

LA CONTRIBUCION DE LA JURISPRUDENCIA AL ESTADO AUTONOMICO

Germán Fernández Farreres

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Complutense de Madrid

SUMARIO: I. INTRODUCCION. II. VALORACION GENERAL DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL. EN ESPECIAL ALGUNAS CUESTIONES PENDIENTES DE CLARIFICACION O DE RECTIFICACION. III. UNA REFERENCIA FINAL AL PROBLEMA DE LA EXCESIVA LITIGIOSIDAD, LA ACUMULACION DE ASUNTOS Y EL RETRASO EN LA RESOLUCION DE LOS MISMOS.

I. INTRODUCCION.

Mis primeras palabras han de ser para expresar, antes que nada, mi agradecimiento muy sincero al Parlamento y a la Universidad de La Rioja, así como a mi compañero el profesor Fanlo Loras, por la amable invitación de que he sido objeto para participar en estas XVIII Jornadas de Estudio. Constituye para mí una satisfacción y un honor poder encontrarme esta tarde en esta sede, y así quiero manifestarlo públicamente. Una vez más, pues, muchas gracias.

Entrando ya directamente en la exposición que pretendo desarrollar, quiero advertir, como punto de partida, que su contenido sólo parcialmente se ajustará al título dado a la conferencia, y es que la pretensión de analizar en esta ocasión de manera mínimamente completa las aportaciones o, si se quiere, la contribución de la jurisprudencia constitucional al Estado Autonómico, estaría condenada al más estrepitoso fracaso, aunque sólo fuese por la imposibilidad material de hacerlo. Se trata de una constatación tan obvia que apenas requiere explicación. Notorio es que las disputas competenciales han ocupado una parte importantísima de la labor del Tribunal Constitucional. En estos momentos, son ya más de 600 las senten-

cias dictadas, lo que por sí sólo pone de manifiesto que la puesta en pié de la nueva estructura territorial del Estado no ha sido precisamente una cuestión pacífica, exenta de litigiosidad. Pero ese mismo dato es también indicativo de que difícilmente se localizará cuestión alguna, relativa a la configuración y funcionamiento de esa estructura, sobre la que el Tribunal no haya tenido que pronunciarse.

Así pues, descartado que pueda abordarse ahora una exposición, no ya de toda la jurisprudencia sobre el marco constitucional de distribución de competencias, sino, incluso, una exposición específicamente referida a lo que pueden denominarse elementos estructurales del sistema autonómico, he optado por referirme exclusivamente a tres aspectos concretos. Destacaré así, en primer término, como creo es debido, la trascendencia que la doctrina del Tribunal Constitucional ha tenido en orden a la clarificación del modelo territorial y, en la medida de lo posible, justificaré la valoración, ciertamente positiva, que la misma merece. En segundo lugar, fijaré la atención en algunas cuestiones que están aún por resolver o que, aun cuando ya lo están, la forma y manera en que lo han sido no resulta, a mi juicio, del todo satisfactoria. Finalmente, aludiré al grave problema del retraso en la resolución de los conflictos, sus causas y posibles soluciones.

II. VALORACION GENERAL DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL. EN ESPECIAL ALGUNAS CUESTIONES PENDIENTES DE CLARIFICACION O DE RECTIFICACION.

Que la aportación del Tribunal Constitucional a la definición del sistema autonómico ha sido de primera magnitud, es algo indiscutible; tan relevante ha sido esa contribución que, con razón, se ha podido calificar a la nueva estructura del Estado surgida de la Constitución de 1978 como “Estado autonómico jurisdiccional”.

Con todo, no sería justo atribuir en exclusiva todo el mérito al Tribunal. En este ámbito, quizá más que en cualquier otro, la doctrina iuspublicista ha colaborado estrechamente en el proceso de construcción jurídica de un nuevo modelo de Estado que la Constitución había diseñado sólo a grandes rasgos y con no pocas indefiniciones. Pero hecha la puntualización, a todas luces necesaria, no es menos cierto que ha sido la labor del Tribunal Constitucional la que, a la postre, sentencia tras sentencia, ha apuntalado definitivamente un edificio cuyas bases constitucionales permitían desarrollos muy dispares. Y es que sin la previa depuración del significado

y operatividad de los diversos principios, conceptos y técnicas con los que había que articular esa nueva estructura territorial, su efectivo asentamiento difícilmente podría haberse logrado en el plazo de tiempo tan sorprendentemente corto que para ello se empleó. La jurisprudencia constitucional, en definitiva, logró perfilar con prontitud las diversas piezas de un complejo entramado que, desde las previsiones del famoso Título VIII de la Constitución, a duras penas podía entreverse.

Baste recordar que en sólo tres años –en los tres primeros años de su funcionamiento– el Tribunal definió y delimitó el concepto de autonomía política, explicando las nuevas reglas ordenadoras de las relaciones interordinamentales; precisó el significado del principio dispositivo y de la cláusula residual de competencias a favor del Estado, reconociendo que con arreglo a esas reglas había que descartar la idea de una pretendida uniformidad entre todas las Comunidades Autónomas; advirtió también sobre el alcance de determinadas calificaciones de las competencias como exclusivas y formuló el fundamental principio de interpretación conforme a la Constitución de los propios Estatutos de Autonomía; alumbró, asimismo, el concepto material de bases estatales que permitió a los legisladores autonómicos ejercer sus competencias de desarrollo legislativo a partir de la legislación preconstitucional; o explicó, en fin, que la colaboración se erigía en un elemento clave para superar la tensión entre unidad y autonomía.

Junto a ello, el Tribunal resolvió las muy diversas disputas competenciales que se le plantearon con un marcado afán pedagógico -de ahí la extensión de las fundamentaciones jurídicas de sus sentencias, algo, por cierto, que no siempre ha sido debidamente valorado por algunos-, de manera que, a la vez que decidía los conflictos, trató de que fueran comprensibles los fundamentos mismos de esa nueva estructura tan radicalmente distinta de la que se partía.

El progreso en los primeros años fue rápido e intenso. Tanto es así que cuando la STC 76/1983 declaró que el proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico no podía promulgarse ni como Ley Orgánica ni como Ley Armonizadora, y que determinados preceptos del mismo eran inconstitucionales, la sanción de inconstitucionalidad, más allá del significado político que tuvo, dada la fuerte oposición que a ese proyecto habían mantenido las Comunidades Autónomas Vasca y Catalana, apenas tuvo mayor trascendencia jurídica que la de garantizar la “reserva de Constitu-

ción” y, por tanto, la reserva a favor del propio Tribunal de la interpretación de los preceptos constitucionales y estatutarios que configuran el marco normativo delimitador de las competencias. Pues es lo cierto que la inconstitucionalidad resultante del hecho de que tales preceptos incorporaran en forma de Ley determinadas interpretaciones del texto constitucional que sólo al Tribunal –según su propia doctrina– correspondía efectuar, nada prejuzgó materialmente sobre las mismas, que justamente eran, en líneas generales, y con la excepción si acaso de la referida al valor prevalente de las normas dictadas por el Estado al amparo del artículo 149.1 de la Constitución, las que la propia jurisprudencia constitucional ya había avanzado y que, además, poco después, completaría y consolidaría definitivamente.

A partir de la sentencia sobre la LOAPA, una constante jurisprudencia ha ido profundizando en los múltiples y complicados aspectos del sistema. Así, entre otros, se ha avanzado en perfilar el juego de las Leyes orgánicas de transferencia o delegación de competencias previstas en el artículo 150.2 de la Constitución en relación con el marco constitucional delimitador de las competencias estatales y autonómicas; se han precisado los conceptos de legislación y de ejecución a partir de la inicial doctrina de las SSTC 33/1981 y 18/1982, aunque recientemente se ha producido una notable inflexión en la STC 197/1997, al resolver el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Propiedad Intelectual; la llamada doctrina formal de las bases estatales se completó con las SSTC 69/1988 y 80/1988, manteniéndose con todo rigor desde ese momento hasta que la discutible interpretación de la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal mantenida en las SSTC 118/1996 y 61/1997 parece haber privado prácticamente de todo sentido a aquella doctrina, una vez que la no calificación de la norma estatal como básica será prueba inequívoca de su inconstitucionalidad; la jurisprudencia constitucional, en fin, ha profundizado en los conceptos de coordinación y de colaboración; se ha esforzado por clarificar el complejo sistema de reparto de competencias cuando las Administraciones Públicas intervienen a través de la previsión y otorgamiento de subvenciones y ayudas económicas en la fundamental –aunque también discutible– STC 13/1992; o, sin alargar más las referencias, ha avanzado en la depuración de la amplia y extensa problemática que suscita la previsión del artículo 149.1.1^a de la Constitución, o en la incidencia que en el sistema autonómico ha supuesto la integración comunitaria.

En suma, la contribución del Tribunal a la construcción del Estado de las Autonomías ha sido decisiva. Un análisis exhaustivo y minucioso de toda esa jurisprudencia, que alcanza como ya he dicho la cifra de 600 sentencias, pondría al descubierto, inevitablemente, pronunciamientos discutibles e incoherencias. Fundamentalmente, por ejemplo, a la hora de fijar el alcance de las diversas materias a los efectos del reparto de competencias, o cuando se ha tenido que determinar, en los casos de entrecruzamiento o yuxtaposición de materias, la regla competencial preferente. También respecto de algunas reglas, tal como después veremos.

Sin embargo, en una visión de conjunto, esas deficiencias, difícilmente evitables en tan amplio cuerpo doctrinal, para nada pueden empañar el trascendental papel –insisto en ello– que ha desempeñado el Tribunal Constitucional en el desarrollo y concreción de la nueva estructura territorial del Estado.

Especialmente destacable ha sido la doctrina que rápidamente señaló que la remisión constitucional a lo que dispongan los Estatutos de Autonomía, tanto para concretar las competencias de las Comunidades Autónomas, como, indirectamente, las del Estado en el ámbito de lo que no le ha sido constitucionalmente reservado, debía entenderse de manera adecuada; y es que, como quiera que la determinación y delimitación de las competencias autonómicas corresponde a los Estatutos y esa delimitación exige de hecho una interpretación previa del alcance de las competencias atribuidas por la Constitución al Estado, era fundamental precisar que esa interpretación a *sensu contrario* del artículo 149.1 del texto constitucional no podía agotarse, adquiriendo firmeza, con la aprobación de las normas estatutarias. La STC 18/1982 tuvo ocasión de afirmarlo taxativamente, al rechazar que una vez promulgado el correspondiente Estatuto sea esta la única norma a tener en cuenta en la labor interpretativa que exige la delimitación competencial, ya que, si así se procediese, se estaría sencillamente desconociendo el principio de supremacía de la Constitución.

Esta doctrina constituye, desde luego, una de las precisiones más destacadas por su operatividad y efectividad práctica, y es que dada la imprecisión, cuando no el sentido marcadamente equívoco, con que en ocasiones se califican las competencias autonómicas, sólo una interpretación estatutaria conforme a la Constitución permite reconducir a su justo alcance tales calificaciones.

Por otra parte, sobre la principal técnica de distribución de competencias, la consistente en atribuir al Estado la competencia para el establecimiento de la legislación básica y a las Comunidades Autónomas la competencia normativa para su desarrollo, han recaído continuos pronunciamientos del Tribunal, lo que no es sino consecuencia de que en ese singular mecanismo de concurrencia normativa se localiza el núcleo principal de engarce entre el ordenamiento jurídico estatal y los ordenamientos autonómicos.

Pues bien, en líneas generales, creo que puede afirmarse sin exageración que los perfiles de esta técnica de concurrencia normativa están definitivamente asentados. La STC 197/1996 ha sintetizado la doctrina sobre las “bases”, tanto en su dimensión material como formal, en unos términos tan detallados y precisos que aconsejan remitir sin más a su lectura. Baste recordar, simplemente, que, sin perjuicio del contenido sustantivo o material de la norma, dos son, en esencia, los elementos formales a tener en cuenta para su calificación como básica: que esté expresamente declarada como tal –o que venga dotada de una estructura que permita inferir sin especiales dificultades su carácter básico, aunque este criterio adolece de cierta ambigüedad– y que, como criterio general, las bases sean fijadas por Ley votada en Cortes o en instrumento normativo de rango equivalente.

Quedan, de todas formas, algunas aspectos por clarificar definitivamente. Tal es el caso de la fijación de previsiones calificadas como básicas en virtud de meras normas reglamentarias que, de acuerdo con la doctrina de las SSTC 35/1992 y 203/1993, únicamente será posible cuando tales preceptos reglamentarios sean ejecución o cumplimiento de una específica remisión hecha por la Ley para culminar la regulación de la disciplina básica por ella misma definida. Con ello, el establecimiento de las bases se ha dotado de mayor rigurosidad, aunque –y he aquí el problema– tampoco han faltado pronunciamientos divergentes en los que se ha mantenido que la ausencia de habilitación legal específica no impide al Gobierno dictar normas básicas, pues el Gobierno “no precisa de tal habilitación para el cumplimiento de sus deberes y es un deber del titular de la potestad normativa precisar los preceptos que materialmente tienen carácter básico” (por ejemplo, SSTC 179/1992, 41/1993 o 385/1993).

En todo caso, más allá de estas cuestiones, que con ser importantes no dejan de ser de detalle, no cabe duda de que el principal

problema que plantea el sistema de reparto competencial a través del juego bases-desarrollo es la determinación de lo que deba entenderse por básico en relación a cada materia concreta. Problema cuya solución, a mi juicio, no debería remitirse sistemáticamente y como único cauce, tal como hasta ahora ha sucedido, a lo que el Tribunal decida. Surge así con fuerza la necesidad de dar entrada a otro tipo de actuaciones entre las que la concertación y el acuerdo previo entre el Estado y las Comunidades Autónomas podría facilitar la pacífica delimitación de los respectivos ámbitos de actuación.

Si la técnica de las competencias estatales básicas resulta capital para la articulación de los ordenamientos jurídicos estatal y autonómicos, con no menor importancia se han valorado en la doctrina las reglas de la prevalencia y de la supletoriedad del Derecho estatal previstas en el artículo 149.3 de la Constitución; unas reglas que garantizarían la supremacía del interés general de la Nación y que vendrían a asegurar el mínimo de unidad indispensable en un contexto de pluralidad de ordenamientos jurídicos. Por eso, la misma doctrina las ha encuadrado sistemáticamente dentro de las llamadas relaciones de integración, considerándolas piezas imprescindibles para la correcta articulación del sistema autonómico.

Sin embargo, y este es un aspecto especialmente polémico, esa valoración ha quedado en entredicho tras la interpretación que de las mismas ha realizado la jurisprudencia constitucional. Tanto que bien puede afirmarse que, hoy por hoy, ni la regla de la supletoriedad permite al Estado seguir legislando sobre cualesquiera materias, ni la regla de la prevalencia se muestra como una técnica necesaria al carecer prácticamente de campo de aplicación. Cómo y por qué se ha llegado a estas conclusiones, con que fundamentos y apoyos, merece alguna reflexión.

Comencemos por la cláusula o regla de la prevalencia. El artículo 149.3 de la Constitución, al establecer que las normas del Estado “prevalecerán en caso de conflicto sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas”, incorpora una regla que, en general, no se ha dudado en calificar como una regla de conflicto y no de competencia. La prevalencia presupone, en efecto, una colisión o conflicto internormativo. Pero lo verdaderamente decisivo es que esa colisión ha de plasmarse en normas que sean resultado del ejercicio de una competencia que no incurra en extralimitación alguna. Por ello, si la colisión surge como consecuencia de una norma que vulnera el

orden competencial constitucionalmente establecido, a la regla de la prevalencia del Derecho estatal ninguna función debe corresponder. Dicho en otros términos: la prevalencia de la norma estatal sobre la autonómica presupone que ambas normas actúan en su propia esfera de competencia, de manera que si una de ellas es ineficaz o inválida no habrá colisión que deba ser resuelta dando un valor superior a la norma estatal. En tales casos, antes bien, la regla de la primacía del Derecho estatal ha de quedar marginada, debiéndose acudir al criterio de la competencia para encontrar solución a la aparente colisión.

La consecuencia, por tanto, es clara. La aplicación de esta regla debe quedar circunscrita a aquellos supuestos en los que las normas en colisión procedan del ejercicio de competencias en régimen de concurrencia respecto de una misma materia, asunto u objeto. Esto significa que no debe haber lugar a su aplicación cuando se produzcan colisiones resultantes del ejercicio de competencias sobre materias compartidas, como es el caso típico y más frecuente de la distribución competencial efectuada con arreglo al criterio de reservar al Estado la normativa básica y la entrega de la normativa de desarrollo a las Comunidades Autónomas, ya que la colisión normativa -insisto en este extremo- no puede plantearse si una u otra norma se han dictado correctamente, sin extralimitación competencial. Téngase en cuenta que, en esos supuestos, al Estado corresponde un concreto ámbito, el circunscrito a los aspectos básicos de la materia, y a las Comunidades otro, complementario de aquél y por ello distinto. Por eso, cualquier violación de los límites que enmarcan esos ámbitos competenciales diferenciados se resuelve en un correlativo vicio de incompetencia y, consecuentemente, en la inconstitucionalidad de la norma que se haya excedido.

Pues bien, este entendimiento de la regla de la prevalencia es el que parece asentarse con más firmeza en el panorama doctrinal y en la propia práctica de los Tribunales contencioso- administrativos. Pero es que, además, la STC 163/1995 ha despejado toda duda, al considerar obligado el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad cuando el órgano jurisdiccional aprecie que determinados preceptos de una ley autonómica contradicen lo dispuesto por otros de la correspondiente ley básica estatal, sin que pueda darse entrada para la resolución del recurso contencioso- administrativo a la referida regla de la prevalencia y, por tanto, a la inaplicación de la norma autonómica. Como se ha declarado en la referida sentencia constitucional, el control de las leyes, tanto estatales como auto-

nómicas, corresponde en exclusiva al Tribunal Constitucional, lo que significa,

“que los Jueces y Tribunales integrantes del Poder Judicial no pueden pretender una excepción a lo previsto en los arts. 163 y 153.a) CE, así como en el correspondiente precepto estatutario, como consecuencia de un determinado entendimiento de lo previsto, de forma más general y en un diferente contexto constitucional, en el art. 149.3, inciso segundo, in fine, CE”.

Ha quedado de este modo confirmado que los órganos jurisdiccionales no deben apelar a la prevalencia del Derecho estatal para superar las colisiones que puedan darse entre normas estatales y normas autonómicas. Si la colisión surge entre normas reglamentarias, los mismos órganos jurisdiccionales resolverán, inaplicando o declarando la nulidad de la norma viciada de incompetencia. Pero si, por el contrario, en la colisión media una norma con rango de Ley, la intervención del Tribunal Constitucional será, en la mayoría de las ocasiones, inevitable. En suma, dadas las características de nuestro sistema constitucional de distribución de competencias, parece que aquí sí que puede afirmarse que estamos ante un precepto constitucional vacío de contenido.

Por lo que respecta al principio de supletoriedad, la interpretación y aplicación que del mismo se ha venido realizando ha experimentado una profunda evolución. Hasta la STC 15/1989, esa interpretación admitió la capacidad del Estado para dictar normas en relación con cualesquiera materias, vinculándose a la falta de competencia la única consecuencia de que tales normas no serían sino de aplicación supletoria. A pesar de que en la señalada STC 15/1989 se rectificó, al afirmarse que la regla de la supletoriedad del Derecho estatal no constituye una cláusula universal atributiva de competencia legislativa, esa nueva línea interpretativa que parecía abrirse camino volvió de hecho, poco más tarde, a los cauces anteriores. En la STC 103/1989, con ocasión de la impugnación de la Ley de Cultivos Marinos —en relación, por tanto, a una materia de la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas—, se concluiría, literalmente, que

“no merece objeción constitucional la adopción por las instituciones generales del Estado de una normación sobre materias que correspondan, en régimen de competencia exclusiva, a una o, incluso, a todas las Comunidades Autónomas, pues (. . .) tampoco puede ignorarse que la normación estatal sólo nacería viciada de in-constitucionalidad, por incompetencia, si pretendiera para sí una aplicación incondicionada en

el respectivo territorio autonómico”.

No obstante, esta doctrina encierra un potencial efecto distorsionador del orden constitucional de distribución de competencias, pues por la vía del mero silencio de la norma autonómica –que puede responder sencillamente a la voluntad de no intervenir– termina imponiéndose la aplicación de la norma estatal. Una aplicación del Derecho estatal por vía supletoria que, por lo demás, sólo podría evitarse mediante una especie de legislación autonómica negativa, consistente en precisar claramente que la no regulación de determinado aspecto no es consecuencia de ningún olvido; es decir, poniendo de manifiesto que no hay ninguna laguna que la norma estatal, meramente supletoria, tenga que cubrir.

La rectificación de ese entendimiento de la supletoriedad del Derecho estatal respecto del Derecho autonómico parecía, en consecuencia, necesaria y así lo hizo la fundamental STC 147/1991, al afirmar que

“el valor supletorio del ordenamiento jurídico debe obtenerse por el aplicador del derecho a través de las reglas de interpretación pertinentes, incluida la vía analógica y no ser impuesta directamente por el legislador desde normas especialmente aprobadas con tal exclusivo propósito para incidir en la reglamentación jurídica de sectores materiales en los que el Estado carece de título competencial específico (...), puesto que esa carencia según ha establecido la doctrina referida no puede ser suplida con la conversión de la regla de la supletoriedad en cláusula universal atributiva de competencias”.

La referida doctrina –que, en mi opinión, acertó a situar en sus justos términos el alcance y operatividad de la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal– se ha llevado, sin embargo, mucho más lejos. Las SSTC 118/1996 y 61/1997 han supuesto, en efecto, un cambio más que notable respecto de la STC 147/1991. Mientras que en esta se admitió que el Estado podía dictar normas de carácter meramente supletorio cuando ostentase alguna competencia en la materia -lo que significaba que en la correspondiente norma básica cabía incluir aquellas previsiones que, aun excediendo de lo básico, fuesen necesarias para el correcto entendimiento y aplicabilidad inmediata de la norma básica-, ahora esa posibilidad rotundamente se niega. En concreto, en la STC 118/1996 expresamente se afirma que

“tampoco en las materias en las que el Estado ostenta competencias compartidas puede, excediendo el tenor de los títulos que se las atri-

buyan y penetrando en el ámbito reservado por la Constitución y los Estatutos a las Comunidades Autónomas, producir normas meramente supletorias...”

Y la posterior STC 61/1997 lo reitera, llegando a una consecuencia añadida verdaderamente insospechada, la de que el Estado no puede ni tan siquiera derogar sus propias normas preconstitucionales relativas a materias en las que no dispone ya de competencia exclusiva. Ahora bien, el razonamiento de esta sentencia, en este particular extremo, no deja de parecerme endeble, por cuanto únicamente admite la aplicación supletoria del ordenamiento estatal preconstitucional sin que la dicción del artículo 149.3 de la Constitución autorice en forma alguna esa restricción. Con ello, en fin, la legislación preconstitucional sobre materias en las que el Estado no ostenta la competencia exclusiva queda condenada a subsistir en el tiempo, en una especie de congelación indefinida, dado que, con arreglo a la propia jurisprudencia constitucional, tampoco las Comunidades Autónomas podrán derogarlas (STC 132/1989). Resultado éste sorprendente, que supone una innovación en el sistema de fuentes del Derecho difícilmente explicable.

Además, con la doctrina expuesta deja de tener toda justificación aquella otra según la cual el legislador estatal debe especificar los preceptos que tienen carácter básico. Una exigencia al servicio de la seguridad jurídica que, sin embargo, será ahora prueba inequívoca de la inconstitucionalidad de las previsiones no declaradas básicas. De manera que han quedado sentadas las condiciones necesarias para que tienda a ampliarse el ámbito de las bases, calificando como básicos preceptos a los que, en otro caso, no se habría asignado sino una eficacia supletoria.

Por todo ello, estimo que debería retornarse a la doctrina más correcta y ajustada de la STC 147/1991, admitiendo que en el ejercicio de la competencia para dictar normas básicas puedan incorporarse aquellas previsiones que, aun excediendo de lo básico y siendo, por tanto, expresamente declaradas de aplicación supletoria, sean técnicamente necesarias para la plena y eficaz aplicación de aquellas.

GIOSIDAD, LA ACUMULACION DE ASUNTOS Y EL RETRASO EN LA RESOLUCION DE LOS MISMOS.

El recorrido por la doctrina constitucional podría continuar por otras cuestiones que aún necesitan de precisiones complementarias. La definitiva clarificación de los poderes del Estado respecto de la garantía última del cumplimiento del Derecho Comunitario, es, por ejemplo, una de ellas. Pero debo concluir.

Debo hacerlo destacando que, en lo sustancial, los elementos básicos del sistema están definitivamente perfilados. Más aún: puede decirse que hace tiempo que lo están, por lo que, siempre desde esa perspectiva estructural, referida a las características y funcionalidad de los conceptos y técnicas con arreglo a las cuales se articula el ejercicio de las competencias estatales y autonómicas, no parece que quepa decir mucho más. Existen, ciertamente, lo acabo de indicar, algunas cuestiones necesitadas de una mayor precisión. Incluso, necesitadas de rectificaciones urgentes. Pero, en todo caso, se trata de aspectos muy concretos que no desmienten esa apreciación general de que el sistema, en sus líneas maestras, se encuentra ya suficientemente perfilado.

Así pues, aunque no sea descartable la incidencia de otros factores, más de orden político que jurídico, la conflictividad que en adelante llegue al Tribunal Constitucional debería mantenerse como mínimo en esa tendencia a la baja que en los últimos años se viene registrando. Si durante una larga etapa la apelación al Tribunal fue ineludible, porque la ambigüedad misma de las técnicas no permitían otra solución, la situación ha cambiado radicalmente. La solución a las extralimitaciones que en el ejercicio de las competencias respectivas puedan producirse, no demanda ya, en general, complejas operaciones interpretativas acerca del alcance y límites de los correspondientes conceptos y técnicas. Exigen, eso sí, una adecuada aplicación de los mismos a fin de determinar la corrección o no de las normas o de las actuaciones controvertidas, pero sin que por ello exista debate propiamente dicho sobre la fijación del orden constitucional de distribución de competencias. De ahí que debiera razonablemente disminuir el protagonismo del Tribunal Constitucional a favor de la jurisdicción contencioso-administrativa, asumiendo ésta una intervención progresivamente más amplia en la resolución de este tipo de disputas competenciales. Todo ello, en fin, sin perjuicio de la conveniencia de potenciar fórmulas de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas que, como

la experiencia demuestra, con no poca frecuencia evitan la judicialización de los conflictos como único cauce de solución.

Por último, no quiero concluir sin señalar que esa rectificación coadyuvaría, además, a solventar alguna de las más importantes disfunciones que con el transcurso del tiempo se han puesto de manifiesto. Entre ellas, de manera destacada, el retraso en la resolución de los conflictos. Dilación en resolver las impugnaciones planteadas que, de todas formas, también el Tribunal Constitucional podría atemperar en un razonable plazo de tiempo mediante el simple expediente de incrementar algo más el número de sentencias que en los últimos años está dictando. Una posibilidad que, de mantenerse el nivel de litigiosidad de los últimos años, en modo alguno resulta infundada.

En efecto, conviene tener presente, que, hasta el pasado mes de octubre, el Tribunal ha dictado un total de 598 sentencias resolutorias de cuestiones competenciales. Sin embargo, en el mismo período se han planteado un total de 1003 impugnaciones (la mayoría, claro es, conflictos de competencia y recursos de inconstitucionalidad), lo que evidencia una elevada conflictividad que registró un momento álgido en 1985 (con 131 asuntos) y que se mantuvo durante los años 1986-1988, mientras que a partir de 199 el número de impugnaciones comenzó a descender drásticamente, moviéndose entre las 10 que hasta el 1 de octubre del presente año se han planteado, y las 41 que se suscitaron en 1996.

Lo decisivo, en última instancia, es que el número anual de asuntos resueltos siempre ha estado por debajo del número de procesos incoados, a excepción, no obstante, del período 1991-1993, en el que aquél fue superior a éste, llegándose a dictar un promedio anual de 60 sentencias; en segundo lugar, que la acumulación de asuntos pendientes trae causa de los diez primeros años de funcionamiento del Tribunal Constitucional, en los que se produjo un gran desfase entre los asuntos que tuvieron entrada -dado su elevado número- y el total de asuntos resueltos; y, por último, que el número de impugnaciones planteadas y resueltas a partir de 1994 se ha mantenido prácticamente en equilibrio, alrededor de 25 asuntos anuales.

Todo esto explica, en fin, que el número total de asuntos pendientes de fallo alcance la cifra de 186 y que no sea infrecuente que el tiempo empleado en dictar sentencia sobrepase en la actualidad

los diez años. Pero también pone de manifiesto que se trata de una situación que, dado el descenso de la conflictividad, bien podría ir encontrando remedio si el Tribunal lograra mantener durante tres o cuatro años el ritmo de sentencias que dictó en los años 1991-1993.

En cualquier caso, sea por unas u otras vías, de lo que no cabe duda es que nos enfrentamos a un problema crucial, quizá el más grave, cuya solución no debería dilatarse ya por más tiempo.