

IV. LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL

LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Marc Carrillo

Consideraciones generales

Una primera consideración a retener de la labor jurisprudencial del Tribunal Constitucional (TC) durante el año 1996 es el importante aumento del número de sentencias registrado respecto del año anterior. De las 8 de 1995 se ha pasado a 23, recuperando un nivel similar al producido en 1994, con lo cual el TC intenta dar un impulso a la resolución de contenciosos competenciales respecto de actuaciones originadas hace ya algunos años. No obstante, a pesar del indudable esfuerzo realizado, es apreciable todavía un importante retraso en la resolución de recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia. Cabe esperar, no obstante, que la abundante doctrina jurisprudencial que en la actualidad ya puede entenderse consolidada, permita en los años venideros la pronta resolución de aquellos conflictos pendientes que las partes mantienen ante el Alto Tribunal.

Durante este año, el TC ha abordado asuntos que, en un caso proceden de actuaciones de hace, nada menos que once años, como es el conflicto positivo que planteó el Estado con respecto al *Decreto 307/1985, de 31 de octubre, sobre normas de procedimiento para la aplicación de las incompatibilidades al personal sanitario al servicio de la Generalidad de Cataluña*.

Pero, sobre todo, el grueso de los asuntos resueltos se refiere a 8 actuaciones que datan de 1987 y 6 que proceden de 1988.

Entre otros, es el caso de la *Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas*; del *Real Decreto 418/1987, de 20 de febrero, sobre sustancias y productos que intervienen en la alimentación de los animales*; de la *Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988*; de la *Ley 12/1987, del Parlamento de Cataluña, sobre regulación del transporte de viajeros por carretera mediante vehículos de motor*, y de otras estatales leyes del mismo año, sobre el mismo ámbito material referido a transportes. De 1988, destacan entre otros, el *Decreto 48/1988, de 28 de abril, de la Comunidad Autónoma de Baleares sobre pesca marítima, por el que se regula la pesca de arrastre de fondo de las Islas Baleares*; la *Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre infracciones y sanciones de orden social*; o la *Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito y el Real Decreto 1144/1988, de 30 de septiembre, sobre creación de bancos privados e instalación en España de entidades de crédito extranjeras*. De 1989, entre otras, la *Ley de la Comunidad Valenciana 11/1989, del Síndico de Agravios*. De 1990, de nuevo una ley de contenido económico como la *Ley estatal 4/1990, de 29*

de junio, de *Presupuestos Generales del Estado para 1990*. De 1991, el *Real Decreto 557/1991, de 12 de abril, sobre creación y reconocimiento de Universidades y Centros Universitarios*. De 1992, la *Ley 34/1992, de 22 de diciembre, de Ordenación del Sector Petrolero*. Y, finalmente, y como singularidad estadística del análisis que ofrece el año transcurrido, el *Acuerdo de la Junta Electoral de Asturias* y la posterior *sentencia del Tribunal Superior de esta Comunidad Autónoma de 10/2/1996*, que dieron lugar a un recurso de amparo cuya sentencia incide en el régimen de las lenguas oficiales en las Comunidades Autónomas.

Ha sido una constante en los años anteriores hacer mención a la incidencia que los precedentes jurisprudenciales tienen en la jurisprudencia del TC. Como no podía ser de otra manera, también durante el año 1996 la conclusión es semejante: la jurisdicción constitucional acentúa cada vez más la sujeción a su propia doctrina lo cual incentiva la seguridad jurídica y, sin duda, aporta elementos de previsibilidad para para las partes que en el futuro decidan residenciar ante el TC su pretensiones jurídicas. Hay que precisar, no obstante, que ello no significa una petrificación de los criterios doctrinales sentados por el TC, como lo prueba este año, por ejemplo, la revisión de algunos planteamientos acerca del significado de la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 de la CE contenida en la extensa STC 118/1996, relativa al ámbito material del transporte. Ahora bien, no hay duda que la doctrina establecida sobre la siempre problemática relación entre la ley básica y la ley de desarrollo, sobre la concepción formal y material del ámbito de lo básico, han sido tratadas extensamente por el TC, y el corpus doctrinal es suficientemente amplio y reiterado. Ello hace que a estas alturas, y al igual que se afirmaba el año anterior, las resolución de las insuficiencias y restricciones derivadas de las –en muchas ocasiones– ambiguas relaciones existentes entre la ley básica y ley de desarrollo, dependen más de la voluntad del legislador que la función hermenéutica de la jurisdicción constitucional. La cuestión de hace patente este año en varias sentencias.

A modo de registro estadístico se constata este año que en las 23 sentencias dictadas, el procedimiento constitucional que las genera se encuentra repartido casi al 50% entre los recursos de inconstitucionalidad (12) y los conflictos positivos de competencias (9). Como singularidad que ofrecen el resto de los datos registrados, destaca la sentencia que resuelve un recurso de amparo con afectación a cuestiones autonómicas (STC 27/1996) y la que hace lo propio respecto de la impugnación de una disposición autonómica por la vía del artículo 161.2 de la CE y el Título V de la LOTC (STC 184/96): en el primer caso, porque no es habitual que del procedimiento de amparo constitucional de derechos y libertades se deriven consecuencias de relevancia para la autonomía política, y en el segundo porque hasta la citada STC 184/1996 sólo se han producido 8 impugnaciones, lo que pone de manifiesto el carácter residual de este procedimiento.

En cuanto al sentido de los fallos emitidos destaca el hecho de que de las 23 sentencias, en 19 supuestos el Tribunal estima las pretensiones de las partes. No obstante, hay que añadir inmediatamente que en un alto porcentaje se trata de una estimaciones parciales y no integrales de aquéllas. Asimismo, en un buen número de las sentencias estimativas abundan aquellas cuyo fallo contiene decisiones de carácter interpretativo que, de esta forma, aseguran el mantenimiento del precepto impugnado en el seno del ordenamiento.

Consideraciones específicas

Después de quince años de jurisprudencia constitucional no ha de sorprender que el listado de temas de interés competencial que ha ofrecido el pasado año reiterare lo que ya sido objeto de debate jurídico en informes anteriores. No obstante ello, la función interpretativa del TC no es unidimensional y la posibilidad de abrir nuevos cauces hermenéuticos que conduzcan a posiciones jurisprudenciales distintas queda abierta. En este año la línea de continuidad mostrada respecto de los grandes temas que presiden los criterios interpretativos del sistema constitucional de distribución de competencias, no excluye también algún cambio de criterio con efectos de relevancia sobre dicho sistema.

El análisis de las 23 sentencias registradas en las que el TC resuelve sobre controversias competenciales destacan los siguientes temas:

- 1) *Cuestiones de orden procesal.*
- 2) *De nuevo, el ámbito material de lo básico y las posibilidades autonómicas al respecto.*
- 3) *El territorio como límite del autogobierno.*
- 4) *La revisión del criterio sobre la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 CE*
- 5) *La incidencia de la actividad de subvención en el sistema de distribución de competencias.*
- 6) *La cuestión de la lengua.*
- 7) *Otras cuestiones.*

1) *Cuestiones de orden procesal*

Al igual que en el año anterior, son varias las sentencias en las que el TC centra también la atención en cuestiones de orden procesal de relevancia, que son estudiadas con carácter previo a los problemas de fondo que determinan la controversia competencial. Más allá de las habituales referencias en los primeros fundamentos jurídicos de todas las sentencias, en seis de ellas, el TC se extiende en consideraciones de orden formal que inciden en mayor grado que en otras sobre el objeto del asunto.

- a) *El objeto de la controversia competencial y la modificación posterior del ordenamiento.*

La cuestión procesal que se plantea en la STC 43/1996, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado por el País Vasco y Navarra contra la *Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas*, atiende a lo siguiente: se trata de determinar si el recurso de inconstitucionalidad en el que se sustancian cuestiones competenciales, queda privado de

objeto por las derogaciones o modificaciones posteriores producidas en la Ley objeto del procedimiento. Desde luego, no estamos ante un problema nuevo (véanse en el mismo sentido las SSTC 182/1988 y 194/1994) pero merece la pena recordar que, cuando lo que se discute son problemas de competencia, la función que tiene atribuida la jurisdicción constitucional de preservar los ámbitos respectivos de competencia no puede quedar automáticamente enervada por la modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio. Ciertamente, conviene precisar a este respecto —como comentábamos el año pasado en relación a la STC 195/1995, sobre el medio ambiente— que el juicio de constitucionalidad no tiene un sentido histórico sino que, en esencia, debe proyectarse sobre el cuerpo normativo resultante de las modificaciones legislativas llevadas a cabo con anterioridad. Ahora bien, sin perjuicio de ello, y volviendo a lo establecido en la STC 43/1996, la necesidad de verificar si se ha producido una extralimitación competencial queda siempre abierta cuando se trate de una competencia controvertida. Es decir, la prescripción del objeto del procedimiento será una lógica conclusión a la que habrá de llegar el TC únicamente cuando su doctrina sea clara o inequívoca al respecto y, por tanto, cuando la controversia haya desaparecido. De lo contrario, como es el caso de esta sentencia el objeto permanece.

Al igual que en la STC 248/1988, este criterio se reproduce en la STC 195/1996, de 28 de noviembre, que resuelve también un recurso de inconstitucionalidad presentado por el País Vasco, en este caso contra la *Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre infracciones y sanciones de orden social*, en el que el TC determina que, a pesar de las modificaciones legislativas producidas con posterioridad a este objeto procesal, en la medida en que la controversia competencial subsiste, el conflicto competencial suscitado exige su pronunciamiento.

Tiene también interés procesal, en cuanto a la potestad del TC para ampliar su ámbito de enjuiciamiento, el caso que plantea la STC 109/1996, en relación a la *Orden del Ministerio de Cultura de 10 de julio de 1989*, que establece subvenciones en materia de museos, y que se evocará en el apartado 5 de este comentario: como consecuencia del requerimiento previo planteado por la Comunidad Autónoma a la formulación del conflicto positivo, el Estado, si bien no estimó fundado el citado requerimiento, decidió modificar el contenido de la Orden de 1989, dictando otra de 7 de febrero de 1990. Tal circunstancia no impidió que la Comunidad Autónoma mantuviese su controversia competencial contenida en el conflicto positivo. Ante esta modificación operada sobre la Orden 1989, el TC decidió ampliar su enjuiciamiento a la posterior de 1990, aunque formalmente no integraba el objeto del conflicto.

b) *La necesidad de evitar la «vindictio potestatis» únicamente fundamentada en genéricas invocaciones competenciales.*

Por su parte las SSTC 43/96 y 118/96 plantean de nuevo la cuestión del significado de la fundamentación de la demanda basada en una reivindicación competencial. Como en tantos otros ámbitos no se trata de un problema nuevo, pues ya desde la temprana STC 11/1981, el TC expuso que cuando lo que está en

juego es la depuración del ordenamiento jurídico, corresponde al recurrente que reclama para sí una parcela competencial no sólo activar un procedimiento ante el TC para que éste pueda pronunciarse sobre la controversia que le enfrenta con la otra Administración, sino también, y sobre todo, la de colaborar con la jurisdicción constitucional en un pormenorizado análisis de las cuestiones que se susciten. Es decir, la carga consistente en probar que la razón competencial le asiste corresponde a quien la reclama para sí. Por esta razón –y aquí reside el criterio decisivo– el TC no puede razonar en abstracto cuando la exposición del recurrente no pasa de ser una genérica «*vindicatio potestatis*».

La problemática procesal que aquí se plantea se centra en lo siguiente: de acuerdo con lo establecido por la LOTC los conflictos de competencia basados en una ley se sustancian a través del procedimiento aplicable para los recursos de inconstitucionalidad cuyas características propias de un control abstracto sobre la ley, no son la que corresponden al conflicto positivo de competencias. ¿Significa ello que quien plantea el conflicto generado por una ley queda exonerado de mayores concreciones acerca del contenido de su pretensión?. Parece evidente que ello no puede ser así: la equiparación que establece la LOTC entre el procedimiento aplicable al recurso de inconstitucionalidad y al conflicto de competencia no puede ir en demérito de una sólida fundamentación de la pretensión jurídica formulada ante el TC. De la jurisprudencia constitucional que se establece en estas sentencias, se colige que la diferente naturaleza jurídica de la norma jurídica que provoca la discrepancia competencial –legal o reglamentaria– no equivale, en el caso del recurso de inconstitucionalidad, un grado menor de fundamentación. La carga de la prueba recae en el recurrente con el mismo grado de diligencia argumental; por tanto, no son asumibles las referencias a la inconstitucionalidad de un precepto legal por invasión competencial, basadas en la mera invocación nominal del artículo de la CE que reconoce el título competencial presuntamente afectado.

c) *La reconversión del procedimiento de la impugnación suspensiva de disposición autonómica (art. 161.2 CE y Tít. V de la LOTC) en conflicto positivo de competencias.*

Es sabido que el procedimiento regulado en el Título V de la LOTC (arts. 76 y 77) se caracteriza por presentar un objeto de contenido más amplio ya que su previsión no se reduce a cuestiones de orden competencial. Las dudas que al respecto suscitó el texto constitucional se vieron disipadas por la versión que del mismo hizo la LOTC. Esta amplitud del ámbito formal de las normas objeto de impugnación existe sin perjuicio de que el procedimiento aplicable sea el mismo que el que corresponde a los conflictos positivos de competencia (arts. 62 a 67 LOTC). Pues bien, la singularidad que aporta la STC 184/1996 se centra en que la inicial impugnación por el Presidente del Gobierno, a través de la vía procesal descrita, del *Decreto 48/1988, de 28 de abril, de la Comunidad Autónoma de Baleares sobre pesca marítima, por el que se regula la pesca de arrastre de fondo de las Islas Baleares*, se reconvierte en un conflicto positivo *strictu sensu* como consecuencia del cambio de actitud procesal del Abogado del Estado quien, de acuerdo con las instrucciones recibidas, redujo su pretensiones jurídicas a los

límites propios de un conflicto positivo, apoyándolas exclusivamente en la infracción del orden constitucional de distribución de competencias.

d) *Dos últimas cuestiones: 1º la sentencia como forma para resolver el desistimiento de una parte y 2º el cómputo del plazo para el requerimiento previo a la formalización de un conflicto.*

1º En relación a la primera cuestión es sabido que el desistimiento formulado por la parte actora de un pretensión conflictual se resuelve mediante un Auto del TC, de acuerdo con lo previsto en los artículos 80 y 86 de la LOTC. No obstante, en la STC 155/1996, en la que dilucidan dos conflictos de competencias presentados por la Comunidad Valenciana y Cataluña con respecto a la *Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 3 de marzo de 1987, sobre liberalización de tipos de interés y comisiones y sobre normas de actuación de las Entidades de Depósito*, considera que nada impide que el desistimiento manifestado por la primera de las dos CCAA se pueda decidir en la sentencia que resuelve la controversia conflictual. La excepción que supone esta decisión al criterio general basado en la aplicación supletoria de la LECv, la justifica el TC en base a los siguientes argumentos: en primer lugar, nada impide que la vía empleada sea la Sentencia en lugar del Auto si así resulta aconsejable, por razón del momento en el que la parte interesada formula la voluntad de desistir de sus pretensiones, o bien porque esta decisión no afecta a la integridad del conflicto planteado con anterioridad, tanto en su dimensión subjetiva como objetiva. Recuértese que en el caso que nos ocupa, el conflicto prosiguió su curso dado que Cataluña –la otra Comunidad Autónoma promotora– mantuvo sus pretensiones. En segundo lugar, el TC diferencia los efectos de la aplicación del desistimiento en el procedimiento civil y en el procedimiento constitucional. Así, resulta evidente que en la LECv la respuesta judicial ante el desistimiento ha de ser automática y favorable a la petición que en tal sentido se formule por el interesado; por el contrario, en el procedimiento constitucional no opera sin más el principio dispositivo del litigante. Razones de interés general basadas en el necesario deslinde competencial que le compete al TC, justifican que la jurisdicción constitucional no deba sentirse necesariamente vinculada por la retirada del proceso expresada por una de las partes (así lo ha sostenido en los AATC 993/87, 1093/97; 33/93 y 4/93). En el caso concreto que resuelve la STC 155/1996, el TC considera que estas razones de interés general no son apreciables hasta el punto de pronunciarse sobre el conflicto planteado por la Comunidad Valenciana, pero no obstante, decide mantenerla en el conflicto, en estado procesal latente, hasta la resolución del mismo a través de la correspondiente sentencia en la que, además de pronunciarse sobre el fondo de la controversia sostenida por la otra Comunidad Autónoma –Cataluña– incluye, ahora sí, el acuerdo mediante el que da por desistida a la Generalidad Valenciana.

En la medida en que tanto el Auto como la Sentencia son resoluciones judiciales que preceptivamente han de ser motivadas, nada impide que la resolución judicial principal –la sentencia– pueda, en este caso decidir –probablemente, por razones de economía procesal– acerca del desistimiento, situación procesal que habitualmente es acordada mediante un simple Auto. Cabe pensar que quien puede lo más, puede lo menos. Especialmente, en el proceso constitucional, cuya

naturaleza específica, basada en evidentes razones de interés general, impide que las categorías jurídico procesales sean aplicadas con los mismos parámetros que los empleados en el proceso civil.

2º Finalmente, la STC 132/1996, con motivo del conflicto positivo de competencias entre Cantabria y Castilla y León, a propósito del *Acuerdo de la Diputación Regional de Cantabria, de 23 de agosto de 1989, atinente a la construcción de la carretera C-628, Reinosa-Potes*, plantea un tema procesal de orden menor. Se trata de la delimitación del plazo para requerir a la parte que presuntamente haya incurrido en un supuesto de invasión del ámbito competencial de la otra. De acuerdo el criterio ya expuesto en la STC 86/1988, el citado plazo de requerimiento, cifrado en dos meses (art.63.2 LOTC), ha de exigirse con independencia del lapso, puramente circunstancial, que pueda transcurrir entre la formulación del requerimiento, es decir, la adopción del Acuerdo por el requirente, y su comunicación o envío al requerido, y la posterior, aunque lógicamente, inmediata recepción de éste. Esto es lo que sostiene el TC y a ello cabe añadir que la inmediatez en la recepción ha de venir precedida —se entiende— por la inmediatez en la comunicación.

2) *De nuevo, el ámbito formal y material de lo básico y las posibilidades autonómicas al respecto*

Es una constante todos los años: como no podía ser menos, la prolija, siempre compleja y en demasiadas ocasiones casuística determinación de lo básico también ha ocupado la labor interpretativa del TC este año. Un mínimo de 10 sentencias tienen como objeto principal la delimitación de su ámbito material y algunas de ellas también se ocupan de los problemas derivados de del cauce formal empleado para expresar lo que de forma pacífica puede considerarse como el mínimo común denominador disponible por el Estado. Las cuestiones vinculadas a la delimitación objetiva de los ámbitos materiales de competencia, así como la incorporación de parámetros estables con voluntad de permanencia para asegurar la estabilidad de la legislación básica, las normas básicas o, simplemente, las bases, son factores de seguridad jurídica imprescindibles para que la jurisprudencia sobre el bloque de la constitucionalidad, presente la necesaria dosis de certeza y previsibilidad que asegure su propio futuro en pro de una mejor resolución de las controversias competenciales. Veamos, pues, cuáles son los planteamientos que el TC sostiene este año al respecto.

Seguramente uno de los reproches más comunes que a lo largo de los contenciosos competenciales llegan al TC es la imputación que las CCAA hacen recaer sobre la Abogacía del Estado y, en algunos casos, sobre los criterios sostenidos por la propia jurisdicción constitucional, de llevar a cabo una genérica invocación de títulos horizontales que anudan una competencia estatal. La consecuencia de este reproche es que a la postre el Estado absorbe competencias que pertenecen a las CCAA.

En una de las primeras resoluciones del año, la STC 43/1996, el TC se plantea el peligro que subyace a la aplicación indiscriminada de la competencia estatal para establecer la bases que garanticen la igualdad de los españoles en el ejer-

cicio de los derechos, y niega en este caso su procedencia que, de ser aceptada, conllevaría la supresión *a radice* de las competencias ejecutivas en materia de función pública. En síntesis se trataba de poner en cuestión la norma estatal –la *Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas*– que negaba a la Comunidad Autónoma la competencia para proclamar los resultados de las elecciones a representantes de la función pública, llevadas a cabo en su territorio. El carácter básico de esta norma, invocado por el Estado, para asegurar la igualdad en el ejercicio de la libertad sindical, es rechazado por el TC invocando a su vez el precedente establecido el año pasado por la STC 194/1994, a propósito de un tema similar como era la proclamación de resultados de las elecciones sindicales en el ámbito laboral.

La norma básica estatal tiene por objeto establecer unos mínimos comunes que la legislación autonómica de desarrollo, dentro de la diversidad de las opciones políticas existentes, ha de cristalizar en soluciones jurídicas distintas por mor del principio de autonomía. No obstante, las diferencias no pueden alterar un mínimo común igualitario en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes. A este respecto es coherente la estimación por el TC de un recurso de inconstitucionalidad presentado contra la *Ley vasca 1/1989, de 13 de abril, por la que se modifica la calificación de determinadas infracciones administrativas en materia de caza y pesca fluvial* por las diferencias irrazonables y desproporcionadas que establecía en el régimen sancionatorio (STC 196/1996). De nuevo aquí tiene sentido la aplicación del art. 149.1.1ª pues si bien la Comunidad Autónoma puede establecer un régimen de sanciones distinto, de la diferencia no se puede deducir divergencias que quiebren la unidad del sistema. Concretamente, en el caso de la ley vasca citada la quiebra se produce por las considerables diferencias cuantitativas previstas, tanto en la cuantía de las multas como en duración de la prohibición de cazar y pescar a los infractores.

Vemos pues que en los dos supuestos anteriores el TC lleva a cabo un esfuerzo hermenéutico por acotar los supuestos de aplicación de un título competencial que ha sido objeto de un uso abusivo e irrazonado. Sin embargo, el TC se desdice de esta loable prevención frente a los excesos cometidos en la apelación a títulos colaterales, cuando en la STC 118/1996 –que más adelante se analizará a propósito de la cláusula de supletoriedad– invoca la competencia estatal sobre medio ambiente y seguridad pública para justificar –no obstante, con explícitas reservas– que, respecto de los ferrocarriles de ámbito intraautonómico, el Estado pueda imponer características de orden técnico que garanticen la calidad de los medios de transporte ferroviario; obviando, en este sentido, las posibilidades que con este mismo objetivo pueden obtenerse por los poderes públicos a través de los diferentes mecanismos de colaboración. Conclusión que aquí apuntamos y que, por otra parte, no deja de resultar paradójica con la llamada que el mismo TC hace en esta misma sentencia en favor de la vía de la colaboración, como forma viable para evitar la lesión sobre competencias autonómicas: curiosamente, sostiene que ello puede ser lo más adecuado para asegurar un sistema común de transportes. Con lo cual el TC parece dar la razón a algunas críticas que desde sectores doctrinales que han abordado la naturaleza de lo básico, se le hacen de no mantener concordancia entre el razonamiento previo y la decisión.

En otro orden de cosas no es nada nuevo recordar que las imputaciones que sobre la determinación que lo básico se hacen a la jurisprudencia, basadas en la ausencia de previsibilidad, en su carácter mutable, y, en definitiva, sobre su versatilidad. Y cierto es que los criterios interpretativos del TC juegan su baza en el asunto, pero no lo son menos sino, quizás, mucho más –como se afirma en el análisis sobre la conflictividad competencial de éste y de los últimos años– que el legislador tiene mayor implicación en el tema. En este sentido, la STC 96/1996 permite recordar con razón al TC, en materia de creación y disciplina de las entidades de crédito, que al margen de su competencia para la declaración de inconstitucionalidad, de una norma invasora de competencias autonómicas por exceso en la determinación de lo básico, no hay duda que la concreción de cual ha de ser el ámbito de la norma básica es potestad que únicamente corresponde al legislador estatal. Es éste el que ha de optar al respecto, limitándose el TC a ejercer su función de rechazo, de límite negativo a eventuales excesos del poder normativo.

Es bien conocida también la imputación que se hace a menudo al Estado y a la jurisprudencia constitucional de justificar la competencia sobre un ámbito material específico en su favor, en base al socorrido título competencial contenido en el artículo 149.1.13ª. No obstante, en la STC 171/1996, el Tribunal argumenta como se indica a continuación con una apreciable voluntad de objetivar su aplicación, y ello merece ser destacado. A grandes rasgos, el problema que suscitó la decisión del TC radicaba en la previsión contemplada en la *Ley del Parlamento de Galicia 2/1988, de 5 de marzo, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1988*, de proveer determinados fondos para atender a diversas finalidades en materia retributiva del personal laboral y funcionarial. Esta previsión violentaba las previsiones presupuestarias del Estado en cuanto al incremento de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas, incluyendo al de las CCAA. El TC justifica la aplicación del art. 149.1.13ª porque la imposición de topes máximos al incremento del volumen global de las retribuciones por todos los conceptos de los empleados públicos constituye una medida económica general de carácter presupuestario dirigida a contener la expansión del gasto público. Pero sobre todo la justificación radica –y aquí es remarcable el esfuerzo de concreción– en que el margen de libertad del Estado para fijar estos criterios de política económica han de cumplir dos requisitos: a) una interpretación rigurosa del principio de coordinación del artículo 149.1.13ª, que comporta una forma de decisión que obliga, como mínimo, a procurar la audiencia a las CCAA; b) la existencia de una relación directa entre la restricción presupuestaria propuesta y la finalidad política de la misma.

Las competencias en materia laboral y de seguridad social cuyo deslinde ocupó al TC en las SSTC 87/1985 y 124/1989, reaparecen de nuevo este año en la STC 195/1996 en la que la incidencia en el régimen económico de la seguridad social es criterio decisorio para asignar la titularidad competencial. Si esta afectación se produce, la competencia revierte al Estado aún cuando se trate de una actividad inserta en el marco de las competencias ejecutivas de naturaleza laboral, ámbito funcional sobre el que las Comunidad Autónoma actora –el País Vasco– dispone de competencias. Se trata en este caso, de un conflicto positivo promovido por el Gobierno vasco contra la *Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre infracciones y sanciones de orden social*. Probablemente, la cuestión más relevan-

te que ofrece esta sentencia radica en la ambigüedad que presenta el criterio de deslinde competencial basado en la incidencia sobre el régimen económico de la seguridad social que pueda tener la actividad objeto de controversia; porque, es evidente, por ejemplo, que la potestad sancionadora sobre detracciones indebidas al patrimonio único de la Seguridad Social, tiene efectos económicos sobre la misma y, ésta es razón suficiente para trasladar la competencia ejecutiva al Estado. Si, como es sabido, la STC 87/1985 establecía que la atribución de la potestad sancionadora corresponde al que dispone de competencia sobre la materia que se ejerce, introducir una variable tan genérica como la incidencia en el régimen económico de la Seguridad Social, para atender a la singularidad que ofrece este ámbito material de competencias, parece introducir una vía abierta a la neutralización de la competencias de ejecución que corresponden a las CCAA.

El valor del precedente puesto de relieve en el apartado dedicado a los aspectos procesales y hermenéuticos de las sentencias de este año, ha servido al TC para, por ejemplo, frenar la *vis expansiva* de la legislación básica estatal sobre competencias ejecutivas de las CCAA. Un ejemplo entre otros lo ofrece la reiterada doctrina sobre Registros administrativos: en este sentido, la STC 197/1996 (y en el mismo sentido, la STC 155/1996) reitera que es constitucionalmente posible la creación de un Registro único para todo el Estado que garantice la centralización de todos los datos a los estrictos efectos de información y publicidad; pero, desde luego, ello no impide la existencia de otros registros de ámbito autonómico; asimismo, los datos que en ellos se recogen —cuestión decisiva— deben ser aceptados como vinculantes por parte del registro estatal. La cuestión trae cuenta del recurso de inconstitucionalidad formulado contra la *Ley 34/1992, de 22 de diciembre, de Ordenación del Sector Petrolero*, en la que el TC establece que los datos que la Generalidad de Cataluña recoge sobre propuestas de inscripción, autorización, cancelación y revocación sobre instalaciones de venta al por menor de combustible, vinculan al registro central.

Siguiendo, por cierto, con esta sentencia, tiene interés subrayar la remisión que hace a criterios propios de la jurisprudencia empírica para avalar la competencia del Estado en la regulación de la venta al por mayor de carburantes, no sólo —como criterio principal— en virtud de sus atribuciones sobre la planificación general de la actividad económica (149.1.13ª), sino también por la incidencia que en términos de infraestructura material y referencias estadísticas, tienen los operadores al por mayor integrados en empresas para la eficaz distribución del combustible.

Finalmente, la STC 131/1996, en la que el TC avala en gran parte la constitucionalidad de las normas básicas contenidas en el *Real Decreto 557/1991, de 12 de abril, sobre creación y reconocimiento de Universidades y Centros universitarios*, se explicitan los criterios acumulados en los últimos años —especialmente a partir de 1988— a propósito del rango formal de las bases. Obviamente, no es una cuestión nueva, pero se trata de un caso en el que la aplicación de la doctrina jurisprudencial responde a criterios de seguridad jurídica. A fin de justificar el empleo del Decreto para regular aspectos básicos de la materia referida a la enseñanza universitaria, el Tribunal recuerda —en síntesis— que la ley formal ha de ser el instrumento habitual a través del cual se concreten las normas básicas estatales; no obstante, la posibilidad de que esto mismo se exprese a través de la vía del

Reglamento administrativo queda abierta. Ello podrá ser así siempre y cuando el reglamento sea un complemento indispensable para el mínimo común denominador que es la ley básica; o también, cuando la ley formal no resulte un instrumento idóneo para regular exhaustivamente todos los aspectos básicos —como es el caso del que ahora nos ocupa— debido al carácter marcadamente técnico o de naturaleza similar de aquéllos; o, también, cuando sea complemento de las normas legales básicas de tal manera que ya no delimite competencias sino que, como dice el TC, simplemente las concrete.

3) *El territorio como límite del autogobierno*

Varias son las sentencias en las que el TC aplica su doctrina sobre el territorio como ámbito físico del autogobierno. Sin perjuicio de que en el próximo apartado, con motivo de la extensa STC 118/1996, haya de nuevo la oportunidad de incidir sobre el tema, conviene ahora retener la atención en tres sentencias en las que, sin introducir novedades apreciables, sobre el criterio sostenido en el pasado, el TC reflexiona al respecto.

El territorio no constituye un título atributivo de competencias. Tampoco puede considerarse como un factor general que opere para delimitación de los ámbitos competenciales. Aunque, ciertamente, en ocasiones sí puede serlo si así lo establece el bloque de la constitucionalidad. Por otra parte, respecto de determinados títulos competenciales el TC ha defendido que los efectos supraterritoriales de la competencia —incluso, supraestatales— forman parte del sentido de aquélla.

Ahora bien, la relevancia del territorio como factor de delimitación crece cuando es el propio bloque de la constitucionalidad —por ejemplo, el Estatuto de Autonomía— quien lo establece. Y éste el caso que plantea la STC 108/1996, a propósito del conflicto positivo planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación al *Real Decreto 664/1987, de 15 de abril, por el que se declara de utilidad pública la ampliación de la red de oleoductos a instalar y explotar por la CAMPSA*. De acuerdo con las normas del bloque de la constitucionalidad (arts. 149.1.22ª CE y 9.16 EACat) las competencias de la Comunidad Autónoma vienen delimitadas por el ámbito físico de su territorio, ámbito que también afecta a los aprovechamientos energéticos derivados de la explotación del oleoducto. Pues bien, los términos objetivos del conflicto se sitúan en determinar si el oleoducto, como instalación específica de transporte de energía: a) supera el ámbito territorial de Cataluña o si, b) su aprovechamiento supera dichos lindes. En la medida en que ambos requisitos son cumplidos la competencia ejecutiva en cuestión corresponde a la Comunidad Autónoma. El factor territorio opera aquí como imperativo constitucional en términos absolutos.

Algo semejante ocurre con el único conflicto positivo resuelto este año por el TC, que ha enfrentado a dos CCAA —Cantabria y Castilla y León— en una disputa competencial (STC 132/1996). Al margen de las cuestiones de orden procesal ya abordadas, el factor territorio opera aquí también en términos estrictos para —esta vez— rechazar la competencia de Cantabria destinada a la construcción

de una carretera cuyo trayecto invadía el territorio de su vecina del sur. La sentencia no ofrece mayor interés salvo la lógica invocación que el TC hace a las diversas formas de colaboración entre CCAA como fórmula, siempre necesaria en los estados compuestos; fórmula que, de haberse llevado a cabo en este supuesto, en virtud de un eventual interés general de la construcción de la carretera, probablemente hubiese obviado el conflicto competencial.

Finalmente, al igual que en la primera sentencia citada en este apartado respecto de los efectos supracomunitarios de una competencia autonómica, pero con una resolución en sentido inverso, la STC 161/1996 considera que la Generalidad de Cataluña se excede, en esta ocasión, en su ámbito competencial cuando las atribuciones de la Junta de Aguas previstas en la *Ley del Parlamento de Cataluña 17/1987, de 13 de julio, reguladora de la Administración Hidráulica (...)*, afectan en algunos casos a aprovechamientos hidráulicos que exceden el ámbito de la Comunidad Autónoma.

4) *La revisión del criterio sobre la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 CE*

Probablemente, la STC 118/1996 es la resolución que puede suscitar mayor interés de las dictadas por el TC durante este año. Es indudable que su relevancia reside en las consideraciones que en sus fundamentos jurídicos se hacen sobre el significado de la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 CE. El análisis de inconstitucionalidad se plantea en relación al artículo 2 de la *Ley 16/1987, de Ordenación del Transporte Terrestre (LOTT)*. Dos son los reproches de inconstitucionalidad que formula la Comunidad Autónoma recurrente: de un lado, que el precepto crea Derecho con la exclusiva finalidad de que sea supletorio del de la CCAA, sin tener título competencial que legitime al Estado para ello; y, de otro, que infringe el principio de seguridad jurídica, por no distinguir qué parte de la Ley ha de ser de aplicación directa y qué parte ha de ser supletoria. Para el Abogado del Estado, sin perjuicio de los aspectos de técnica jurídica empleados al respecto por el legislador estatal, el artículo 2 de la LOTT opera como cláusula de salvaguardia contra una eventual declaración de inconstitucionalidad, por cuanto constituye un mandato expreso y tajante al operador jurídico para que nunca omita la consideración del bloque de constitucionalidad a la hora de aplicar la LOTT. Pues bien, partiendo del hecho de que es la Constitución la que declara la supletoriedad del derecho estatal, el TC se pregunta, en primer lugar, hasta que punto tiene el legislador estatal atribuidas, en un ordenamiento complejo, facultades para hacer una declaración semejante respecto a las concretas normas que dicta y, en segundo lugar, si allí donde carece de competencias específicas puede dictar normas con la finalidad de que valgan como derecho supletorio.

Al abordar el significado de esta sentencia, conviene hacer un repaso de la jurisprudencia del TC acerca de la cláusula de supletoriedad, para mejor enmarcar el criterio interpretativo que se aporta en esta sentencia. En la temprana STC 5/1981 se sostuvo una interpretación de la cláusula de supletoriedad orientada a potenciarla, pero limitando su aplicación a que en ningún caso podía ser entendida como una cláusula general atributiva de competencias. No obstante, el TC

ha considerado razonable admitir la existencia de normas estatales de valor supletorio, siempre que la materia competencial en litigio no hubiera sido competencialmente asumida por todas las CCAA (entre otras, las SSTC 69/1982; 227/1988 y 79/1992). Sin embargo, en la STC 103/1989 se admitió, aunque episódicamente, que en virtud de la cláusula de supletoriedad, el Estado podía dictar Derecho supletorio sobre materias atribuidas en régimen de competencia exclusiva a una o incluso a todas las CCAA. Este pronunciamiento fue corregido ulteriormente por las SSTC 214/1989, 133/1990 y 147/1991. Especialmente, en ésta última se indica que la premisa que habilitaría para legislar Derecho supletorio se va debilitando por el progresivo desarrollo del Estado de las Autonomías y la consiguiente igualación competencial. De aquí se desprenden una serie de conclusiones: 1ª) la supletoriedad del derecho estatal ha de ser inferida por el aplicador del derecho autonómico mediante el uso de las reglas de interpretación pertinentes y por aplicación de lo preceptuado por el artículo 149.3 CE; 2ª) el Estado no puede dictar normas con eficacia meramente supletoria en materias sobre las cuales carece de todo título competencial; es decir, el legislador estatal no puede apoyarse en la regla de la supletoriedad para dictar tales normas, por no constituir una cláusula universal atributiva de competencias.

Por tanto, hasta la presente STC 118/1996, el TC ha entendido esta última tesis compatible con la posibilidad de que el Estado *dictase normas de carácter meramente supletorio allí donde ostentase competencias en la materia*, es decir, en las competencias compartidas en las que le está reservado legislar sobre lo básico. Y es en este punto, en el que el TC decide revisar la posición mantenida hasta ahora, construyendo un planteamiento claramente dirigido a restringir el alcance aplicativo de la cláusula de supletoriedad. De acuerdo con el nuevo cuerpo doctrinal, el Estado precisa de un título competencial específico que justifique cualquier norma que dicte. Y la cláusula de supletoriedad no ostenta la condición de ser título competencial. Luego, si no lo es, esta conclusión se ha de mantener en todo caso. ¿Qué quiere decir ello?: pues que –siguiendo al TC– *«que tampoco en las materias en las que el Estado ostenta competencias compartidas puede, excediendo el tenor de los títulos que se las atribuyen y penetrando en el ámbito reservado por la CE y los Estatutos a las CCAA, producir normas jurídicas meramente supletorias, pues tales normas, al invocar el amparo de una cláusula como la supletoriedad, que por no ser título competencial no puede dárselo, constituyen una vulneración del orden de competencias»*.

En la STC 118/1996 el TC resuelve un conflicto competencial sobre el ámbito material de los transportes terrestres de alcance intraautonómico. Sobre el mismo, tanto la Comunidad Autónoma recurrente como el resto disponen de competencias exclusivas. De acuerdo con el nuevo planteamiento aportado por esta sentencia, el Estado no puede dictar normas puramente supletorias, no solamente sobre ámbitos materiales respecto de los que las CCAA disponen de competencia exclusiva, sino también –y aquí, reside el cambio de criterio en relación a la jurisprudencia inmediatamente anterior– respecto de aquellos sobre los cuales el Estado y las CCAA comparten la competencia. Por tanto, en el caso de que aparezcan lagunas, éstas deberán ser colmadas por el operador jurídico mediante las reglas usuales de interpretación, incluida la cláusula de supletoriedad del

derecho estatal; pero tal circunstancia no se producirá como consecuencia de que el Estado haya dictado una norma supletoria específica sino porque la supletoriedad deriva de la CE.

El derecho estatal aparece respecto del autonómico como un ordenamiento general o común, orgánicamente completo o con pretensiones de complitud. Mientras que, por la propia naturaleza del Estado descentralizado, el derecho autonómico es especial: la división competencial que diseña el bloque de la constitucionalidad, le atribuye un contenido parcial o fragmentario. En el proceso de construcción del Estado autonómico

la eventualidad de la aplicación supletoria del derecho estatal ha quedado abierta al objeto de cubrir los vacíos que puedan llegar a producirse. La progresiva asunción de competencias y el ejercicio de la potestad normativa por las CCAA, en un progresivo proceso de igualación competencial, hace que la aplicación de la cláusula de supletoriedad —que nunca ha sido título atributivo de competencias— devenga un recurso cada vez más excepcional. Así lo pone de manifiesto la evolución jurisprudencial antes reseñada. No obstante, el sistema español de distribución de competencias pivota sobre la carácter compartido o concurrente de las mismas, lo que sitúa a las competencias exclusivas en una situación subsidiaria.

La STC 118/1996 expresa, como se afirmaba más arriba, una explícita voluntad restrictiva con respecto al empleo de la cláusula de supletoriedad, cosa que no una novedad. *Pero sí que lo es respecto de la interdicción de que el Estado pueda prever la aplicación supletoria de su derecho en ámbitos competenciales de naturaleza concurrente o compartida.* No hay duda que el TC persigue neutralizar abusos expansivos como los que con toda razón denuncia en la Ley estatal 12/1987 sobre transportes. Ello en sí es coherente con la idea de preservar la integridad del derecho autonómico y de enervar los intentos de convertir el art. 149.3 CE en una soterrada cláusula atributiva de competencias. Pero, no es seguro que la revisión de la posición mantenida hasta las SSTC 133/90, 147/91 y 79/1992 añada más luz a la correcta aplicación de la supletoriedad del derecho estatal. Porque, a pesar de la progresiva asunción de competencias por los Estatutos de Autonomía en una línea de igualación en los niveles de autogobierno, *es obvio que nada excluye la posibilidad de que una Comunidad Autónoma, titular de la competencia por disposición estatutaria, no legisle al respecto o tarde en hacerlo. La eventualidad de la laguna queda abierta y 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.* La situación de inseguridad jurídica puede ser manifiesta. En este sentido, la experiencia de la jurisprudencia de los últimos años pone de relieve que la rigidez que ya mantenía la STC 147/1991, en cuanto a la prohibición de crear derecho supletorio, tuvo que ser matizada por STC 79/1992, que avaló la constitucionalidad de disposiciones estatales de aplicación supletoria destinadas a la ejecución del Derecho Comunitario Europeo en materias objeto de competencia compartida.

El derecho supletorio es en esencia un derecho transitorio. Desde esta lógica, la solución arbitrada por la STC 118/1996 se sitúa en unos parámetros de rigidez

que no es seguro que favorezcan una aplicación funcional de la cláusula del art.149.3 CE.

5) *La incidencia de la actividad de subvención en el sistema de distribución de competencias*

La sombra de la tantas veces reiterada STC 13/1993 y también de la no menos citada STC 133/1992, ha planeado y planea sobre las nuevas resoluciones del TC en las que la actividad de promoción de las Administraciones Públicas a través de la subvención es origen de conflicto competencial. Por esta razón, las tres sentencias que este año vuelven a abordar el tema (SSTC 16/1992; 68/1996 y 109/1996) no modifican el criterio establecido desde 1992 tendente a enervar los, en ocasiones, soterrados intentos de la normativa estatal por reasumir, de *facto*, competencias a través de la actividad prestacional.

a) En la primera de las tres citadas, la STC 16/1996, en la que la Generalidad de Cataluña vio estimado parcialmente su recurso contra la *Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990*, se remite a la sentencia matriz 13/1992, para insistir en la necesidad de que la territorialización de las subvenciones se ha de expresar en la propia Ley de Presupuestos; es decir, que el Estado no puede hacer uso indiscriminado y genérico de la potestad para subvencionar servicios al margen de sus propias competencias, a través de la determinación de la finalidad de las mismas o de los criterios empleados para ponderar el reparto o el procedimiento para obtenerlas. Hasta aquí los argumentos concebidos para limitar la acción de los poderes públicos del Estado son bien conocidos. No obstante, cuando los mismos se aplican al caso concreto de la ley de Presupuestos para 1990, el TC hace aparecer con frecuencia la remisión a títulos colaterales o horizontales –las más de la veces, de contenido muy genérico– para sostener la constitucionalidad de la competencia estatal; éste es el caso, por ejemplo, de la cultura o el fomento de la investigación científica. El problema que el propio TC denuncia a menudo no está resuelto.

Al margen de los aspectos vinculados a la actividad de fomento a través de la subvención, la STC 16/1996 ofrece también interés en cuanto tiene en cuenta el precedente jurisprudencial para, por ejemplo, declarar la improcedencia de aplicar el derecho a la igualdad cuando la relación jurídica se establece entre personas jurídico-públicas; también para precisar los límites materiales que operan sobre el objeto de la Ley de presupuestos; para recordar, asimismo –cuestión procesal de relevancia– que el TC no puede dictar sentencias aclaratorias porque en su caso no opera la condición de órgano de naturaleza consultiva. Y retornando finalmente al tema inicial, se insiste en que los efectos de las sentencias sobre subvenciones cuando son estimativas del recurso planteado, tienen carácter declarativo de la inconstitucionalidad, sin que ello comporte la anulación de las partidas presupuestarias, ni menos todavía de las subvenciones ya concedidas al amparo de las mismas.

b) De la segunda, la STC 68/1996, que también versa sobre el recurso contra una ley de presupuestos –la *Ley 33/1987, de 23 de diciembre para los de 1988*– destaca en la parte estimativa del recurso la importante afirmación –una vez que

censura la escasa participación atribuida por la Ley a la participación de las CCAA en la fijación de la distribución territorial de las subvenciones— de que las fórmulas cooperativas y, en general, los instrumentos de colaboración entre los diversos entes administrativos no pueden convertirse, si se emulase el ejemplo de la ley declarada parcialmente inconstitucional, en auténticas vías de neutralización o, incluso, de vaciamiento de competencias de las CCAA.

c) Finalmente, es probable que el criterio más importante que deriva de esta STC 109/1996, estimativa en su integridad de la pretensiones competenciales de la Generalidad de Cataluña, con respecto a la *Orden del Ministerio de Cultura de 10 de julio de 1989, por la que se regulan las subvenciones y ayudas económicas a los museos (...)*, radique en el rechazo a convertir la competencia concurrente del art. 149.2 de la CE, sobre materia de cultura, en un título de aplicación universal e indiscriminada. A través de la potestad de otorgar subvenciones que le asiste, el Estado no puede reasumir competencias ejecutivas de gestión justificando que el título competencial del art. 149.2, en tanto que se proyecta sobre la cultura, incide sobre todos aquellos ámbitos que tengan contenido cultural. Por esta regla de tres, todo (museos, medios de comunicación, patrimonio artístico, etc.) se vería impactado por dicho título. El TC rechaza, como lo ha venido haciendo desde sus STC 84/1983, pasando por la 17/1991, y sin negar parte de competencia que corresponde al Estado sobre cultura, que éste se un título universal, desde el que puedan realizarse, indistintamente, todas y las mismas funciones que pueden llevarse a cabo desde otras competencias que tienen aspectos culturales, como las que, entre otras, se acaban de señalar.

6) La cuestión de la lengua

a) La regulación de las lenguas autonómicas aparece de nuevo en tres sentencias de calado distinto (SSTC 27/1996, 67/1996 y 147/1996). La primera es consecuencia de un recurso de amparo (STC 27/1996) presentado por la candidatura electoral *ANDECHA ASTUR* de Asturias, en el que argumentó la lesión de determinados derechos fundamentales por una resolución de la Junta Electoral Provincial de Asturias y del Tribunal Superior de Justicia del Principado. El recurso se planteó como consecuencia de la exclusión de la citada candidatura a concurrir a un proceso electoral, a consecuencia del defecto formal detectado en la documentación presentada ante la Administración electoral, consistente en que parte de aquella estaba redactada en lengua bable. El TC justificó la desestimación del amparo solicitado, en la no condición de lengua oficial que afecta a esta lengua asturiana, únicamente dotada de una protección genérica derivada de la acción de prestación que con aquél fin puedan llevar a cabo los poderes públicos.

La cuestión básica que plantea la sentencia radica en determinar si, como expresó la opinión sostenida por los dos magistrados que emitieron voto particular, la decisión fue desproporcionada, ya que la parte de la documentación presentada en bable —referida únicamente a la manifestación de voluntad de los integrantes de la candidatura en formar parte de la misma— era fácilmente comprensible. De acuerdo con el estatuto jurídico las lenguas, el TC se atuvo a lo

preceptuado en la legislación administrativa (Ley 30/92) que establece que la lengua a utilizar en los procedimientos administrativos ha de ser aquella que ostente la condición de lengua oficial; desde esta perspectiva la decisión resulta coherente. En cambio, en cuanto a la efectiva protección de los derechos fundamentales, especialmente, el derecho a participar en asuntos públicos (sufragio activo y pasivo, del art. 23.1 CE) la solución adoptada presenta un carácter muy expeditivo.

b) Pero, sin duda, es la tercera sentencia —la STC 147/1996— la que ofrece mayor interés, en la medida que reaviva el debate sobre el uso de las lenguas en el etiquetaje de productos alimenticios, surgido hace unos años en la importante sentencia 69/1988 en la que también fue parte en el conflicto la Generalidad de Cataluña. La disposición estatal objeto de la controversia es la previsión del art. 19 de la Norma General de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios envasados (en adelante Norma General), en la que se establece que: *«los datos obligatorios del etiquetado de los productos alimenticios que se comercialicen España se expresarán necesariamente al menos en la lengua española oficial del Estado»*.

A diferencia de las dudas que se suscitaban este año también, acerca de una cuestión semejante de orden lingüístico planteada en la segunda sentencia (la STC 67/1996, en la que disposición estatal objeto de controversia se refería de forma genérica: *«...en lengua oficial del Estado español»*), lo que permitía al TC establecer que dicha lengua podía ser tanto el castellano o también la lengua autonómica), en el caso de la Norma General, no hay duda de que en virtud de lo literalmente dispuesto en el artículo 3.1 CE, esta lengua es el castellano. Y es aquí donde radica el objeto del conflicto.

El primer motivo del contencioso competencial planteado por la Generalidad, se fundamentó en la contradicción en la que a su juicio incurría la Norma General con respecto al Decreto 389/1983 de la Generalidad, cuya constitucionalidad había avalado la STC 69/1988, pretendiéndose con esta solución soslayar la doctrina sentada en dicha resolución. El TC rechaza este planteamiento con un argumento formalmente coherente: el Decreto catalán de 1983 era constitucional en la medida en que no se oponía a ninguna norma estatal que hubiese sido aprobada como básica, mientras que el Decreto regulador de la Norma General sí que ostenta dicho carácter. Y ciertamente, tiene razón el TC en lo que se atiene a los aspectos formales del conflicto: de la STC 69/1988 no se deducía una proclamación incondicionada sobre la sujeción al orden constitucional del contenido del Decreto 389/1983 de la Generalidad. Pero también es cierto que en la misma sentencia se hacía un especial énfasis en limitar la disponibilidad del Estado para regular el ejercicio de las condiciones básicas y que éstas no podían estar al albur de los criterios cambiantes del Gobierno de turno; razones de una elemental seguridad jurídica así lo exigían. Por esta motivo se insistía en la necesidad de considerar la ley formal como instrumento habitual para regular lo básico. Sin embargo, poco después de la STC 69/1988, el Gobierno respondió con el citado Decreto, por el que se aprobaba la Norma General al que atribuyó la condición de norma básica, obviando las recomendaciones del Alto Tribunal de acudir como criterio general a la ley. Si hubiese sido así, las Cortes Generales habrían podido ratificar como norma básica el etique-

taje, pero tras un proceso de debate parlamentario en el que el contraste de posiciones al respecto habría condicionado, quizás, el resultado.

El segundo punto de discrepancia se fundamentó en la divergencia de la Norma General impugnada con la *Directiva 79/112/CEE, del Consejo Europeo, de 18 de diciembre de 1978, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de Etiquetado, Presentación y Publicidad de los Productos Alimenticios Destinados a Consumidor Final*. Ante ello, no hay duda de que la respuesta dada por el TC es formalmente incontestable: no corresponde al TC, ni es el sentido del conflicto positivo de competencias, pronunciarse sobre la eventual incompatibilidad entre una norma de Derecho interno y el sistema normativo de la Unión Europea; es decir, el TC no juzga las normas comunitarias. En este sentido, las imputaciones que le hace el segundo de los votos particulares formulados de excluir el derecho comunitario y de falta de realismo tienen, en realidad, un destinatario más importante que no es otro que el Gobierno autor del Decreto que regula la Norma General.

El tercer punto de discrepancia radica en la determinación del título competencial aplicable al caso. Según el criterio sostenido por la defensa de la Generalidad, la Norma General impugnada ha sido dictada sin tener en cuenta el principio de cooficialidad lingüística por no haber dado el mismo trato al catalán y al castellano. Para el TC es evidente que la lengua, aún no configurando un título competencial, tampoco puede resultar indiferente a la Comunidad Autónoma el modo como el Estado, con ocasión del ejercicio de sus propias competencias, aborde el tratamiento de los aspectos lingüísticos. Sin embargo, según el criterio del Alto Tribunal, es claro que el precepto impugnado no obstaculiza el mandato contenido en el citado artículo 3.3 del EAC. La razón estriba en lo siguiente: el carácter específico de la sanidad (título al que se acoge el Estado), respecto del más plural referido a la defensa del consumidor (título invocado por la Generalidad) determina que aquél prevalezca sobre éste último. En la medida en que sobre el ámbito de la sanidad el Estado dispone de la competencia para fijar la regulación de lo básico, la información contenida en la lista de ingredientes, entre otros aspectos, contenidos en la etiqueta comercial, avalan la conexión preferente con el título previsto en el artículo 149.1.16^a.

Para la mayoría del TC este planteamiento no se ve desvirtuado por la proyección lingüística de la lengua. Y es aquí donde, quizás, el argumento empleado se sostiene en un criterio que carece de suficiente solidez; porque la calificación competencial de la norma adscrita al ámbito de la sanidad parece obedecer a criterios esencialmente finalistas, es decir sólo a las consecuencias que sobre la población tiene o puede tener la correcta comprensión de los datos incluidos en el etiquetaje. Nótese que la inserción de la sanidad como título principal de la controversia, que permite justificar la obligatoriedad del uso de la lengua oficial del Estado —el castellano— deja en segundo plano el régimen de cooficialidad de lenguas en aquellas CCAA que como es el caso de Cataluña disponen de dos.

Sin embargo, la seguridad que con fines sanitarios debe proporcionar el preciso conocimiento de los datos de ingredientes incluidos en la etiqueta comercial del producto alimenticio, en un régimen de cooficialidad de lenguas puede alcanzarse en cualquier de ellas, sin necesidad de imponer una como preferente en el

territorio de la Comunidad Autónoma que es lo que a la postre establece el artículo 19 de la Norma General impugnada. En este sentido, el hecho de que por parte del otro voto particular se propusiese como mejor solución, la de atender al criterio de la lengua fácilmente inteligible, probablemente inspirado en la citada Directiva europea 79/112/CEE, a fin de atender a una mejor tutela del principio de cooficialidad de lenguas allí donde está reconocido, no deja de resultar una solución funcional. Más que nada porque nada excluye que, tal como queda, la regulación del objeto del conflicto, pueda ser impugnada ante la jurisdicción europea al establecer una previsión más restrictiva que la establecida por la citada Directiva en relación a los productos alimenticios (a no confundir con la establecida para los medicamentos de uso humano). En todo caso, y por las razones expuestas, la preeminencia dada por la mayoría del TC a un título competencial como el de sanidad, para defender la naturaleza de norma básica del Decreto estatal, produce un desequilibrio que minora las posibilidades del derecho de información de los consumidores y usuarios en un territorio en el que opera la cooficialidad de lenguas, que como tal no puede entenderse bajo la hegemonía de una de ellas.

Finalmente, en lo que concierne a los requisitos formales exigidos a la normación básica como es la que aquí nos ocupa, la condición de reglamento administrativo que le afecta no altera su correcta ubicación en el bloque de la constitucionalidad. En apoyo de este criterio, el TC afirma que la Norma general se encuadra sin dificultad en el ámbito propio de la colaboración entre la ley y el reglamento en materia competencial.

Sin embargo, y dejando ahora al margen lo antes expuesto sobre las dudas que suscita el carácter básico del artículo 19, y situándonos en la vertiente lingüística, es lo cierto que del mismo se deduce un «*deber de uso*» del castellano que no se deriva del art. 3 de la CE, que se refiere específicamente al *deber de conocerlo y al derecho a usarlo*. Una previsión general de esta naturaleza no parece que sea procedente que se establezca en un reglamento sino que su lugar natural debería ser la ley.

7) Otras cuestiones

Además de los temas abordados en los anteriores apartados, de la producción jurisprudencial del año 1996 cabe resaltar dos cuestiones más. La primera hace referencia a uno de los objetivos más significativos y perseguidos por el TC en su cuerpo argumental, como es el constante esfuerzo por introducir criterios objetivos para la delimitación de los ámbitos materiales de competencia. En los últimos años se ha insistido en este capítulo del Informe en la importancia de este planteamiento interpretativo para un sistema de distribución de competencias, como ha resultado ser el trabajosamente diseñado por el bloque de la constitucionalidad, en el que no está prevista una división funcional de forma sistemática como es el caso alemán.

No se quiere decir con ello que la fijación de los contornos de las materias competenciales evite todos los problemas de ambigüedad que se le imputan al sistema, pero es evidente que en el actual marco constitucional y estatutario se

configura como una condición *sine qua non* para la más correcta atribución del título competencial cuando el conflicto ya se ha formalizado ante el TC. Así se ha demostrado con la experiencia jurisprudencial acumulada.

a) En el marco de esta lógica se incluye, por ejemplo, la STC 183/1996, que bebe de otras anteriores en las que se abordan problemas similares (SSTC 59/1985, 81/1992 y 203/1994), para diferenciar los ámbitos materiales referidos a «tráfico» e «industria» respectivamente. El TC resuelve la controversia competencial que suscita la *Orden de 2 de abril de 1987 del Departamento de Industria y Comercio del Gobierno Vasco, por la que se regula la Inspección Técnica de Vehículos dedicados a Transporte Escolar y de Menores*, determinando que del conflicto planteado por el Estado resulta una clara diferenciación entre los dos ámbitos materiales citados: el primero, que define la competencia sobre el tráfico, integra los requisitos técnicos que deben cumplir las vehículos para garantizar la seguridad vial y la de las personas implicadas en los diversos transportes; mientras que el segundo, que define la competencia sobre industria, integra la actividad ejecutiva de verificación del cumplimiento de los requisitos técnicos exigidos en la legislación estatal para la homologación de determinados productos industriales destinados al transporte. Esta delimitación de los contornos permite incorporar los requisitos técnicos y su verificación, en títulos competenciales distintos, adscribiendo de este modo la competencia al Estado y a la Comunidad Autónoma respectivamente.

b) Un segundo caso, de los que se podrían calificar como adicionales a los hasta ahora expuestos, y radicalmente distinto al que se acaba de reseñar, es el que se deriva de la posible incidencia de una Ley de la Comunidad Valenciana —la 11/1989, del Síndico de Agravios— en la legislación penal del Estado, ámbito material sobre el que éste ejerce competencia exclusiva (art. 149.1.6^a). Según la STC 162/1996, no hay duda que de acuerdo con lo establecido por el bloque de la constitucionalidad, a las CCAA les está vedada todo tipo de competencia sobre la materia. El problema que plantea el Estado respecto de la citada ley autonómica es, justamente, el derivado de una incursión normativa de las Cortes Valencianas en la legislación penal. La razón estriba en que la ley valenciana, al describir el tipo delictivo de la desobediencia de los poderes públicos al Síndico de Agravios, no se limita a estricta invocación sino que incorpora nuevos elementos en la definición del tipo penal. Si bien la trascendencia de los mismos es de relativo significado, el TC, con buen criterio, rechaza la posibilidad de esta incursión autonómica en un ámbito material en el que carece de todo tipo de disponibilidad competencial. Y ello amén de que también censure, aunque no le corresponda juzgar, la incorrección técnica de reproducir en una ley autonómica preceptos de una ley orgánica (en este caso, el Código Penal).