

«LAS AUTONOMIAS TERRITORIALES...», DE JOSE MARIA BAÑO LEON (*)

GERMAN FERNANDEZ FARRERES

1. En el cada vez más completo panorama bibliográfico español relativo a las plurales cuestiones y problemas jurídicos que ha suscitado la articulación y puesta en práctica de la nueva estructura territorial del Estado, resultaba en verdad llamativo que, tras un temprano trabajo del profesor J. L. CARRO (publicado en 1981) y a salvo de muy puntuales consideraciones, normalmente expuestas en obras de carácter más general, el estudio del contenido y alcance de la competencia del Estado definida en el artículo 149.1.1.^a de la Constitución apenas hubiera recibido atención doctrinal o, cuando menos, la atención que incuestionablemente reclama. Y es que, evidentemente, ni el meritorio análisis del profesor CARRO, ni esas otras apreciaciones doctrinales, habían agotado, ni despejado definitivamente, todas las dudas e incertidumbres que planean en torno al amplio catálogo de dificultades dogmáticas y conceptuales que dimanan del título en cuestión.

En parte se trata ya, sin embargo, de una situación superada, por cuanto la monografía de la que ahora se da noticia ha venido a colmar sustancialmente esa laguna, aportando una reflexión en profundidad sobre la funcionalidad, en general, del llamado «principio de uniformidad de las condiciones de vida» en el Estado de las Autonomías y, en particular, del artículo 149.1.1.^a de la Constitución, que, sin riesgo de equivocación, supone y marca un cambio cualitativo de indiscutible porte en ese panorama bibliográfico.

2. Para alcanzar ese resultado, su autor, el profesor titular de Derecho Administrativo José María BAÑO LEÓN, ha procedido, en primer término, a un detallado análisis de la naturaleza del principio —más bien postulado,

(*) INAP, Madrid, 1988, 360 pp.

según demostrará— de la uniformidad de condiciones de vida en el federalismo alemán, cuya Ley Fundamental expresamente, y con esa misma formulación, ha procedido a su sanción en el artículo 72. Análisis del que, sin necesidad de adentrarse en este momento en la exposición de su desarrollo, me parece sobremanera destacable la certera constatación a la que se llega acerca de las diferencias cualitativas existentes entre la naturaleza y función de la uniformidad de condiciones de vida en el ordenamiento constitucional español y en el de la República Federal Alemana. Destacable conclusión la alcanzada, digo, porque más allá de sí misma, evidencia una posición metodológica bien alejada de aquellas otras, no tan infrecuentes, que se caracterizan por la traslación sin más a nuestro ordenamiento jurídico, un tanto mecánica y miméticamente, de los significados atribuidos en otras experiencias a las técnicas y conceptos sobre los que construir y asentar globalmente esa nueva estructura territorial del Estado.

Con independencia de la más que dudosa corrección dogmática de tales procederes, propiciados en todo caso por una cierta ambigüedad, o, si se quiere, amplia gama de posibilidades interpretativas, de no pocos de los instrumentos con los que articular el proceso autonómico, los resultados de esa forma alcanzados, o bien suelen mostrarse inoperantes en su aplicabilidad o, de hacerse ésta efectiva, pueden abocar a la producción de notables distorsiones en el funcionamiento mismo del sistema en su conjunto. Las problemáticas interpretaciones, por recordar en esta ocasión un solo dato, que en nuestra doctrina se han mantenido respecto de la llamada cláusula de prevalencia del Derecho estatal a la que se refiere el artículo 149.3 de la Constitución, evidencian suficientemente, en mi opinión, los riesgos inherentes a ese tipo de análisis que, apoyados en el Derecho comparado, terminan por extrapolar y proyectar a nuestra propia experiencia y realidad soluciones y fórmulas interpretativas que sólo en sus específicos contextos nacionales alcanzan pleno sentido y significación.

No es éste, pues, el caso del análisis que, finalmente, lleva al autor a afirmar y a justificar esa imposibilidad de equiparación entre uno y otro ordenamientos en relación a la naturaleza y función de la uniformidad de condiciones de vida. Y es que, sintéticamente expuesto, con sus propias palabras, «en la República Federal Alemana (la uniformidad de condiciones de vida) es el reflejo de una tendencia unitaria. En un Estado en el que las condiciones sociales son unitarias, en el que existe una homogeneidad social, el postulado de la uniformidad refleja jurídicamente esa circunstancia. En España, la uniformidad de las condiciones de vida es el límite que se impone a la diversidad. En un Estado compuesto con fuertes tendencias centrífugas, el principio de uniformidad de las condiciones de vida tiene como función

determinar el mínimo común que la diversidad de los Entes territoriales no puede traspasar» (pág. 46).

3. Destinada la parte primera de la obra al examen de la uniformidad de condiciones de vida en el ordenamiento jurídico alemán, la parte segunda se ciñe al estudio de ese principio en el Estado de las Autonomías diseñado por la Constitución española de 1978.

Se trata, sin duda, de la parte central del estudio, en la que se diseccionan las diversas fórmulas e instrumentos jurídicos al servicio de una uniformidad de las condiciones de vida que, como dice el autor, «puede identificarse con la necesidad del mínimo común denominador que un Estado políticamente requiere» (pág. 165). Y se analiza, asimismo, la relación del principio de uniformidad de las condiciones de vida con otros principios y exigencias constitucionales; el desarrollo del principio y las competencias del Estado para regular las condiciones básicas que garanticen una igualdad fundamental; su incidencia en la financiación de las Comunidades Autónomas; y, finalmente, la aplicación que de la uniformidad de las condiciones de vida ha llevado a cabo el Tribunal Constitucional.

Exhaustivo análisis, por tanto, del que no aportaré en este momento más que una de las conclusiones que posiblemente mayor trascendencia pueda tener dada la orientación que, fundamentalmente en la jurisprudencia constitucional, se viene observando.

Si bien parece incuestionable que el principio de uniformidad alcanza y cubre a todos los derechos fundamentales (al menos, no se adivinan las razones jurídicas —no de otro tipo— que puedan desmentir tal afirmación), no menos cierto es que la funcionalidad del título constitucional que reconoce al Estado la competencia exclusiva para «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» (artículo 149.1.1.^a de la Constitución) resulta ser de muy desigual intensidad en relación a cada uno de los tipos o clases de derechos fundamentales.

Mientras que la uniformidad de los derechos de la sección 1.^a, del capítulo II, así como los de la sección 2.^a del mismo capítulo de la Constitución, queda ya al cubierto, cuanto menos en ese mínimo común denominador, como resultado de la reserva de su regulación a la Ley Orgánica y, en todo caso, de la garantía constitucional del contenido esencial de los derechos (garantía esta que actúa como límite último determinante de una uniformidad sustancial, lo que imposibilita así la distinción entre las «condiciones básicas» a las que se refiere el artículo 149.1.1.^a y ese «contenido esencial» de los derechos que garantiza el artículo 53.1), la verdadera operatividad de la competencia estatal parece que debe proyectarse en los llamados «derechos so-

ciales y económicos» que, bajo la rúbrica «De los principios rectores de la política social y económica», se enuncian en el capítulo III del título I de la Constitución. Teniendo en cuenta, en efecto, que sólo mediante una normativa estatal puede quedar garantizada la uniformidad como expresión de las condiciones básicas para la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, cuando lo que está en juego es la uniformidad de esos, o algunos de esos, derechos sociales y económicos, no es aventurado afirmar que el Estado difícilmente dispondrá para lograrla de otro título competencial que no sea el previsto en el artículo 149.1.1.^a de la Constitución. De este modo, y son ya palabras del autor, «la competencia estatal sobre el artículo 149.1.1.^a de la Constitución española (...), supone, respecto de esos 'derechos' previstos en el mencionado capítulo tercero, la posibilidad de interpretar en favor del Estado una competencia para regular condiciones contenidas en materias como la vivienda que, de otro modo, sólo serían abordables por las Comunidades Autónomas» (pág. 225). En definitiva, en los derechos económicos y sociales, a diferencia de los restantes derechos constitucionales, la uniformidad sólo puede garantizarse mediante una normativa estatal que, como regla general, no encontrará otra cobertura competencial distinta de la que proporciona el artículo 149.1.1.^a de la Constitución.

La conclusión, como ya he advertido, me parece de una gran trascendencia, precisamente porque permite apreciar con claridad las insuficiencias que, en relación a esta cuestión específica, vienen observándose en la orientación seguida hasta ahora por la propia jurisprudencia constitucional. Dos ejemplos bien recientes, que el autor, por simples razones temporales, no ha podido recoger y analizar en su obra, creo que constituyen buena prueba de lo que se afirma.

a) En la sentencia constitucional 152/1988, de 20 de julio, la resolución de los conflictos positivos de competencias acumulados suscitados entre el Gobierno de la Nación y el Gobierno Vasco, exigía determinar la titularidad de las competencias sobre financiación de actuaciones protegibles en materia de viviendas reguladas en una serie de normas estatales y de la propia Comunidad Autónoma del País Vasco.

Con carácter general, el Tribunal Constitucional desechó taxativamente que las normas estatales objeto del conflicto pudieran encontrar cobertura en el artículo 149.1.1.^a, en relación con el artículo 47, ambos de la Constitución, acudiendo, antes bien, al título relativo a las bases y coordinación de la planificación económica y bases de la ordenación del crédito, ya que, aun cuando se reconocería que el artículo 149.1.1.^a de la Constitución «faculta al Estado para regular las condiciones no ya que establezcan, sino que garan-

ticen la igualdad sustancial de los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales», lo cierto es —puntualizó el Tribunal— que «esta función de garantía básica en lo que atañe al derecho a disfrutar de una vivienda digna es la que puede y debe desempeñar el Estado al instrumentar sus competencias sobre las bases y coordinación de la planificación económica del subsector vivienda y sobre las bases de ordenación del crédito». De manera que, al ostentar la Comunidad Autónoma Vasca la titularidad de la competencia en materia de vivienda, la cuestión quedaría constreñida a establecer si, de un lado, el Estado se había extralimitado en el ejercicio de sus competencias en materia de bases de la ordenación del crédito y de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 148.1.11 y 13), invadiendo las competencias del País Vasco en materia de vivienda o, viceversa, si esta Comunidad Autónoma había respetado las competencias estatales en el desarrollo normativo de su política de viviendas.

Pues bien, este planteamiento parece, en efecto, más que discutible, una vez que relega la aplicación del artículo 149.1.1.^a sin otra justificación que la afirmación de que la garantía de una vivienda adecuada de todos los españoles «se ha de materializar 'a través de', no 'a pesar de' los sistemas de reparto de competencias articuladas en la Constitución» y de que esa función de garantía del derecho reconocido en el artículo 47 del texto constitucional «es la que puede y debe desempeñar el Estado al instrumentar sus competencias» previstas en el ya señalado artículo 149.1.11 y 13. Ciertamente no termina de justificarse aceptablemente la radical exclusión a la que se procede del título competencial que al Estado reconoce el artículo 149.1.1.^a, máxime cuando ello se trata de amparar en argumentos de cuya consistencia puede razonablemente dudarse. De ahí que el voto particular que a la referida sentencia formulara el magistrado F. Rubio Llorente acierte, según creo, a situar en sus justos términos la cuestión. Voto particular que, por su interés, conviene recordar en este momento. «No ignoro —dice el magistrado— la incidencia que sobre la industria de la construcción tiene el sistema de protección pública de viviendas, pero esta incidencia no autoriza en modo alguno a considerar que un plan de actuación completo, desarrollado hasta los últimos extremos procedimentales y financiado con fondos estatales equivalga al establecimiento de las bases a las que han de ajustarse los planes de las Comunidades Autónomas o signifique una mera coordinación de la actuación de éstas...». Antes bien, el sentido primordial del plan de protección de viviendas no es «... el de incidir sobre un sector de la actividad económica, sino el de procurar dar realidad al derecho a una vivienda digna y adecuada que el artículo 47 de la Constitución reconoce a todos los españoles. Visto desde esta perspectiva, el mencionado plan puede ser entendido

como una actuación producida, no al amparo del párrafo 13, sino más bien del párrafo primero del apartado 1 del artículo 149, como un esfuerzo por asegurar un mínimo igual en el ejercicio (en rigor en el disfrute) de un derecho constitucional». Y concluye: «Resultan, desde luego, evidentes las dificultades dogmáticas que implica la consideración como 'derechos constitucionales' de todos los que derivan de actuaciones estatales acomodadas a los principios de política social y económica que enumera el capítulo tercero del título I de la Constitución, pero tales dificultades no me parecen insalvables si el concepto de derechos constitucionales se entiende como concepto genérico y mucho menos graves, desde luego, que las que origina el empleo de otro título genérico (el del 149.1.13), inadecuado no sólo porque lo es, sino sobre todo, porque dada su naturaleza lleva a la ablación total de las competencias autonómicas.»

b) De otra parte, la sentencia 15/1989, de 26 de enero (recursos de inconstitucionalidad acumulados contra determinados preceptos de la Ley 26/1984, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios), también evidencia con nitidez esa línea doctrinal que viene prescindiendo de la aplicación del artículo 149.1.1.^a de la Constitución como uno más entre los títulos competenciales constitucionalmente reservados al Estado. En esta ocasión, si bien el Tribunal Constitucional comienza reconociendo que «la defensa del consumidor y del usuario nos sitúa, en efecto, a grandes rasgos y sin necesidad ahora de mayores precisiones, ante cuestiones propias de la legislación civil y mercantil, de la protección de la salud (sanidad) y seguridad física, de los intereses económicos y del derecho a la información y a la educación en relación con el consumo, de la actividad económica y, en fin, de otra serie de derechos respecto de los cuales pudiera corresponder al Estado la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en su ejercicio y en el cumplimiento de sus deberes (art. 149.1, en sus núms. 1, 6, 8, 10, 13, 16 y 29 CE)» (fundamento jurídico 1.^o), lo cierto es que en ninguno de los preceptos objeto de la impugnación —lo que equivale prácticamente a decir en ninguno de los preceptos de la ley, ya que ésta fue recurrida casi en su totalidad— estima el Tribunal que, por su contenido, la regulación acometida por el legislador estatal se pueda justificar en el ejercicio de la competencia que al amparo del artículo 149.1.1.^a de la Constitución le corresponde. Nueva manifestación, por tanto —ahora por la vía del simple silencio—, de esa tendencia jurisprudencial reacia a dar entrada al artículo 149.1.1.^a en todo lo que no incida directamente en el ejercicio de los derechos constitucionales reconocidos en la sección primera del capítulo II de la Constitución que, no obstante, también en esta ocasión propiciaría un voto particular. El magistrado M. Rodríguez-Piñero señala, justamente, que «a mi

juicio, de los artículos 51 y 149.1.1.^ª de la Constitución deriva una competencia del Estado para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en cuanto a su derecho a la defensa como consumidores y usuarios, pues, de acuerdo con el artículo 10.2 de la Constitución, dicho artículo 51 ha de ser interpretado conforme a los Tratados internacionales en los que viene configurándose ya como derecho de la persona también la tutela del consumidor», de manera que «la consecuencia lógica de ello es reconocer la competencia del Estado para fijar condiciones básicas no sólo, como se dice en la sentencia, cuando está en juego la salud, sino también cuando ha de establecerse el nivel básico de los derechos de los consumidores y usuarios, incluido su derecho a la información, cuando se trata de fomentar y oír a las organizaciones en las cuestiones que puedan afectar a los consumidores y usuarios o cuando se trata de regular la educación de los consumidores y usuarios. Por ello —concluye el voto particular— entiendo que serían aplicables directamente en las Comunidades Autónomas con competencia plena sobre defensa de los consumidores y usuarios algunos preceptos más de la ley impugnada como, en especial, en contra del parecer de la mayoría del Pleno, sus artículos 18, 22 y 41».

4. Fácilmente se comprueba a la luz de las dos muestras jurisprudenciales expuestas, que, en la cada vez más perfilada doctrina del Tribunal Constitucional sobre los instrumentos ordenadores del reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y, en general, del sistema autonómico en su conjunto, el artículo 149.1.1.^ª de la Constitución y, por tanto, la determinación del alcance y funcionalidad del principio de uniformidad de las condiciones de vida que en él, junto a otras previsiones constitucionales, se sanciona, sigue siendo un capítulo pendiente en estos momentos.

Pues bien, el libro del profesor BAÑO LEÓN no sólo acierta por su manifiesta oportunidad y por los importantes cauces que abre a fin de avivar la reflexión sobre un aspecto de extraordinaria trascendencia, sino que aporta soluciones concretas que, como acabamos de ver, incipientemente anunciadas ya en las discrepancias de los votos particulares de algunos magistrados a la línea mayoritaria que viene manteniendo al respecto nuestro Tribunal Constitucional, bien debieran ser tomadas en consideración, encontrando su definitiva plasmación en una aplicación jurisprudencial mucho más decidida de la competencia que, entre otras más, al Estado reconoce y atribuye el artículo 149.1.1.^ª de la Constitución. Por ello mismo, de lo que no cabe duda alguna es que, en cualquiera de los casos, el trabajo de José María BAÑO LEÓN está llamado a ocupar de inmediato un lugar central entre las más importantes aportaciones de la bibliografía jurídico-pública española de los últimos años.

