

# COMPETENCIAS ESTATUTARIAS Y JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

Por PABLO SANTOLAYA MACHETTI

## SUMARIO

I.—Introducción. II.—Análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. 1. Principios generales.—A) Valor de las disposiciones estatutarias. B) Valor de los derechos históricos del País Vasco.—C) Valor de los Decretos de transferencias. 2. Principios interpretativos.—A) Principio de interpretación conforme a la Constitución.—B) Principio de territorialidad. C) Principio de especificidad de la competencia. 3. Análisis de los títulos de reparto competencial.—A) Concepto de normas básicas.—B) Concepto de ejecución.—C) Posibilidad de armonización.—D) Concepto de coordinación.—E) Controles y Alta Inspección.—F) Compromisos internacionales e incidencia en el reparto competencial. 4. Análisis de la conflictividad por sectores materiales.—A) Potestad de autogobierno.—B) Derechos fundamentales.—C) Competencias en materia económica.—D) Competencias en materia laboral.—E) Enseñanza.—F) Sanidad y defensa del consumidor.—G) Funcionarios de Administración Local. H) Nombramiento de notarios y registradores. III.—A modo de conclusión.

## I. INTRODUCCION

El presente trabajo pretende ser un estudio de las competencias estatutarias del País Vasco, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional al resolver las controversias que han surgido entre la Comunidad Autónoma Vasca y el Poder Central sobre la interpretación del bloque de constitucionalidad.

Un estudio de este tipo debe partir de dos afirmaciones típicas en nuestra doctrina; por una parte el carácter inacabado del modelo constitucional de autonomía, su relativa indefinición que conlleva una gran potencialidad.

conflictiva a la hora de la delimitación concreta de las competencias de cada una de las esferas concurrentes (1), y, por otra, el indiscutido papel del Tribunal Constitucional como intérprete supremo de la Constitución proclamado en su Ley Orgánica desde el artículo primero.

Ambos factores, unidos a otra de las dimensiones funcionales del Alto Tribunal, la de ser él «garantizador de la división horizontal de poderes» (2) han convertido la jurisprudencia del Tribunal en una clave necesaria para la comprensión del modelo español de Estado de las autonomías en general y para delimitar el *quantum* de autonomía que corresponde a la Comunidad del País Vasco.

Hay todavía otro aspecto del problema que debe ser tenido en consideración; el papel que en la definición del modelo ha tenido el legislador estatal, ya que se puede considerar, a estos efectos, que la importancia relativa del Tribunal Constitucional y la del legislador estatal son de signo opuesto, en el sentido de que una mayor definición y delimitación del campo por parte del Poder legislativo incide en una menor importancia y peso relativo de las decisiones del Tribunal como configuradoras del sistema (3).

En efecto, el Estado regulando sobre sus propias competencias e interpretando necesariamente con ello el sistema constitucional de reparto competencial, goza de un instrumento privilegiado para delimitar, en sentido negativo, para «interpretar», si así se le quiere llamar, el campo de actuación de los poderes autonómicos. Instrumento de incidencia del legislador estatal para delimitar el sistema es el proceso normativo de desarrollo de la Constitución, al legislar sobre las materias que son de su competencia, y que como tal desarrollo implica siempre una determinada interpretación del sistema constitucional.

El ejemplo por excelencia de esta técnica se ha producido en España con el fallido proyecto de LOAPA. No es este momento de comentar tan polémica sentencia que ya ha tenido, por otra parte, lúcidos comentaristas

---

(1) Ver, en este sentido CRUZ VILLALÓN, Pedro, «La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa», *Revista Facultad de Derecho*, monográfico núm. 4, 1981, que habla de «desconstitucionalización de la materia». En el mismo sentido DE ESTEBAN, Jorge y otros, *El régimen constitucional español*, vol. 2, Barcelona, 1982.

(2) GARCÍA PELAYO, Manuel, «El status del Tribunal Constitucional», *Revista española de Derecho Constitucional*, núm. 1, 1979, pág. 21.

(3) Sobre este problema en relación con la evolución del federalismo americano y alemán ver SANTOLAYA MACHETTI, Pablo, *Descentralización y cooperación*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984, en especial págs. 78 y sigs., y 166 y sigs. Ver también del mismo autor, «En torno al principio de cooperación», *Revista de Derecho Político*, núm. 21, págs. 83 y sigs.

desde todas las posiciones posibles (4). A los efectos que aquí interesan, conviene solamente apuntar que en nombre de la supremacía del poder constituyente y del papel del Tribunal Constitucional como intérprete supremo y defensor del Texto Fundamental, se ha prohibido al legislador ordinario incidir con carácter general en la delimitación de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas y también emanar normas interpretativas de dicho reparto competencial.

Queda, sin embargo, al legislador central en España un instrumento importantísimo en la delimitación del modelo, la emanación de la legislación básica que la Constitución reserva al Estado en muchos de los epígrafes del art. 149.

No cabe duda que si el Estado hubiese dotado de pleno desarrollo sus títulos competenciales, determinado positivamente sus competencias y negativamente el margen en que las Comunidades Autónomas deben ejercer las suyas, la conflictividad entre las esferas jurídicas hubiera sido mucho menor, y con ello la incidencia del Tribunal en la configuración del modelo relativamente menos importante.

Tal delimitación, sin embargo, aún no se ha producido en importantísimas materias, con lo cual en estos momentos tal labor recae prácticamente en su totalidad sobre la misión interpretativa del Tribunal.

Todos estos factores nos han llevado a una situación en la que sería de aplicación al caso español el aforismo americano que afirma que *constitution is what supreme court sais it is*. En efecto, el sistema de reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la Constitución Española es, y lo es cada día más, el que viene definido en las Sentencias del Tribunal Constitucional. Hemos pasado, por tanto, de una definición casi pactista, consensual, de las competencias de las Comunidades Autónomas a una definición conflictual, de una discusión política a una dimensión que con sus indudables matices políticos pretende enmarcarse, no siempre con éxito, en la asepsia de los conceptos técnicos jurídicos, y, por último, de una actuación de poderes representativos de la soberanía popular a la de un órgano no representativo, aunque admitido por todos como árbitro por su engarce directo con el poder constituyente. Sin embargo, este último aspecto nos llevaría a una discusión sobre la propia legitimidad del Tribunal que escapa con mucho al objetivo de este trabajo.

---

(4) Ver en el núm. 9 de la *Revista Española de Derecho Constitucional*, los trabajos de MUÑOZ MACHADO, PAREJO ALFONSO, y CRUZ VILLALÓN. También el de SOLÉ TURA, publicado bajo el nombre «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional y el Estado de las Autonomías», en *Anuario de Derecho Político*, Universidad de Barcelona, 1983, págs. 11 y sigs.

Así, pues, el punto de partida de este escrito es la consideración de que un estudio sobre el reparto de competencias entre el Poder Central y las Comunidades Autónomas se ha de realizar ya, hoy en día, teniendo como punto de gravedad la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el bloque de constitucionalidad aplicable a cada materia, y no primordialmente desde los estrictos enunciados del texto estatutario (5).

El estudio se ha centrado en el análisis de la conflictividad jurídica entre el Estado y la Comunidad Autónoma Vasca, aunque en no pocas ocasiones haya sido necesario aportar decisiones en materia de conflictos de competencias con otras Comunidades Autónomas, por su influencia indirecta pero eficaz en el propio sistema de competencias vasco. El centro de gravedad es, sin embargo, el intentar una interpretación global de las competencias del País Vasco para ser incluidas en un número monográfico sobre su Estatuto.

En el trabajo se abordan los conflictos de competencias y los recursos de inconstitucionalidad sobre los que han recaído Sentencia del Tribunal desde su origen hasta enero de 1985.

El Tribunal ha aclarado perfectamente la diferencia entre ambas figuras cuando afirma:

«En términos generales, hay conflicto de competencias cuando dos órganos se consideran igualmente competentes o incompetentes para proveer en un determinado asunto y control de constitucionalidad cuando se comprueba la validez de una norma contrastándola con otra de nivel superior, sin que se pretenda el ejercicio de la competencia legislativa por parte del que impugna la validez» (6).

A los efectos de este trabajo conviene, sin embargo, hacer una serie de matizaciones a esta definición:

a) El artículo 67 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional impone la tramitación del conflicto por el procedimiento previsto para los recursos de inconstitucionalidad cuando la competencia se atribuye por ley. Pero esto no significa, como ha declarado el Tribunal Constitucional, que por ello deje de ser un auténtico conflicto de competencias (7).

b) El conflicto de competencias puede producirse, según el artículo 60

---

(5) Por otra parte en su día ya me ocupé de un estudio del texto estatutario realizado en colaboración con el profesor GARCÍA ROCA. Ver «la asignación de competencias en el Estatuto de Autonomía del País Vasco», en *Primeras jornadas de estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Instituto Vasco de Estudios de Administración Pública, Oñate, 1983, págs. 371-491.

(6) STC de 14 de julio de 1981.

(7) STC de 28 de abril de 1983.

de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, tanto entre el Estado y las Comunidades Autónomas como entre las Comunidades Autónomas, sin embargo, hasta la fecha no se ha resuelto ningún conflicto entre Comunidades Autónomas, la conflictividad se ha producido únicamente entre instancias centrales y autonómicas, aunque precisamente en estas fechas se espera una sentencia sobre un recurso presentado por la Comunidad Foral de Navarra por la inclusión en el escudo de la Comunidad Autónoma vasca de los símbolos de dicha Comunidad Foral.

c) Los conflictos pueden ser tanto positivos como negativos, sin embargo, esta última posibilidad tampoco se ha producido en la práctica.

Delimitado así el ámbito de estudio, el primer dato a recalcar es la importancia numérica del fenómeno, en efecto, hasta el 1 de enero de 1985, se han resuelto nueve recursos de inconstitucional y 24 conflictos de competencia en los que actúa como parte los órganos de la Comunidad Autónoma Vasca (8). Cifra que si bien contrasta con la experiencia de otros ordenamientos (9), no puede extrañar atendiendo a las circunstancias ya reseñadas.

Hay una última precisión a realizar antes de pasar al estudio concreto de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, y es que en este trabajo se ha otorgado una importancia especial a las alegaciones que en las di-

---

(8) Las Sentencias del Tribunal Constitucional que se han producido hasta el momento en relación al País Vasco son las siguientes: *Recurso de inconstitucionalidad*, de 14 de julio de 1981 (Ley Antiterrorista). 12 de noviembre de 1981 (inviolabilidad parlamentarios vascos). 16 de noviembre de 1981 (Centros de Contratación). 18 de diciembre de 1981 (senadores). 14 de junio de 1982 (Consejo Relaciones Laborales). 30 de noviembre de 1982 (Estatuto del Consumidor). 29 de julio de 1983 (Cooperativas). 5 de agosto de 1983 (LOAPA). 26 de julio de 1984 (Enajenación Colegio Mayor). *Conflictos de competencias*: 28 de enero de 1982 (Cajas de Ahorro). 22 de febrero de 1982 (Alta Inspección en materia de enseñanza). 4 de mayo de 1982 (Registro Convenios Colectivos). 30 de junio de 1982 (Presupuestos País Vasco). 8 de julio de 1982 (Radiodifusión). 27 de julio de 1982 (Competencias Administración Local). 7 de abril de 1983 (secretarios). 28 de junio de 1983 (Registro sanitario de alimentos). 25 de octubre de 1983 (Función Pública Local). 27 de octubre de 1983 (Educación). 15 de noviembre de 1983 (Tarifas de transporte). 6 de diciembre de 1983 (Pesca). 2 de febrero de 1984 (Deuda Pública). 9 de marzo de 1984 (Buques de pesca). 27 de marzo de 1984 (Cooperativas). 3 de julio de 1984 (Urbanismo). 20 de julio de 1984 (Sanidad). 20 de julio de 1984 (Registro). 20 de julio de 1984 (Notarías). 24 de julio de 1984 (Notarías). 18 de octubre de 1984 (Sanidad). 19 de octubre de 1984 (PETRONOR). 18 de diciembre de 1984 (Centros de Coordinación Operativa).

(9) Así, por ejemplo, en Alemania hasta 1979 (y según cifras de BLAIR, *Federalism and judicial review in West Germany*, Clarendon Press, Oxford, 1981) sólo se habían producido 20 disputas federales ante la Corte que se refiriesen estrictamente a la división de competencias.

versas controversias ha presentado la representación vasca, y ello porque a pesar de que las mismas están indudablemente redactadas «en términos de defensa», sin embargo, constituyen en algunas ocasiones piezas valiosas para entender la interpretación vasca de su propio Estatuto, que como veremos no siempre se ha ajustado a la realizada por el Tribunal Constitucional sin que por ello y apriorísticamente se pueda afirmar que el Tribunal haya mantenido una posición unívocamente centralista.

Quizá, por último, conviene señalar el sentido que en este trabajo se le otorga a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y a su labor en el reparto competencial. Sus decisiones se señalan, parodiando al juez Jackson, no como infalibles, ni siquiera en ocasiones como plenamente acertadas, sino sencillamente como decisiones últimas que en la Constitución Española de 1978 han sido dotadas de la importante misión de configurar en último extremo el sistema de reparto competencial.

## II. ANALISIS DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### 1. Principios generales

#### A) Valor de las disposiciones estatutarias

Una de las características del sistema español de las autonomías es la importancia que en el mismo se concede, al menos en la letra de la Constitución, al principio de voluntariedad en la determinación del *quantum* competencial de cada una de las Comunidades Autónomas (10), es decir, que corresponde a los Estatutos, en cuanto normas institucionales básicas de cada Comunidad Autónoma, el delimitar las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución (art. 147.1).

Surgen de este párrafo del texto constitucional dos ideas centrales; en primer lugar, el Estatuto es la norma básica —no la única— delimitadora del reparto competencial, pero en segundo lugar, esa primera afirmación sólo es de aplicación en la medida en que las competencias estatutarias respeten el marco constitucional.

De ambas ideas, en realidad de ambos aspectos de la misma idea, se ha ocupado ya la jurisprudencia del Tribunal Constitucional:

---

(10) Sobre el auténtico alcance del principio de voluntariedad regional ver el reciente trabajo de GARCÍA ROCA, F. Javier, «El principio de voluntariedad autonómica: Teoría y realidad constitucionales», en *Revista de Derecho Político*, núm. 21, 1984, páginas 11 y sigs.

— En primer lugar en sentido negativo, y como consecuencia de la cláusula residual del artículo 149.3 (11), ya que «si el examen del Estatuto correspondiente revela que la materia de que se trate no está incluida en el mismo, no cabe duda que la competencia será estatal» (STC, 4 de mayo de 1982), pero teniendo en cuenta que: «para que entre en juego la cláusula residual o supletoria es necesario que el problema no pueda quedar resuelto con los criterios interpretativos ordinarios» (de las cláusulas estatutarias), STC, 18-XII-84.

— En segundo lugar recalcando el valor del instrumento, al afirmar que en principio son los Estatutos y no las Leyes estatales el instrumento de configuración de las competencias estatutarias, aunque matizando la afirmación ya que: «la reserva que la Constitución hace al Estatuto en esta materia no es total o absoluta; las Leyes estatales pueden cumplir ... una función delimitadora ... cuando existe una expresa atribución constitucional o estatutaria» (STC, 5 de agosto de 1983).

— En tercer lugar, el Tribunal ha marcado el límite de la reserva estatutaria en el principio de la supremacía de la Constitución, lo que supone que «los marcos competenciales que la Constitución establece no agotan su virtualidad en el momento de aprobación del Estatuto de Autonomía, sino que continúan siendo preceptos operativos en el momento de realizar la interpretación de los preceptos de éste a través de los cuales se realiza la asunción de competencias por la Comunidad Autónoma (STC, 4 de mayo de 1982).

La consecuencia de toda esta doctrina jurisprudencial es que a la hora de delimitar las competencias del País Vasco no se puede recurrir como texto único al Estatuto de Autonomía, sino al bloque de constitucionalidad compuesto por la Constitución, el Estatuto y las eventuales normas estatales aplicables a la materia, todo ello en los términos que veremos más adelante, y teniendo en cuenta que esta labor de delimitación corresponde en última instancia al propio Tribunal Constitucional.

---

(11) Sobre el valor de la cláusula residual ver, GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, «La primacía normativa del Título VIII de la Constitución, Introducción al artículo 149 de la Constitución», en *REDA*, núm. 33, 1982, págs. 277 y sigs. Asimismo, ver SANTOLAYA, P., y GARCÍA ROCA, J. F., «Significado y alcance de la cláusula residual del artículo 149.3 de la Constitución Española», en *Revista de Política Comparada*, núm. 7, 1982, páginas 167 y sigs.

B) *Valor de los derechos históricos del País Vasco*

La discusión en torno a este problema se centra en la eficacia de la disposición adicional primera de la Constitución y la disposición adicional única del Estatuto de Autonomía como cláusula de ampliación extraestatutaria de las competencias de la Comunidad Autónoma vasca, postura firmemente defendida por el Gobierno vasco.

La primera sentencia que se ha ocupado directamente del tema es la de 2 de febrero de 1984, en una materia de autorización de emisión de deuda pública de la Comunidad Autónoma vasca por parte del Consejo de ministros.

La decisión del Tribunal Constitucional zanja el tema de una forma muy desfavorable a la Comunidad Autónoma vasca al afirmar que los titulares de los derechos históricos son únicamente los territorios forales, que la actualización del régimen foral para la Comunidad se ha producido ya en el propio Estatuto, y que por tanto las competencias de la Comunidad Autónoma son las asumidas en él, y que puede afirmarse que «en principio las competencias de la Comunidad Autónoma vasca no difieren de las atribuidas a cualquier otra Comunidad Autónoma».

En el mismo sentido se ha pronunciado muy recientemente la STC de 18-XII-84 afirmando: «La disposición adicional primera de la Constitución no puede considerarse un título autónomo del que puedan deducirse específicas competencias, pues la propia disposición adicional manifiesta con toda claridad que la actualización general de dicho régimen foral se ha de llevar a cabo en el marco de la Constitución y los Estatutos de Autonomía.»

En definitiva, se puede concluir que el País Vasco no puede alegar para el ejercicio de competencias no recogidas en el Estatuto los derechos históricos, y que el artículo 149.3 juega también en este supuesto, en el sentido de que todo lo no expresamente recogido en el Estatuto, o que surja directamente de su interpretación, es competencia estatal.

C) *Valor de los Decretos de transferencias*

Los acuerdos de las Comisiones mixtas recogidos formalmente en los Decretos de transferencias son el instrumento constitucional que dota a las Comunidades Autónomas de los medios personales y materiales necesarios para el ejercicio de las competencias asumidas en virtud de sus Estatutos de Autonomía.

Son fundamentalmente dos las características que de este instrumento ha determinado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

a) En primer lugar, los acuerdos de las Comisiones mixtas son propuestas vinculantes para el Estado a la hora de elaborar los Reales Decretos de transferencias, sin que pueda modificar su contenido (STC, 5 de agosto de 1983).

b) En segundo lugar, existe en el bloque constitucional una reserva competencial a favor de este instrumento, sin que quepa admitir que «una ley estatal pueda incidir en el ámbito competencial de las Comisiones mixtas e imponerse a sus acuerdos (STC, de 5 de agosto de 1983).

Ambas afirmaciones hay que matizarlas en el sentido de que en ningún caso los acuerdos de dichas Comisiones puedan prevalecer sobre las previsiones constitucionales y estatutarias, como la propia Sentencia citada se ocupa de señalar.

Así configurados los Decretos de transferencias, es necesario detenerse en su papel con respecto al reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas.

En primer lugar, el Tribunal ha confirmado la postura doctrinal que insistía en que las competencias eran asumidas por las Comunidades Autónomas en virtud de sus Estatutos, y que, por tanto, los Decretos de transferencias tenían un alcance meramente instrumental, sin que pudieran ser considerados en modo alguno como títulos atributivos de derechos (12).

En efecto, la STC, de 7 de abril de 1983, marca la línea jurisprudencial seguida sin excepción hasta el momento cuando afirma: «hay que concluir que no es posible, en puridad, transferir las competencias que en el Estatuto ya han sido mencionadas ... es obvio que tampoco es posible hablar de la transferencia del ejercicio de las competencias y que hay que hablar simplemente de transferencia de los medios materiales y personales necesarios para tal ejercicio».

Se trata de uno de los aspectos en los que el Tribunal Constitucional ha sentado doctrina claramente favorable a las Comunidades Autónomas, ya que el punto de vista opuesto, que era el pretendido en este y en otros conflictos por la representación del Gobierno, hubiera supuesto dejar en manos del Gobierno la efectividad de los enunciados competenciales, y el propio valor jurídico de los Estatutos de Autonomía, que constituirían poco más que textos programáticos.

Existe un segundo aspecto del problema que debe ser tenido en consideración: se trata del valor interpretativo de los Decretos de transferencias a la hora de dilucidar un conflicto de competencias.

---

(12) Ver FUERTES, José Luis, «Las transferencias de competencias a las Comunidades Autónomas», *Revista de Derecho Político*, núm. 10, págs. 141 y sigs.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha sido sumamente vacilante al respecto, podemos señalar individualizar tres posturas matizadamente diferentes:

a) Rechazo del valor interpretativo de los Decretos de transferencias. Tal es la actitud que el Tribunal adopta en su Sentencia de 27 de octubre de 1983 en la que, ante una alegación del abogado del Gobierno vasco de que la competencia controvertida —en concreto la fijación de un horario mínimo en las escuelas— no aparece reconocida al Estado en el Decreto de transferencias afirma que este dato «tiene poca relevancia en el presente caso, pues los Reales Decretos de transferencias no atribuyen ni reconocen competencias».

b) Reconocimiento de un cierto valor interpretativo al instrumento a la hora de dilucidar el conflicto: «los Decretos no transfieren competencias ... pero su contenido es útil para esclarecer qué contenido tenía la competencia administrativa cuando la ejercía el Estado». (STC, de 6 de diciembre de 1983).

c) Por último, hay que apuntar la STC de 9 de marzo de 1984, en la que el Tribunal resuelve el conflicto desde el Decreto de transferencias, interpretando en base a él el alcance de la competencia de la Comunidad Autónoma.

Podemos, por tanto, concluir que todavía no existe una jurisprudencia consolidada con respecto al valor interpretativo de los Derechos de transferencias, parece observarse una línea evolutiva de progresiva valoración de los mismos, pero se trata de una materia en la que es difícil sentar una doctrina general, quizá sea éste uno de los aspectos en los que más claramente se pone de manifiesto la función del Tribunal Constitucional en materia de conflictos que es primariamente la resolución del caso concreto, y en función de cada caso ha matizado el valor que concede a las enunciadas de los Decretos de transferencias.

## 2. Principios interpretativos

### A) Principio de interpretación «conforme a la Constitución»

Se trata de un principio según el cual las normas del Estado y las de las Comunidades Autónomas se han de presumir en principio válidas y dictadas en virtud de su competencia, de forma que cuando sean posibles dos interpretaciones de la norma, una inconstitucional y otra que salve la nor-

ma, el Tribunal ha optado en numerosas ocasiones por la constitucionalidad de la disposición por la vía de la sentencia interpretativa (13).

En este sentido hay que señalar en especial la STC, de 29 de julio de 1983, en la que estando en discusión la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de cooperativas por formar, según el abogado del Estado, parte del Derecho mercantil, el Tribunal afirma que no es posible tal interpretación ya que iría en contra de los enunciados estatutarios y supondría, en definitiva, la consideración como inconstitucional del propio Estatuto.

Naturalmente, este principio no es absoluto, ya que como el Tribunal afirma en la misma Sentencia, no se pueden sentar afirmaciones de carácter general «dado que sólo el análisis de cada caso concreto nos permite llegar a la conclusión adecuada». Así, pues, sin llegar hasta sus últimas consecuencias (lo que supondría otorgar a los Estatutos un *rol* de exclusividad en la interpretación del alcance de las competencias, extremo que ya hemos rechazado) sí se puede afirmar un principio de validez de las normas que conlleva su supervivencia cuando quepa una interpretación constitucional de las mismas.

De esta presunción de constitucionalidad de las normas del Tribunal ha deducido una importante consecuencia en su Sentencia, de 18 de octubre de 1984, al afirmar: «el Gobierno de la nación en el ejercicio de sus competencias ... no viene obligado constitucionalmente a reservar, mediante una cláusula de salvaguardia, las competencias que puedan tener las Comunidades Autónomas en la respectiva materia sin que quepa alegar, en sentido contrario el principio de seguridad jurídica».

Se trata de una declaración de gran trascendencia, formalmente irreprochable, ya que en efecto hay que considerar que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas al emanar una norma concreta lo están haciendo en el ejercicio de sus competencias y para el territorio en el que pueden hacerlo, pero, por otra parte, desde el punto de vista material, no se puede ocultar que la no inclusión de esta cláusula va a provocar un notable aumento de los conflictos en los que se pedirá del Tribunal precisamente la emanación de una sentencia interpretativa, por ejemplo, excluyendo de la apli-

---

(13) Ver, por ejemplo, en una de las últimas Sentencias del Tribunal Constitucional, de 18 de octubre de 1984 (BOE, del 31 de octubre), el apartado I del fallo, auténtico ejemplo de sentencia interpretativa cuando afirma: «Que la Comunidad Autónoma del País Vasco es titular de la competencia... entendida como conjunto de acciones dirigidas a... y que al establecer dentro de su territorio deberes de información con las limitaciones y en el sentido que resulta de los fundamentos de la Sentencia, no se invaden las competencias del Estado...». En general sobre el uso de las sentencias interpretativas por el Tribunal ver, CRUZ VILLALÓN, «Dos años...», cit. pág. 17 y sigs.

cación de una norma estatal el territorio de una determinada Comunidad Autónoma (14). Con ello aumentará, si cabe, la importancia del Tribunal Constitucional en la delimitación final del modelo.

### B) *Principio de territorialidad*

El artículo 20.6 del Estatuto vasco afirma que salvo disposición expresa en contrario, todas las competencias del Estatuto se entienden referidas al ámbito territorial del País Vasco.

Es necesario aclarar el alcance de este límite de las competencias de los poderes autonómicos. El Tribunal Constitucional se ha enfrentado a este problema en diversas ocasiones, y las líneas más importantes de su doctrina en este aspecto son las siguientes:

En primer lugar, el Tribunal ha afirmado (STC, 16 de noviembre de 1981) que de este principio de territorialidad no se puede deducir la ilicitud de toda norma autonómica que provoque consecuencias de hecho fuera del territorio de la Comunidad, ya que esto «equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente, de toda capacidad de actuación».

En la base de este razonamiento está el hecho de que «es precisamente la unidad económica de España ... la que mantiene siempre abierta la posibilidad de que cualquier actuación en materia económica realizada válidamente por cada Comunidad Autónoma dentro de su territorio y en uso de sus legítimas competencias pueda producir consecuencias fuera de dicho territorio (STC, 19 de octubre de 1984).

En definitiva, el Tribunal Constitucional, afirma que la estructuración del Estado español en una pluralidad de Comunidades Autónomas y el reconocimiento de su haz competencial es incompatible con una aplicación estricta del principio de territorialidad, y que, admitiendo dicho límite «ha de interpretarse con la flexibilidad suficiente para no vaciar las competencias asumidas» (STC, 27 de marzo de 1984).

---

(14) Esta era en concreto la petición del Gobierno vasco en el recurso previo a la Sentencia del 10 de octubre de 1984, a la que ya nos hemos referido, al solicitar la inclusión de una cláusula o disposición final que dijera: «La atribución de competencias prevista en el Real Decreto se entiende que no afecta a las Comunidades Autónomas que tengan atribuidas competencias en las mismas materias por los respectivos Estatutos de Autonomía.» En contra de la inclusión de este tipo de cláusulas por la complejidad que el sistema provoca para la determinación de las normas jurídicas aplicables al caso concreto para el operador; *vid.* el excelente trabajo de MUÑOZ MACHADO, Santiago, «Deformaciones del ordenamiento y aplicación de las leyes en el nuevo sistema constitucional», en *Documentación Administrativa*, núm. 200, enero-marzo 1984, págs. 43 a 72.

Con esta «flexibilidad» se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en dos ocasiones (STC, 29 de julio de 1983, y 27 de marzo de 1984) interpretando el alcance de la competencia estatutaria en materia de cooperativas, y admitiendo dicha competencia siempre que la dimensión extraterritorial no forme parte esencial de la configuración de la entidad cooperativa, es decir, «siempre que lleven a cabo su actividad societaria típica dentro del territorio de la Comunidad Autónoma, aun cuando establezca relaciones jurídicas o realice actuaciones de carácter instrumental fuera del territorio de la misma» (STC, 29 de julio de 1983).

### C) *Principio de especificidad de la competencia*

El problema que se plantea en este apartado es la solución dada por el Tribunal Constitucional a aquellos supuestos frecuentísimos en los que una misma actividad material puede estar incluida en varios títulos competenciales, ya sean ambos competencia de una misma instancia (por ejemplo, sanidad interior y defensa del consumidor) o incluso perteneciente a uno u otra instancia según la interpretación que realicemos (por ejemplo, Derecho de las cooperativas como incluido o no en el Derecho mercantil).

El tema adquiere en nuestro ordenamiento una gran importancia porque el artículo 149.1 de nuestra Constitución establece en algunos supuestos conjuntos normativos configurados por un criterio de clasificación según disciplinas jurídicas (por ejemplo, legislación civil, penal, procesal ...), y, sin embargo, en otras ocasiones y en el artículo 148 se refiere a la materia concreta objeto de la norma.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre el tema especialmente en dos de sus Sentencias.

En primer lugar la STC de 30 de noviembre de 1982, al juzgar sobre la constitucionalidad del Estatuto Vasco del Consumidor, estableciendo el principio de especificidad de la competencia para resolver el concurso de reglas competenciales y determinar la aplicable al caso concreto. Afirma el Tribunal: «la disciplina sanitaria de los productos alimenticios puede ser comprendida en los títulos competenciales sobre sanidad y en los de defensa del consumidor. El carácter específico de la sanidad, respecto al plural de la defensa del consumidor, determina que la inclusión en regla de más amplio alcance deba ceder ante la regla más especial».

Se apoya en la misma lógica la decisión que adoptar en la STC de 29 de julio de 1983, y a la que ya nos hemos referido antes al hablar del principio «pro-constitucionalidad», que es de singular importancia ya que el haber prosperado la alegación de la representación estatal de que el Derecho

cooperativo no es algo diferente del Derecho mercantil hubiera supuesto la negación de la competencia legislativa de la Comunidad Autónoma en la materia.

Este principio de especificidad de la competencia tiene una aplicación concreta especialmente problemática en aquellos supuestos en los que se entrecruzan, en aplicación del bloque de constitucionalidad, sobre un mismo objeto material, competencias atribuidas con carácter exclusivo tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas.

Tal es el supuesto que ha surgido con respecto a la competencia de inspección en materia de enseñanza, atribuida tanto a la Comunidad Autónoma en su actividad normal, como al Estado en su aspecto de alta inspección (supuesto planteado en la STC de 27 de octubre de 1983), también en la inspección pesquera, competencia de la Comunidad Autónoma que concurre con la vigilancia de costas, competencia estatal (STC, 6 de diciembre de 1983), y, por último, en materia de urbanismo en relación con la competencia estatal en puertos de interés nacional (STC, de 3 de julio de 1984).

Todos estos casos se caracterizan por la concurrencia de actuaciones sobre el mismo espacio físico, actividades y personas, provenientes de distintas Administraciones Públicas en el uso de competencias que le son atribuidas como propias por el ordenamiento jurídico.

Pues bien, el Tribunal Constitucional en las tres sentencias citadas admite sin excepción la posibilidad de esta concurrencia de competencias, siempre que las mismas tengan distinto objeto jurídico, es decir, que por ejemplo admite que los servicios de inspección pesquera vasca y los de la armada puedan controlar los mismos barcos en las mismas aguas territoriales pero cada una de ellas con finalidades distintas, la inspección estrictamente en lo que se refiere a los Reglamentos de Pesca y la armada en las actividades relacionadas con la defensa nacional.

Tal solución, la más correcta desde el mutuo respeto competencial de cada una de las esferas, presenta una serie de dificultades prácticas que pueden provocar multitud de conflictos y disfuncionalidades, debido a la duplicidad de servicios. Sin embargo, para el Tribunal «tales dificultades no obstan al principio de que la concurrencia sea posible...», aunque reconoce que «lo que sí parece aconsejable es que ambas instancias busquen soluciones de cooperación dentro del respeto a las respectivas competencias» (STC de 3 de julio de 1984).

### 3. *Análisis de los títulos de reparto competencial*

#### *Introducción*

Tanto la Constitución como los Estatutos de Autonomía hacen gravitar prácticamente todo el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre el concepto de competencia exclusiva (15).

En efecto, el artículo 149.1 de la Constitución parte de una afirmación general del carácter de exclusividad estatal de las competencias en su propio texto. Este defecto ha sido duplicado por las redacciones estatutarias que han recalificado impropriadamente como exclusivas de la Comunidad Autónoma competencias que impropriadamente el artículo 149.1 calificaba como tales para el Estado.

Todo ello hace necesario una interpretación armónica del bloque de constitucionalidad aplicable a cada materia para determinar el alcance de las competencias estatutarias, y esta misión sólo puede corresponder al Tribunal Constitucional (como él mismo se ha encargado de subrayar con el máximo énfasis posible en la Sentencia sobre la LOAPA) que ha de actuar caso por caso, partiendo de carácter ambiguo de la expresión «competencia exclusiva» y huyendo de todo intento de definición general.

Es, pues, el estudio de la jurisprudencia sobre una serie de técnicas de distribución competencial como los conceptos de «normas básicas», «armonización», «coordinación», etc., el que nos puede orientar en el estudio del alcance de las cláusulas estatutarias.

#### A) *Concepto de normas básicas*

Una de las técnicas más importantes utilizadas por la Constitución en el artículo 149.1 es la de atribuir al Estado la fijación de «las bases», «la legislación básica» o «las normas básicas», en una determinada materia o sector de materia.

De entre estas atribuciones cabe destacar por su carácter general la contenida en el artículo 149.1.13, que otorga al Estado las bases y coordinación de la planificación general de la economía, atribución que en realidad encaja mal en un sistema tradicional de reparto de competencias en cuanto «incide sobre una pluralidad de sectores concretos de ámbitos competenciales di-

---

(15) Al tema ya me he referido con cierta amplitud en GARCÍA ROCA/SANTOLAYA, «La asignación de competencias...», *ob. cit.*, págs. 393 y sigs.

versos» (16), y que tiene en sí misma virtualidad suficiente para convertir en concurrentes gran parte de las actividades asumidas con el carácter de exclusivas por los Estatutos.

Se hace necesario profundizar en el sentido de estas técnicas, a partir de tratar de resolver tres cuestiones fundamentales:

— ¿Qué hay que entender por bases?

— ¿En qué instrumento normativo deben estar contenidas las bases de una materia concreta?

— ¿Cuál es el papel de las Comunidades Autónomas en una materia definida como básica?

A la primera de las cuestiones el Tribunal ha respondido de forma unánime en varias de sus Sentencias, entendiendo que cuando la Constitución confiere al Estado la determinación de las bases lo que pretende es que «tales bases tengan una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la nación» (STC, de 28 de junio de 1983), asegurando «en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma un común denominador normativo (STC, de 28 de enero de 1982). En definitiva, podemos definir como bases: «aquellos principios o directrices de la normación de un derecho que se consideran fundamentales para garantizar un ejercicio sustancialmente igual del mismo en todo el territorio nacional» (17).

Así definidas, las bases no tienen en principio por qué estar contenidas en un instrumento normativo concreto, sino que por el contrario, estos principios serán los que racionalmente se deduzcan de la legislación vigente, estén o no formulados como tales. No cabe, por tanto, identificar legislación básica con leyes-marco (ver entre otras las Sentencias de 28 de enero de 1982, y 28 de junio de 1983).

Ahora bien, si no es necesaria una específica norma con rango de ley básica, tampoco es absolutamente imprescindible que esta definición se contenga en una norma con rango de ley formal, y ello, al menos, en dos supuestos; en cuanto se trate de complementar o adecuar bases reguladas por ley preconstitucional (STC, de 28 de enero de 1982 entre otras), y en aquellas materias en las que «decisiones y actuaciones de tipo aparentemente coyuntural que tienen como objeto la regulación inmediata de situaciones concretas incidan sobre los fundamentos mismos del sistema normativo.

Así, pues, noción material y no formal de bases, posibilidad de definición de las mismas no sólo por vía de ley sino también por vía de Regla-

(16) TORNOS MAS, Joaquín, «El proceso de distribución de las competencias económicas y la necesaria unidad de la política económica», en *REDA*, núm. 29, 1981, páginas 319 y sigs.

(17) GARCÍA ROCA/SANTOLAYA, «La asignación...», cit. pág. 398.

mento, entendiendo como tal, como se ha reconocido en una reciente sentencia, una simple Orden ministerial (STC, de 19 de octubre de 1984).

Evidentemente, esta interpretación del término «bases», esta concepción material, ha provocado una mayor posibilidad de incidencia y condicionamiento por parte de los poderes centrales que si los mismos hubieran tenido que actuar siempre y necesariamente por medio de normas con rango de ley, y mucho más aún si éstas hubieran tenido que producirse mediante específicas leyes-marco materia por materia. Tal interpretación supone también, de forma correlativa, un aumento de la importancia de la función del Tribunal Constitucional.

Así definidas las bases queda, como apuntábamos, un último aspecto; ¿en qué consiste la actividad de las Comunidades Autónomas?

En primer lugar, hay que tener en cuenta que la actividad del Estado en la fijación de bases tiene un límite negativo, que son precisamente las competencias de desarrollo legislativo y ejecución de las Comunidades Autónomas, de forma que dichas bases «no pueden llegar a tal grado de desarrollo que dejen vacía de contenido la correlativa competencia de la Comunidad» (entre otras, STC de 28 de julio de 1981 y 28 de enero de 1982) actuando el Tribunal Constitucional como garante de las competencias estatutarias ante las eventuales extralimitaciones del legislador central en el ejercicio de la que le corresponde en la fijación de las bases, límite que en la práctica, y precisamente por el amplio concepto término «bases» hay que relativizar notablemente en cuanto a su incidencia real.

Por otra parte, la primacía lógica bases-desarrollo no supone necesariamente una relación cronológica, por el contrario, las Comunidades Autónomas pueden deducir esas bases y desarrollarlas en normas con rango de ley, pero con dos condicionamientos importantes:

— En esta operación han de tener en cuenta no sólo la Constitución, sino aquellas normas que en la materia ha desarrollado el legislador estatal ya que otra cosa supondría que «el legislador de la Comunidad Autónoma hiciera suya la competencia que sólo corresponde al Estado (ver, entre otras, STC de 27 de julio de 1982).

— Dichas leyes de desarrollo nacen aquejadas de una cierta provisionalidad, ya que si el legislador estatal decide posteriormente ejercer su competencia, la normativa comunitaria deberá adaptarse a esa definición (ver, entre otras, STC de 27 de julio de 1982).

Esta posibilidad de las Comunidades Autónomas de actuar sus competencias legislativas sin esperar a la emanación de bases, contrapunto lógico de su carácter material y no formal, es uno de los aspectos más positivos para las Comunidades Autónomas de la jurisprudencia constitucional en la

materia, ya que ha impedido de raíz el conocido fenómeno italiano que ha permitido que gobiernos centrales poco sensibles al fenómeno autonómico haya congelado competencias de desarrollo regionales.

### B) *Concepto de «ejecución»*

Se trata en este apartado de determinar el alcance del término «ejecución» en cuanto atributivo de competencias a las Comunidades Autónomas en aquellos supuestos en los que la Constitución ha otorgado al Estado la legislación en la materia.

En particular la discusión se centra en saber si el concepto «legislación» es en estos supuestos formal o material, o desde otro punto de vista si la ejecución incluye la facultad comunitaria de emanar Reglamentos *ad extram* o por el contrario solamente los puramente organizativos *ad intra*.

Pues bien, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en diversas sentencias (entre otras, 4 de mayo de 1982, 14 de junio de 1982 y 30 de junio de 1982, todas ellas en materia laboral) en el sentido de la existencia de una unidad fundamental entre ley y reglamento para la consecución de una determinada finalidad, y, por tanto, y teniendo en cuenta la inexistencia de una reserva reglamentaria en la Constitución, cuando el Texto Fundamental atribuye al Estado la legislación de una determinada materia, este concepto ha de ser entendido en sentido material, incluyendo los reglamentos *ad extram* y quedando en manos de las Comunidades Autónomas únicamente lo que el artículo 20.4 del Estatuto Vasco califica de potestad de administración, que incluye el dictar reglamentos internos.

Tal interpretación, en cuanto niega la facultad de emanar Reglamentos ejecutivos a las Comunidades Autónomas, produce una importante disminución de su capacidad de actuación, supone en definitiva que en los actos concretos de ejecución las Comunidades Autónomas, cuando sólo tienen esta competencia van a estar fuertemente condicionadas por todo tipo de normas estatales. Solamente a partir de esta doctrina se explican sentencias tan fuertemente restrictivas para la Autonomía del País Vasco como las que se han producido en materia de nombramiento de notarios y registradores a la que nos referiremos más adelante.

### C) *Posibilidad de armonización*

El artículo 150.3 de la Constitución establece la potestad del Estado para dictar los principios necesarios para armonizar las disposiciones nor-

mativas de las Comunidades Autónomas cuando así lo exija el interés general.

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse con cierta profundidad sobre esta técnica en la Sentencia sobre la LOAPA.

Dicha Sentencia afirma que esta técnica constituye una norma de cierre del sistema, como tal aplicable «sólo a aquellos supuestos en que el legislador estatal no disponga de otros cauces para el ejercicio de su potestad legislativa o éstos no sean suficientes para garantizar la armonía exigida por el interés general».

Es, precisamente, por este razonamiento por el que el Tribunal declara inconstitucional el carácter armonizador de la Ley, porque el Estado gozaba del instrumento de las leyes de base, en concreto del artículo 149.18 para establecer el mismo contenido de la LOAPA (18).

Estamos por tanto ante una victoria política de las CC.AA., pero que desde el punto de vista técnico-jurídico puede revestir todas las características de una victoria pírrica. En efecto, si el Estado hubiera siquiera sospechado que su capacidad para emanar leyes básicas llegaba en la materia a poder haber introducido el contenido de la LOAPA con el carácter de básico, no hubiera pretendido nunca la emanación de una Ley de Armonización. Si a ello añadimos la amplitud con la que el Tribunal Constitucional ha entendido el concepto «básico» y el cúmulo de dificultades procedimentales y políticas que conlleva la elaboración de una Ley de Armonización, no se hace difícil predecir la nula utilización que tendrá ese concreto instrumento, pero también y complementariamente, la reaparición de contenidos de la extinta LOAPA u otros similares en la materia por medio de la emanación de bases.

#### D) *Concepto de coordinación*

El artículo 149.1 de la Constitución establece junto a las bases, el término coordinación para fijar las competencias del Estado, en materias tales como la planificación de la actividad económica (art. 149.1.13) o la sanidad (149.1.16).

El concepto «coordinación» ha sido definido por la doctrina como «la actividad dirigida a conseguir que la complejidad y la división alcancen unidad y una cierta simplificación» (19).

---

(18) Ver en este aspecto de la Sentencia, MUÑOZ MACHADO en el comentario citado, págs. 122 y sigs.

(19) GARCÍA MADARIA, J. M., «Ideas para el estudio de los principios de coordi-

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en términos similares al definir el concepto en sus Sentencias de 28 de abril de 1983 y 20 de mayo de 1983, insistiendo en su carácter de reforzamiento o complemento de la noción de bases, aunque concibiéndolo como una competencia distinta. Asimismo, ha insistido en la idea de que la coordinación no puede llegar a variar el contenido de las competencias de las CC.AA. y señalando como finalidad de la técnica el logro de una serie de sistemas de relación, de homogeneidad técnica y de acción conjunta en el ejercicio de las competencias respectivas.

Nos encontramos ante un término bastante indefinido, situado en un nivel intermedio entre la cooperación y el control. Por una parte, no otorga facultad alguna al Estado en materia de controles, lo que le asimila a las técnicas cooperativas, pero parece estar dotado de un cierto matiz jerárquico que aleja a esta técnica de las auténticas relaciones de colaboración (20).

#### E) *Controles y alta inspección*

El problema fundamental que se plantea en este aspecto es de si el Estado dispone de medios para controlar la ejecución por parte de las Comunidades Autónomas de la legislación estatal, al margen de los previstos en el artículo 153, de los supuestos del artículo 150 y de la intervención excepcional del artículo 155. Es decir, en otros términos, si los Estatutos y las Leyes Orgánicas pueden establecer sistemas distintos de control, en particular controles administrativos y no puramente judiciales, problema que se ha planteado sobre todo en relación a la «alta inspección» (21).

La primera disputa constitucional en torno a la materia se produce en la STC, de 22 de febrero de 1982, con respecto a la alta inspección en materia de enseñanza no universitaria.

En dicha Sentencia el TC parece avalar la tesis defendida en la doctrina por García de Enterría al afirmar: «el sistema de controles en la relación Estado-Comunidad, no se agota con los que enuncia la Constitución, sino

---

nación y de eficacia administrativa en la realidad actual española», en AA.VV., *Administración y Constitución*, Presidencia del Gobierno, 1982, pág. 312.

(20) Sobre la distinción entre ambos términos ver SANTOLAYA, P., *Descentralización y cooperación*, *ob. cit.*, págs. 33 y sigs.

(21) Este es uno de los planteamientos centrales del interesante trabajo de GARCÍA DE ENTERRÍA, *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Civitas, 1983, páginas 81 a 189. Parte de las conclusiones que alcanza GARCÍA DE ENTERRÍA no han sido, sin embargo, recogidas por la última jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

que ha de ser completado con aquellos que puedan definir los Estatutos de Autonomía y las Leyes Orgánicas».

Según la literalidad de este enunciado el Estado puede, mediante ley orgánica, crear controles administrativos sobre la actividad de las CC.AA., doctrina que según García de Enterría, sería absolutamente aceptable sólo si la acción se conecta con un título competencial específico del artículo 149.1 (22).

La segunda ocasión en la que el Tribunal se ha pronunciado sobre el tema es en la Sentencia de 8 de julio de 1982, en la que, y en nombre de la responsabilidad internacional del Estado en materia de radiodifusión, se le reconoce importantes funciones de control y ejecución directa en principio no aparentemente prevista en el bloque de constitucionalidad.

Sin embargo, la posterior jurisprudencia del Tribunal parece haber limitado tal posibilidad. Así la STC, de 28 de junio de 1983, afirma que «la alta inspección constituye una competencia estatal de vigilancia, pero no un control genérico e indeterminado que implique dependencia jerárquica de las CC.AA. ... sino un instrumento de verificación o fiscalización que puede llevar en su caso a instar la actuación de los controles constitucionales..., pero no a sustituirlos, convirtiendo a dicha alta inspección en un nuevo y autónomo mecanismo directo de control». Doctrina también recogida en la Sentencia sobre la LOAPA.

Es decir que, según esta Sentencia, la alta inspección —allí donde exista— puede servir única y exclusivamente como una facultad de vigilancia previa al ejercicio de los controles constitucionales, que son eminentemente judiciales, y, por ello mismo, no puede hacer actuar en sí misma ningún tipo de control administrativo.

La jurisprudencia señalada plantea un problema que queda en definitiva sin resolver: ¿pueden las Leyes Orgánicas establecer un sistema de alta inspección o ésta es una misión que corresponde tan sólo a los Estatutos de Autonomía?

La solución no es fácil ya que el TC habla «estatutos y leyes orgánicas» pero a mi juicio con el término «leyes orgánicas» se está refiriendo a aquellas leyes de desarrollo del artículo 150, es decir, de transferencia o delegación, que son el único supuesto constitucional —aparte del artículo 155— en el que se autoriza al Estado a reservarse una serie de controles administrativos sobre la actividad de las CC.AA.

Sin embargo, la solución no es unívoca, en efecto, el TC habla de que lo que el Estado necesita para el establecimiento de estos controles es «una

---

(22) *Idem*, pág. 119.

cobertura constitucional y estatutaria» (STC, 18 de octubre de 1984) y en este sentido puede ser defendible que tal cobertura constitucional venga precisamente —como indicaba García de Enterría— del artículo 149.1.1 de la Constitución, con lo que en algunos supuestos sería admisible que leyes orgánicas estatales, no de transferencia ni delegación, establezca sistemas de alta inspección para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos fundamentales de todos los españoles.

Por último, hay que señalar que en el planteamiento del conflicto en la última Sentencia citada, tanto el representante del Gobierno vasco como el de la Generalidad de Cataluña parecen admitir esta posibilidad al negar que la alta inspección pueda establecerse en supuestos no previstos «en la Constitución, los Estatutos o las Leyes Orgánicas».

Lo que sí ha rechazado el Tribunal Constitucional es la posibilidad de inclusión de estas técnicas mediante otros instrumentos normativos, como por ejemplo, el Real Decreto (Sentencia del Tribunal Constitucional de 18-X-84).

En definitiva, y al margen de esta cuestión que aún queda por dilucidar, lo que sí parece claro es que los controles materiales a ejercer por el Estado son los estrictamente previstos en la Constitución, y que si alguna norma puede completar el sistema lo es en el sentido y para el ejercicio de los expresamente previstos en el artículo 153 del Texto Fundamental; con ello se subraya al mismo tiempo la importancia constitucional de las Comunidades Autónomas y el papel dirimente del Tribunal Constitucional.

#### F) *Compromisos internacionales e incidencia en el reparto competencial*

Se trata de un tema que solamente se ha planteado en una ocasión, pero que puede tener gran importancia de cara a la futura incorporación española a la CEE, por lo que significaría para las CC.AA. la generalización de la doctrina en ella contenida, ya que supondría en realidad la desvirtuación del sistema constitucional de controles judiciales por el hecho de que en la materia existan compromisos internacionales, derivados por ejemplo de la normativa de la CEE.

En la Sentencia, de 8 de julio de 1982, el Tribunal se plantea el problema de la concesión de emisoras de frecuencia modulada, facultad del País Vasco, desde la responsabilidad internacional del Estado, al ser ésta una materia prevista en convenios internacionales.

El Tribunal ha sido absolutamente concluyente en el tema, al otorgar al Estado facultades de inspección y control sobre la materia, ejercida directamente por él, ya que es a esta instancia a quien corresponde velar, en últi-

mo término, por la ejecución de los tratados y convenios internacionales, como único responsable en el orden internacional.

A pesar de esta rotundidad no se puede afirmar en modo alguno que el problema de la incidencia de los compromisos internacionales en general, y muy en particular la aplicación de los reglamentos y directivas comunitarias, en el reparto competencial y en el sistema de controles sobre la actividad de las Comunidades Autónomas haya quedado cerrado.

En efecto, la búsqueda de fórmulas que, en el respeto a las competencias autonómicas y al sistema de controles constitucionalmente previsto, permitan al mismo tiempo una eficaz acción del poder central para hacer frente a sus compromisos internacionales, es sin duda, uno de los mayores retos que el Estado en su conjunto debe afrontar, y de su correcta solución dependerá en gran medida el correcto funcionamiento del Estado de las Autonomías.

#### 4. *Análisis de la conflictividad por sectores materiales*

El objetivo de este último apartado es realizar una breve descripción de algunas de las competencias asumidas por el Estatuto de Autonomía que han sido objeto de conflictividad jurídica entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco y de la interpretación del alcance de dichas competencias en la jurisprudencia constitucional.

##### A) *Potestad de autogobierno*

Según el artículo 10.2 del Estatuto de Autonomía corresponde al País Vasco con carácter exclusivo la organización y régimen de funcionamiento de sus instituciones de autogobierno.

Dicha facultad ha sido reconocida con carácter general por la STC, de 14 de junio de 1982, afirmando: «Estas instituciones son primordialmente las que el mismo Estatuto crea y que están, por ello, constitucionalmente garantizadas, pero no sólo ellas, pues la Comunidad puede crear otras en la medida en que lo juzgue necesario para su propio autogobierno... sin embargo, su composición y funciones sólo serán constitucionalmente legítimas en la medida en que se acomoden al propio estatuto.» Así, pues, libertad total de configuración, pero para el ejercicio de sus competencias.

En relación al Parlamento autonómico en cuanto órgano de autogobierno se pueden citar dos Sentencias; las de 12 de noviembre y 18 de diciembre de 1981. La primera de ellas se refiere a la inviolabilidad e inmunidad

de los parlamentarios, en ella el Tribunal Constitucional se pronuncia en contra de la posibilidad de reconocimiento de tales derechos a los parlamentarios autonómicos por su no recepción estatutaria y a la imposibilidad de aplicar por vía supletoria el Reglamento del Congreso. La Sentencia está presidida por la voluntad de dejar clara la no equiparación entre Parlamento estatal y Cámaras regionales, filosofía que le lleva incluso a negar cualquier valor interpretativo al preámbulo de la Ley vasca en cuanto contiene una afirmación en tal sentido.

La segunda de las Sentencias señaladas se refiere a la Ley de designación de senadores y representantes de Euskadi; en ella el Tribunal se pronuncia a favor de la Ley vasca, reconociendo un amplio margen de maniobrabilidad en la elección de unos representantes que lo son de la Comunidad Autónoma en cuanto tal, admitiendo la fijación de ciertas condiciones específicas de elegibilidad, autorizando cualquier sistema que tenga una mínima conexión con la proporcionalidad, así como la vinculación del mandato, en su duración a la legislatura del Parlamento Autónomo.

Otro de los aspectos sobre los que el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse en cuanto al ejercicio del autogobierno, es la legitimación de las Comunidades Autónomas en la interposición del recurso de inconstitucionalidad, en sus Sentencias de 14 de julio de 1981, 14 de junio de 1982, y 23 de diciembre de 1982 (esta última referida a Cataluña), sentencias que forman una línea evolutiva hacia el reconocimiento del interés general de las Comunidades Autónomas en la depuración del ordenamiento jurídico, afecto o no la norma concreta impugnada a su haz competencial, pero sin alcanzar todavía esta posición, ya que el Tribunal exige, en todo caso, una «conexión» entre la norma y una competencia concreta de la Comunidad Autónoma, por lo que todavía no emerge de forma clara y terminante la posición de las Comunidades Autónomas como entes de intereses generales que participan de forma global en la defensa y promoción de la primacía del texto fundamental. Subsiste, por el contrario, un resto de la identificación entre intereses y competencias en sentido técnico administrativo, identificación muy clara en la primera de las Sentencias citadas (23).

En cuanto al Poder judicial hay que empezar por afirmar que si bien el Tribunal Superior de Justicia forma parte de la organización institucional mínima con la que deben contar las Comunidades Autónomas del artículo 151, sin embargo, tales Tribunales no son órganos de autogobierno de las Comunidades Autónomas, sino órganos del Estado que, «no reflejan tanto

---

(23) El análisis de las tres Sentencias lo realizo con cierta profundidad, en *Descentralización y cooperación*, ob. cit., págs. 325 a 334.

en la práctica una idea de autonomía, sino más bien un criterio puramente organizativo de los órganos del Poder judicial conformándose a las circunstancias administrativas en sentido amplio (24). Tal es el punto de vista que ha adoptado el Proyecto de Ley Orgánica del Poder judicial recientemente enviado a las Cortes, e incluso el del artículo 14.1 del Estatuto vasco, al hablar de los órganos jurisdiccionales en el País Vasco y no del País Vasco.

Esta concepción ha sido firmemente defendida en las dos Sentencias en las que el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el tema (STC, de 14 de julio de 181 y 22 de junio de 1982, esta última referida a Cataluña) en las que el Tribunal insiste en que las competencias de los órganos judiciales no corresponden a la Comunidad Autónoma, y que la relación de dichos órganos con la Comunidad no es orgánica sino territorial, en definitiva que en modo alguno se puede considerar a los Tribunales como órgano de autogobierno de las Comunidades Autónomas.

## B) *Derechos fundamentales*

En este campo es de trascendental importancia la STC, de 16 de noviembre de 1981, sobre la Ley Vasca de Centros de Contratación de Cargas (25). En ella se plantea la licitud de la intervención legislativa de las Comunidades Autónomas en un derecho fundamental (en este caso la libertad de empresa).

El Tribunal realiza en este punto una adecuada intervención del artículo 53.1 de la Constitución, al afirmar que la norma con rango de ley exigida por dicho artículo sólo ha de emanar precisamente de las Cortes Generales cuando afecte a las condiciones básicas del ejercicio de un derecho fundamental; es decir, pone en relación los derechos fundamentales con el artículo 149.1.1 de la Constitución y concluye que «cuando la norma legal, aunque con incidencia sobre el ejercicio de derechos fundamentales, no afecte a las condiciones básicas de tal ejercicio puede ser promulgada por las Comunidades Autónomas».

(24) LASARTE, C., y MORENO, V., «Los Tribunales Superiores de Justicia y sus competencias», en AA.VV., *El Poder Judicial*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1983, pág. 1677. A la problemática de las competencias de las Comunidades Autónomas en esta materia me he referido en el comentario al título III del Estatuto de Autonomía de Extremadura que dirigido por el profesor Torres del Moral publicará inminentemente la Junta de Extremadura.

(25) Ver el comentario a esta Sentencia realizado por BASSOLS COMA, bajo el título, «Las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas en materia económica y el derecho a la libertad de empresa», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 5, págs. 149 y sigs.

Esta distinción entre ley que regula el núcleo esencial de un derecho y normas que de alguna forma inciden sobre un derecho fundamental es de vital importancia para la actividad legislativa de las Comunidades Autónomas, ya que sin ella, como afirma el propio Tribunal en la Sentencia que estamos comentando «se vaciarían muchas de las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas, pues son muchas las materias cuya regulación legal ha de incidir directa o indirectamente sobre el ejercicio de los derechos fundamentales».

Esta misma diferencia es usada —en esta ocasión en contra de la postura de la Comunidad Autónoma— en la STC, de 27 de julio de 1982, al legar la posibilidad de la Comunidad de regular el derecho de sindicación y negociación colectiva de los funcionarios porque «implica la regulación o desarrollo de un derecho fundamental en términos que aseguren la igualdad de su ejercicio», es decir, que las Comunidades Autónomas tendrán como límite genérico el artículo 149.1.1 de la Constitución.

Por último, dentro de este capítulo hay que referirse a las llamadas normas programáticas contenidas en su Estatuto (26) en cuanto que en la STC, de 14 de julio de 1981, la representación vasca alegaba el artículo 92 del Estatuto como título atributivo de competencias, extremo rechazado por el TC que afirma que se trata únicamente de un «modo» de ejercicio de las restantes competencias.

### C) *Competencias en materias económicas*

Las Sentencias en las que el Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse sobre competencias económicas, han sido numerosísimas y a ellas hemos tenido ocasión de referirnos al delimitar el concepto «bases» en la jurisprudencia. Por otra parte, escaparía del propósito de este trabajo el realizar un detenido y casuístico estudio de las mismas, nos limitamos por tanto a exponer, a grandes rasgos, la postura del Tribunal Constitucional en la materia:

— En primer lugar, se ha producido una clara negación del carácter exclusivo de cualquier competencia económica de las Comunidades Autónomas y ello porque, «se han de enmarcar dentro del respeto a la adecuación general de la economía... y la prioridad vertical corresponde en materia de coordinación de la planificación al Estado» (STC, de 28 de enero de 1982).

---

(26) Ver sobre el tema, LUCAS VERDÚ, Pablo, «El artículo 9 del Estatuto de Autonomía del País Vasco», en *Primeras Jornadas...*, *ob. cit.*, págs. 493 y sigs., y LUCAS MURILLO, PABLO, «Normas programáticas, Estatutos y Autonomía comunitaria», en *Revista de Derecho Político*, núm. 21, págs. 7 y sigs.

— Como consecuencia de esta prioridad se ha utilizado la unidad económica del Estado como presupuesto mismo de interpretación de las competencias en la materia «la unicidad del orden económico es un presupuesto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas en materias económicas no conduzca a resultados disfuncionales y desintegradores» (STC, de 28 de enero de 1982).

— Ello ha llevado, por la vía de la consideración como normas básicas, a reconocer al Estado incisivos poderes para determinar bases coyunturales de actuación de las Comunidades Autónomas, considerando por ejemplo como básico (STC, de 19 de octubre de 1984) la fijación de la fecha de emisión de unas determinadas obligaciones por «ratarse de un instrumento de primer orden al servicio de la política monetaria y crediticia general» o condicionando la emisión de deuda pública a la autorización del Consejo de ministros «porque no existe razón alguna que permita excluir a la Comunidad Autónoma de las exigencias de coordinación en una política económica única» (STC, de 2 de febrero de 1984), o incluso admitiendo la posibilidad del Estado de ejecutar directamente en nombre de dichas bases cuando afectan a intereses de diversas Comunidades Autónomas (ver en particular la Sentencia del Tribunal Constitucional, de 28 de enero de 1982, y el voto particular a la de 7 de abril de 1983).

#### D) *Competencias en materia laboral*

Es una de las materias sobre las que más ha incidido el Tribunal Constitucional como consecuencia de la consideración de que el término legislación incluye también los Reglamentos ejecutivos, problema al que ya nos hemos referido con anterioridad, y que por tanto a las Comunidades Autónomas le corresponde únicamente la emanación de los Reglamentos organizativos.

Esta afirmación se contiene en diversas sentencias, entre las que conviene señalar la de 14 de junio de 1982, por los términos especialmente duros que utiliza, al afirmar: «la incompetencia de la Comunidad Autónoma a través de cualquiera de sus órganos para introducir norma alguna destinada a incidir sobre las relaciones laborales y perteneciente, por tanto, al ámbito propio de la legislación laboral... aunque la regulación se limitase a reproducir la contenida en la legislación estatal, sería también constitucionalmente ilegítima en cuanto emanada de un poder incompetente».

La competencia en la materia queda, por tanto, reducida a una simple ejecución, pero es que además hay que subrayar que incluso dentro de este campo el Tribunal ha mantenido una postura especialmente dura en aplica-

ción del principio de territorialidad. Así este principio le llevó a declarar la competencia estatal a efectos de la inscripción de un convenio laboral de una empresa que, teniendo su sede en Cataluña y nueve de sus centros en el territorio de la Comunidad Autónoma, con un total de 266 trabajadores tenía, sin embargo, una delegación en Madrid con 11 (STC, de 12 de julio de 1982, y en idéntico sentido de 23 de diciembre de 1982).

#### E) *Competencias en materia de enseñanza*

El artículo 16 del Estatuto vasco define como competencia de la Comunidad Autónoma la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, sin perjuicio del artículo 27 de la Constitución, de las Leyes Orgánicas que lo desarrollen, del artículo 149.1.30 y de la Alta Inspección.

La discusión ante el Tribunal Constitucional se ha delimitado en dos puntos concretos del tema:

— Si la competencia del Estado para fijar enseñanzas mínimas entraña la de establecer horarios mínimos para tales enseñanzas. El Tribunal Constitucional se ha pronunciado abiertamente a favor de tal inclusión en las Sentencias 87 y 88 ambas de 27 de octubre de 1983.

— Si la competencia de Alta Inspección tiene como destinatario únicamente la acción de la Comunidad Autónoma a través de sus órganos, o bien también directamente los centros de enseñanza. El Tribunal afirma, que si bien la inspección técnica, competencia de la Comunidad, exige una intervención directa en los centros, sin embargo, «la Alta Inspección puede también requerirla, en cuanto debe discernir las posibles disfuncionalidades en el ámbito de las respectivas competencias del Estado y la Comunidad» (STC, de 22 de febrero de 1982).

#### F) *Sanidad y defensa del consumidor (27)*

Las competencias en estos ámbitos presentan el problema de la pluralidad de títulos competenciales de intervención, consecuencia lógica de la gran cantidad de sectores materiales incluidos bajo este epígrafe.

Esta pluralidad se refleja en una necesaria concurrencia de actuaciones entre el Estado, que cuenta entre otros con los títulos de bases y coordi-

---

(27) Ver sobre el tema FRUTOS ROSADO, Alvaro, «Competencias sancionadoras en materia de defensa del consumidor», y ORTEGA ALVAREZ, Luis, «Competencias en materia de defensa del consumidor», ambas en *Jornadas sobre Municipio y consumo*, Córdoba, diciembre 1984, de próxima publicación.

nación de la sanidad, legislación sobre defensa de la competencia, legislación civil y mercantil..., y las Comunidades Autónomas que aparte de las competencias específicas en la materia tienen una serie de competencias sectoriales que les permite intervenir en sanidad y defensa del consumidor.

Esta situación ha provocado una multiplicidad de Sentencias en la materia (entre ellas, y referidas al País Vasco, las de 30 de noviembre de 1982, 28 de junio de 1983, 20 de julio de 1984 y 18 de octubre de 1984).

La función interpretadora del Tribunal Constitucional se ha dirigido fundamentalmente al reconocimiento de la concurrencia entre ambas distancias, y además a la determinación del título competencial concreto que resulta de aplicación a cada supuesto, partiendo del principio de especificidad de la competencia al que ya nos hemos referido con anterioridad.

Se trata de una jurisprudencia sumamente casuística, de aplicación al supuesto concreto, sin que pueda deducirse todavía una doctrina general sobre la materia, aunque, sin embargo, se puede señalar que la línea jurisprudencial apunta a un reconocimiento en principio de la competencia estatutaria, pero con fuerte incidencia estatal que se basa sobre todo en el artículo 149.1.1, en la unidad de mercado, y en la afectación a la esfera estatal de todo interés que exceda al ámbito territorial comunitario.

#### G) *Funcionarios de Administración Local*

Constituye uno de los temas más polémicos por las dimensiones políticas —cuando no penales— que el tema ha adquirido. Vamos a analizar brevemente las tres controversias resueltas ante el Tribunal Constitucional.

La primera de ellas es la de 27 de julio de 1982, referida al Decreto 83/1981, del Gobierno vasco que establece la negociación colectiva de los funcionarios de la Administración Local. En dicho Decreto el Gobierno vasco, partiendo de la aplicación inmediata de la Constitución, realiza un auténtico *tour de force* y establece mediante Decreto la negociación colectiva como procedimiento para fijar los salarios tanto de los funcionarios como del personal laboral de la Administración Local, invadiendo por una parte las competencias básicas estatales del 149.1.18, en cuanto la relación estatutaria y no laboral es una de las bases de la función pública de todas las Administraciones, y, por otra parte, la competencia estatal en relaciones laborales, y todo ello, además, por el inadecuado instrumento del Decreto, ya que es una materia que debe ser regulada por ley en virtud del artículo 53.1 de la Constitución.

Esta norma hay que entenderla más que como texto jurídico como reto

político para que Estado proceda a la regulación de los derechos sindicales de los funcionarios, desarrollando los mandatos constitucionales (28).

El segundo de los conflictos es el resuelto por la STC de 7 de abril de 1983. En él la Comunidad Autónoma pretende únicamente la ejecución de la normativa estatal en materia de convocatoria y resolución de los concursos para el nombramiento de los secretarios de Administración Local.

Pues bien, tal pretensión, jurídicamente muy fundada, no ha sido, sin embargo, recogida por el Tribunal, porque considera básico en el sistema actual la existencia de Cuerpos Nacionales y afirma que todo aquello que sea preciso para la preservación de una institución básica lo es también por vía de consecuencia o de conexión, por lo que para el Tribunal, con una argumentación más que discutible, admitir la pretensión vasca supondría «la ulterior y muy probable consecuencia de *facto* sino de *iure* de que se produzca una cabal regionalización de los Cuerpos».

La última controversia es la resuelta por la STC, de 25 de octubre de 1983, y se refiere a un Real Decreto que contiene normas para fijar en concreto la publicidad y la composición de los Tribunales para el acceso a la función pública local, y que el Tribunal Constitucional declara aplicable al País Vasco sólo como Derecho supletorio porque no puede ser considerado básico un determinado sistema de publicidad o composición de Tribunales, sino sólo el respeto de ciertos principios en la regulación de ambos temas.

#### H) *Nombramiento de notarios y registradores*

Se trata de un tema que ha provocado una multiplicidad de sentencias, tanto en relación al País Vasco (STC 81 y 82 de 20 de julio de 1984, STC, de 24 de julio de 1984) como a Cataluña (STC, de 22 de julio de 1983, 29 de noviembre de 1983 y 23 de mayo de 1984).

Todas ellas tienen como fondo la pretensión de las Comunidades Autónomas de que las facultades en esta materia implican la responsabilidad total del proceso de selección y en consecuencia su control administrativo.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional no ha recogido tal interpretación, sino que ha declarado que nombramiento debe entenderse únicamente como «concreta designación», es decir, la competencia de la Comunidad Autónoma se reduce a una fase posterior a la convocatoria y pruebas de ingreso que permanecerán en manos del Estado.

---

(28) En relación al tema ver la monografía de ORTEGA ALVAREZ, Luis, *Los derechos sindicales de los funcionarios públicos*, Tecnos, Madrid, 1983.

## III. A MODO DE CONCLUSION

Quizá la primera conclusión que surge del estudio realizado sea la constatación del excesivo número de conflictos que se han producido entre las dos instancias políticas en los cuatro primeros años de funcionamiento del Tribunal.

La consecuencia más importante de este fenómeno es, como señalábamos, el paso de un sistema consensual de atribución de competencias autonómicas en la redacción de los Estatutos a una definición conflictual, proceso en el que buena parte de las competencias estatutarias han sufrido un redimensionamiento por contraste con el bloque de constitucionalidad aplicable a la materia.

Las consecuencias materiales de esta redefinición han sido analizadas en algunos de sus aspectos más importantes a lo largo de este trabajo, por lo que quizá no sea necesario reiterarlas aquí.

Por el contrario, me parece más interesante insistir en la necesidad, para el Gobierno central y para las autoridades autonómicas, de tratar de frenar la definición conflictual del sistema de competencias.

Esta necesidad proviene, en primer lugar, de la constatación de que el sistema dejará de ser operativo en el momento que la normativa comunitaria sea plenamente aplicable en nuestro ordenamiento jurídico. Pero además y fundamentalmente por considerar que el Estado de las Autonomías es el fruto de un consenso político, que, como tal, ha de evolucionar en sus líneas fundamentales por el compromiso de los agentes políticos que encarnan la representación popular, y no por vías de la constante conflictividad jurídica.

Esta necesidad, que afortunadamente parece empezar a ser compartida por los Gobiernos central y vasco, supondrá necesariamente la imaginativa aplicación de formas de cooperación y diálogo que reduzcan la conflictividad existente. Con ello, el Tribunal Constitucional, no sólo no perdería el papel central que la Constitución le otorga, sino que precisamente lo estaría desarrollando en su plenitud.