

JURISDICCION CONSTITUCIONAL Y ESTADO DE LAS AUTONOMIAS *

Por E. COBREROS MENDAZONA

La colaboración entre un organismo de la Administración autonómica como es el Instituto de Oñate y la Facultad de Derecho de la Universidad del País Vasco (más concretamente la Cátedra de Derecho Político) —asumiendo aquél la financiación y ésta cargando con los aspectos organizativos— nos permitió disfrutar, en el primer trimestre del presente curso académico, de un ciclo de seis conferencias, cuyo hilo conductor fue la praxis del Tribunal Constitucional en relación con el reparto territorial del poder político que trae su origen en el título VIII de la Constitución.

La primera conferencia —que consiguió despertar el interés más allá de los límites universitarios— fue pronunciada por el magistrado-profesor Rubio Llorente, bajo la rúbrica de *La jurisdicción constitucional en los conflictos entre el poder central y los poderes territoriales*. Comenzando, a modo de aviso o advertencia que deshiciera falsas expectativas, con la indicación de que el cargo «a circunspección obliga», el ponente optó por presentar un panorama general o de Derecho comparado europeo. Este había sido, justamente, el tema de la VI Conferencia de Tribunales Constitucionales Europeos, celebrada pocos días antes en Madrid, y de la que Rubio Llorente había sido relator general. Dado que las sesiones de dichas conferencias no son públicas, su ponencia resultaba la primera exposición pública sobre el tema allí tratado. Entrando en materia, señaló el conferenciante el reflejo ineludible que tiene en el sistema de fuentes de Derecho toda división territorial del poder (con independencia de la

* Ciclo de conferencias organizado por el Instituto Vasco de Estudios de Administración Pública y la Facultad de Derecho de San Sebastián (días 27, 28, 29 de noviembre y 3, 4, 5 de diciembre de 1984).

técnica adoptada para llevarla a cabo) y que supone la emergencia, junto al clásico principio de jerarquía, del principio de competencia, en ocasiones, como es el caso español, con elementos correctores, como son los principios de prevalencia y supletoriedad; analizó los diversos sistemas de articulación de las competencias que en los distintos ordenamientos se dan y se centró en las soluciones arbitradas para la resolución de los conflictos que inevitablemente se plantean. Salvo alguna rara excepción, la decisión sobre tales conflictos se confía a los tribunales constitucionales, constituyendo precisamente tal cometido una de sus funciones más significativas (las especificidades de Alemania, Bélgica y Suiza fueron, asimismo, recogidas), lo que en algunos casos llega a incidir en la propia composición del tribunal (Yugoslavia y, en menor medida, Austria). A continuación el conferenciante refirió detalladamente las distintas vías procesales por las que se plantean —y resuelven— los conflictos, y finalmente apuntó las líneas de evolución que parecen prevalecer en Europa en la solución de este tipo de conflictos: *a)* la denominada doctrina de la petrificación, seguida por el Tribunal Constitucional austríaco, y que privilegia el significado que en su origen o en el momento de su creación tuvieron los preceptos y conceptos constitucionales; *b)* una corriente que, manteniendo ciertos criterios permanentes o inalterables de la jurisprudencia constitucional, modula las soluciones intentando hacer compatible la centralización que conlleva el Estado social moderno con la esencia de la división federal establecida en la propia Constitución (Alemania), o bien señalando como tendencia la protección de los derechos individuales, con su incidencia en la interpretación del Derecho cantonal (Suiza), y *c)* el caso italiano, donde se pueden distinguir tres períodos: una primera interpretación claramente restrictiva o «centralista»; una fase más amplia (años setenta), y la más reciente, decididamente «regionalista».

La segunda intervención fue la del profesor López Guerra, que llevaba por título *El Tribunal Constitucional y la resolución de conflictos competenciales*. Centrando la charla en los aspectos procesales o adjetivos, como se encargó de indicar en el umbral de la misma, y tras una breve referencia a las *otras* posibilidades recogidas en el texto constitucional para dilucidar las contiendas competenciales, el conferenciante se detuvo en la vía de la jurisdicción constitucional, que, por otra parte, no es única (no existe un procedimiento específico para la materia autonómica), sino susceptible de ser utilizada por diversos cauces procesales. Y así, el conferenciante, con un discurso muy técnico y muy bien trabado, se ocupó, en primer lugar, del recurso de inconstitucionalidad, donde puso de relieve la posición de «clara desventaja» que en tal tipo de contienda constitu-

cional se encuentran las Comunidades Autónomas respecto del Estado (la limitación —discutible— en cuanto a la legitimación, posibilidad de suspensión...). Seguidamente trató la vía de los conflictos de competencia *stricto sensu*, señalando su complementariedad tanto con la anterior como con el proceso contencioso-administrativo y destacando la interpretación amplia que el Tribunal Constitucional ha hecho del «orden constitucional de competencias». Por último, el conferenciante hizo una breve alusión al artículo 161.2 CE y al título V de la LOTC, diferenciando su ámbito de aplicación del de los conflictos de orden competencial, a tenor de la, hasta el momento, única sentencia del Tribunal Constitucional. Como en las demás conferencias, al finalizar la exposición se produjo un diálogo con los asistentes, y en éste el conferenciante dejó «abiertas» —en el sentido de que sobre las mismas el Tribunal Constitucional aún no se ha pronunciado— varias cuestiones directamente relacionadas con el objeto central de su exposición, como, por ejemplo, si el Tribunal Constitucional debe entrar a considerar los requisitos que el artículo 41 del Estatuto Catalán (intervención del *Consell Consultiu*) o el Reglamento del Parlamento andaluz disponen para el debido planteamiento de un recurso de inconstitucionalidad.

El tercer conferenciante fue el profesor Aragón Reyes, quien trató de *La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de autonomías territoriales*. En un tono coloquial y distendido, y llevando su exposición de una manera muy didáctica, comenzó señalando la importancia del papel que el Tribunal Constitucional tiene a la hora de ir perfilando el *modelo genérico* de autonomía territorial, debido a la relativa indefinición en que el constituyente dejó el título VIII de la Constitución. Ambigüedad de modelo que —como se encargó de remarcar el conferenciante— no es tan exótica en el constitucionalismo comparado; ahí tenemos, por ejemplo, el caso norteamericano. Y así, análogamente al papel desempeñado por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos, el Tribunal Constitucional tiene como una de sus más capitales funciones la de sistematizar y aclarar los principios constitucionales relativos a la distribución territorial del poder. A partir de aquí el conferenciante, trabajando analíticamente sobre cada pronunciamiento del Tribunal Constitucional, fue desgranando los criterios e interpretaciones que éste ha ido elaborando al hilo de cada problema concreto que las partes legitimadas para ello le iban planteando, distribuyéndolos en los siguientes epígrafes, que me limitaré a enumerar: la forma de Estado, el significado de la autonomía, los distintos sentidos del término Estado, la conexión entre unidad y pluralidad o la necesidad de coordinación y colaboración, el problema de las competencias y, por

último, homogeneidad y diversidad entre Comunidades Autónomas. A modo de conclusión destacó las funciones integradoras (el Tribunal Constitucional, al tener encomendada la suprema defensa jurídica de la Constitución, se convierte en el supremo defensor de las autonomías) y pacificadora (resolutoria de conflictos o contiendas existentes), y en este último aspecto, a juicio del ponente, en los cuatro primeros años de jurisprudencia constitucional, el Tribunal está adquiriendo una amplia legitimación, debida precisamente a la comunión jurídico-constitucional de su doctrina.

En cuarto lugar intervino el profesor De Otto Pardo, con el tema *La potestad normativa de las Comunidades Autónomas y la garantía de los derechos fundamentales en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Su exposición, densa y difícil (por lo menos para quien esto reseña), por «necesidades del guión» —puesto que el objeto de la charla no era para menos—, pero, sin embargo, de las que arrastran la atención del oyente no sólo durante la conferencia, sino que le persiguen después en forma de necesidad de comentar las ideas escuchadas y de firme autopromesa de volver a pensarlas «para aclararse más», se adentró por un terreno muy poco explorado todavía por la doctrina española: en qué medida el reconocimiento constitucional de los derechos fundamentales supone una limitación en la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas. El conferenciante fue sin rodeos al núcleo del problema y se encaró directamente con el mandato de igualdad establecido en el artículo 139.1 del texto constitucional; para ello analizó lo que el Tribunal Constitucional ha dicho al respecto sobre todo en su sentencia 37/1981, de 16 de noviembre («Centros de Contratación de Cargas»), y a continuación avanzó una interesante, valiente y argumentada tesis propia que, en síntesis, podíamos decir que se resume en lo siguiente: el artículo 139.1 no contiene límite alguno para la diversificación de derechos y obligaciones para el contenido de los ordenamientos autonómicos, sino que los mínimos de homogeneidad imprescindibles vienen por otros preceptos constitucionales (la supremacía de la Constitución, la prohibición de privilegios económicos y sociales del artículo 138.2, la atribución al Estado de múltiples competencias de normación básica y, sobre todo, la competencia estatal del artículo 149.1.1.º). De esta manera, el principio de igualdad jugará ante cada ordenamiento jurídico, pero no será utilizable entre sujetos sometidos a ordenamientos diferentes. Y así, para el conferenciante, el sentido correcto del artículo 139.1 se capta más fácilmente si lo leemos invirtiendo el orden de los términos («en cualquier parte del territorio nacional todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones»), con lo que dicho artículo contiene un mandato de igualdad de todos los

españoles ante cada ordenamiento autonómico. Supuesta la pluralidad de ordenamientos jurídicos (con la consiguiente pluralidad de posiciones jurídicas de los distintos ciudadanos), lo que este artículo preceptúa es que cada uno de tales ordenamientos en la medida de su incidencia o alcance trate por igual a todos los españoles. Por último, el conferenciante trató detenidamente el problema de las reservas legales y, más en concreto, los artículos 81.1 y 149.1 de la Constitución, proponiendo una muy correcta interpretación restrictiva de este último precepto.

La quinta conferencia corrió a cargo del letrado del Tribunal Constitucional Nicolás Muñiz y trató de *Las fuentes del Derecho en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Con gran claridad expositiva, el conferenciante señaló los criterios que el Tribunal Constitucional ha reflejado en sus sentencias sobre cada una de las fuentes normativas de nuestro ordenamiento, comenzando por la Constitución en su doble vertiente de orden de valores (u «orden de valores sustanciales», aunque más veces ha utilizado el término «principios») y de norma, y continuando por las leyes orgánicas, los Estatutos de Autonomía, las leyes ordinarias de las Cortes y las autonómicas y, tomando el término «fuente» en sentido amplio», la propia Jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Por último, intervino el profesor Cascajo Castro con *El sistema constitucional de controles del Estado sobre las Comunidades Autónomas a la luz de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Su conferencia, sin embargo, no respondió exactamente al título del programa, sino que se centró en analizar exhaustivamente lo dicho por el Tribunal Constitucional en cuanto a las facultades de inspección que retiene el Estado sobre determinadas actividades de las Comunidades Autónomas, para finalizar con unas cuantas reflexiones generales sobre las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Este ciclo de conferencias supuso, en resumen, la posibilidad de tratar unos temas de interés generalizado y de plantearse algunos interrogantes; en definitiva, quizá no tanto conocer lo que el Tribunal Constitucional ha dicho (que resulta más o menos sabido) cuanto, en un ulterior escalón, reflexionar sobre el alcance y el acierto (o, en su caso, desacierto, según el particular juicio de cada uno) de los pronunciamientos del Tribunal sobre la autonomía territorial. En cualquier caso, los positivos frutos de estas conferencias no se limitarán a los que tuvimos la oportunidad de asistir, sino que el Instituto Vasco de Administración Pública de Oñate tiene la intención de publicarlas, dedicando un número monográfico de la *Revista Vasca de Administración Pública* (probablemente el correspondiente al primer cuatrimestre del presente año 1985). Por último, me atre-

vería a sugerir a los profesores Aguiar y Jáuregui que la Cátedra de Derecho Político organizara otro ciclo de conferencias, esta vez dedicado a algunos temas de especial importancia en la Comunidad Autónoma Vasca y de indudable relieve jurídico-constitucional, como son el régimen de cooficialidad lingüística, la específica estructuración interna que recoge el Estatuto vasco basada en instituciones comunes y territorios históricos, los problemas de Derecho transitorio o de Derecho prevalente, o bien los regímenes funcionarial, local o de policía, por citar alguno de ellos. Lo agradeceríamos todos los interesados por el Derecho público.