

# CONFLICTES DE COMPETÈNCIES ENTRE L'ESTAT I LA GENERALITAT DE CATALUNYA

Carles Viver i Pi-Sunyer

Degà de la Facultat de Dret de la Universitat Pompeu Fabra

Pretendre, en unes poques pàgines, fer el balanç dels conflictes de competències plantejats des de 1981 entre l'Estat i la Generalitat és, sens dubte, una empresa temerària. Hom resta obligat a simplificar en una qüestió complexa que difícilment accepta les grans afirmacions sense necessitat d'afegir-hi immediatament nombrosos matisos i excepcions: és tant com pretendre fer un retrat amb una brotxa de pintor de parets. Aquests tipus de treballs s'han de limitar a fer una valoració global, sense les matisacions que indubtablement són necessàries, i sense poder explicitar tots els arguments en què es basa l'esmentada valoració. En definitiva, és un tipus de treball que pot ésser útil com aproximació polèmica i de conjunt a un tema, però que ofereix un ampli flanc a la crítica i sempre deixa el seu autor amb la recança de no haver pogut dir tot el que calia i no haver pogut precisar amb suficient detall allò que ha dit.

Feta aquesta advertència, podem entrar en matèria sense més dilacions. Cal començar amb una constatació coneguda però ineludible: l'elevadíssim nombre de conflictes competencials suscitats entre l'Estat i les comunitats autònomes. Un nombre que no té parangó possible amb el que succeeix en altres estats compostos de la nostra àrea de cultura jurídica (Alemanya, Itàlia...). Des de 1981 fins a 1989 el Tribunal Constitucional ha dictat sentència en 247 assumptes relatius al repartiment de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes i a l'actualitat en té més de quatre-cents pendents de resolució. Cal destacar que la majoria d'aquests conflictes i recursos han enfrontat l'Estat amb la comunitat autònoma del País Basc i, sobretot, amb la Generalitat de Catalunya. Concretament, des de 1981 a 1989, l'Estat ha impugnat 114 disposicions de la Generalitat i aquesta 202 de l'Estat. Als conflictes substanciats davant del Tribunal Constitucional s'haurien d'afegir els plantejats davant de la jurisdicció ordinària, malgrat que el seu nombre de moment és encara relativament reduït.

Les causes d'aquesta conflictivitat són difícils de precisar. Sovint s'apunta a les imprecisions tècniques del sistema de distribució competencial establert en el denominat bloc de la constitucionalitat, així com la profusa utilització de criteris de repartiment competencial tan difícils de delimitar com és, per exemple, el concepte de bases-desenvolupament. No obstant, malgrat la part de raó que sens dubte tenen aquestes tesis, al meu parer aquesta no és la causa més important de l'alt índex de conflictivitat. De fet, el sistema de distribució de competències dissenyat en el bloc de la constitucionalitat és molt més precís i detallista que els sistemes establerts en els ordenaments dels altres Estats compostos i en cap d'aquests la conflictivitat no és tan elevada.

Sens dubte no hi ha una sola causa explicativa d'aquest fenomen. Tanmateix, si hagués d'apuntar-ne una, destacaria com a fonamental el fet que l'Estat i les comuni-

tats autònoms, especialment les dues més «conflictives», tenen una concepció radicalment diferent del que és la descentralització política i del que ha d'ésser l'Estat de les autonomies.

Simplificant molt la qüestió podria sostenir-se que l'Estat, a l'empara potser d'unes afirmacions contingudes en les primeres sentències del Tribunal Constitucional, sembla partir de dos principis fonamentals: primer, que totes les competències autonòmiques troben el seu límit i el seu «veritable sentit» en la unitat de l'Estat i, segon, que en tots els àmbits materials conviuen uns interessos generals supracomunitaris i uns interessos generals propis de les comunitats autònoms, difícilment descriuibles els uns dels altres. Els òrgans generals de l'Estat, com a garante de l'unitat estatal i d'aquests interessos generals superiors als de les comunitats autònoms, poden intervenir en tots els àmbits materials, dictant les normes i exercint l'acció executiva relativa a aquells aspectes d'aquestes matèries que per la seva transcendència pràctica incideixen en la unitat estatal o en els interessos supracomunitaris i, per això mateix, requereixen un tractament unitari. En definitiva, segons aquest plantejament no hi ha cap sector de la realitat social en el qual l'Estat no pugui intervenir regulant i fins i tot exercint la funció executiva en aquells aspectes que per la seva transcendència econòmica, política o social consideri que exigeixen una actuació uniforme i unitària. Com ha declarat recentment un ministre de l'actual Govern central a un important mitjà de comunicació «un govern central no pot renunciar a tenir competències en qualsevol àmbit social». Aquest criteri de necessitat de tractament unitari o de transcendència pràctica i consegüent necessitat de tractament unitari és el que utilitza l'Estat per interpretar l'abast de les seves competències. De fet sovint sembla que el procés sigui per l'Estat a l'hora d'iniciar una actuació, per exemple, en l'àmbit legislatiu, no és el de començar esbrinant el propi àmbit de competència i llavors actuar, sinó al revés: primer es determinen quines són les qüestions que pel seu relleu exigeixen la intervenció estatal i, després, es busca —amb l'ajut del criteri de necessitat de tractament unitari— un títol habilitant que justifiqui l'actuació estatal.

Segons aquest plantejament, l'autogovern de les comunitats autònoms consistiria a adoptar mesures paral·leles a les de l'Estat, o a completar l'actuació estatal o, finalment, a actuar en els àmbits que l'Estat hagi deixat lliures. Dins d'aquest plantejament, les tesis més sensibles a les reivindicacions autonòmiques proposen la creació de mecanismes de cooperació, per evitar les disfuncionalitats i les duplicitats que poden derivar-se de l'actuació separada de l'Estat i les comunitats autònoms en els mateixos àmbits materials, i la creació de procediments per tal que les comunitats autònoms puguin participar en la formulació de les línies polítiques —forçosament uniformes, segons aquest plantejament— a seguir en les diferents matèries.

El plantejament de les comunitats autònoms —com a mínim el de les denominades «històriques»— sol ésser molt diferent. Podria resumir-se així: acceptar que l'Estat, com a garant de la unitat i dels interessos supracomunitaris, pot actuar en tots els àmbits materials reservant-se les qüestions que per la seva transcendència afecten aquests interessos, equival a reduir l'autonomia política de les comunitats autònoms a una actuació residual, complementària de l'estatal, condicionada i, sobretot, fragmentària. Aquesta concepció de l'autogovern es considera inacceptable. Es reivindiquen àmbits d'actuació propis i, més concretament, es reivindiquen àmbits dotats de suficient homogeneïtat com per permetre actuacions globals capaces per elles soles de tenir una efectiva incidència pràctica en la realitat social. També es sosté que cal evitar

la duplicitat d'actuacions, ja que la posició de relativa debilitat —sobretot econòmica— de les comunitats autònomes davant de l'Estat, provoca a la pràctica el buidament o la residualitat de l'actuació autonòmica. Certament, a l'hora d'exercir les competències es produiran interferències i condicionaments recíprocs i caldrà establir mecanismes de cooperació i col·laboració, però en el benentès que aquests mecanismes afecten l'exercici de les respectives competències, no la seva titularitat (no poden servir com excusa per regular qüestions que pertanyen a un altre ens) i són mecanismes d'aplicació voluntària, no forçada.

Aquestes diferents concepcions de l'Estat de les autonomies propicia, sens dubte, la conflictivitat entre l'Estat i les comunitats autònomes. Aquesta situació es veu agreujada pel fet que els legisladors —tant el central com els autonòmics— davant dels problemes que presenta la delimitació de competències, han optat per no explicitar l'àmbit d'aplicació de les seves lleis i per omplir-les de clàusules «sens perjudici» i, en el cas del legislador estatal, de clàusules que pretenen salvar, de manera general, l'aplicació supletòria dels seus preceptes. L'ordenament jurídic vigent és cada cop més caòtic i cada cop propicia més el sorgiment de conflictes. De fet, el Tribunal Constitucional s'ha vist obligat a advertir els legisladors que els defectes de tècnica legislativa que posin en perill el principi de seguretat jurídica poden comportar la declaració d'inconstitucionalitat. Concretament, en la Sentència 15/1989 el Tribunal declara que el legislador estatal ha d'explicitar l'àmbit d'aplicació de les seves lleis.

No obstant això, un altre dels problemes fonamentals rau en el fet que la intervenció del Tribunal Constitucional no aconsegueix pacificar la qüestió de la distribució de competències. Malgrat el nombre elevat de sentències que ja han estat dictades, els conflictes no tendeixen a disminuir. Al meu parer, això es deu sobretot al tipus de criteris utilitzats pel Tribunal Constitucional en la resolució dels conflictes competencials. Abans però d'entrar en l'anàlisi més detallada d'aquesta qüestió, cal fer una primera observació: la tasca del Tribunal Constitucional no ha estat gens fàcil ja que ha hagut d'intervenir en aquesta qüestió, políticament i jurídicament complexa i polèmica, sense poder comptar amb construccions doctrinals prèvies suficientment consolidades i, per altre banda, la quantitat de sentències que ha de dictar cada any no li permet dedicar el temps que seria necessari a l'elaboració dels complicats criteris d'interpretació que cal emprar en un tema tan complex com el de la delimitació dels àmbits competencials.

En una primera valoració global de la jurisprudència constitucional, pot avançar-se que el Tribunal en termes generals ha acceptat la concepció de la descentralització política defensada per l'Estat o, millor, ha considerat que aquest plantejament cabia en el marc previst en el bloc de la constitucionalitat. Ha acceptat una interpretació extensiva de les competències estatals permetent la intervenció —legislativa i fins i tot executiva— de l'Estat en tots els àmbits socials. S'ha limitat a controlar l'aplicació concreta d'aquest plantejament general per tal de preservar l'existència, al costat de l'actuació estatal, d'un àmbit d'actuació autonòmic, encara que sigui residual i complementari del reservat a l'Estat. El Tribunal Constitucional ha tendit a conservar al màxim els actes impugnats, sense buscar tant la preservació d'àmbits homogenis d'actuació no fragmentària com el repartiment de l'actuació entre l'Estat —que es reserva la regulació i execució dels aspectes fonamentals— i les comunitats autònomes, a les quals, en conseqüència, els resta un àmbit fragmentari i residual d'actuació.

Els procediments a través dels quals l'Estat ha allargat les seves competències han

estat molt diversos. El Tribunal Constitucional només n'ha refusat dos: d'una banda ha negat la possibilitat que l'Estat defineixi amb caràcter general i abstracte els conceptes emprats per al bloc de la constitucionalitat (recordeu la Sentència de la LOA-PA). D'altra banda, fins ara s'ha negat a acceptar una interpretació extensiva de l'article 149.1.1 (que atribueix a l'Estat la regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures). Normalment quan ha emprat aquest article ha estat com un argument *ad abundantiam* per delimitar l'abast d'altres competències estatals, però no l'ha utilitzat com un títol habilitant únic. Tanmateix cal reconèixer que en la jurisprudència constitucional d'aquest darrer any l'art. 149.1.1 té un major protagonisme que en etapes precedents.

El Tribunal Constitucional ha utilitzat diferents procediments i criteris d'interpretació i d'aplicació per justificar la intervenció general de l'Estat. Aquí tan sols esmentaré els tres més emprats:

1. La interpretació finalista de les matèries competencials: en síntesi aquest tipus de raonament consisteix a concebre les matèries més com a fins a assolir que com a poders taxats a partir de tipus objectius d'actuacions públiques (contingut material) realitzades sobre tipus objectius d'activitats socials (objecte material). A través de la interpretació finalista poden incloure's en una matèria actuacions que objectivament corresponen a un altre títol competencial quan es considera que l'actuació concreta objecte de litigi persegueix uns fins o té uns efectes pràctics que afecten la primera matèria. Una actuació urbanística s'inclou en la matèria de seguretat o de duanes, i no en la d'urbanisme, quan es considera que té efectes sobre aquestes matèries o un acte de qualificació d'un aeroport com a internacional s'inclou en la matèria de comerç exterior —i no en la d'aeroports internacionals— pels seus efectes en aquest terreny. Mitjançant aquests tipus de ponderacions, que admeten un notable grau de subjectivisme, les matèries estatals han atret actuacions que objectivament corresponien a matèries pròpies de les comunitats autònomes.

2. Les competències estatals sobre bases: l'Estat ha pogut estendre el seu àmbit d'actuació a través de la concepció material o material-formal de les bases adoptada pel Tribunal Constitucional, ja que els criteris per determinar el seu abast —ponderació dels aspectes fonamentals d'una matèria que, per això, requereixen tractament uniforme— els atorguen una notable capacitat expansiva, per altra banda difícil de controlar amb criteris jurídics. L'exigència recent que les bases s'estableixin en lleis formals —exigència, per altra banda, que el Tribunal Constitucional excepcionalment amb notable facilitat— i els tímids intents d'establir tests més objectius per ponderar què es el que requereix un tractament unitari no permeten alterar aquesta conclusió. Aquesta capacitat expansiva es veu confirmada pel fet que el Tribunal Constitucional té una clara tendència a allargar l'àmbit de les matèries en les quals l'Estat es reserva les bases i les comunitats autònomes el desenvolupament —potser perquè aquesta fórmula li permet un «repartiment» competencial al qual el Tribunal Constitucional és força procliu ja que assegura una intervenció general de l'Estat, tot reservant una actuació, sovint residual, a les comunitats autònomes.

3. Competències econòmiques de l'Estat i especialment el títol, de creació jurisprudencial, d'ordenació general de l'activitat econòmica: la jurisprudència constitu-

cional ha tendit a configurar les competències estatals en matèria econòmica com a títols genèrics que permeten una àmplia intervenció de l'Estat en tots els àmbits econòmics. Quan les competències de comerç exterior, bases de la planificació, coordinació de l'activitat econòmica... no eren suficients, ha creat un nou títol, l'ordenació general de l'activitat econòmica, per assegurar aquesta intervenció. Els criteris emprats per delimitar l'abast d'aquestes competències es basen en ponderacions finalistes també difícils de configurar i de controlar amb criteris jurídics.

Mitjançant aquests criteris d'interpretació —i d'altres que ara no podem analitzar—, el Tribunal Constitucional accepta la intervenció de l'Estat en tots els àmbits socials. Això no vol dir que el Tribunal hagi acollit sempre les tesis estatals. Sovint ha acotat l'abast de la seva actuació tot reservant un àmbit a l'actuació de les comunitats autònomes. Però el problema fonamental no rau tant en els resultats de les sentències (malgrat que amb la perspectiva d'aquests quasi deu anys pot afirmar-se que el balanç global és clarament favorable a les pretensions de l'Estat, sobretot en determinats àmbits materials com per exemple els relacionats amb l'economia), sinó en el fet que els criteris aplicats pel Tribunal Constitucional a l'hora de resoldre els conflictes són criteris mancats del grau d'objectivitat i de generalització suficient com per donar seguretat al sistema de distribució competencial. Les concepcions finalistes de les matèries, les ponderacions a partir dels criteris de la necessitat o no de tractament unitari, de garantia de la unitat del sistema econòmic o de la transcendència pràctica d'una actuació per qualificar-la com a bàsica, etc., són ponderacions essencialment polítiques, que comporten un grau de subjectivisme, una aleatorietat, que dificulta enormement la construcció de criteris de delimitació competencials dotats del mínim d'objectivitat i generalitat necessàries. Això és el que explica que l'abundant jurisprudència constitucional no hagi aconseguit reduir la conflictivitat.

Pel que fa als efectes de la conflictivitat són prou coneguts. Es manifesten tant en el pla polític com en l'estrictament jurídic. Aquí tan sols voldria referir-me als efectes sobre l'activitat del Tribunal Constitucional ja que l'elevat nombre de conflictes i recursos porta al cercle viciós d'haver d'emprar ponderacions finalistes —ja que són més senzilles d'aplicar—, a una pèrdua de la qualitat de les sentències, observable en els darrers temps, i, sobretot, a un evident «retard» en la resolució dels conflictes. Per posar un sol exemple: totes les sentències dictades durant l'any 1989 —llevat la Sentència del Tribunal Constitucional 214/1989— tenen per objecte actuacions realitzades el 1984; això vol dir que l'esmentat «retard» és ja de cinc anys. El mateix Tribunal Constitucional ha posat de manifest aquest fet en dues sentències recents en les quals ha reconegut que les seves resolucions ja no podien tenir cap tipus d'eficàcia pràctica (Sentència 75/1989 i 199/1989). L'existència de conflictes de competències es un fenomen consubstancial a l'Estat compost, però esdevé patològic quan assoleix quotes tan elevades com les que es produeixen al nostre cas.

Apuntades algunes de les causes i alguns dels efectes d'aquest l'alt índex de conflictivitat clourem aquestes ratlles apuntant algunes de les possibles «solucions» a aquest problema. El to d'aquest balanç general ens permet aquesta llicència que en un altra context potser no estaria justificada.

En primer lloc cal posar de manifest que cap proposta de solució no aconseguirà reduir significativament el nombre de conflictes mentre subsisteixi la seva causa fonamental, és a dir, la diferent concepció que de la descentralització política tenen les

forces polítiques dominants a l'Estat i a les comunitats autònomes històriques. Acceptada aquesta premissa, solen apuntar-se dos grans tipus de solució al problema de l'elevat índex de conflictivitat existent: l'establiment de mecanismes de col·laboració i la intervenció del Tribunal Constitucional. No obstant, no sempre es dóna a aquestes dues solucions l'abast que, al meu parer, els correspon en el nostre ordenament.

En efecte, crec que el primer pas per evitar els conflictes és l'establiment de mecanismes de col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes i, especialment, el reforçament del Senat com a instància de representació territorial. Aquests instruments de col·laboració haurien de permetre la coordinació de l'exercici de les competències respectives, tot contribuint així a anar definint de forma consensuada els diversos àmbits competencials i tot evitant el sorgiment de conflictes. No obstant, si es volen respectar els principis constitucionals que presideixen l'organització territorial de l'Estat i, sobretot, si es vol respectar el principi d'autonomia, cal donar a aquests mecanismes de col·laboració l'abast que els correspon segons el bloc de la constitucionalitat i molt concretament cal configurar-los com a mecanismes «voluntaris» situats en l'«àmbit de l'execució» de les competències, no com a mecanismes obligatoris que afecten la titularitat. Convertir-los en instàncies obligatòries i definidores dels àmbits competencials atemptaria contra el principi d'autonomia que es caracteritza essencialment pel fet que les competències autonòmiques estan consagrades i garantides constitucionalment i, en conseqüència, no depenen de la voluntat de cap instància infraconstitucional. Sens dubte, com he apuntat, en anar exercint de manera col·laborada les competències, es contribueix a anar definint el seu abast i a evitar el plantejament de conflictes sobre la seva titularitat. Però, donats el caràcter voluntari d'aquest mecanisme de col·laboració i el fet de referir-se a l'exercici competencial, poden sorgir conflictes respecte de la titularitat d'una actuació i en cas de desacord cal que el bloc de la constitucionalitat operi com a paràmetre per a la resolució del conflicte. Altrament, com dic, es conculcaria el principi d'autonomia i el dret claudicaria com a instrument per regular la distribució del poder entre l'Estat i les comunitats autònomes.

Aquesta constatació ens ajuda a situar la posició del Tribunal Constitucional respecte d'aquesta qüestió. La seva funció no pot ésser la d'única instància per resoldre tots els conflictes competencials ni la de definidor general dels àmbits competencials. La seva funció és la d'última instància per fixar els límits negatius de les competències a partir dels paràmetres establerts en el bloc de la constitucionalitat. Però per tal de poder portar a terme aquesta funció cal que faci un gir important respecte dels criteris que utilitza actualment per a la resolució dels conflictes. Cal que abandoni les ponderacions finalistes, subjectives, casuístiques i vagi establint criteris objectius i generalitzables. Per exemple, a l'hora de precisar l'àmbit material de les competències cal que determini el nucli fonamental de cadascuna d'elles a partir de l'ordenament del moment en el qual van entrar en vigor la Constitució i els estatuts d'autonomia, cal que vagi perfilant criteris objectius per resoldre els buits i entrecreuaments que subsisteixen després de la delimitació dels nuclis fonamentals (sobretot cal anar configurant els criteris de connexió), cal que a l'hora de qualificar els actes d'exercici competencial s'atingui al seu objecte i contingut, no als seus efectes o als seus fins. Igualment a l'hora de precisar l'abast de les bases cal, o bé que adopti un concepte principa-

---

lista o, com a mínim, que estableixi tests dotats de suficient objectivitat com per donar seguretat a aquest procés de decisió. En definitiva, s'han d'establir els mecanismes de col·laboració necessaris per evitar els conflictes i el recurs constant al Tribunal Constitucional, però quan sorgeixin divergències irresolubles a través d'aquests mecanismes sobre la titularitat d'una competència, el Tribunal ha d'emprar criteris de resolució jurídics, controlables jurídicament, no ponderacions més pròpies del debat polític com són el de la necessitat o no de tractament unitari, etc. En definitiva, cal que aquest resolgui els conflictes amb criteris objectius i generalitzables. Altrament és difícil que la conflictivitat es redueixi o, com a mínim, que ho faci respectant els límits previstos en l'ordenament vigent.

