

El interés general de España en el reparto de competencias entre el Estado y las CC.AA.

No resulta fácil definir la organización territorial de España que instauró la Constitución de 1978. No se quiso continuar con el Estado unitario —eso es evidente—; fue dominante la idea de descentralizar política y administrativamente, pero sin aceptar la fórmula de los Estados federales. Lo nuestro sería un Estado de las Autonomías, una solución novedosa que, como tal, es objeto de polémicas.

Las novedades, aunque generen bienes, llenan de temor a los espíritus timoratos, indecisos, encogidos. Sin embargo, “no siempre las novedades son peligrosas; a veces conviene introducirlas; no se perfeccionaría el mundo si no se innovase”. Además, en el momento constituyente el problema de la organización territorial de España apremiaba de modo acuciante, generando profundas inquietudes. “Toda la ciencia política consiste en saber conocer los temporales y valerse de ellos”. Esta última observación y la anterior sobre lo nuevo son —como el lector habrá advertido ya— de don Diego de Saavedra y Fajardo, un autor del siglo XVII que no pierde actualidad, prodigiosamente moderno.

Basta la lectura del artículo 149.3 CE para convencernos de que la organización territorial de España no puede considerarse propia de un Estado federal. Allí se afirma: A) Que las normas del Estado prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las normas de las Comunidades Autónomas “en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas”; B) Que el derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.

Un Estado federal no suele admitir la prevalencia del Derecho de la Federación respecto al Derecho de uno de sus componentes, y la supletoriedad del Derecho de la Federación no se apoya en la idea de la existencia de un

★ Ex Presidente del Tribunal Constitucional.

ordenamiento jurídico común, supuesto español, que presta unidad y confiere sentido a los ordenamientos parciales de las Comunidades Autónomas.

Fijémonos en el federalismo que funciona en Alemania. Los espacios constitucionales de la Federación y de los *Länder* se contraponen allí con autosuficiencia propia. El Tribunal Constitucional de Karlsruhe ha puntualizado al respecto: “Los *Länder* en cuanto miembros del Estado Federal tienen un poder soberano propio (*staatlicher Hoheitsmacht*) —si bien materialmente limitado—, no un poder derivado de la Federación, sino un poder de soberanía estatal por ella reconocido”. [*BVerfGE* 1, 14 (34)].

Con los postulados esenciales de nuestra vigente Constitución, el Estado de las Autonomías, salvo que el titular del poder constituyente (el pueblo español) decidiera el cambio tajante, concluyente, no es un Estado federal, ni puede transformarse en Estado federal.

Sobre la supletoriedad del derecho estatal en el sistema español voy a detenerme. Ante todo, hay que advertir que las diversas concepciones de la supletoriedad se apoyan, consciente o inconscientemente, en una de dos posibles maneras de ver y de entender el Estado de las Autonomías. O se piensa, de conformidad con lo afirmado en los artículos 1.2 y 2 C.E., que la soberanía nacional, de una Nación común e indivisible, reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado, cuya Constitución reconoce y garantiza la autonomía de las Comunidades; o se aboga, fuera de la Constitución, por una soberanía compartida por el Estado y por las Comunidades Autónomas.

Para los defensores de la primera concepción del Estado de las Autonomías, sólo hay un ordenamiento jurídico [“España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político” (art. 1.1 C.E.)], correspondiendo la caracterización de infraordenamientos, o de ordenamientos dentro del Estado, a los de las Comunidades Autónomas. El artículo 149.3 encaja sin dificultad en esa idea del Estado. Fue así diseñado por ese precepto de la Constitución de 1978: “Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El Derecho estatal será, en todo caso, supletorio del Derecho de las Comunidades Autónomas”.

Para quienes no acepten la soberanía, única e indivisible, o defienden abiertamente la cosoberanía, la supletoriedad del Derecho estatal es algo inaceptable *a radice*, o que debe entenderse de un modo que la prive prácticamente de contenido. En mi época de Magistrado del TC ya advertí, en mi Voto Particular a la STC 118/1996, que la doctrina de aquella Sentencia suponía la desfiguración del Estado de las Autonomías y la apertura a la implantación del modelo federal, “o, acaso, confederal”.

Yo no creo que el artículo 149.3 C.E. deba valorarse en términos similares a los que la doctrina civilista utiliza para ponderar los artículos 4.3 y 13.2 del C.C. El primero de ellos establece que “las disposiciones de este Código se *aplicarán* como supletorias en las materias regidas por otras leyes”; el otro precepto dispone: “En lo demás, y con *pleno respeto a los derechos especiales o forales* de las provincias o territorio en que están vigentes, *regirá* el Código Civil como derecho supletorio, en *defecto* del que lo sea en cada una de aquéllas, según sus normas especiales”.

Es manifiesto que el Código Civil y, en particular, los preceptos indicados no conceden ni al Estado ni a las provincias o territorios forales competencia alguna. Se dirigen al aplicador del Derecho especial o foral para que “en defecto” de lo dispuesto en estas normas, se apliquen las normas del Código Civil. Ahora bien, ¿este razonamiento es aplicable a la Constitución y al artículo 149.3 C.E.? En mi opinión no.

No debe olvidarse que la supletoriedad es una función del ordenamiento estatal y que esa función se cumple sin necesidad de habilitación de competencia de tipo alguno. Así lo establece el artículo 149.3 C.E. y así se deduce de la naturaleza y función del ordenamiento estatal.

La supletoriedad es una función que cumple el ordenamiento estatal respecto del autonómico al servicio de bienes y valores constitucionales, como son la igualdad y la seguridad jurídica. Además, la posibilidad de que el Estado pueda dictar normas supletorias es un refuerzo de la garantía de que las competencias estatales no se vean impedidas de cumplir sus fines como consecuencia del inejercicio por parte de las Comunidades Autónomas de las suyas. Ciertamente, la intensidad de esa garantía debe modularse en función del alcance de la competencia estatal y su proyección sobre la autonómica. Será menor cuando la competencia es incidental respecto de la competencia exclusiva autonómica, pero será más intensa cuando se trate de una competencia compartida. No es concebible que la competencia estatal pueda ser neutralizada por el inejercicio por parte de la Comunidad Autónoma de las suyas.

A veces se olvida cuál es la vertebración de nuestro Estado de las autonomías, basado en el principio de que la autonomía de las Comunidades Autónomas sólo tiene sentido dentro de la unidad del Estado (art. 2 C.E.) y que se predica de entidades (parciales) que constituyen las piezas de la “organización territorial” del Estado (art. 137 C.E.). Por lo tanto, existe un único Estado (España) que tiene como correlato un único ordenamiento jurídico. Ya transcribí al respecto el artículo 1.1 C.E. En ese único ordenamiento se insertan los ordenamientos de las Comunidades Autónomas, en cuanto partes del mismo. Desde esta perspectiva, y sólo desde ésta, se puede entender que el

ordenamiento estatal pueda operar “en todo caso” (art. 149.3 C.E.), como un Derecho supletorio.¹

Expuesta la supletoriedad del derecho estatal en las CC.AA. debemos reflexionar ahora sobre el fundamento de ese modo de repartir las competencias. Hay que buscar en nuestro ordenamiento constitucional uno de esos principios de aplicación directa en cuanto están incluidos en la Constitución como soporte estructural, como fundamento de la distribución y orden de las partes importantes del edificio jurídico-político, al que estos principios dan su sentido propio por encima del simple agregado de preceptos casuísticos. El interés general de España es uno de estos principios constitucionales.

Presente ese interés en varios preceptos de la Constitución, es el soporte estructural del reparto de competencias. Aquí nos interesa ahora la distribución entre el Estado, en cuanto poder y administración global, y las Comunidades Autónomas. El interés general de España no es un título competencial que figure como tal en las listas de los artículos 148 y 149 de la Constitución. No es un título competencial específico, o precepto casuístico, pero es el principio configurador del reparto de competencias.

Las competencias de la organización territorial del Estado se distribuyen teniendo en cuenta el interés general de España. Son repartidas así las competencias sustantivas y las instrumentales inseparables *a radice* de aquéllas, lo que ha de tenerse especialmente en cuenta con “los instrumentos de nuevo cuño”. Cualquier interpretación, doctrinal o jurisprudencial, que se olvide de la raíz del frondoso árbol, o la infravalore y se quede en las ramas, no resultará, a mi entender, una interpretación acertada.

Las referencias expresas al interés general, así como la utilización de criterios de interés, se hallan de manera copiosa en el texto constitucional.

Por ejemplo, al regular los derechos y deberes de los ciudadanos, el artículo 31 admite que “podrá establecerse un servicio civil para el cumplimiento de fines de interés general”, y el artículo 34 estipula el reconocimiento del “derecho de fundación para fines de interés general”. En el capítulo dedicado a los principios rectores de la política social y económica, encontramos el interés general como beneficiario de la promoción, por los poderes públicos, de la ciencia y la investigación científica y técnica (art. 44.2 C.E.); y el interés general, en el artículo 47 C.E., vuelve a aparecer, ahora como regla en la utilización del suelo, a fin de impedir la especulación. Más adelante, y en el Título “Economía y Hacienda”, el interés general opera como principio supremo de la ordenación de la riqueza nacional: “Toda la riqueza del país —leemos en el artículo 128.1 C.E.— en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general”. En el mismo artículo 128, párrafo segundo ahora, se admite “la intervención de empresas cuando así lo exigiese el interés general”. Y antes,

¹ La Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional, en una de sus reuniones de estudios, centró sus debates precisamente sobre “La supletoriedad del Derecho estatal”. En el correspondiente Cuaderno, año 1999, se formulan ideas coincidentes con las que aquí expongo y otras discrepantes de mis tesis.

en el artículo 103.1 C.E., se colocan los intereses generales como norte de los servicios que debe prestar la Administración Pública.

El interés general es un principio constitucionalizado, un principio que, además de ser constitucional, tiene una presencia clara, patente, especificada en ocasiones múltiples, en la Constitución.

Pero si el interés general de España es uno de los principios cuya vigencia se repite, casi machaconamente, en los títulos anteriores al Octavo, en éste, “De la organización territorial del Estado”, el interés, los criterios de interés, son esenciales en la atribución y el reparto de competencias.

El principio de interés respectivo es aplicado en el artículo 137 para la atribución de la autonomía a municipios y provincias (autonomía administrativa) y a las CC.AA. (autonomía política). El artículo 144 fundamenta unas autorizaciones en “motivos de interés nacional”; el 149.1, en sus reglas 20 y 24 asigna competencias al Estado para determinados puertos, aeropuertos y obras públicas por ser, precisamente, de interés general. El artículo 150.3 C.E. concede valor prevalente al interés general, y el 155.1 considera los atentados graves al “interés general de España”.

¿Qué consecuencias cabe deducir de esta manera persistente de figurar el interés general en el texto constitucional?

A mi juicio, nos hallamos ante un principio constitucional y constitucionalizado. El interés general de España es algo más que un criterio de atribución y reparto de competencias. No es un título específico, sino el principio que inspira todos ellos. Es el principio configurador —reiteramos— del reparto de competencias entre el Estado y las CC.AA.

Mi tesis no fue aceptada por algunos Magistrados, en la Sentencia 13/1998, relativa a la evaluación del impacto ambiental. Según una mayoría de mis colegas del TC, el criterio de *interés respectivo* (consagrado en el art. 137 C.E.) sólo puede operar para definir competencias cuando exista una expresa previsión constitucional o estatutaria en ese sentido. Las competencias —se alega— no se distribuyen por fines, ni exclusivamente por funciones jurídicas, sino mediante poderes tasados para determinadas funciones y materias.

O dicho de otra manera:

- Ni el interés general puede modular el reparto de competencias efectuado por el bloque de constitucionalidad;
- Ni el interés general permite atribuir al Estado potestades implícitas, no expresamente asignados en el bloque de constitucionalidad.

En definitiva, para quienes opinan así, el interés general de España no es un título competencial. En apoyo de las objeciones a mi tesis puede alegarse que el Tribunal Constitucional, sobre el interés general de España, ha elaborado una doctrina que, por el momento, resulta incompleta. Se forma con tesis inacabadas.

Arranca bien nuestra jurisprudencia con la STC 4/1981. Allí se afirma que los principios incluidos en la Constitución tienen carácter informador de todo el ordenamiento jurídico. Se dice también que la autonomía es un poder limitado, precisándose:

- Que autonomía no es soberanía.
- Que la autonomía no puede oponerse a la unidad de la Nación Española.
- Que la autonomía no ha de incidir negativamente en los intereses generales de la Nación.
- Que la autonomía lo es en función del criterio del respectivo interés.

Y se proclama, en esa STC 4/1981, “la supremacía del interés de la Nación”.

Sin embargo, en una posterior Sentencia, en la 37/1981, se da un giro, de gran trascendencia.

Según esta última STC 37/1981, los “intereses respectivos” sirven (o cumplen la función) de orientar al legislador, el cual atribuye libremente las competencias para la gestión de aquéllos, de los “intereses respectivos”. Esto significa que el “interés” es un dato definido por la ley. En caso de conflicto, la determinación de las competencias no puede hacerse recurriendo a la noción de interés respectivo, salvo cuando la propia definición legal lo exija. No es el juez, sino el legislador, el que define el interés respectivo.

Mi tesis, en suma, tiene como objetivo retomar la orientación jurisprudencial de la STC 4/1981, con una reafirmación de la supremacía constitucional del interés general de España, en cuanto soporte estructural de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, dando el sentido y alcance que constitucionalmente corresponde al simple agregado de preceptos casuísticos.