

## IV. ACTIVIDAD JURISDICCIONAL

### LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Marc Carrillo  
Luis Javier Mieres Mieres*

#### Consideraciones generales

La jurisprudencia constitucional del año 2000 sobre el contencioso competencial, no ha supuesto la aparición de grandes novedades interpretativas respecto del amplio acervo acumulado después de veinte años de doctrina del Tribunal Constitucional sobre la materia. La lógica remisión a los precedentes jurisprudenciales, constituye un lugar común en la argumentación jurídica de las sentencias dictadas para dilucidar la adecuación al bloque de la constitucionalidad de las disposiciones objeto de controversia (un buen ejemplo, en este sentido, es la STC 105/2000, que desestimó a través de una interpretación conforme, el recurso de inconstitucionalidad presentado contra la L.O. 16/1994, que modificaba la LOPJ de 1985). Por esta razón, y sin perjuicio de algún que otro elemento diferencial, las cuestiones de orden competencial no dejan de ser las habituales que se han ido planteando en años anteriores. Así, siguen registrándose aspectos de interés de carácter procesal, referidos tanto al recurso de inconstitucionalidad como al conflicto positivo de competencias. Pero además de las cuestiones adjetivas, es preciso reiterar que, por supuesto, las temas referidos al alcance de la legislación básica siguen ocupando –necesariamente– un lugar central en la jurisprudencia; a los que hay que añadir los problemas derivados de la delimitación material de los títulos competenciales; el efecto supraterritorial de las competencias y otros de menor relieve, pero ello, siempre en el marco de una actividad jurisdiccional, en la que en una buena parte de la fundamentación jurídica predomina el criterio hermético de la *interpretación conforme* a la Constitución de las disposiciones objeto de controversia competencial (a modo de ejemplo, la STC 74/2000, dictada en resolución del recurso de inconstitucionalidad presentado contra la Ley de la Asamblea Regional de Murcia, 8/1995, de 14 de abril, de Promoción y Participación Juvenil).

Los datos estadísticos de las sentencias del Tribunal Constitucional ofrecen un perfil relativamente similar al registrado en los años anteriores. El número de sentencias ha sido de 19, algo más de las 17 dictadas el año pasado pero todavía lejos de las 28 que se pronunciaron en 1998. Asimismo, de las 19 citadas, tres de ellas lo han sido en procedimientos de amparo de derechos fundamentales cuyo contenido presenta también relevancia competencial, de manera que es oportuno incluirlas también en este apartado del Informe.

El grupo de actuaciones procesales más numeroso (4 de ellas) que han sido objeto de las sentencias de este año, fueron iniciadas en 1993, con lo cual se sigue manteniendo todavía un importante retraso (la media es de unos seis años) en la

resolución de los contenciosos competenciales sobre cuyos problemas de titularidad ha de resolver el TC. No obstante, el TC también ha resuelto controversias competenciales que datan, incluso, de años anteriores. Este es el caso, por ejemplo, de los recursos de inconstitucionalidad presentados contra la *Ley del Parlamento de Canarias 11/1990, de 13 de julio, de Prevención del Impacto Ecológico* y la *Ley Foral de Navarra 9/1991, de 16 de marzo, por la que se modifica la Ley Foral 23/1983, reguladora del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra*; o el conflicto positivo de competencias planteado contra la *Orden del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de 16 de julio de 1992, sobre medidas de adaptación a la competencia internacional y diversificación de zonas con implantación de industria textil-confeción*. Por supuesto, también ha resuelto sobre actuaciones realizadas en tiempo más reciente, como es el caso de los recursos de inconstitucionalidad presentados contra la *Ley Orgánica 16/1994, de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial 6/1985*; contra la *Ley de la Asamblea de Murcia 8/1995, de 24 de abril, de promoción y participación juvenil*; o contra la *Ley del Parlamento de Canarias 5/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1997*; o, también, finalmente, el conflicto positivo de competencias planteado contra la *Comunicación del Director General de Ingresos de la Consejería de Economía, Industria y Hacienda de la Junta de Extremadura, de 2 de noviembre de 1998, dirigida al Presidente del Tribunal Económico-Administrativo regional de Extremadura sobre órganos competentes en materia económico administrativa*.

Además de las ya citadas, entre las disposiciones que en su momento suscitaban controversia competencial y ahora ha sido resuelta por el TC cabe destacar, entre otras, las siguientes: *el Real Decreto 769/1993, de 21 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento para la prevención de la violencia en los espectáculos deportivos*; *la Ley de la Comunidad Autónoma de la Rioja 3/1993, de 13 de abril, de Presupuestos*; *el Real Decreto 1085/1992, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la actividad de distribución de gases licuados del petróleo*; *el Decreto 84/1993, de 22 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Cooperativas de Crédito*; *la Ley del Parlamento de las Islas Baleares 12/1991, de 20 de diciembre, reguladora del Impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente*; *la Ley Orgánica 5/1992, de Regulación del Tratamiento automatizado de los Datos de Carácter Personal*, etc.

El análisis estadístico de los datos que ofrece el resultado de la función jurisdiccional del TC permite afirmar que se ha producido un equilibrio casi perfecto entre los contenciosos cuyo objeto era una norma estatal (10 casos) y aquellos otros en los que la norma era autonómica. En cuanto a los procedimientos constitucionales, el TC ha resuelto este año 10 recursos de inconstitucionalidad; 5 conflictos positivos de competencia; 1 cuestión de inconstitucionalidad y, como se apuntaba con anterioridad, en su amplio y habitual catálogo anual de recursos de amparo, tres de ellos presentan especial transcendencia autonómica y, por tanto, se incluyen también en el análisis de la actividad jurisdiccional del TC.

Las materias competenciales sobre las que versan las sentencias son de una absoluta variedad pues, excepción hecha de tres sentencias habidas sobre medio ambiente y las dos referidas a la competencia en materia de derechos fundamen-

tales, el resto se inscriben en un panorama muy variopinto de ámbitos competenciales, a saber: instituciones autonómicas; función pública; pesca, seguridad pública en el deporte; industria; tributos estatales; legislación civil; lenguas oficiales en la administración de justicia; presupuestos de las CCAA; energía, etc.

En cuanto al contenido de los fallos se produce un predominio de aquellos que tienen un sentido desestimatorio en su integridad (8); no obstante, son también numerosas las sentencias en las que el pronunciamiento es de estimación parcial de las pretensiones competenciales de la parte que instó el procedimiento (6), registrándose sólo 3 sentencias en las que el TC estima la totalidad de aquéllas. En alguna sentencia se detectan planteamientos interpretativos en la fundamentación jurídica, pero después no se incorporan al fallo. A este respecto, una sola de ellas contiene un pronunciamiento exclusivamente interpretativo integrado de forma efectiva en el fallo; en otra el fallo es de contenido mixto, en la medida en que por una parte estima las pretensiones y por otra presenta naturaleza interpretativa. En algún caso, el pronunciamiento del fallo se pronuncia explícitamente aplicando el binomio inconstitucionalidad y nulidad (STC 289, sobre *la Ley del Parlamento de las Islas Baleares 12/1991, de 20 de diciembre, reguladora del Impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente*) y en otro la desestimación del recurso de uno de los recurrentes lo es por pérdida sobrevenida del objeto (STC 290/2000, sobre *la Ley 5/1992, de 29 de octubre, de Regulación del Tratamiento Automatizado de los Datos de Carácter Personal*).

### Consideraciones específicas

A modo de síntesis de los temas de mayor relevancia del contencioso competencial que se derivan de la jurisprudencia constitucional del año 2000, destacan los siguientes:

- 1) *Las cuestiones de orden procesal.*
- 2) *El alcance la legislación básica del Estado.*
- 3) *La delimitación material de las competencias.*
- 4) *La incidencia de la supraterritorialidad en la delimitación competencial.*
- 5) *Otras cuestiones.*

- 1) *Las cuestiones de orden procesal.*

Una primera sentencia de interés en este sentido es la STC 15/2000, por la que el Tribunal desestimó el recurso de inconstitucionalidad presentado contra la Ley Foral de Navarra 9/1991, de 16 de marzo, por la que se modificó la anterior Ley 23/1983, de 11 de abril, reguladora del Gobierno y la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. En la sentencia se ponen de manifiesto las limitaciones de orden subjetivo que se derivan del artículo 32 de la LOTC, de manera que tal como se deduce de dicho precepto, ni una Comunidad Autónoma puede impugnar una ley de otra Comunidad Autónoma (así lo recuerda el ATC 25/2000), ni tampoco un órgano autonómico puede por sí sólo impugnar una ley de la propia Comunidad Autónoma. Ante esta limitación, el Gobierno de Nava-

rra fue parte en el proceso, coadyuvando las tesis de la Abogacía del Estado frente a las que defendía el Parlamento de su propia Comunidad Autónoma y solicitó también la declaración de inconstitucionalidad del precepto impugnado.

La STC 180/2000, plantea un interesante problema vinculado de nuevo a la legitimación activa para recurrir la inconstitucionalidad de una ley autonómica, cuando entre quienes interponen el recurso, se encuentran senadores de procedencia autonómica, es decir, aquellos que han sido elegidos por el parlamento de la Comunidad Autónoma. La sentencia citada estimó parcialmente le recurso de inconstitucionalidad planteado por un grupo de senadores contra la Ley de la Rioja 2/1993, de 13 de abril, de Presupuestos. Ante la presentación del recurso, opuso como causa de inadmisibilidad la falta de legitimación activa de los recurrentes por dos razones: la primera, por la falta de interés en la ley objeto del recurso, dado que ésta únicamente afectaba al ámbito autonómico y carecía de relación alguna con las competencias del Senado; y la segunda, porque algunos de los Senadores promotores del recurso, al ser de designación autonómica y formar parte del Parlamento de la Rioja, no pueden impugnar la ley emanada de la voluntad de la representación política del ámbito territorial que ellos mismos representan en el Senado. El resultado de la sentencia fue controvertido, puesto que dio lugar a un voto particular al que se adhirió otro magistrado, respecto de la posición de la mayoría. Para ésta, la legitimación procesal de los recurrentes, no puede ser entendida en atención a sus interés, sino en virtud de su alta cualificación política que se deriva de su respectivo cometido institucional; o expresado de otra forma, lo que ponen de manifiesto con el recurso de inconstitucionalidad no es un interés propio en el asunto, sino la existencia de un interés público objetivo, cifrado en que el TC desarrolle su función de garantizar la supremacía de la CE. Para los magistrados disidentes, la posición procesal del los senadores autonómicos constituye un fraude constitucional, pues menosprecian la voluntad general de la Comunidad Autónoma a la que representan, faltan a la lealtad debida a la misma, superan de forma subrepticia los límites a la legitimación activa establecidos en el artículo 32 de la LOTC y, finalmente, vician la voluntad concurrente de los senadores impugnantes. Sin embargo, la posición del TC es coherente con la posición institucional del Senado y con la legitimación activa que la CE le atribuye a todos sus miembros para plantear recurso de inconstitucionalidad, sin distinción de procedencia, pues donde la Norma suprema no distingue tampoco debe hacerlo su interprete máximo. Cosa distinta han de ser las razones de orden metajurídico que puedan llevar a un senador de designación autonómica a tomar o no una iniciativa de carácter jurisdiccional como la que aquí se describe contra una ley del parlamento de procedencia, pero en tanto que senador está habilitado jurídicamente para ejercer con plenitud las funciones inherentes al cargo representativo, sin que su condición simultánea de diputado autonómico tenga que llegar a ser un factor limitativo.

La STC 192/2000, aporta un criterio de interés sobre el alcance del artículo 67 de la LOTC referido a la tramitación de los conflictos de competencia a través del recurso de inconstitucionalidad. A este respecto, el TC recuerda que el presupuesto necesario para la aplicación del citado precepto es la existencia de una conexión inescindible entre el problema de la titularidad de la competencia controvertida y la constitucionalidad de la ley en que se fundamenta el acto objeto del

conflicto. De esta manera se trata de evitar que a través de un conflicto y mediante la invocación del artículo 67 LOTC, se hagan valer ante el TC pretensiones autónomas de inconstitucionalidad desvinculadas del objeto conflictual. Por otra parte, esta sentencia resulta también de interés procesal por el pronunciamiento que hace con respecto a los requisitos exigidos para plantear un conflicto de competencias. Así, en el caso concreto que trata, se plantea la cuestión de si el informe del Consejo de Estado previsto en el artículo 22.6 de su Ley orgánica, es un requisito previo para la interposición de un conflicto de competencia. El TC rechaza esta objeción alegada por la Junta de Extremadura con el argumento de que los requisitos de admisibilidad de los procesos constitucionales vienen establecidos únicamente en la LOTC, y el único requisito de admisibilidad exigido por ésta es el requerimiento previo previsto en el artículo 63.1 LOTC.

La STC 274/2000, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Defensor del Pueblo contra la Ley del Parlamento de Canarias 5/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1997, plantea el alcance la legitimación activa del alto comisionado de las Cortes Generales, para plantear recurso de inconstitucionalidad. La cuestión fue suscitada por el Gobierno de la Comunidad Autónoma, quien opuso la posible falta de legitimación activa parcial del Defensor del Pueblo, en la medida en que la pretensión impugnatoria aparecía desconectada de los derechos comprendidos en el Título I de la CE. A este respecto, la posición del Gobierno canario era la entender la legitimación activa contrañida a las funciones que el artículo 54 de la CE atribuye al Defensor de defensa de los derechos fundamentales en el ámbito de las diversas administraciones públicas. Sin embargo, el TC opta por una interpretación amplia de sus atribuciones, sin un límite material explícito al sostener que «...su legitimación al respecto ha de entenderse en los mismos términos y con la misma amplitud que la del resto de los sujetos contemplados conjuntamente en los artículos 162.1 a) CE y 32 .1 LOTC...». En este sentido, y como ya expuso en su STC 5/1981, el TC reitera que dicha legitimación les ha sido reconocida a cada uno de ellos «no en atención a su interés, sino en virtud de la alta cualificación política que se infiere de su respectivo cometido constitucional».

Finalmente, en el marco de las cuestiones de orden procesal, aún no siendo cuestión novedosa, no obstante también tiene interés la ofrecida por la STC 290/2000, dictada para resolver el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 5/1992 (LORTAD). La aprobación y entrada en vigor de la nueva Ley Orgánica 15/1999, de 23 de diciembre, de Protección de Datos de carácter Personal (LOPD), obligó al Tribunal a abrir un incidente previsto en el artículo 84 LOTC, a fin de que las partes se pronunciasen acerca de la incidencia de la nueva Ley sobre la pervivencia del objeto del proceso. Al respecto, el TC señala que, efectivamente, la derogación de la LORTD por la LOPD tiene un efecto diverso respecto de las impugnaciones basadas en motivos substantivos y las fundamentadas en motivos competenciales. En cuanto a las primeras, la derogación de los preceptos impugnados supone la pérdida sobrevenida del objeto. En cuanto a las segundas, en cambio, el TC aplica su criterio tradicional según el cual, no se trata tanto de analizar si la norma impugnada ha sido expulsada del Ordenamiento por el legislador, como determinar si con esa expulsión ha cesado o no la controversia existente.

## 2) *El alcance de la legislación básica del Estado.*

La legislación básica estatal sigue ocupando la atención de la jurisprudencia constitucional. La STC 306/2000 plantea, entre otras cuestiones, el alcance de lo básico con relación a la normativa estatal de medio ambiente. Las CCAA de Castilla-León y Cantabria promovieron conflicto de competencias frente al Real Decreto 640/1994, de 8 de abril, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Picos de Europa, por vulnerar diversas competencias exclusivas. Los títulos competenciales objeto de la controversia eran la ordenación del territorio y la protección del medio ambiente y de los ecosistemas. Para el Abogado del Estado, la competencia correspondía a éste último, dado el carácter unitario del ecosistema en cuestión que, en cuanto tal, exigía, una gestión centralizada. Al margen de los problemas derivados del planteamiento estatal basados en una concepción absoluta del territorio como ámbito del autogobierno, impositivos –de hecho– de cualquier tipo de efectos supraterritoriales de las competencias autonómicas, que abordaremos en un ulterior apartado, el interés de la sentencia se centra, sin duda, en el alcance de la normativa básica estatal.

El TC hace acopio de su doctrina sobre la materia (especialmente la STC 102/1995) para sostener un criterio restrictivo sobre el alcance de lo básico y preservar, por tanto, la competencia autonómica en materia de medio ambiente. Es especialmente relevante, el planteamiento de la normación básica de acuerdo a criterios principialistas, tendentes a asegurar al Estado la regulación del mínimo común denominador sobre la materia, quedando para las CCAA el desarrollo del resto. Así, el razonamiento del TC parte de tres premisas: la primera, es la que sostiene el carácter transversal de la competencia de protección del medio ambiente, que obliga a limitar su proyección exclusivamente a aquellas actividades encaminadas directamente a la preservación, conservación o mejora de los recursos naturales, a fin de poder deslindar esta competencia de las que concurren sobre un mismo espacio natural y que dan lugar a distintas políticas públicas sectoriales; la segunda premisa, se fundamenta en la concepción de la legislación básica sobre esta materia, como «una ordenación de mínimos», que permite a las CCAA establecer niveles de protección más altos; y finalmente, el TC sostiene que la planificación de los recursos naturales constituye una ordenación del espacio y de su contenido que guarda relación con la ordenación del suelo y la planificación urbanística. A partir de este planteamiento principialista de lo básico, el TC reconoce que la potestad de elaboración y aprobación de este tipo de instrumentos de protección de los espacios naturales corresponde a las CCAA, en ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica de protección ambiental. De esta forma, el TC niega que el Estado pueda invocar efectos transversales sobre el medio ambiente del socorrido título competencial general del artículo 149.1.23 CE, por causa de unos eventuales efectos económicos de la competencia específica. Y por tanto, le niega que con base en dicho precepto pueda aprobar por sí mismo los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales previstos en la legislación básica (Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre).

En el mismo sentido se manifiesta la STC 90/2000 en la que se desestima el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Parlamento de Canarias

11/1990, de 13 de julio, de Prevención del Impacto Ecológico. El punto de controversia radicaba en que, a criterio de la representación del Estado, los contenidos del denominado «estudio detallado de impacto ecológico» ofrecen un menor nivel de protección al garantizado por la normativa básica a través del estudio de impacto ambiental que se exige a todos los proyectos de puertos deportivos y de extracción a cielo abierto de minerales. El TC se remite de nuevo a su STC 105/1995, que supuso un punto de inflexión respecto de la anterior doctrina contenida en la STC 149/1989, para recordar que en esta materia, la normativa básica estatal cumple una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso. Dichos mínimos han de permitir a la Comunidad Autónoma ejercer sus competencias normativas de desarrollo, lo cual permite, sin duda, la posibilidad de una regulación distinta sobre la materia. Sentada esta premisa, el TC añade, no obstante, que en este caso concreto la legislación canaria no contradice ni tampoco establece un nivel de protección menor del medio ambiente.

En un sentido inverso del planteamiento acerca del alcance de lo básico, destaca la STC 232/2000, que desestimó parcialmente el conflicto de competencias promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, respecto de diversos preceptos del Real Decreto 1085/1992, por el que aprueba el Reglamento de la actividad de distribución de gases licuados del petróleo. La controversia competencial se cifra en el carácter básico de las funciones ejecutivas que el reglamento atribuye a los órganos del Estado. La cuestión nuclear de este contencioso versa sobre el carácter básico de la competencia atribuida a la Dirección General de la Energía del, hoy, Ministerio de Economía, para autorizar la inscripción en el correspondiente Registro de los denominados «Operadores de gases licuados del petróleo» y las «Empresas Suministradoras de gases licuados del petróleo».

La cuestión de orden competencial más relevante de esta sentencia se centra en el cumplimiento de los requisitos materiales de la normativa básica por parte del citado Real Decreto 1085/1992, de acuerdo con la doctrina jurisprudencial sobre el ámbito de lo básico. A este respecto, el TC considera que el carácter básico de la competencia del órgano estatal para autorizar la inscripción no invade la competencia autonómica en materia de «comercio interior» en virtud de los tres factores que, excepcionalmente, justifican la calificación como básicas, de las competencias ejecutivas: el carácter supraautonómico de la actividad, la no susceptibilidad de fraccionamiento de la actividad ejecutiva controvertida y la necesidad de un grado de homogeneidad en su ejercicio que sólo pueda ser ejercido mediante la atribución de la competencia a un solo titular. Y es con relación a estos criterios, aplicados al caso concreto del Real Decreto, donde se plantea el problema de su carácter genérico y –en ocasiones– imprevisible. Porque en este supuesto, el TC admite que el carácter supraterritorial es determinante para la atribución de la competencia al Estado, sin que, por el contrario, se argumente de forma suficiente que el ejercicio descentralizado del control sobre la actividad de distribución de gases licuados pueda llegar a impedir al Estado el ejercicio de las competencias que le corresponden. Es decir, no se acierta a detectar las consecuencias negativas que para la competencia estatal pudiese llegar a tener el ejercicio fraccionado de la competencia por parte de las CCAA. En este sentido,

el voto particular que se emitió a esta sentencia resaltaba de forma suficientemente explícita que *«cuando el llamado bloque de la constitucionalidad establece competencias compartidas –como es el caso– es porque el constituyente pretende el ejercicio de esas competencias no sea “autónomo, sino, precisamente compartido»*.

Otro ejemplo de detallismo en el contenido de la normación básica, que el TC no rechaza, se encuentra en las previsiones del Real Decreto 769/1993, de 21 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento para la prevención de la violencia de los espectáculos deportivos (STC148/2000).

La STC 275/2000, plantea también el problema del ámbito material de la normación básica estatal, con una perspectiva distinta a las dos anteriores, y que podría ser considerada como más aproximada a la noción principalista. En función de este planteamiento, la sentencia rechaza el detallismo del Estado en su regulación de lo básico en materia de cooperativas de crédito. Se trata del conflicto positivo de competencias planteado por el Gobierno de la Comunidad Valenciana con relación al Real Decreto 84/1983, de 22 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Cooperativas de Crédito. A este respecto, la norma estatal exige como condición para obtener y conservar la autorización de constitución de una Cooperativa de Crédito, el contar con un Consejo Rector formado, al menos, por cinco miembros, dos de los cuales no podrán ostentar la condición de socios. Pues bien, ante los alegatos en contra de la Comunidad Autónoma promotora, el TC los acepta afirmando –como ha hecho en otras ocasiones similares– que la norma estatal impugnada, no cumple con los requisitos materiales exigibles en la legislación básica. En el argumento del TC se afirma que: *«...la regulación de la composición interna de este órgano con un grado excesivo de detalle, que invade el espacio confiado constitucionalmente a la potestad de desarrollo normativo de la Comunidad Valenciana, sin que se aporten razones convincentes para que pueda aceptarse que esa regulación detallada constituye un complemento necesario de la regulación legal...»*; Por tanto, ese detallismo se compadece mal con la naturaleza principalista exigida a la normación básica y por ello vulnera el sistema de distribución de competencias.

No obstante, no deja de ser necesario anotar la paradoja que supone el que esta beligerancia contra el detallismo en la normación centrada cuestiones de carácter orgánico (composición de órganos o similares), no sea tan intensa cuando, como en el caso de la STC 306/2000, se trata de evaluar el alcance de la regulación substantiva de competencias ejecutivas. Máxime cuando en ambos casos, se trata competencias autonómicas de desarrollo de la legislación estatal.

Finalmente, cabe reseñar el *thema decidendi* de la STC 289/2000, por la que se declara la inconstitucionalidad de la Ley del Parlamento de las Islas Baleares 12/1991, de 20 de diciembre, reguladora del Impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente. La controversia competencial se ciñe a determinar si el citado impuesto creado contradice lo dispuesto por el art. 6.3 de la LOFCA. Para la mayoría del TC, dicho tributo autonómico se configura como un impuesto sobre el patrimonio inmobiliario, que incide en la misma materia imponible que el IBI y que, por tanto, incurre en la prohibición prevista en el citado artículo 6.3. Sin embargo, el tema es especialmente controvertido, puesto que



como pone de manifiesto el voto particular la materia imponible en el Impuesto municipal sobre bienes inmuebles y el impuesto previsto por la ley balear no es la misma; es decir, no pretendía gravar los bienes inmuebles en condición de tales. De esta manera, el límite que supone el citado precepto de la LOFCA no puede ser entendido de la misma manera cuando lo que se pretendía el impuesto autonómico, era gravar no todas las instalaciones y estructuras de forma generalizada, sino solo aquéllas que en su condición de elementos patrimoniales quedasen afectadas a la realización de actividades con incidencia sobre el medio ambiente. La consecuencia no es otra que una concepción muy restrictiva de la capacidad de las CCAA para crear impuestos propios.

### 3) *La delimitación material de las competencias.*

En la función jurisdiccional del TC, la delimitación material de competencias sigue siendo un criterio herméutico de aplicación imprescindible para un adecuado encuadramiento de los títulos competenciales que definen a una controversia. La STC 148/2000, ya citada con anterioridad, es en este sentido la que resulta más paradigmática. En ella se resolvió en sentido desestimatorio, el conflicto de competencias planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra el Real Decreto 769/1993, de 21 de mayo, por el que se aprueba el reglamento para la prevención de la violencia en los espectáculos deportivos. La controversia planteada por la Comunidad Autónoma se centra en los títulos competenciales referidos a «espectáculos» y «seguridad pública». El TC rechaza las alegaciones de la Generalidad tendentes a subsumir la completa regulación del Real Decreto en el título competencial sobre espectáculos públicos, desplazando de esta forma la incidencia de la competencia estatal sobre la seguridad pública. Y este rechazo se basa en que en el contenido del Real Decreto se produce una situación de confluencia de competencias o yuxtaposición de títulos competenciales, que a juicio del alto Tribunal se expresa de la siguiente forma: en el ámbito de la materia «seguridad pública», resultan encuadrables los brotes de violencia que pudieran producirse con ocasión de los encuentros deportivos de que aquí se trata, todas aquellas medidas o cautelas que, dirigiéndose a la protección de personas y bienes, tengan como finalidad aún más específica evitar graves riesgos potenciales de alteración del orden ciudadano... Ello se ha de manifestar través de la necesaria puesta en práctica de medidas preventivas y reactivas íntimamente relacionadas (STC 104/1989); medidas que han de obligar a una presencia efectiva de fuerzas del orden durante el desarrollo del espectáculo mismo; ha de tratarse de contingencias extraordinarias (STC 52/1993), si bien el carácter extraordinario del riesgo no ha de ser sinónimo de excepcionalidad, pues estos encuentros de fútbol se caracterizan, precisamente, por el hecho de que la potencial alteración del orden ciudadano puede manifestarse con habitualidad. Mientras que el ámbito de la materia «espectáculos» está integrado por las prescripciones que, velando por el buen orden de los mismos, se encaucen a la protección de las personas y bienes, a través de una intervención administrativa ordinaria (STC 313/1994), de modo que, aún cuando la misma pueda conllevar la intervención de las fuerzas de seguridad, ello no se conciba como elemento integrante del sistema preventivo habitual de control del espectáculo.

Bien, ésta es la delimitación material a la que llega el TC a través de un crite-

rio que, no obstante, parece dejar en un segundo plano las competencias que sobre seguridad pública tienen las policías autonómicas, como es en este caso la de la Generalidad. Al mismo tiempo, y como consecuencia de ello, el TC prescinde de la posibilidad que pueden ofrecer los instrumentos de colaboración, como forma para conjugar las competencias sobre seguridad pública de las que son titulares el Estado y la Comunidad Autónoma que plantea el conflicto.

Y, sin embargo, resulta paradójico que esta misma falta de previsión de un procedimiento de mutua colaboración en la ley autonómica –que es sugerida y explicitada más adelante en la STC 166/2000– lleve en este nuevo caso al TC, a declarar la inconstitucionalidad de determinados preceptos del Parlamento de Navarra 2/1993, de 5 de marzo, de Protección y Gestión de la Fauna Silvestre y sus Hábitats. Parece lógico, que dicha exigencia también debiera haberse predicado de la norma estatal sobre violencia en los espectáculos deportivos, a fin de procurar un tratamiento más sensible a las competencias autonómicas que, sin duda, estaban presentes.

En fin, sobre la delimitación material de competencias, también ofrece interés la STC 190/2000, a propósito del deslinde que lleva a cabo entre los ámbitos materiales referidos a «industria» y sectores «industriales». O la STC 248/2000, con relación a la delimitación de los títulos sobre «medio ambiente», «espacios naturales protegidos» y «ordenación del territorio y urbanismo».

#### 4) *La incidencia de la supraterritorialidad en la delimitación competencial.*

Además de las cuestiones vinculadas al alcance de la legislación básica estatal ya comentadas, la STC 306/2000 aborda otro tema de especial relevancia para la adecuada interpretación de los límites competenciales. Se trata de la incidencia del territorio como ámbito físico del autogobierno y, como consecuencia, de los efectos supraterritoriales de las competencias de las CCAA. Es el problema bien conocido de las consecuencias que se derivan de una concepción absoluta del territorio como límite al ejercicio de las competencias y su efectos restrictivos sobre el alcance del autogobierno de las CCAA. En la citada sentencia, el Abogado del Estado justificaba la competencia estatal para aprobar el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, previsto en la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, entre otras consideraciones ya comentadas más arriba, en la competencia estatal sobre legislación básica de protección del medio ambiente (artículo 149.1.23 CE) que es objeto de protección. Pues bien, teniendo en cuenta el carácter unitario del ecosistema que se trata de preservar, que no admite la fragmentación de los instrumentos de protección, y asimismo, el carácter supraautonómico del ecosistema de los Picos de Europa, son en su conjunto, factores que justifican una gestión centralizada a favor del Estado. El TC rechaza este planteamiento siguiendo su conocida línea interpretativa acerca de los efectos supraterritoriales de las competencias autonómicas, según la cual, la supraterritorialidad no constituye por sí sola un criterio de atribución de competencias; en este sentido, sólo lo será cuando la actividad que se proyecte sobre el espacio supraautonómico no sea susceptible de ser fraccionada, no puedan establecerse mecanismos de cooperación o bien resulte necesaria la creación de un ente estatal que integre los intereses contrapuestos de

las distintas CCAA. El TC se atiene, por tanto, a su tradicional criterio interpretativo que entiende el territorio en una doble dimensión: como un límite general al ejercicio de las competencias que, como tal, admite o puede admitir efectos supraterritoriales de aquéllas, y como un límite específico, cuando así se determina de forma específica en el bloque de la constitucionalidad.

5) *Otras cuestiones.*

a) *Sobre el alcance de la prohibición de dictar normas meramente interpretativas.*

Con relación a esta cuestión, la STC 15/2000, antes citada, referida al recurso de inconstitucionalidad contra la ley del Parlamento de Navarra 9/1991, el TC pone especial énfasis en delimitar el alcance de su tradicional doctrina iniciada con la célebre STC 76/1983, acerca de la prohibición de dictar normas meramente interpretativas. En el citado recurso, el recurrente consideraba que éste era el carácter de la norma por la que se modificaba el procedimiento de elección del candidato a la presidencia del ejecutivo autonómico. El TC rechaza la extensión de la doctrina de la STC 76/1983, a la relación entre poder estatuyente y poder estatuido, y para ello concreta cuáles eran los presupuestos de aquella doctrina a fin de desterrar cualquier intento de expandir su ámbito de aplicación. Con este fin el TC aclara que lo que resultaba y resulta vedado por aquella sentencia era y son las interpretaciones generales y abstractas del sistema de distribución de competencias, efectuadas con pretensiones normativas de validez general y con efectos vinculantes para las CCAA, y sin que haya una expresa previsión en el bloque de la constitucionalidad. Por el contrario, el precepto de la ley impugnada se inscribe en un proceso de desarrollo normativo que encuentra su habilitación específica e indubitada en el artículo 25 de la LORAFNA.

b) *La confirmación de la extensión de la doctrina en torno a las leyes de presupuestos del Estado a las leyes de presupuestos autonómicas.*

En el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de la Comunidad Autónoma de la Rioja 2/1993 (STC 180/2000), el TC reitera su doctrina sobre el contenido de las leyes de presupuestos, y como ya expuso en la STC 76/1992, y más recientemente en la STC 174/1998, resulta claro que los límites derivados del artículo 134.2 CE al contenido de las leyes de presupuestos del Estado no son automáticamente aplicables a las de las CCAA. Sólo será extensible la doctrina constitucional al respecto si existe «una sustancial identidad entre las normas que integran el bloque de constitucionalidad aplicable a la institución presupuestaria de la Comunidad Autónoma y cuanto dispone, respecto del Estado, el artículo 134.2 CE». En el caso específico de la ley riojana, dicha identidad se produce.

La doctrina sobre el contenido de las leyes de presupuestos se ha vuelto a reiterar en la STC 274/2000, por la que se estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad planteado contra la Ley del Parlamento de Canarias 5/1996, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1997.

c) *Sobre la potestad expropiatoria de las CCAA.*

En la misma STC 180/2000, sobre la Ley de Presupuestos de La Rioja, el TC

rechaza el planteamiento de los senadores recurrentes de negar a la Comunidad Autónoma la potestad expropiatoria porque al realizar una declaración de utilidad pública de modo genérico, sin distinguir entre bienes muebles e inmuebles, contraviene lo dispuesto en la Ley de Expropiación Forzosa; y, asimismo también, porque al extender la *causa expropriandi* a proyectos relativos a las telecomunicaciones incurre en exceso competencial al carecer la Comunidad Autónoma de competencia sobre la materia. El planteamiento del TC contra estas argumentaciones resulta de especial interés, tanto por lo que se refiere a los límites de la potestad expropiatoria, como por la delimitación material de competencias que realiza entre el ámbito referido a prensa, radio y televisión y el ámbito concerniente a las telecomunicaciones. En relación a los primeros, porque el límite del artículo 149.1.18 CE al ejercicio de la potestad expropiatoria de las CCAA consiste «en la obligación de atenerse a la legislación general del Estado que garantiza por igual los derechos patrimoniales de todos los sujetos privados»; y respecto de lo segundo, sostiene que la Comunidad Autónoma no invade la competencia estatal sobre telecomunicaciones, pues ésta se refiere a la regulación del dominio público radioeléctrico, mientras que en este caso concreto se ha de estar al reparto de competencias resultante del artículo 149.1.27 CE, de tal manera que la Comunidad Autónoma se encuentra habilitada para llevar a cabo la declaración de utilidad pública sobre proyectos de obras relativos a infraestructuras de telecomunicaciones. Con este planteamiento, el TC rechaza que la competencia exclusiva del Estado sobre telecomunicaciones pueda irradiar sobre otros títulos competenciales confluyentes, neutralizando el alcance de otras competencias que son de titularidad autonómica.

d) *La reiteración de la doctrina jurisprudencial sobre la incidencia de las subvenciones en el sistema de distribución de competencias.*

De nuevo, la regla interpretativa sobre el valor de las subvenciones en el sistema competencial sentada en la STC 13/1992 vuelve a ponerse de manifiesto, ahora en la STC 190/2000, en las que se estiman parcialmente las pretensiones del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, expuestas en el conflicto positivo de competencias planteado contra diversos preceptos de la Orden del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Así, el TC rechaza la tesis según la cual el artículo 149.1.13 CE ampara globalmente la centralización de la gestión de las subvenciones, en los siguientes términos: «*la perspectiva territorial general que es propia del artículo 149.1.13 CE no puede tener como consecuencia necesaria la centralización de toda la normativa que deba establecerse, ni tampoco de todas las medidas de ejecución que hayan de adoptarse, puesto que ello supondría, sencillamente, el desapoderamiento de las competencias autonómicas con las que concurre*». Estamos, por tanto, ante una formulación clara y contundente sobre el peligro de absorción competencial que supone la utilización de la actividad de prestación, que no constituye ningún título competencial, a fin de condicionar, cuando no anular, el contenido de los títulos competenciales sobre los que, eventualmente se proyecta.

e) *Los procesos de amparo de interés competencial.*

De forma sintética cabe reseñar, en primer lugar, la STC 27/2000, en la que el

TC desestima un recurso de amparo interpuesto contra un Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco, de 8 de octubre de 1997, por el que no se admiten a trámite determinadas enmiendas presentadas por un grupo parlamentario, contra un proyecto de Ley de aportaciones económicas de los Territorios Históricos. En la sentencia se argumenta que la razón de la desestimación radica en la peculiar naturaleza *negociada o paccionada* de estos proyectos de ley, entre Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales.

En la STC 236/2000, el TC vuelve a insistir en que el principio de autonomía política tiene como resultado la posibilidad de una diversidad normativa sobre una misma materia. En función, del principio dispositivo de las CCAA, el Derecho Foral puede establecer, como es el caso que se dilucida en este proceso, criterios de legitimación procesal diferentes, sin que el tratamiento desigual que pueda suponer conlleve lesión del derecho fundamental de igualdad ante la ley; de no entenderse así, señala el TC, carecería de sentido la propia existencia de los Derechos Forales o especiales.

Finalmente, presenta especial interés competencial la STC 237/2000, por la delimitación que el TC realiza del contenido protegible del derecho a la tutela judicial efectiva en relación con entes públicos. En particular, el TC establece que la aplicación indebida del principio de prevalencia del artículo 149.3 CE no resulta amparable desde la óptica del art. 24.1, cuando el recurrente es un ente público autonómico. Es decir, el ente público goza de la protección del amparo constitucional respecto de los derechos estrictamente procesales, pero no de las dimensiones de la tutela judicial efectiva vinculadas con el fondo, como puede ser la indebida aplicación de la cláusula de prevalencia frente a una norma autonómica.

f) *La abundancia de sentencias fundadas en el sistema de la interpretación conforme.*

Ya se ha hecho referencia con anterioridad a la reiteración de este criterio herméutico. No obstante, merece especial atención la STC 105/2000, dictada en resolución del recurso de inconstitucionalidad presentado contra la LOPJ, en su redacción aprobada por L.O. 16/1994. Y ello es así, porque en realidad se trata de una interpretación conforme, que no dice otra cosa que lo expresado más sintéticamente por el precepto cuestionado (art. 110 LOPJ): es decir, según el TC, las potestades reglamentarias del Gobierno y de las CCAA en el desarrollo de la LOPJ no son coextensas por la sencilla razón de que mientras la del primero encuentra su fundamento directamente en el art. 97 CE, la de las segundas, está condicionada al ámbito de competencias que haya podido asumir en virtud de las cláusulas subrogatorias o de otro título competencial válido.