

LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE 2012

Dr. Marc Carrillo

A lo largo del año de 2012, el Tribunal Constitucional ha dictado una numerosa cantidad de sentencias relativas a la estructura territorial del Estado. Una vez que los efectos de la reforma del recurso de amparo de 2007 además a la resolución de la polémica STC 31/2010 sobre el Estatuto de Cataluña, han permitido concentrar su función jurisdiccional en otros asuntos pendientes, el Tribunal ha dirigido su función jurisdiccional a poner al día los asuntos pendientes del Pleno. Sin embargo, esta prolífica producción no sirve todavía para que las sentencias se dicten en un tiempo razonable. El retraso sigue siendo considerable, alcanzando en algunos casos a disposiciones que fueron aprobadas hace 14 años, aunque la tardanza media ronde los nueve años; aunque en algunos casos, dada la similitud de temas a resolver con los que están pendientes desde hace mucho tiempo, el Tribunal ya empieza a resolver con una menor dilación (5 años). En la breve reseña que ahora sigue, se exponen los temas y las sentencias de mayor relevancia jurisprudencial que han ocupado durante este año al Tribunal.

En la STC 148/2012 se plantea la relación entre la competencia estatal para fijar las condiciones básicas de igualdad (art. 149.1.1 CE) y las competencias de las CCAA en materia de urbanismo y la ordenación del territorio, de acuerdo con la doctrina establecida en las SSTC 61/1997 y 64/2001. La norma enjuiciada es la Ley de Extremadura 15/2001, reguladora del suelo y ordenación territorial. El Tribunal subraya que la materia en la que se inscriben los preceptos impugnados es la de urbanismo pero seguidamente añade que aquélla ha de coexistir con las que pertenecen al Estado en virtud del art. 149.1.1ª CE, que garantiza la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad, razón por la cual puede establecer categorías de la clasificación del suelo como presupuesto o premisa necesarios para configurar el régimen de derechos y deberes correspondientes.

La relación entre las materias competenciales relativas a educación y al ámbito laboral es tratada en la STC 111/2012, referida al recurso contra la Ley Orgánica 5/2002, de las cualificaciones y de la formación profesional, en la que reitera la doctrina consolidada en las SSTC 95 y 190/2002, en las que se encuadra la “formación reglada” en la materia educación mientras que la “formación continua” la incluye en la materia legislación laboral. Probablemente, lo más destacable de esta resolución es la concepción expansiva que atribuye a la “coordinación” como parte integrante de las competencias estatales.

En la STC 6/2012 se examina la competencia jurisdiccional del propio Tribunal en una cuestión relativa a patrimonio histórico entre Cataluña y Aragón, que la minoría del Tribunal consideraba que debía corresponder a la jurisdicción ordinaria. Por el contrario, la sentencia se fundamenta en un concepto amplio del conflicto positivo de competencias, que es concebido como un procedimiento no sólo al servicio de la reivindicación competencial, sino también para la defensa de las competencias propias, frente a actos y disposiciones de otros entes que menoscaban o interfieren el legítimo ejercicio de dichas competencias (FJ. 3).

En la STC 80/2012 se plantea el alcance de las competencias autonómicas en materia de deporte y, específicamente, sobre la actividad de las federaciones deportivas autonómicas. En una resolución de carácter interpretativo resuelve que en los supuestos en los que las federaciones vascas no tienen correspondencia con una federación española, sino que participan directamente en una competición internacional porque no se ve involucrado el interés nacional, no existe vulneración de la competencia estatal (art. 149.1.3 CE). Por tanto, la legislación vasca sobre esta materia es constitucional siempre que se trate de deportes en los que no existan federaciones españolas y que, en ningún caso se impidan o perturben las competencias del Estado de coordinación y representación internacional del deporte español.

La STC 120/2012 debe ser destacada aunque su argumentación resulte algo alambicada para justificar la competencia del Estado. El Tribunal desestima el recurso de inconstitucionalidad presentado por la Generalidad de Cataluña contra la Ley 39/1988, reguladora de las haciendas locales, en la redacción dada por la Ley 50/1998, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, en relación con la atribución al Estado de la competencia para autorizar operaciones de crédito a largo plazo a los entes locales con entidades financieras residentes fuera de España. Más allá de poner de relieve por nuestra parte el considerable retraso en resolver un recurso que se presentó en 1999, en lo que ahora interesa destacar, el Tribunal centra la atención en los títulos competenciales referidos a la regulación de las bases de ordenación del crédito (art. 149.1.1 11 CE) y en la hacienda general (art. 149.1.14^a CE). De acuerdo con la regla de la mayor especificidad considera que debe prevalecer el primero de los citados, pero seguidamente sostiene que el particular alcance que presenta la competencia del Estado sobre la hacienda general, permite el solapamiento de ambas competencias estatales “con los mismos efectos, sobre el ámbito material objeto de la intervención jurídica”, por lo que ambos títulos pueden ser invocados por el Estado. No parece que pueda resultar muy coherente que, por un lado, se adopte la regla de la mayor especificidad de un título competencial con la neutralización de la misma aceptando el solapamiento de títulos con los mismos efectos.

Es preciso hacer también referencia a la STC 121/2012 que aborda cuestiones relativas al régimen local y la autonomía local, que en este caso se plantean con motivo de un conflicto en defensa de la autonomía local promovido, por el Ayuntamiento de Gijón y otros entes locales contra la Ley del Principado de Asturias 2/2000, reguladora de las cajas de ahorro. Sobre todo cabe destacar que en el enjuiciamiento del primero de los preceptos impugnados, utilizando como canon la LORCA y la LBRL el Tribunal concluye que las CCAA pueden

desarrollar la previsión contenida en la norma básica para la designación de representantes de las corporaciones locales en los órganos de gobierno de las cajas de ahorro, pero siempre que sigan los criterios de representatividad y libertad del mecanismo de selección. El Tribunal rechaza que la ley vulnere la autonomía local constitucionalmente garantizada.

Las competencias en materia de administración local han dado lugar este año a la controvertida STC 81/2012, especialmente por la limitada justificación que realiza del encuadramiento competencial del caso: Se trata de una sentencia dictada a propósito de la regulación de la moción de censura en la Ley 8/1987, municipal y de régimen local de Cataluña. El Tribunal ha estimado una cuestión de inconstitucionalidad concluyendo que la regulación de dicha institución de control es materia reservada a la ley orgánica (arts. 81.1 CE, 140 i 23.1 CE) y forma parte de las bases del régimen local *ex art.* 149.1.18 CE razón por la cual, la ley autonómica era inconstitucional en ese punto. Por cierto que este procedimiento constitucional de cuestionamiento por el órgano judicial de la ley aplicable al caso, sigue siendo una vía para el planteamiento de problemas de orden competencial. Así, por ejemplo, la STC 21/2012, también estimó una cuestión planteada contra la Ley 9/1998, del Código de Familia de Cataluña, en relación con la división de la cosa común en los procesos de separación, divorcio o nulidad matrimonial en régimen de separación de bienes. Para el órgano judicial el precepto cuestionado suponía –de acuerdo con la reiterada jurisprudencia sentada *ex art.* 149.1.8ª CE– una innovación del ordenamiento procesal que no se justificaba por su conexión directa con una particularidad del derecho civil catalán. El Tribunal con base en una interpretación muy restrictiva de esta doctrina, estimó la cuestión afirmando que las singularidades procesales que son permitidas a las CCAA han de presentar una conexión directa con el derecho sustantivo que aquí no se produce.

En otro orden material de las competencias, las sentencias que abordan las relativas a medio ambiente han sido muy numerosas (SSTC 1; 7; 38; 82; 87, etc.). De todas ellas, cabe reseñar a raíz de la controversia suscitada en el seno del Tribunal la STC 82/2012, por la que se desestimó un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Foral 16/2000, que declaraba parque natural las Bardenas Reales de Navarra. El Tribunal interpreta que la norma foral no perturba, condiciona ni restringe el ejercicio de la competencia estatal en materia de defensa dado que la disposición final tercera de la ley impugnada prevé que la declaración de la zona como Parque natural sólo entrará en vigor una vez el campo de tiro afectado haya cambiado de uso y se hubieran desmantelado las instalaciones militares. El debate teórico en el seno del Tribunal giró en torno a si en este caso se producía, como sostuvieron los magistrados de la minoría y rechazó la mayoría, un supuesto de concurrencia de competencias (defensa y medio ambiente) o, también, una extensión competencial a un espacio físico (el campo de tiro) sobre el que la Comunidad Autónoma carecía en ese momento de competencias.

La aplicación de los criterios del que –con probabilidad– es el *leading case* más invocado en la jurisprudencia constitucional contenido en la STC 13/1992 para resolver los contenciosos competenciales en relación con las actividades de

fomento, aparece de nuevo y en numerosas ocasiones en las sentencias de este año (SSTC 36; 72; 73; 77, 150, 177, 226, 227, etc). Por ejemplo, en la STC 36/2012 en la que se enjuicia el RD 1472/2007 (modificado posteriormente en 2009 y 2010), que regula la renta básica de emancipación de los jóvenes. El Tribunal, en su labor de encuadre competencial, llega a la conclusión de que forma parte de la materia “asistencia social”. Dado que sobre la misma, el Estado carece de competencias, la resolución impugnada se incluiría en el primer supuesto de la STC 13/1992 (FJ. 8), pero, añade, que éste ha de ser reinterpretado conforme a la STC 178/2011, donde se consideró que en este supuesto la competencia estatal incluye la regulación de los aspectos centrales del régimen subvencional –objeto y finalidad de las ayudas, modalidad técnica de las mismas, beneficiarios y requisitos esenciales de acceso– mientras que lo atinente a su gestión corresponde a la CCAA. Esta *reinterpretación* de la STC 13/1992 fue rechazada por una magistrada que sostuvo que, de esa forma, el Tribunal amplía las facultades estatales para el supuesto de materias en las que el Estado carece de competencias. Por otra parte, y como es habitual en estos casos, habida cuenta de que las resoluciones impugnadas han agotado sus efectos prestacionales, la reclamación del demandante se entiende satisfecha a través de una sentencia de carácter meramente declarativo. En este mismo grupo de sentencias cabe reseñar la STC 150/12, que ha enjuiciado el RDL 13/2009, por el que se crea el fondo estatal para el empleo y la sostenibilidad local (el *Plan E*). El Tribunal interpreta que la disposición estatal no se atiene a la doctrina sentada en la STC 13/1992, dado que prescribe la centralización de toda la tramitación del fondo y de las ayudas procedentes de la Administración del Estado, sin que esa modalidad de la gestión quede en ningún momento justificada.

En este capítulo también destaca la STC 99/2012, que plantea de nuevo la cuestión de la incidencia competencial del Derecho europeo. Su objeto ha sido examinar el RD 117/2001, por el que se estableció una normativa básica de fomento de las inversiones en mejora de las condiciones de transformación y comercialización de productos agrarios, dictado a su vez en desarrollo de la normativa europea sobre ayudas del FEOGA. El Tribunal reitera aquí su doctrina por la que los principios establecidos en la STC 13/1992 no pueden ser modificados por el hecho de que las ayudas dispongan de financiación comunitaria, pues la ejecución del Derecho europeo ha de realizarse de manera acorde con el sistema interno de distribución de competencias.

La doctrina jurisprudencial por la que la potestad sancionadora no es título competencial autónomo sino que es una actividad administrativa que viene anudada al titular de la competencia (entre otras, las SSTC 87/1995, FJ. 8, 156/1995, FJ. 7) se vuelve a plantear este año en la STC 5/2012 con ocasión de un conflicto de competencias promovido en 1999 por el Gobierno de Cataluña en materia de telecomunicaciones y en relación con diversas resoluciones del Ministerio de Fomento que imponían sanciones y medidas cautelares a diversas emisoras de televisión local, por la utilización de frecuencias radioeléctricas sin autorización administrativa. El Tribunal resuelve que la competencia corresponde a la Generalidad, puesto que la concesión por ella atribuida conlleva las potestades de naturaleza ejecutiva como la inspección, vigilancia y control de las emisoras de televisión local que carezcan de título habilitante para emitir.

Con un retraso similar al caso anterior cabe reseñar la STC 35/2012 en materia de juego y en la que se plantea la cuestión siempre compleja de los efectos supraterritoriales de las competencias. Se trataba del enjuiciamiento de la Ley del Estado 24/2001, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, recurrida por Cataluña, en la que se utilizó el criterio supraterritorial para atribuir la competencia al Estado, así como también que ello comportaba consecuencias para el propio sistema de financiación de la Generalidad. El Tribunal rechaza el planteamiento de la ley resolviendo que una vez que todas las CCAA han asumido la competencia en materia de juego, no resultan evidentes las razones que justifican la utilización de la supraterritorialidad como criterio para la atribución de la competencia al Estado. Cuestión distinta es el tributo vinculado a la regulación de las tasas sobre rifas cuyo ámbito sea superior al territorio de una Comunidad Autónoma; sobre este tema el Tribunal interpreta que más allá del *nomen iuris*, se trata de impuestos que, en su condición de cedidos y, por tanto, de titularidad estatal, el Estado tiene competencia para establecerlos, regularlos o suprimirlos, pues dispone de libertad para configurarlos.

Finalmente, presenta especial relevancia la STC 210/2012 que desestimó en su integridad el recurso de inconstitucionalidad promovido contra la Ley de la Asamblea de Extremadura 14/2001, reguladora del impuesto sobre depósitos bancarios. El Tribunal rechaza que dicho tributo comporte una doble imposición que viene impedida por el art. 6.2 LOFCA, con respecto al IVA, el IAE, así como también que suponga una vulneración del art. 157.2 CE y, en consecuencia descarta que el impuesto sobre depósitos bancarios suponga un obstáculo a la libertad de circulación, puesto que no es un impuesto que grave transacciones, sino el volumen de depósitos captados por los sujetos pasivos del impuesto.