

# 1. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Marc Carrillo*

## 1. Introducción

Durante el año 1992, el Tribunal Constitucional (TC) ha dictado 40 sentencias relativas al reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas (CCAA). Asimismo, ha resuelto dos recursos de amparo en los que se dilucidan cuestiones referidas a la autonomía institucional y en relación al ejercicio del derecho de sufragio en el ámbito de una Comunidad Autónoma. Además, también se ha pronunciado en un caso de supuesto conflicto negativo de competencias, lo que le ha permitido introducir criterios para delimitar el objeto de este procedimiento.

Estas 43 sentencias del TC permiten constatar un apreciable aumento con respecto a las 21 dictadas en 1991 y las 27 de 1990. A ello hay que añadir el apreciable descenso de la conflictividad —ya por la vía de recursos o por la de conflictos—, lo que supone el inicio de una ligera tendencia hacia la reducción de los asuntos pendientes de resolver por el Alto Tribunal.

No obstante, el trabajo a realizar es todavía arduo. Así lo demuestra el análisis de las sentencias de este año. En su mayor parte tienen por objeto actuaciones que datan de los años 1985 y 1986, con lo cual el retraso es todavía muy considerable. Incluso en una materia tan relevante como la referida a la disciplina urbanística, el TC ha resuelto ahora un recurso de inconstitucionalidad presentado contra una ley de 1984. Una excepción a este retraso durante el año analizado es la que ofrece la sentencia dictada sobre un conflicto planteado recientemente, y referido a un Decreto de 1991 sobre actividad pesquera.

Un segundo elemento a destacar de las cuarenta sentencias dictadas en materia competencial es la continuidad jurisprudencial que se manifiesta explícitamente en veinticuatro de ellas, ya que la fundamentación jurídica se articula, en gran parte, en base a la remisión a doctrina anterior que el TC considera procedente retener. Con ello se mantiene la línea de consolidación de los criterios hermenéuticos diseñados por la jurisprudencia constitucional en años anteriores; por ello, las novedades no son muchas ni tampoco excesivamente relevantes.

Un tercer aspecto a destacar es que el TC no agota en los conflictos de competencia ni en los recursos de inconstitucionalidad las vías procesales para pronunciarse acerca de aspectos referidos a la delimitación competencial.

Este es el caso de las cuestiones de inconstitucionalidad; de las tres que en este año se refieren a materias competenciales, en dos de ellas la sentencia del TC lo hace de forma tangencial, pero no así la última —dictada en noviembre pasado— en la que se delimitan las funciones de los órganos consultivos de las CCAA con respecto a las atribuidas al Consejo de Estado, en relación a las disposiciones y actuaciones de la Administración autonómica.

Por lo que se refiere al uso que se ha hecho de los procedimientos constitucionales para la atribución de títulos competenciales, evidentemente el conflicto de competencias —en número de 23— ha sido el más empleado. En este sentido, conviene recordar, que al igual que en resoluciones anteriores (SSTC 16/84; 44/86 y 64/90) el TC encuentra procedente precisar que el conflicto positivo de competencias es un proceso constitucional exclusivamente instituido para dirimir controversias competenciales, de modo que la causa petendi ha de circunscribirse a una infracción del orden de competencias definido en la CE, los Estatutos de Autonomía o las leyes orgánicas u ordinarias dictadas para delimitar los ámbitos propios del Estado y las CCAA. Por el contrario, el procedimiento configurado en el Título V de la LOTC —arts. 76 y 77-(«Impugnación de disposiciones sin fuerza de ley y resoluciones de las CCAA previstas en el art. 161.2 de la CE») encuentra sustantividad propia en aquellos supuestos en los que el Gobierno imputa a una disposición infralegal o a una resolución de una Comunidad Autónoma un vicio de inconstitucionalidad que, no consistiendo en una vulneración del orden competencial, no podría ser denunciado a través del recurso de inconstitucionalidad debido al rango de tales disposiciones o resoluciones. En todo caso, la diferente naturaleza de ambos procedimientos no es obstáculo —como es harto sabido— para que la invocación por el Gobierno del art. 161.2 de la CE con el consiguiente efecto suspensivo, sea una decisión habitual cuando, a iniciativa de aquél, se dilucidan cuestiones competenciales tanto en procedimientos de conflicto positivo de competencias como en aquellos que se inician —en virtud del rango de ley de la norma impugnada— mediante el recurso de inconstitucionalidad (arts 62. y 64.2 de la LOTC).

Por su parte, el recurso de inconstitucionalidad se ha utilizado en 14 ocasiones.

De forma simultánea a un recurso de inconstitucionalidad o un conflicto de competencias, la invocación por el Gobierno de la impugnación suspensiva de disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las CCAA (art. 161.2 CE, arts. 62 y 64.2 LOTC), lo ha sido en 15 supuestos. En este último caso, la invocación de los efectos suspensivos previstos en dicho precepto constitucional se ha instrumentado en 6 procedimientos de recurso de inconstitucionalidad y en 9 lo ha sido con motivo de un conflicto positivo de competencias. Si tenemos en cuenta que el Presidente del Gobierno o, en

su caso, el Gobierno, han recurrido disposiciones autonómicas en 18 ocasiones, no hay duda que la invocación de la impugnación suspensiva sigue siendo —como decíamos— un trámite procesal de aplicación casi habitual.

Por otra parte, del balance de procedimientos iniciados por el Estado y las CCAA respectivamente, no hay duda que de entre éstas últimas, la Comunidad Autónoma de Cataluña es la que, de forma notoria, ha apelado más veces al TC.

Finalmente, en cuanto a la naturaleza de las sentencias dictadas por el Alto Tribunal cabe resaltar que de las 43 censadas, 4 de ellas contienen fallo interpretativo: en tres, la decisión del Tribunal se muestra de forma parcial, ya que el fallo estima también alguna de las pretensiones competenciales alegadas por las partes; mientras que en la sentencia restante el contenido interpretativo del fallo del TC es absoluto.

Dentro de la tónica de continuidad predominante en los criterios interpretativos sostenidos por la jurisprudencia constitucional durante el año 1992, entre los temas que requieren ser abordados cabría destacar, entre otros, los siguientes: la autonomía institucional como manifestación específica del autogobierno de las CCAA y su incidencia tanto en la composición de los órganos centrales del Estado, como en el ejercicio de algunos derechos fundamentales; de nuevo, la cuestión del ámbito de la legislación básica estatal; el contenido material de algunas competencias; la incidencia de las subvenciones públicas en el reparto competencial; el criterio de territorialidad y el interés supracomunitario; la ejecución del Derecho Comunitario europeo; la conservación y desarrollo del derecho Derecho Civil Foral o especial; las competencias en materia de Administración de Justicia; las competencias de los órganos consultivos autonómicos; la autonomía municipal; los efectos de las sentencias del TC, etc.

## **2. Autonomía institucional, símbolos de las CCAA y ejercicio de los derechos fundamentales**

A través de la vía que le ha ofrecido una cuestión de inconstitucionalidad planteada sobre temas referentes al principio de legalidad penal del art. 25. 1 de la CE, vinculado con la reserva de ley orgánica, el TC ha establecido un criterio amplio sobre el ámbito que ha de cubrir el concepto de símbolos del Estado y que resulta coherente con el marco de descentralización política diseñado por la CE. En su STC 119/92 establece, en relación a dichos símbolos, que aún siendo los principales la bandera de España y su escudo, también son símbolos del Estado español las banderas y enseñas de las CCAA en tanto en cuanto éstas constituyen la expresión de la autonomía que la CE ampara y de la pluralidad y complejidad del Estado.

A un nivel distinto, la autonomía de la que disponen las CCAA para

articular los procedimientos para la designación de los senadores de representación autonómica bajo criterios de representación proporcional, no significa que ésta haya de ser estrictamente matemática. La noción de proporcionalidad ha de ser interpretada con criterio flexible, por lo que gozan de cobertura constitucional las diferentes posibilidades que ofrece la fórmula electoral proporcional (STC 4/92), y que el legislador ordinario considere oportuno establecer; así como, también, la representación resultante de la debida atención que se ha de prestar a circunstancias especiales como lo son los supuestos de insularidad previstos en la CE (STC 45/92).

Desde una perspectiva más concreta, y en el marco del ejercicio del derecho de sufragio, no constituye vulneración alguna del art. 14 ni del 23.2 de la CE, el criterio previsto en una Comunidad Autónoma de exigir la vecindad administrativa (la condición política de catalán, según el art. 6.1 del Estatuto de Autonomía) para ejercer dicho derecho en las elecciones al Parlamento autonómico.

Finalmente, la incidencia de las competencias de las CCAA en materia de derechos fundamentales no puede implicar, en ningún caso, que aquéllas puedan regular el régimen jurídico de los mismos, ámbito éste que queda reservado a la legislación básica estatal (149.1.1). Así, por ejemplo, la competencia exclusiva de una Comunidad Autónoma en materia de juventud no permite, sin embargo, regular el régimen general del asociacionismo juvenil. En tanto que derecho fundamental, el derecho de asociación está sometido a reserva estatal en todo lo referente a la regulación de las condiciones básicas de su ejercicio. Fuera de estas condiciones, las CCAA sí podrán —por ejemplo— limitar las ayudas y subvenciones a las diferentes asociaciones, así como establecer las características que deben reunir para poder gozar de estos beneficios dentro del respeto al principio de igualdad (STC 157/92).

### 3. El ámbito de la legislación básica del Estado

La jurisprudencia sobre este aspecto confirma la que el TC ya ha ido configurando en los últimos años, especialmente en lo que concierne a la capacidad expansiva de las bases sobre diversas materias. Y no solamente en lo referido a la intensidad del detalle —expansión vertical— en la determinación del contenido básico de la regulación de una materia reservada al Estado (STC 134/92, sobre Cooperativas de Crédito; STC 239/92, sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorro) sino también en las posibilidades expansivas en sentido horizontal, de la actuación estatal en la medida en que ésta pueda ser ubicada sobre materias competenciales distintas. En esta tesitura, el criterio de TC ha sido el de reconducir dicha actuación estatal a la competencia exclusiva del Estado para regular las bases (STC 135/92). Así, por ejemplo, en la resolución del recurso sobre la Ley 13/1985, de 25 de

mayo, sobre coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros, el TC apela a su doctrina anterior para rechazar el reproche de inconstitucionalidad por invasión de los límites competenciales y establece lo siguiente: a) en cuanto a las bases de ordenación del crédito, banca y seguros, el contenido sustancial de esa competencia estatal exclusiva viene determinado por unas bases que deben configurar tanto las normas reguladoras de la estructura, organización interna y funcionamiento de los diferentes intermediarios financieros, como aquellas otras que regulen aspectos fundamentales de la actividad de tales intermediarios; b) sobre la regulación de esta materia, las competencias para el desarrollo legislativo o la ejecución están atribuidas a las CCAA, pero éstas, a su vez, quedan también vinculadas a una política monetaria y crediticia general (estatal) que no es solamente susceptible de ser aplicada por vía normativa.

Un segundo aspecto de interés que no por conocido cabe obviar es el relativo a la función que las leyes estatales básicas cumplen para la delimitación competencial. Así, el TC declara que la inconstitucionalidad de una ley autonómica ha de vincularse —obviamente— a una infracción del orden constitucional de distribución de competencias; ahora bien, ello ha de ser de forma mediata o indirecta, por cuanto sólo la mediación de la ley estatal —por ejemplo la Ley 30/1984, de 2 de Agosto, de Medidas Urgentes para la Reforma de la Función Pública— dictada en el ejercicio de la competencia que sobre las bases de esta materia la CE ha reservado al Estado, permite determinar si la norma autonómica que contradice la Ley básica estatal invade el ámbito material de lo básico, incurriendo por ello en vicio de incompetencia que vulnera el orden constitucional de distribución de competencias (STC 151/92).

Asimismo, y siguiendo con criterios doctrinales de años anteriores (SSTC 57/83; 91/84; 4/88), el TC reitera la necesaria inclusión en lo básico de potestades de carácter ejecutivo (STC 178/92).

En otro orden de cuestiones, merece mención especial el criterio del TC por el que muestra su oposición a que el reglamento pueda servir para declarar básico no ya el directo desarrollo de lo que el legislador ha declarado como básico, sino el conjunto del desarrollo reglamentario (STC 35/92). No obstante, es difícil discutir la coherencia del voto particular emitido en esta sentencia para el que es suficiente que la ley total o parcialmente básica contenga una habilitación o autorización a la potestad reglamentaria para que en uso de ésta pueda atribuirse carácter básico a las normas que desarrollan preceptos legales de esta naturaleza. Máxime cuando el propio TC nunca ha prohibido de forma absoluta que el reglamento pueda ser una vía para la determinación de la normativa básica; porque si bien es cierto que desde 1988 (SSTC 69/88 y 80/88), el criterio es primar el concepto formal de bases y, por tanto, dar primacía a la ley del Parlamento para la regulación de las

materias básicas que son competencia del Estado, ello no ha excluido —aunque sea de forma excepcional— el uso del Reglamento.

Parecido interés ofrece también la posición sostenida en la STC 179/92 al responder a la cuestión de si es posible que el Gobierno, mediante Decreto Legislativo establezca normas básicas. No hay duda que la respuesta ha de ser afirmativa en coherencia con la doctrina anterior (SSTC 69/88; 80/88; 227/88; 15/89 y 147/91) ya que la exigencia formal en la definición de lo básico corresponde a la la ley votada en Cortes. Y si esto es así con respecto al Parlamento, con mayor razón pesa sobre el propio Gobierno dicha exigencia cuando haya que regular mediante Decreto Legislativo una determinada materia sobre la que el Estado tiene competencia exclusiva para aprobar la normas básicas. Naturalmente, esta obligación que —en este caso— compete al Gobierno se habrá de sujetar a lo que haya establecido la ley habilitante, no pudiendo declarar básico algo que dicha ley impida.

#### 4. Subvenciones: no vaciamiento de las competencias autonómicas

Durante este año el TC ha dictado diversas sentencias en las que reitera su doctrina sobre el significado y alcance de la facultad de gasto público en manos del Estado y el ejercicio de competencias estatales, anejo al gasto o a la subvención —en tanto que título competencial no autónomo—, así como el ámbito de actuación competencial que sobre ello queda reservado a las CCAA.

De la doctrina expuesta en una primera y relevante sentencia (STC 13/92) se expone un esquema de delimitación competencial en el que, al objeto de asegurar un ámbito competencial reservado a las CCAA, se insiste, a mi juicio, en conceptos en exceso ambiguos por lo que no es fácil que puedan operar como criterio objetivo para la consecución de aquella finalidad. Así, por ejemplo, se establece que en materias de competencia exclusiva de las CCAA el Estado puede, desde luego, asignar parte de sus fondos presupuestarios a estas materias, pero la determinación de su destino ha de ser genérica y global. Sin embargo, cuando el Estado ostenta un título competencial de intervención o tiene la competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, la consignación de subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales ha de especificar su destino hasta donde lo permita su competencia genérica, pero siempre que deje un margen a las CCAA para concretar con mayor detalle la afectación o destino. El mismo criterio opera en un caso distinto en el que se dilucida la competencia sobre agricultura (STC 91/92, sobre el Instituto Nacional de Semillas y Plantas de Vivero, o también en la STC 202/92). O también cuando se apela a los principios de unidad y solidaridad para delimitar la actividad de fomento de las CCAA como competencia de desarrollo y ejecución de lo dispuesto en el art. 138.1 de la CE en favor del Estado (STC 146/92). En esta misma

tónica de excesiva generalidad, se inscribe el siguiente planteamiento del TC: no obstante tener la Comunidad Autónoma título competencial exclusivo sobre una materia subvencionada, ésta última puede ser gestionada por un órgano estatal de la Administración del Estado cuando éste ostente algún título competencial, genérico o específico sobre la materia y siempre que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector (SSTC 13/92 y 117/92). Con ello se introduce —a mi juicio— una cláusula escasamente operativa que de hecho puede permitir excesos en favor de la intervención estatal.

No obstante la imputación de abstracción señalada, en una sentencia posterior referida a los criterios precisos para la concesión de subvenciones a Asociaciones de Consumidores y Usuarios (STC 133/92) se constata un mayor esfuerzo de objetivación para concretar que existe una invasión competencial por parte del Estado en el otorgamiento de subvenciones cuando se establecen condiciones como las siguientes: a) la determinación las finalidades específicas a que deben ir destinadas; b) los criterios para ponderar su reparto, c) y, finalmente, el procedimiento para obtenerlas.

## 5. La duplicidad competencial

El solapamiento competencial no es un criterio nuevo (SSTC 17/91 ; 149/91 y 148/91) en la jurisprudencia constitucional. El TC sigue aceptando que desde dos títulos competenciales puedan llevarse a cabo actuaciones objetivamente idénticas si persiguen fines distintos. El caso que aquí nos ocupa (STC 90/92) hace confluir dos títulos competenciales en materia de investigación científica y técnica a través del paralelismo existente entre el art. 148.1.17 y art. 149.1.15 de la CE, lo cual evidencia que, constitucionalmente, la misma materia queda o puede quedar, en principio —afirma el TC— a la disponibilidad del Estado y a la de todas las CCAA.

De acuerdo con este planteamiento, la competencia estatal en esta materia no se ciñe a la coordinación general del ejercicio de las competencias autonómicas en la misma materia, sino que alcanza, asimismo, al fomento de la investigación científica y técnica. Aceptado, por tanto, el paralelismo con la competencia atribuida a la Comunidad Autónoma, el TC establece un criterio de traducción práctica difícil para la delimitación competencial: que la actividad estatal no puede impedir ni interferir la que decida desarrollar la Comunidad Autónoma, al haber optado la CE por un régimen competencial en régimen de concurrencia.

## 6. La delimitación del contenido material de las competencias

Siguiendo la línea interpretativa de años anteriores, el TC ha realizado un loable esfuerzo por definir los contornos de las materias competenciales.

Este es el caso de las SSTC 181/92; 202/92 y 203/92, que resuelven diversos conflictos de competencias, en materia de transportes, tráfico y circulación de vehículos de motor e industria. De acuerdo con lo establecido por la STC 59/85: a) el objeto de la materia transportes, es la acción de traslado de personas o cosas de un lugar a otro; b) por su parte, la materia referida a tráfico y circulación de vehículos de motor no solamente viene integrada por las condiciones atinentes a la circulación (por ejemplo: señales, limitaciones de velocidad, etc.), sino también por las condiciones que deben llevar los vehículos que circulan, así como la regulación de los requisitos técnicos destinados a la protección y seguridad de conductores y viajeros (STC 181/92); c) y en tercer lugar, la materia industria, que expresa una concreta singularidad a pesar de los elementos de relación que presenta con la anterior.

Merece la pena retener la atención sobre este particular, porque es aquí donde el TC aporta elementos interesantes para identificar el objeto de esta materia. Inicialmente se reconocen como parte integrante de la materia tráfico, las actividades públicas relativas a la ordenación del desplazamiento o circulación de vehículos, peatones y animales. Junto a ello hay que incluir también —como hemos visto— las condiciones técnicas que deben cumplir los vehículos al objeto de garantizar la seguridad del tráfico. Sin embargo, en este ámbito material no cabe encuadrar la regulación de los procesos de fabricación de esos elementos ni las actividades ejecutivas de verificación reglada del cumplimiento de los requisitos técnicos exigidos; en efecto, esto constituye el objeto de otra materia competencial que es la referida a industria, en la que se incluyen, entre otras, las actividades destinadas a la ordenación de los sectores industriales, a la regulación de los procesos industriales o de fabricación y, más precisamente en la submateria de seguridad industrial, las actividades relacionadas con la seguridad de las instalaciones y establecimientos industriales y la de los procesos industriales y los productos elaborados en las mismas (STC 203/92).

En lo que concierne a la materia defensa del consumidor y usuario, el TC se acoge a su jurisprudencia anterior para reiterar algunas cuestiones de interés sobre la misma: a) el art. 51 de la CE, en tanto que principio rector de la política social y económica, no es norma distribuidora de competencias (SSTC 88/86; 15/89 y 62/81); b) esta materia competencial es un concepto de tal amplitud y de contornos imprecisos que en la labor de delimitación competencial inciden diversos títulos competenciales (STC 71/82); c) la sustantividad de la materia es el resultado de un conglomerado de diversas normas sectoriales reconducibles a otras tantas materias, en la medida en que el Estado ostente atribuciones en esos sectores materiales, su ejercicio podrá incidir directamente en las competencias que sobre defensa del consumidor y del usuario corresponden a determinadas CCAA.

Finalmente, otras de las materias competenciales que han sido objeto de



aplicación jurisdiccional son las concernientes a pesca marítima y ordenación del sector pesquero (SSTC 44/92 y 149/92). En ambas el TC se remite también a doctrina anterior (SSTC 56/89 147/91) para determinar que la primera es la que contempla la normativa referida a los recursos y zonas donde se puede pescar, los períodos de pesca y la forma y medios de realización; por su parte, el segundo título competencial es el que hace referencia a la regulación del sector económico o productivo de la pesca en todo lo que no sea actividad extractiva directa, sino organización del sector.

## **7. El criterio de la territorialidad para la determinación de la titularidad competencial**

Los límites territoriales de la Comunidad Autónoma han sido criterio esencial (SSTC 12/84; 119/86; 86/88; 149/92) para que el TC resuelva sobre la titularidad de una competencia; a este respecto, las sentencias que en este año se han producido sobre materias cuyos efectos trascienden al ámbito territorial autonómico apelan a la extraterritorialidad para atribuir al Estado la competencia exclusiva sobre la materia. Este ha sido el caso de la autorización de instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad Autónoma o el transporte de energía sobrepase su ámbito territorial (STC 67/92; 74/92); o la intervención administrativa sobre las agencias de transporte cuyo radio de actuación exceda los lindes de su territorio (STC 180/92).

Este último supuesto plantea algunos problemas ya que el planteamiento adoptado por el TC resulta reduccionista de la competencia autonómica sobre esta materia. El criterio de la territorialidad sirve al TC para establecer que aquellas agencias que llevan a cabo la contratación de transportes cuyo punto de origen se sitúa fuera del territorio de la Comunidad Autónoma se encuentran sometidas a la competencia de las instituciones generales del Estado. Para llegar a esta conclusión, el TC considera no convincente la equiparación entre agencias de transporte y centros de contratación de cargas. La diferencia entre ambos impide finalmente aceptar que los locales donde las agencias ejercen sus actividades auxiliares de transporte se identifiquen con la localidad donde radica su sede social.

El del TC es, a mi juicio, reduccionista, porque atribuye un carácter absoluto e intangible al criterio de la territorialidad que, de hecho, limita considerablemente las posibilidades de las CCAA de ejercicio de competencias de ejecución sobre esta materia. Es difícil pensar que los efectos de estas competencias no puedan producirse también fuera de su ámbito territorial. En este sentido, la posición del voto particular resulta suficientemente ilustrativa. Las razones de los magistrados discrepantes son las siguientes: a) que la limitación territorial de las competencias de las

CCAA no implica que sus actos no puedan producir efectos en otros lugares del territorio del Estado; b) que el criterio de la localización de la sede social de la empresa es el habitualmente retenido para delimitar la competencia de la Comunidad Autónoma por razón del territorio; c) que la dimensión territorial de las competencias comunitarias no afecta a las relaciones jurídicas que las empresas radicadas en una Comunidad Autónoma establezcan con terceros en otra Comunidad Autónoma, ni la eventual proyección extraterritorial de esas relaciones.

## 8. La ejecución del Derecho Comunitario y el valor de la cláusula del art. 149.3 de la CE

Como es sabido, la ejecución del derecho derivado europeo ha planteado el problema de que el Estado pueda, a través de esta vía, reasumir competencias atribuidas inicialmente a las CCAA. La STC 79/92 es importante en la medida que establece algunos criterios de interés para delimitar la titularidad competencial en un supuesto de este tipo; no obstante, abundan en ella —de nuevo— cláusulas de contenido excesivamente genérico que no aseguran que pueda evitarse un cierto vaciamiento de competencias de ejecución de titularidad autonómica.

Ante el conflicto planteado como consecuencia de disposiciones normativas que instrumentan la concesión de ayudas económicas a agricultores y ganaderos con fondos procedentes de la Comunidad Europea, el TC resuelve que las normas de referencia para la resolución de estos conflictos son, exclusivamente, las del Derecho interno, que determinan la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA. En este sentido, la ejecución de Convenios y Tratados Internacionales en lo que afecte a materias que son de la competencia de las CCAA no supone la atribución de una competencia nueva. Asimismo, el Estado no puede ampararse, por principio, en una competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales (art. 149.1.3<sup>a</sup>) para extender su ámbito competencial a toda actividad que constituya desarrollo, ejecución o aplicación de los Convenios y Tratados Internacionales.

Sobre la materia referida en esta sentencia, de otorgamiento de ayudas de la CEE en agricultura y ganadería, el TC señala que el Estado puede intervenir en virtud de competencias generales que posee sobre la ordenación general de la economía. Ello significa que puede regular las condiciones de otorgamiento de las ayudas hasta donde lo permita su competencia genérica básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las CCAA, lo cual es una apelación de contornos harto imprecisos. Como lo es también el contenido de la excepción que introduce el TC a la competencia atribuida a las CCAA para la gestión de los fondos destinados al fomento de actividades del sector (agricultura o ganadería) consignados en los Presupuestos

Generales del Estado: es decir, de acuerdo con esta excepción, el Estado puede asumir la gestión centralizada cuando ello resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las ayudas dentro de la ordenación básica del sector, lo cual supone adoptar un criterio finalista de una notable indeterminación que, a mi juicio, facilita en exceso la intervención del Estado.

Finalmente, el TC reitera una jurisprudencia ya conocida acerca del valor de la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 de la CE (STC 147/91) aplicada, en este caso, a la ejecución de la normativa comunitaria: las disposiciones del Estado que establezcan reglas destinadas a permitir la ejecución de los Reglamentos comunitarios en España y que no puedan considerarse normas básicas o de coordinación, tienen carácter supletorio respecto de las que puedan dictar las CCAA, aunque sin olvidar —desde luego— que la cláusula de supletoriedad no constituye una norma atributiva de competencias.

En el ámbito también de la ejecución del derecho comunitario, hay que mencionar el criterio del TC (STC 172/92) por el que se establece que corresponde al Estado la transmisión de la información requerida por una directiva de la CEE, mientras que ha de ser la Comunidad Autónoma el ente legitimado para proporcionarla, es decir para aportar su contenido. Es al Estado, en tanto que miembro de la CEE, y como único sujeto de Derecho internacional, a quien corresponde relacionarse —como único vehículo interlocutor— con las instituciones europeas, centralizando y transmitiendo una información que, también en su condición de instancia competente, corresponde aportar a las CCAA.

## 9. ¿Qué es un conflicto negativo de competencias?

Para el TC, la existencia de un conflicto negativo de competencias requiere, entre otros presupuestos procesales, que la negativa de ambas Administraciones implicadas esté fundamentada en una diferente interpretación de las normas de distribución de competencias que integran el bloque de la constitucionalidad (art. 69.2 de la CE). Sin embargo, como se pone de manifiesto en la decisión del Tribunal —STC 37/92—, cuando la cuestión que se plantea se limita a resolver si los daños causados por una decisión administrativa deben imputarse a la Administración del Estado o a la autónoma a los únicos efectos de la pretensión indemnizatoria deducida, es bien cierto que de lo que se trata aquí es de un juicio de estricta legalidad centrado en resolver cuestiones de responsabilidad civil. Juicio, por tanto, que habrá de corresponder a los Tribunales de lo contencioso-administrativo.

## 10. Legislación básica y autonomía de los entes locales

De acuerdo con lo preceptuado por la CE (arts. 137 y 140), la autonomía local goza de una garantía institucional dotada de un contenido institucional

que el legislador ordinario ha de respetar. El TC, en su sentencia 46/92 ha tenido oportunidad de abordar la dimensión de la autonomía de los entes locales —en este caso, también a través de una cuestión de inconstitucionalidad— al declarar contraria a dicha autonomía la previsión establecida en una Ley de la Comunidad Autónoma de Madrid para que el Consejero competente en materia de urbanismo de dicha Comunidad, en defecto de actuación por parte del Alcalde del Ayuntamiento afectado, pueda acordar de oficio la suspensión de una licencia u orden de ejecución. La razón no es otra que la fundamentada en una materia básica prevista en la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local, que desarrolla el art. 149.1.18 de la CE: la suspensión de acuerdos de las Entidades locales es sólo potestad de los Tribunales. Por tanto, atribuir dicha potestad a un órgano ejecutivo de la Comunidad Autónoma vulnera un ámbito indisponible para el legislador y, a su vez, constituye una invasión de la legislación autonómica en materia reservada a la legislación básica del Estado.

#### **11. Sobre el nombramiento de notarios y las competencias referidas a la conservación y desarrollo del Derecho Civil, Foral o especial**

Sobre estos aspectos el TC se ha pronunciado durante este año en tres ocasiones, con motivo de procedimientos en los que han sido parte órganos de las CCAA de Cataluña (STC 120/92), Comunidad Valenciana (STC 121/92) y Galicia (STC 182/92)

En relación al nombramiento de Notarios en Cataluña, el TC rechaza el conflicto planteado por el Consejo Ejecutivo de esta Comunidad Autónoma y atribuye al Estado la titularidad para regular el procedimiento para obtener y acreditar la especialización en Derecho foral como mérito preferente para el nombramiento de Notarios. Con buen criterio, el alto Tribunal rechaza que ésta sea una materia referida al título competencial del art. 149.1.8ª de la CE (conservación y desarrollo del Derecho Civil, Foral o especial); pero, sin embargo, niega el ejercicio de esta competencia ejecutiva a las CCAA a partir de un argumento basado en la difícil distinción entre selección y nombramiento de Notarios, con lo cual reduce a la mínima expresión el contenido de la competencia de la Comunidad Autónoma para el nombramiento de aquéllos. Ciertamente —y así lo expresan los votos particulares— la fase de selección condiciona el nombramiento, por lo que si la primera se excluye de la materia competencial, la segunda no deja de ser un puro automatismo. Con ello el TC se mantiene en la línea interpretativa sentada en su doctrina anterior (SSTC 67/83; 110/83 y 82/84).

En los otros dos casos, sí que se plantea la competencia configurada en el art. 149.1.8ª. El TC establece que no hay duda de que la ley de la

Comunidad Autónoma es la vía adecuada para conservar el derecho consuetudinario propio en materia de arrendamientos históricos en la Comunidad Valenciana o en Galicia; ahora bien, por lo que respecta a las particularidades del régimen específico de los arrendamientos históricos valencianos, no se deriva ninguna necesaria especialidad de ordenación de las vías procesales y de la defensa judicial de los derechos y deberes vinculados a esa relación arrendaticia; en definitiva, parece claro que la competencia para legislar sobre estos arrendamientos no conlleva una competencia para legislar también sobre el procedimiento, título éste que queda atribuido a la competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.6<sup>a</sup>).

## **12. Los órganos consultivos de las CCAA y el Consejo de Estado: el ejercicio de sus funciones en relación a las disposiciones y actuaciones de las CCAA**

Como es sabido, la autonomía institucional ha permitido, en las CCAA que lo han creído oportuno, la creación de órganos consultivos con funciones de esta naturaleza similares a las que de acuerdo con el art. 107 de la CE ejerce el Consejo de Estado como supremo órgano consultivo del Gobierno y, naturalmente, en la esfera de sus competencias.

En este caso, de nuevo, el procedimiento específico de la cuestión de inconstitucionalidad sirve implícitamente para determinar una delimitación competencial (STC 204/92). La pregunta subyacente es la que sigue: ¿puede el Consejo de Estado intervenir consultivamente en relación con las disposiciones y actuaciones de las CCAA?. A este respecto, el TC advierte que de la CE nada hay que lo excluya, ya que no puede interpretarse de forma restrictiva el alcance del art. 107 de la CE cuando se refiere a Estado y limitar la función consultiva a la Administración central. Asimismo, esta función consultiva no supone dependencia alguna del Gobierno y la Administración autonómicas respecto del Gobierno y la Administración del Estado; y, ciertamente, no está excluida la intervención del Consejo de Estado en virtud de la función de control prevista en el art. 153, b). Sin embargo, dicho esto, el TC apela a la autonomía institucional reconocida en el art. 148.1.1 de la CE, que atribuye competencia exclusiva a las CCAA para la organización de sus instituciones de autogobierno, para determinar que la creación por la Comunidad Autónoma de un órgano consultivo propio, con facultades semejantes a las del Consejo de Estado, excluye que las mismas puedan ser realizadas simultáneamente por el órgano consultivo estatal. Ello, sin perjuicio, claro está, que la ley autonómica de creación del órgano consultivo no prevea otra cosa. De lo contrario, se producirían duplicidad de funciones que reportarán efectos gravosos y dilatorios sobre el procedimiento.

Parece claro, pues, que en virtud de la autonomía institucional un órgano excluye al otro, a no ser que la ley autonómica de creación del órgano

consultivo prevea para algunos supuestos una función consultiva compartida.

### **13. Competencias en materia de Administración de Justicia: la cuestión relativa a la titularidad de la competencia relativa a la convocatoria de concursos para la provisión de plazas de Jueces y Magistrados**

Para pronunciarse sobre ello, la STC 158/92 se remite a jurisprudencia anterior (entre otras, las SSTC: 56/90 y 62/90) por lo que no introduce novedades interpretativas: la convocatoria de concursos para la provisión de plazas en el territorio de una Comunidad Autónoma es materia inaccesible a las CCAA por imperativo constitucional (art. 149.1.5ª CE). Asimismo, la integración de Jueces y Magistrados en un único Cuerpo implica que todo lo que afecta a su selección y perfeccionamiento posee una dimensión supraautonómica, todo lo cual responde no a una legítima decisión legislativa sino a un expreso mandato del constituyente (arts. 117.3, 122.1 y 149.1.5ª, CE).

La relativa singularidad que aporta la sentencia es la referida al significado del requisito establecido para la convocatoria de concursos y oposiciones, de que la misma lo sea a instancia de la Comunidad Autónoma (art. 22, del Estatuto de Autonomía de Cataluña). A partir de una interpretación sistemática del citado precepto autonómico puesto en relación con el art. 149.1.5ª de la CE y el art. 315 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, se concluye que se produciría menoscabo de la competencia de la CA si el órgano estatal competente procediera a la convocatoria prescindiendo totalmente de la intervención de la Generalidad. A sensu contrario, la competencia estatal quedaría vulnerada si la Comunidad Autónoma se retrasase o, incluso, prescindiese de la iniciativa que en su favor se le reconoce para instar la convocatoria de plazas vacantes. Es decir, el TC considera que el trámite de instancia al ente autonómico es preceptivo; si es obviado o es objeto de uso indebido (el retraso es un ejemplo) se produciría una violación de la competencia.

### **14. Decretos de transferencias y voluntad del legislador ordinario**

La STC 229/92 reitera el criterio que niega a los decretos de transferencia de competencias la condición de soportes para la atribución o el reconocimiento de competencias, sino que sólo se refieren a los medios humanos y materiales necesarios para ejercerlas (STC 87/83). Pero así mismo, en función de su carácter instrumental para el traspaso de bienes y servicios, esta sentencia insiste —la STC 86/89 ya lo había abordado— sobre una cuestión de notable relevancia como es que el Decreto de transferencias no puede vincular de manera perpetua la labor del legislador estatal en el

ejercicio de sus títulos competenciales. Por ello, nada impide que una ley que regule una materia básica, posterior al Decreto, emplee un criterio distinto de delimitación del ámbito de competencias, lo cual es diferente de que el legislador estatal intente modificar unilateralmente el contenido de un Decreto de traspasos.

### 15. Efectos de las sentencias y consecuencias sociales

No es una novedad, pero en este año se constatan de nuevo algunos casos (SSTC 79/92; 202/92) en los que el TC, una vez atribuida la titularidad competencial a la Administración que la reclama, no extiende su decisión a la declaración de nulidad del precepto impugnado, considerando que, habida cuenta de que el objeto del conflicto ha sido superado por el paso del tiempo —por ejemplo, subvenciones para una campaña agrícola y ganadera ya finalizada— la nulidad comportaría graves perjuicios sobre los intereses generales. Se establece, por tanto, que lo relevante es el reconocimiento de la titularidad competencial con efectos ex nunc.