fácil acceso a la jurisdicción constitucional, si existen motivos objetivos para que se pronuncie sobre temas competenciales.

En relación a la consideración de los requisitos procesales como elementos de orden público y, más específicamente, con respecto al requerimiento y la dación de cuenta al Gobierno central, el Tribunal invoca jurisprudencia anterior (STC 104/1989) para afirmar que dichos requisitos no constituyen un mero obstáculo formalista cuyo incumplimiento pueda ser sanado de oficio por vía interpretativa, o que su finalidad sea simplemente la de permitir a la parte demandada preparar anticipadamente su defensa, de modo que la omisión siquiera parcial del requisito, pudiese entenderse convalidada con las alegaciones formuladas en la posterior demanda.

Parecía, pues, que con este planteamiento inicial, el Tribunal optaría por considerar que la omisión de la dación de cuenta al Gobierno del Estado por la Comunidad Autónoma promotora del conflicto sería un impedimento insalvable; máxime si, como posteriormente añadiría, la citada dación tiene singular importancia, puesto que su finalidad es la de facilitar al Gobierno el conocimiento oficial del inicio del conflicto y, por tanto, que pueda tomar, si lo estima conveniente, las medidas a su alcance para intervenir en el contencioso competencial.

Sin embargo, el Tribunal, considera —razonablemente— que la presencia de la representación del Estado a través de su Abogado —quien solicitó de oficio su intervención en el proceso conflictual por posible incidencia también sobre las competencias estatales— compensó el olvido de dicho requisito por la Comunidad Autónoma promotora del conflicto. Mantener la exigencia de dicho requisito cuando su ausencia había sido ya cubierta a través de otra vía procesal, hubiese supuesto un rigorismo procesal innecesario (en la misma línea, la STC 88/1986) si finalmente, y aunque de manera atípica, la dación de cuenta al Estado ya se había producido.

e) *En cuanto a los efectos de la sentencias: ausencia de contenido plenamente reparador.*

No es una cuestión novedosa pero merece ser destacada puesto que acostumbra a ser habitual que el Tribunal resuelva en este sentido, especialmente cuando se pronuncia sobre problemas competenciales que se han generado como consecuencia de la actividad de fomento a través de la aportación de subvenciones. En este caso, una vez constatada la invasión competencial, es decir, la infracción del sistema de distribución de competencias mediante un uso abusivo de la subvención, la sentencia se limita a hacer constar el exceso competencial, especificando a que ente territorial correspondía en realidad ejercer la competencia. Pero, en la medida en que el gasto público, lógicamente, ya se ha llevado a cabo, y ha generado situaciones fácticas de derechos adquiridos, el Tribunal decide que a fin de evitar perjuicios a quienes no tienen responsabilidad alguna en la infracción competencial, conviene dictar un fallo de contenido exclusivamente destinado a la determinación de la titularidad competencial, evitando, por tanto, una decisión de carácter plenamente reparador.

Este ha sido el caso de la sentencia 175/1995 que se estudia con mayor detalle en el último apartado, por la que se estimó el conflicto de competencia planteado por el Gobierno vasco con respecto a la *Resolución de 3 de febrero de 1987, de la Secretaría General de Turismo, por la que se anuncia convocatoria de becas para alumnos extranjeros de enseñanzas turísticas y hoteleras (...)* y se dictan normas por las que ha de regularse este concurso. En la medida en que, obviamente, a la fecha de la sentencia las becas ya habían sido concedidas, el efecto de la sentencia no incidía sobre este aspecto, limitándose a determinar que la competencia controvertida sobre la gestión de esta actividad de fomento de turismo, concreción de las obligaciones internacionales del Estado, no correspondía a éste sino a la Comunidad Autónoma del País Vasco. Es decir, la sentencia, de acuerdo con las facultades que al Tribunal le atribuye el artículo 66 de la LOTC en relación a las situaciones de hecho creadas al amparo de la disposición origen del conflicto, tiene un valor estrictamente declarativo (véase, a modo de precedente en este sentido, la STC 133/1992).

2) *De nuevo, la noción de legislación básica con especial referencia al ámbito material del medio ambiente.*

a) *La materia competencial del medio ambiente.*

La sentencia 102/1995 ya citada en anteriores epígrafes aborda de forma espe-

cífica el significado de la materia competencial referida al medio ambiente a partir de una amplia gama de recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia planteados por varias Comunidades Autónomas contra la *Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres*. La sentencia es importante por cuanto significa de esfuerzo, todo sea dicho, no siempre preciso, de delimitación de los contornos materiales de la competencia; y más moderadamente, también lo es por las reflexiones que a propósito del ámbito de la legislación básica estatal se hacen. Este segundo aspecto se trata en el apartado siguiente de este epígrafe.

En todo caso, la sentencia se ubica en un conflicto competencial generado por una ley estatal en un lapso de tiempo que, como se vio en el primer apartado, se han modificado las normas de referencia integradas en el bloque de la constitucionalidad, como consecuencia de la Ley Orgánica 9/1992 y la reforma estatutaria de 1994. Por esta razón, la primera dificultad que se presenta para abordar el juicio de atribución competencial radica en la inicial heterogeneidad de la regulación de esta materia según sea la Comunidad Autónoma litigante. Ya que con la modificación del ordenamiento gestada en el lapso de tiempo comprendido entre la fecha de la ley y la fecha de la sentencia, la protección del medio ambiente en algunas Comunidades Autónomas se ha trasladado de la Constitución al Estatuto de Autonomía.

En esta nueva tesitura, el marco normativo integrado por la Constitución y los EEAA define el bloque de la constitucionalidad según una perspectiva funcional consistente en atribuir al Estado la legislación básica y a las CCAA su desarrollo. Pero ciertamente en éste como en tantos otros ámbitos materiales, esta perspectiva ha resultado ser un criterio enormemente insuficiente, máxime si se tiene en cuenta que la materia medio ambiente se encuentra encuadrada, según los Estatutos, en títulos competenciales de contenido diverso, en unos casos afines y en otros colindantes: a saber, la protección de zonas de montaña, de marismas de lagunas, la ecología, los ecosistemas en los que se desarrollan actividades específicas como la caza, la pesca o donde se promueve el entorno natural, etc.

Por esta razón urgía una delimitación material que la sentencia que nos ocupa intenta abordar. Y el Tribunal lo hace desde la previa consideración del carácter complejo y polifacético de las cuestiones relativas al medio ambiente que su jurisprudencia ya establecía en la STC 64/1982. Esta complejidad se traduce en un amplio catálogo de competencias estatales y autonómicas que, en sí mismas, se proyectan también sobre otras materias competenciales, lo cual exige reconducir a unidad lo que puede quedar peligrosamente disperso. Con esta finalidad, el Tribunal lleva a cabo una aproximación al ámbito material del medio ambiente a partir de su doble dimensión objetiva y funcional.

Para la determinación de los contornos materiales desde una perspectiva objetiva, la sentencia recurre tanto a criterios interpretativos gramaticales —así, la definición en el Diccionario de la Real Academia— como a parámetros jurídicos que le permitan concretar algo más el sentido de la voluntad del constituyente y la jurisprudencia referida al artículo 45 de la CE. A este respecto, en una descomposición factorial analítica se identifican en el medio ambiente una serie de elementos o agentes geológicos, climáticos, químicos, biológicos y sociales que rodean a los



seres vivos y actúan sobre ellos para bien o para mal, condicionando su existencia, su identidad, su desarrollo y más de una vez su extinción, desaparición o consumición. Sin embargo, la amplitud de esta descripción no facilita la delimitación material de la competencia.

En lo que concierne al análisis constitucional más específico, el Tribunal constata que el medio ambiente no puede quedar reducido a la mera yuxtaposición de los recursos naturales y su base física, sino que, más bien, es el entramado complejo de relaciones de todos esos elementos que, por sí mismos, tienen existencia propia y anterior. Por tanto, el medio ambiente se configura como un concepto estructural cuya idea rectora es el equilibrio de factores. Su carácter complejo y polifacético hace que las cuestiones relativas a su ámbito material afecten a los más variados sectores del ordenamiento jurídico.

Desde la dimensión formal que le afecta, el medio ambiente adquiere la doble condición funcional como derecho y deber. Que se traduce en la competencia estatal para la protección, conservación y mejora del entorno. Ello hace que concurra de forma que el propio Tribunal califica de poliédrica, con otras muchas competencias autonómicas sobre ordenación del territorio y urbanismo, agricultura y ganadería, montes aguas, caza y pesca. Es decir, la materia medio ambiente presenta un efecto transversal sobre otras, aunque esta «*vis expansiva*» no puede operar de tal forma que habilite al Estado para la merma de competencias autonómicas exclusivas y su invasión más allá de lo que es básico. Y es, por tanto, en el ámbito de la legislación básica del Estado, donde se dilucidan los aspectos esenciales de esta sentencia.

A mi juicio, no obstante, no sólo es de la legislación básica de quien depende la cuestión sino también de la delimitación material de la competencia, aspecto éste que a la postre la STC 102/1995 no asegura en toda su extensión. La múltiple concurrencia con otras materias competenciales (ordenación del territorio o urbanismo son un ejemplo, al que podían incorporarse otros como aeropuertos, costas, etc.) pueden hacer inabarcable el contenido material de la competencia.

#### b) *Consideraciones de nuevo sobre lo básico.*

Desde luego, no es que durante este año el Tribunal haya variado sustancialmente sus criterios hermenéuticos sobre la relación entre ley básica y ley desarrollo autonómico. La vinculación por razones de competencia entre ambas normas ha ocupado a la jurisdicción constitucional en algunas de sus resoluciones y, en este sentido, a modo de reseña, conviene citar algunas consideraciones sobre el ámbito de lo básico que parecen decantarse de forma algo más significativa por una concepción que, en principio, obedece más a la lógica principialista que no a parámetros dirigistas. Es decir, de la sentencia sobre la materia competencial del medio ambiente antes evocada (STC 102/1995) subyace una concepción más reductiva (o de «*self restraint*») del ámbito de intervención de la legislación básica estatal sobre las diversas materias competenciales atribuidas a las Comunidades Autónomas.

Así parece deducirse de la Sentencia 156/1995, que se remite literalmente a la precitada STC 102/1995 para desestimar un recurso de inconstitucionalidad con-

tra la *Ley del Parlamento Vasco 5/1989, de 6 de julio, de Protección y Ordenación de la reserva de la Biosfera de Urdabai*. La *litis* competencial suscitada por el Gobierno del Estado se centra en determinar si ha habido exceso por parte del Parlamento Vasco a la hora de legislar sobre medio ambiente y, específicamente, al crear una nueva figura del mismo —a parte de la protección de la gea, flora, fauna, etc.— como es la biosfera en Urdabai. El mismo Tribunal afirma que se aparta de criterios anteriores sostenidos entre otras —y por todas— en su STC 149/1991 al afirmar que el Estado, al establecer la legislación básica, «no puede llegar (...) a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las CCAA con competencia en materia de medio ambiente, vaciándolas de contenido. Lo básico tiene, pues, un carácter mínimo, como patrón indispensable para la protección del medio ambiente. La relación entre ley básica y ley de desarrollo es una estratificación de niveles, donde el estatal ha de ser suficiente y homogéneo, pero mejorable por así decirlo, para adaptarlo a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma». Y esta posibilidad de mejora ha de ser objeto de reserva de ley autonómica, donde la libertad de opción normativa fundada en la libertad de opción política ha de venir asegurada por una ley menos intervencionista.

Al margen de la cuestión del ámbito reservado a lo básico, y en otro orden de cosas, el Tribunal reproduce su doctrina para avalar la constitucionalidad de los derechos de tanteo y retracto, entendidos como técnica de protección del medio ambiente, sin que ello suponga una vulneración de la competencia estatal sobre legislación civil (SSTC 170/1989 y 102/1995). A igual conclusión se llega en relación a la potestad sancionatoria de las Comunidades Autónomas: es bien sabido que dicha potestad no configura un título competencial autónomo (STC 87/1985) por lo que las Comunidades Autónomas solo podrán adoptar normas administrativas sancionadoras cuando teniendo competencia sobre la materia —como es el caso del medio ambiente— tales disposiciones se acomoden a las garantías dispuestas en el derecho sancionador (art. 25.1 CE). En la medida en que el legislador autonómico, como es el caso del vasco en este caso, no modifica los tipos ilícitos que provocan sanción, ni la especificación de la gravedad de alguno de ellos, sino que se limita a establecer una gradación de las sanciones, desprovista de divergencias desproporcionadas, tal previsión no lesiona las condiciones básicas de igualdad para el ejercicio de los derechos (art. 149.1.1ª).

### 3) *Otra vez, la incidencia del ordenamiento jurídico comunitario en el derecho interno y su sistema de distribución competencial.*

Es reiterada la doctrina del Tribunal Constitucional acerca de las derivaciones competenciales que suscita la ejecución del Derecho comunitario, en el sentido de que en ningún caso tal circunstancia puede ocasionar una modificación del sistema estatal de distribución de competencias (SSTC 172/1992, 80/1993 y 141/1993). En términos más explícitos, ello significa que el Estado no puede aprovechar la ocasión que se produce como consecuencia de la ejecución o gestión de la normativa contenida en las directivas europeas, al objeto de absorber para sí una competencia que, de acuerdo con el bloque de la constitucionalidad corresponde a la Comunidad Autónoma. La necesidad de establecer e incentivar los, en muchas ocasiones,

necesarios mecanismos de colaboración inter-administrativa, no puede conllevar, en aras de una pretendida voluntad armonizadora, la supresión de la competencia autonómica sobre una determinada materia.

Esta es en esencia la doctrina que el Tribunal vuelve a invocar en su sentencia 175/1995, para estimar el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno vasco en relación a una Resolución de 2 de febrero de 1987, de la Secretaría General de Turismo, *por la que anuncia convocatoria de becas para alumnos extranjeros de enseñanzas turísticas y hoteleras (...) y se dictan normas por las que ha de regularse este concurso*. Para la representación del Gobierno vasco, la citada Resolución invadía competencias autonómicas en materia de turismo. ¿Por qué?: pues porque, aunque la convocatoria de las becas constituye una labor de ejecución de los Convenios de Cooperación Turística suscritos por España con distintos países, es lo cierto que la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva, en sentido estricto, sobre la materia turismo (art. 10.36 de su Estatuto) y que, asimismo, el artículo 20.3 de su Norma institucional básica le faculta para ejecutar los Tratados y Convenios en todo lo que afecte a las materias atribuidas a su competencia. En la medida en que la Resolución estatal excluyó toda posibilidad de disponer alguna forma de colaboración entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco para conjugar los respectivos intereses subyacentes, el Estado estaba desconociendo el orden interno de distribución de competencias.

En definitiva, la sentencia plantea la problemática que se deriva de la actividad de fomento de carácter subvencional —en este caso, la concesión de unas becas de estudio— como una forma más de absorción de competencias autonómicas por parte del Estado.

A fin de atender las pretensiones competenciales argüidas por la Comunidad Autónoma, el Tribunal invoca criterios jurisprudenciales sentados con anterioridad y que se sintetizan en los siguientes criterios: 1º) la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales no puede interpretarse otorgando *vis expansiva* al artículo 149.1 3ª de la CE (SSTC 80/1993 y 165/1994); 2º) La incidencia de una competencia autonómica fuera del territorio de la misma Comunidad Autónoma o, incluso, del propio Estado, no puede suponer automáticamente su absorción en favor del ente titular de la competencia en materia de relaciones internacionales, y 3º) la capacidad de contraer gasto por parte del Estado a través de la actividad subvencional de fomento no puede comportar, de forma indiscriminada, la neutralización de las competencias autonómicas sobre la materia subvencionada (SSTC 13/1992, 91/1992, 202/1992 y 330/1993).

Más en concreto, lo que en este caso está en juego no es la incuestionable competencia estatal para firmar Acuerdos internacionales de cooperación turística a fin de, como sucede en este caso, fomentar las enseñanzas turísticas y hoteleras. Lo que se cuestiona es la competencia ejecutiva de gestión sobre la misma materia; es decir, la forma que hay que dar al cumplimiento en el orden interno de competencias a los compromisos internacionales del Estado, lo cual incide en la materia turismo atribuida a la competencia de la Comunidad Autónoma. En la medida que dicha materia percute sobre las relaciones internacionales del Estado, el Tribunal, a fin de justificar la titularidad competencial en favor del Gobierno vasco, retiene

para sí dos criterios de gran relevancia para la delimitación competencial. En primer lugar, una concepción relativa del concepto de territorio, de manera tal que —afortunadamente para este caso pero no para otros— niega que una situación fáctica de suprateritorialidad de la competencia deba tener como efecto automático la reversión de la competencia en favor del Estado. En segundo lugar, que cuando la subvención estatal incida sobre ámbitos competenciales que le son ajenos, dicha capacidad de gasto no puede tampoco habilitar al Estado para alterar el sistema constitucional de competencias en su favor, por el hecho de ser él quien otorga la subvención.

No obstante, la *ratio decidendi* de la sentencia se basa en la ausencia de uno de los requisitos que son característicos en todo Estado compuesto, para el desarrollo de las competencias tanto propias como de los entes descentralizados. Se trata, obviamente, de los instrumentos de colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas; y más concretamente, de la falta de mecanismos de cooperación que permitan conjugar los intereses estatales y autonómicos que confluyen en la gestión de la competencia: por parte del Estado, el cumplimiento de sus obligaciones internacionales y, por parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco, el fomento de su actividad turística, como función integrada en esta materia competencial.

La posición del Tribunal es, pues, la de considerar que la materia de turismo atribuida, *inicialmente*, de forma exclusiva por su Estatuto de Autonomía a la Comunidad Autónoma, cuando incide, como en el presente caso, sobre materia competencial de titularidad estatal, su gestión no puede llevarse a cabo más que a través de fórmulas de colaboración funcional.

En un orden similar de problemas de carácter competencial, en relación a la incidencia del Derecho comunitario sobre el sistema estatal de distribución de competencias, el Tribunal precisa en su sentencia 112/1995 que el Estado no puede utilizar su facultad de ratificación de los Reglamentos europeos para alterar dicho sistema. El asunto trae causa del conflicto de competencias promovido por la Generalidad de Cataluña contra el *Real Decreto 157/1988, de 22 de febrero, por el que establece la normativa a que deben ajustarse las denominaciones de origen y las denominaciones de origen calificadas de vinos y sus respectivos reglamentos*, en el que se asumen los postulados de la parte autonómica según los cuales, las reglas de delimitación competencial no pueden ser variadas interpretando que la potestad de «ratificar» una normativa comunitaria europea, pueda ser confundida con una potestad legiferante o con una habilitación en favor de la ley o del reglamento estatal.

Finalmente, cabe reseñar una vez más el criterio del Tribunal de evitar la utilización indiscriminada mediante la aplicación de criterios finalistas, de títulos competenciales horizontales para, de esta forma, permitir al Estado asumir la competencia sobre materias en las que, sin embargo, la Comunidad Autónoma dispone de título competencial. Este es el caso de la sentencia 59/1995, por la que se declara que la gestión de las cantidades que el Estado destina a la rehabilitación de viviendas de promoción pública corresponde a la Comunidad Autónoma, con competencia exclusiva en dicha materia. Es por tanto razonable, que se impugne el *Convenio de financiación de operaciones de rehabilitación de viviendas de promoción pública, concertado entre el Director General de la Vivienda del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y el concejal-Presidente del Patronato Municipal de la*

*Vivienda del Ayuntamiento de Barcelona.* La razón no es otra que de rechazar que la capacidad de gasto contraída por el Estado para una actividad de promoción como la descrita, pueda desnaturalizar la competencia autonómica sobre la materia. No se trata de negar la actividad de fomento que el Estado, sin duda, puede llevar a cabo, sino de impedir la asunción de la competencia invocando en su favor, títulos competenciales transversales para legitimar la titularidad competencial, como, por ejemplo: la regulación de las condiciones básicas para el ejercicio de los derechos; las bases para la ordenación del crédito, o el derecho a una vivienda digna que, en sí mismo, no constituye título competencial alguno. Más posibilista, sin embargo, se muestra en relación a la competencia estatal para la planificación general de la economía, donde reconoce la incidencia sobre la actividad promocional sobre vivienda de protección oficial (traducida en el apreciable volumen de recursos movilizados y el elevado número de convenios celebrados), pero no hasta el punto de justificar la procedencia de una gestión centralizada por el Estado, si no es a costa de anular las competencias autonómicas sobre la materia vivienda. Ahora bien, los argumentos no son más precisos, por lo que carecen de elementos de previsibilidad que aumenten su solidez. Volviendo sobre sus propios pasos sentados en la STC 13/1992, el Tribunal afirma que el Estado puede regular las condiciones esenciales del otorgamiento de ayudas hasta donde le permite su competencia general básica o de coordinación, pero la gestión de los fondos ha de corresponder, generalmente a las CCAA, lo que implica que deben ser distribuidos entre ellas conforme a criterios objetivos o mediante convenios. Aunque cabe una gestión centralizada por el Estado, ello únicamente es factible cuando resulte imprescindible, siempre en función de cada caso y cuando esté razonablemente justificada en razón de la medida de fomento de que se trate.