

## IV. LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL

### LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Marc Carrillo  
Hèctor López Bofill*

#### Consideraciones generales

La actividad jurisdiccional del Tribunal Constitucional durante el año 2002 presenta la singularidad de haber registrado un nivel de producción de sentencias idéntico al habido el año anterior. El alto órgano constitucional se acerca este año al ecuador de la actual presidencia y con una composición en la que viene siendo habitual que el criterio de los magistrados se divida y se exprese a través la emisión de votos particulares en una parte importante de las sentencias. En este sentido, se constata que si bien el Tribunal mantiene en esencia la doctrina jurisprudencial sentada en los últimos años sobre la delimitación competencial, no lo es menos que la mayoría de las sentencias están muy lejos de suscitar unanimidad entre los magistrados dada la profusión de votos particulares que contienen. La renovación que debe producirse el próximo año en su composición habrá de proporcionar con el sentido de sus resoluciones, los datos que permitan verificar tanto si el sentido mayoritario de la jurisprudencia se mantiene, como también si la actual división entre la mayoría y la minoría cambia, eventualmente, de sentido.

Los temas más recurrentes de la actividad jurisdiccional de este año, además de algunas cuestiones de orden procesal que vienen reproduciéndose en la última época, vienen referidos sobre todo al alcance que deban tener las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas como cuestión jurídica de mayor relevancia. A la misma, como no puede ser de otra manera y así se pone de relieve cada año, es preciso añadir la delimitación del ámbito material de la legislación básica estatal así como la definición material de las competencias. A este respecto, probablemente las sentencias del Tribunal que suscitan mayor interés son las siguientes: la STC 239/2002, acerca de los Decretos de concesión por la Junta de Andalucía de ayudas complementarias a las pensiones de jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas; la STC 96/2002, sobre los beneficios fiscales en Navarra y el País Vasco, especialmente en lo que se refiere al establecimiento de criterios de corrección de carácter comunitario en la decisión de constitucionalidad; las SSTC 95/2002 y 190/2002 sobre los fondos ocupacionales, en las que el TC mantiene su doctrina ya asentada desde hace diez años sobre la ejecución por las Comunidades Autónomas de las subvenciones para desarrollar actividades de fomento en diversos sectores de la Administración pública; y, en este mismo ámbito de análisis de la relación entre subvenciones y competencias ejecutivas, es preciso subrayar también la STC 126/2002, en materia de residuos industriales en la que se sigue invocando la doctrina sobre el concepto formal de las bases.

Además de la sentencias citadas cabe también evocar las STC 38/2002, acerca

de las competencias autonómicas sobre el ámbito del mar territorial y la utilización por el TC del derecho comunitario como referente indirecto para interpretar el título competencial sobre «pesca marítima»; la STC 204/2002, relativa al grado de intervención de los entes locales en la planificación urbanística de zonas aeroportuarias que permita salvaguardar su autonomía; o la STC 97/2002, referida al Parc de Ses Salines, que sobresale más por cuestiones de orden procesal que de naturaleza competencial, relativas al iter legislativo y al papel que en el mismo jugó el Senado y que precedieron a la aprobación de la ley en las Cortes Generales.

Desde una perspectiva general de los datos estadísticos que ofrece la actividad del Tribunal, la primera nota característica de este año como ya se apuntaba con anterioridad es el idéntico número de sentencias que se han dictado: trece sentencias, a las que cabe añadir cuatro autos de inadmisión de cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por diversos órganos judiciales respecto de las leyes siguientes: la *Ley de la Generalidad Valenciana 11/1994, de 27 de diciembre, de negocios naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana*; *La ley 5/1999, de 15 de marzo, que modifica la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias*; la *Ley de la Generalidad Valenciana 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la Actividad Urbanística*, y, la *Ley del Parlamento vasco 3/1997, de 25 de abril, por la que se determina la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística*.

La fecha de las actuaciones normativas del Estado y de las Comunidades Autónomas que han sido objeto de decisión jurisdiccional data del periodo que va de 1992 a 1998, siendo las sentencias más numerosas las que versan sobre disposiciones que fueron aprobadas en 1994 (4); en 1995, 1996 y 1998 (2) y en 1992 y 1993 (1). Además del caso a parte que constituye la STC 37/2002, por la que se desestimaron varias cuestiones de inconstitucionalidad presentadas contra el artículo 92.2 de la *Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local* y determinados preceptos de la *Ley del Parlamento de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, de la Función Pública de la Administración de la Generalidad*. Estas cifras confirman una vez más que el retraso medio en dictar sentencia sigue siendo, como en años anteriores, de siete años.

Además de las ya citadas, las leyes y otras disposiciones que este año han sido objeto de enjuiciamiento constitucional han sido las siguientes: el *Decreto de la Junta de Andalucía 284/1998, de 29 de diciembre, por el que se establecen ayudas económicas complementarias, de carácter extraordinario, a favor de los pensionistas por jubilación e invalidez, en sus modalidades no contributivas, así como el Decreto 62/1999, de 9 de marzo, de modificación del anterior*; la *Ley estatal 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social*; la *Ley 41/1994, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1995*; la *Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social*; la *Ley de la Asamblea Regional de Murcia 7/1995, de 21 de abril de la Fauna Silvestre, Caza y Pesca Fluvial*; la *Orden del Ministerio de Obras Públicas y Transportes de 22 de marzo de 1993, por la que se regulaba la concesión de ayudas previstas en el Plan nacional de residuos Industriales para 1993*; la *Ley del Parlamento de las Islas Baleares 26/1995, de 31 de julio, por la que se declaran reserva natural las Salinas de Ibiza («Ses Salines»), las Islas Freus y las Salinas de Formentera*; la *Ley del Parlamento Vasco 11/1998, de 20 de abril, de modifica-*

*ción de la Ley 3/1997, de 25 de abril, sobre modificación de la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística; el Decreto de la Junta de Andalucía 418/1994, de 25 de octubre, por el que se aprueba el plan de ordenación de los recursos naturales y el plan rector de uso y gestión del parque natural del cabo de Gata-Níjar; la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 3 de julio de 1995, por la que se establece la reserva marina de cabo de Gata-Níjar; la Ley del Principado de Asturias 1/1996, de 26 de abril, de concesión de créditos extraordinarios y suplementos de crédito destinados a atender la actualización de retribuciones, modificación de plantillas y otras obligaciones del personal al servicio de la Administración, Organismos Autónomos y Servicio de Salud del Principado de Asturias; y el Decreto-Ley 8/1994, de 5 de agosto por el que se suprimieron como corporaciones de Derecho Público las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana.*

Los procedimientos constitucionales que han sido el cauce para la sentencias emitidas este año otorgan un cierto predominio al recurso de inconstitucionalidad: así, este procedimiento ha ocupado al TC en seis ocasiones, el conflicto positivo de competencias en cuatro y, finalmente, hay que añadir la cuestión de inconstitucionalidad ya citada.

En cuanto al carácter de la norma que en su momento fue el objeto de la controversia, se registra un equilibrio similar al que ya se hacía referencia el año anterior: En efecto, de las 13 sentencias emitidas, siete lo son con respecto a procedimientos iniciados contra disposiciones del Estado y las otras seis lo fueron contra disposiciones de las Comunidades Autónomas. Con la peculiaridad que ofrece el caso el recurso de inconstitucionalidad y el conflicto positivo de competencias que fueron planteados por la Generalidad de Cataluña contra la Ley del Estado 39/1992, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado y contra el Acuerdo tripartito en materia de formación continua de los trabajadores ocupados, suscrito en Madrid el 22 de diciembre de 1992, entre el Ministerio de Trabajo, los presidentes de la CEOE y de la CEPYME y los secretarios generales de Comisiones Obreras y de la Unión General de Trabajadores.

Las materias competenciales que han ocupado al Tribunal este año son diversas como también ha ocurrido en ocasiones anteriores, pero con un cierto protagonismo, por un lado, de las disposiciones cuyo objeto es la preservación del medio ambiente, y por otro de aquellas otras que regulan aspectos referidos a derechos fundamentales, legislación laboral y régimen de la función pública. Además, y a modo de referencia general a otros ámbitos materiales que entran en juego, cabe destacar los siguientes: la formación profesional, las cámaras de la propiedad urbana, los presupuestos del Estado y de las Comunidades Autónomas, las finanzas, las prestaciones de la seguridad social, etc.

En cuanto al sentido de los fallos dictados por el alto Tribunal, predominan los de carácter estimativo a la pretensiones competenciales contenidas en los recursos de inconstitucionalidad o en los conflictos positivos de competencias promovidos por el recurrente. En general, se trata de estimaciones de carácter parcial y en algunos casos de carácter meramente declarativo. Como en años anteriores, en parte de dichos fallos se identifican también pronunciamientos de carácter interpretativo. De manera específica se hace preciso citar la STC 97/2002 (Ley

26/1995, relativa a la reserva natural «Ses Salines» ) por la que el TC se plantea la posibilidad de dilatar los efectos de la nulidad que acompaña a la declaración de inconstitucionalidad, si ello implicase un perjuicio irreparable para la zona. No obstante, dado que a pesar de la invasión competencial padecida, la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares ya había desplegado normas protectoras sobre la reserva de Las Salinas, el TC no ve finalmente razones suficientes que avalen la necesidad de dictar una sentencia de inconstitucionalidad pero de nulidad diferida.

## Consideraciones específicas

### A) Cuestiones procesales

#### a) Sobre los efectos de las sentencias

Los aspectos de orden procesal que tienen relevancia autonómica abordados por las sentencias en este año no aportan novedades de especial relieve. No obstante, merece ser subrayado un nuevo supuesto en el que el TC abandona de la regla del efecto *ex tunc* de las sentencias del Tribunal basado en criterios relativos al efecto económico de la decisión jurisdiccional. Este es el caso de la declaración de inconstitucionalidad y nulidad contenida en la STC 166/2002, respecto del artículo único, apartado primero, de la *Ley del Parlamento vasco 11/1998, de 20 de abril*, que a su vez modificó la *Ley 3/1997, de 25 de abril, sobre modificación de la participación de las comunidades en las plusvalías generadas por la acción urbanística*. Dicha ley establecía la cesión obligatoria a favor de los Municipios del 10% del aprovechamiento urbanístico en suelo urbano consolidado por la urbanización. La justificación de la negación de los efectos *ex nunc* se fundamentó, primero, en la necesidad de preservar el principio de seguridad jurídica del artículo 9.3 de la CE que se vería afectado por una eficacia retrospectiva de la decisión al distorsionar de forma grave la gestión urbanística llevada a cabo al amparo de la norma inconstitucional. Y segundo, acogiendo el criterio de orden económico-financiero sostenido en la célebre STC 45/1989, sobre el IRPF, en la amenaza que la devolución de las cantidades percibidas por las entidades municipales podía suponer para el principio de suficiencia financiera de las Haciendas locales.

#### b) La pérdida sobrevenida del objeto de la controversia competencial

La relevancia procesal que pueda llegar a tener la pérdida de objeto del recurso de inconstitucionalidad vuelve a plantarse este año en la STC 24/2002, relativa a la declaración de inconstitucionalidad de unos preceptos de la *Ley del Principado de Asturias 1/1996, de 26 de abril, de concesión de créditos extraordinarios y suplementos de crédito para atender obligaciones relativas al personal al servicio de la Administración, Organismo Autónomos y Servicio de salud del Principado de Asturias*. Pues bien, en dicha sentencia, el Tribunal reitera su doctrina sobre la pérdida del objeto del recurso de inconstitucionalidad, señalando que la extinción de la norma que haya sido específicamente impugnada no basta para concluir la desaparición de la controversia competencial. Antes bien, como es bien sabido, el mantenimiento de ésta última depende de la incidencia real que

sobre el litigio pueda tener la derogación, sustitución o modificación de la norma. Así, en el caso de la legislación asturiana citada, la Ley 2/1996, no derogó formalmente a la Ley 1/1996 impugnada y las consecuencias retributivas previstas en ésta última no resultaron alteradas por lo que la controversia siguió manteniéndose.

El otro supuesto que se produce en el mismo sentido es el que protagoniza la STC 126/2002, que estimó parcialmente el conflicto positivo de competencias promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña con respecto a determinados preceptos de la *Orden del Ministerio de Obras Públicas y Transportes de 22 de marzo de 1993, por la que se regulaba la concesión de ayudas previstas en el Plan Nacional de Residuos Industriales*. El criterio del TC es el mismo y se resume así: del hecho que la ley básica estatal 20/1986 hubiese sido derogada por la Ley 10/1998 de Residuos, no se seguía que hubiese desaparecido el problema competencial que suscitó la Orden de 1993 objeto del conflicto, por lo que no puede apreciarse pérdida sobrevenida de su objeto.

#### c) *Vicios en el procedimiento legislativo*

Probablemente, la singularidad procesal la ofrece este año la STC 97/2002 por la que se declaró la inconstitucionalidad y la nulidad de la Ley 26/1995, de 31 de julio, por la que se declaran reserva natural las Salinas de Ibiza («Ses Salines»), las Islas Freus y las Salinas de Formentera. Si bien no se trata específicamente de una cuestión propia del procedimiento constitucional, sino del iter legislativo que precedió a la aprobación de la citada Ley 26/1995, en especial en lo que concierne a la función colegisladora que corresponde al Senado, la sentencia resulta de interés por la posición que adopta acerca de la función legislativa de la Cámara alta. Una Cámara, ciertamente, cuya composición y funciones no responden como es harto notorio a su condición de cámara de representación territorial pero, no obstante, en este caso se pone de manifiesto la relevancia que podría llegar a tener en el trámite legislativo de las leyes que inciden sobre el autogobierno de las CCAA. El tema se desarrolló tal como sigue.

Los recurrentes imputaron un vicio formal en la aprobación de la Ley basado en la vulneración de la capacidad colegisladora del Senado, dado que a pesar de la oposición manifiesta de esta Cámara (que, no obstante, no llegó a interponer veto), la Mesa del Congreso de los Diputados había remitido el texto a la sanción real. Por su parte, el TC interpreta que dicha capacidad colegisladora reconocida en el artículo 66.2 de la CE se concreta en los supuestos de discrepancia que puedan producirse con el Congreso previstos en el artículo 90.2 CE y que consisten de forma tasada en la interposición del veto o en la introducción de enmiendas. Al no ser posible cualquier otra interpretación del Reglamento del Senado que permita ampliar dichos supuestos, y no habiendo manifestado formalmente la Cámara alta su posición a través de ninguna de las posibilidades constitucionales previstas, el TC considera, en efecto, que la actuación de la Mesa del Congreso fue correcta ya que la oposición del Senado no quedó expresada en una mayoría absoluta, que es el requisito constitucional requerido para la interposición del veto.

#### d) *La legitimación activa de las Comunidades Autónomas*

La doctrina jurisprudencial más flexible sobre la legitimación activa de las

Comunidades Autónomas para recurrir leyes del Estado que afecten a su propio ámbito de autogobierno introducida en la ya lejana STC 199/1987 aparece reflejada en la STC 96/2002, que declaró inconstitucional y nula la disposición octava de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales administrativas y del orden social, relativa a los beneficios fiscales en Navarra y el País Vasco. La Rioja, que fue la Comunidad Autónoma recurrente, consideraba que esta disposición de la ley estatal era arbitraria y contraria al principio de igualdad, al distinguir de forma irrazonada entre quienes residen en España de aquellos otros que no lo hacen, a fin de que los extranjeros puedan acogerse a los beneficios previstos por la ley si operan en las Comunidades Autónomas del País Vasco y Navarra. La cuestión relevante en este supuesto era determinar si esta previsión legal podía afectar al ámbito de autogobierno de La Rioja, porque según ésta la aplicación de la medida producía «el efecto frontera» al estimular el traslado de actividades económicas del territorio común al territorio foral. Y el TC, después de rechazar las objeciones del Abogado del Estado, estimó la legitimación activa de La Rioja para interponer el recurso de inconstitucionalidad no sólo porque se pone de manifiesto de forma objetiva el interés público objetivo de la Comunidad, sino porque las eventuales contradicciones del precepto de la Ley impugnado con la competencia de la Rioja para fomentar su desarrollo en el marco de los objetivos marcados por la política económica nacional, suponen que las medidas impugnadas afectan a su ámbito de autogobierno.

#### *B) El ámbito de lo básico y la delimitación material de las competencias*

La doctrina sobre la legislación básica como es obvio sigue apareciendo en algunas de las controversias que se ha producido este año. Este es el caso de la STC 126/2002, sobre la aplicación del test acerca del concepto formal de bases. En este caso fue el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña quien interpuso un conflicto positivo de competencias contra una Orden del Ministerio de Obras Públicas y Transportes de 1993 por la que se regulaba la concesión de ayudas previstas en el Plan Nacional de Residuos Industriales. La sentencia reitera su doctrina sobre la actividad de subvención que data de la ya muy reiterada STC 13/1992, para recordar que el Estado no dispone de un poder general de subvención y que esta actividad debe tener en cuenta el sistema de distribución de competencias establecido por el bloque de la constitucionalidad. De esta sentencia cabe destacar dos aspectos: el primero, acerca de la aplicación de doctrina jurisprudencial sobre el concepto formal de bases, en el que la normativa que es objeto de enjuiciamiento supera el test, puesto que aún tratándose de una regulación reglamentaria, el carácter básico la Orden de 1993 conserva su relación de causalidad con una ley formal, es decir la Ley básica 20/1986. Y el segundo, es el que específicamente se refiere a la incidencia del sistema de subvenciones previsto por la Orden sobre las competencias autonómicas. Pues bien, en la medida en que establece un completo sistema centralizado para regular el régimen de las ayudas, el margen de actuación ejecutiva o de gestión de las CCAA quedaba reducido a la mínima expresión. Así se derivaba de una normativa que atribuía al Estado nada menos que las reglas de tramitación de la subvención, las normas de valoración de los expedientes, las normas de tramitación del pago de la subvención, las disposi-

ciones referidas al control de la ejecución, etc, razón por la cual la invasión competencial a la luz de la STC 13/1992 en materia de gestión del medio ambiente resultaba clara.

La relación entre legislación básica y el régimen de los derechos y libertades se plantea en la STC 96/2002, acerca de la regulación de los beneficios fiscales en el País Vasco y Navarra. Como se ha señalado anteriormente, esta sentencia declaró inconstitucional y nula la disposición octava de la *Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales administrativas y del orden social, relativa a los beneficios fiscales en Navarra y el País Vasco*. La Rioja, que fue la Comunidad Autónoma recurrente, consideraba que esta disposición de la ley estatal era arbitraria y contraria al principio de igualdad, al distinguir de forma no razonable entre quienes residen en España de aquellos otros que no lo hacen, a fin de que los extranjeros puedan acogerse a los beneficios previstos por la ley si operan en las Comunidades Autónomas del País Vasco y Navarra. La cuestión relevante en este supuesto era determinar si esta previsión de trato diferenciado establecido en la norma estatal resultaba proporcional con la finalidad perseguida. Para la mayoría del Tribunal la norma no supera el juicio de constitucionalidad porque altera las libertades de empresa, residencia y circulación al producir una fragmentación del mercado con la quiebra de la unidad del orden económico, al introducir unos obstáculos para un colectivo de sujetos, los residentes en territorio común, que compiten en situación de desventaja puesto que han de ofrecer sus productos a un coste superior al de aquellos otros que son beneficiarios de la ayuda estatal cuestionada.

La cuestión es especialmente controvertida porque la diferencia entre regímenes tributarios forales es del todo evidente que está prevista por la Constitución, razón por la cual la esta desigualdad normativa dispone de habilitación constitucional. No obstante, es verdad que la diferenciación normativa ha de responder a criterios de proporcionalidad, pero en este sentido no se puede dejar de señalar que la distinción –como pone de manifiesto el uno de los votos particulares– no se produce entre los residentes en territorio español sino que sólo se dirigía a los residentes en la Unión Europea no españoles.

Además, y en otro orden de cuestiones de relieve jurídico, los magistrados discrepantes de la posición de la mayoría critican de la sentencia, la ruptura que ésta supone con la doctrina que consiste basada en rechazar los juicios de adecuación de una norma de ejecución de Derecho Comunitario a dicho ordenamiento, pues la sentencia subraya que el correcto cumplimiento de la decisión de la Comisión Europea que motivó la inclusión del precepto anulado hubiese sido suprimir los beneficios fiscales forales.

La STC 239/2002 que desestimó los conflictos de competencia presentados por el Estado respecto de los Decretos 284/1998 y 62/1999 de la Junta de Andalucía, *por los que se regulaban la concesión y el pago de ayudas económicas complementarias a las pensiones de jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas, plantea de forma explícita la relación entre legislación básica y garantía de los derechos y libertades*. La problemática que suscita la delimitación material de la competencia y que se aborda más adelante, el Tribunal resolvió el encuadre competencial de las normas andaluzas ubicándolas en el marco de la actividad de asistencia social que se deriva de las atribuciones a los poderes públicos del artículo 41 de la CE. Una

vez descartado que las ayudas andaluzas supusiesen una vulneración de la competencia estatal en materia de Seguridad Social porque la actividad asistencial no siempre y forzosamente ha de estar comprendida en las prestaciones a las que aquélla da cobertura, el Tribunal enjuicia el contenido de los Decretos en relación a lo que pudiese suponer violación de la igualdad entre todos los españoles (artículo. 149.1.1ª CE). Sobre este punto, se insiste en que el único parámetro para examinar si ha habido infracción de las condiciones básicas sería que se hubiese alterado el derecho a la pensión según el régimen de las pensiones no contributivas de la Seguridad Social. Y esto no se ha producido porque la actividad de fomento que a la postre supone el contenido de los Decretos (una ayuda anual y única) forma parte de una prestación derivada de las competencias exclusivas que en materia de asistencia social (artículo 149.1.20 CE) corresponden a las Comunidades Autónomas, y que no pone en cuestión el régimen de prestaciones vinculadas al sistema de la Seguridad Social.

El encuadre competencial de la controversia en el ámbito de la actividad de asistencia social sitúa a los Decretos de la Junta de Andalucía en el marco del ejercicio de competencias exclusivas, en el que el margen de actuación normativa de la Comunidad Autónoma es obviamente mucho más amplio. La prestación no contributiva es una forma más de política pública asistencial que goza de cobertura constitucional porque a juicio del Tribunal no cuestiona el régimen general de las prestaciones de la Seguridad Social. En consecuencia la diferencia que pueda crear con respecto a otras Comunidades Autónomas es una consecuencia lógica del principio de autonomía que no pone en cuestión las condiciones básicas de la igualdad entre todos los españoles que establece el artículo 149.1.1ª CE.

La utilización de este título horizontal para resolver otra controversia competencial aparece también en la STC 54/2002, por la que se declara la inconstitucionalidad del primer apartado del artículo único de la *Ley del Parlamento Vasco 11/1998, de 20 de abril, de modificación de la Ley 3/1997, de 25 de abril, sobre modificación de la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística*. La ley vasca establecía la cesión obligatoria del 10% del aprovechamiento urbanístico lucrativo en suelo urbano consolidado por la urbanización, mientras que la legislación básica estatal sobre esta materia –la *Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones*– no preveía ningún deber de cesión. En razón de ello, y con el único soporte de que es al Estado a quien corresponde establecer las condiciones básicas para el ejercicio del derecho de propiedad, el TC se acoge al artículo 149.1.1ª para resolver que en la medida en que el deber de cesión obligatorio y gratuito del 10% del aprovechamiento urbanístico quiebra el disfrute de la propiedad urbana en suelo consolidado (ya que en el resto del Estado los propietarios patrimonializan la totalidad del aprovechamiento urbanístico) impide el fin igualador buscado por el citado precepto constitucional. Un efecto igualador al que el Tribunal parece otorgarle un valor absoluto que, sin embargo, no constituye la finalidad de la competencia atribuida al Estado para fijar las condiciones básicas para el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes. Se trata, pues, de una utilización especialmente genérica de un título horizontal sin el complemento de otros referentes normativos que permitan identificar una fundamentación jurídica más precisa acerca de la inconstitucionalidad de la ley vasca.



Algo más acotada resulta la argumentación empleada por el Tribunal en su STC 24/2002, para declarar la inconstitucionalidad de un precepto de la *Ley del Principado de Asturias 17/1996, de 26 de abril de concesión de créditos extraordinarios*. El tema objeto de la controversia es el grado de vinculación que tiene el legislador autonómico respecto de los límites retributivos en el sector público que son fijados por el Estado. A este respecto, si bien es cierto que el régimen retributivo de los funcionarios públicos comunes a todas las administraciones, se integra en las bases del régimen estatutario de la función pública (artículo 149.1.18ª CE), dicho título no respalda la competencia estatal para establecerlo. Sino que el encuadre constitucional ha de remitirse a la competencia exclusiva del Estado para regular las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13ª CE) en conexión con el principio de coordinación de la Hacienda estatal (artículo 156.1 CE). De acuerdo con estos referentes constitucionales, el Tribunal entendió que el legislador autonómico incurrió en exceso competencial al desconocer el límite establecido de los incrementos retributivos fijados en el 3,5% por la legislación estatal, a la sazón, el Decreto-ley 12/1995, de 28 de diciembre, por el que se habían prorrogado los presupuestos de 1994.

El Tribunal, ciertamente, no se muestra remiso en reconocer que la legislación básica no puede ser sinónimo de uniformidad. Así, en la STC 37/2002, por la que desestimó una serie de cuestiones de inconstitucionalidad promovidas por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en relación al artículo 92.2 de la *Ley 17/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local*, con respecto a diversos preceptos de la *Ley del Parlamento de Cataluña 17/1985, de 23 de junio, de la función pública de la Administración de la Generalidad*, rechaza la idea de que la regulación de las condiciones básicas para el ejercicio de los derechos imponga un régimen jurídico uniforme. Afirma, por el contrario que la Comunidad Autónoma puede introducir las peculiaridades que estime pertinentes dentro para la persecución de sus propios intereses en el marco de la materia competencial. Por esta razón, el carácter básico de la Ley estatal 30/1984, sobre la función pública, no impide la tipificación como faltas muy graves de otras conductas por parte de las Comunidades Autónomas en desarrollo de la normativa básica estatal.

La condición de la legislación básica estatal como mínimo común denominador a partir del cual el legislador autonómico dispone de capacidad normativa para regular una materia concreta sin poner en cuestión los niveles mínimos de garantía sobre un bien jurídico objeto de protección, se pone de manifiesto en la STC 166/2002 por la que el Tribunal estimó gran parte de las pretensiones del Estado formuladas en el recurso contra la *Ley de la Asamblea de Murcia 7/1995, de 21 de abril de la Fauna Silvestre, Caza y Pesca Fluvial*. La sentencia reitera la doctrina establecida al respecto, según la cual las Comunidades Autónomas no han de encontrar ningún obstáculo para que en el ejercicio de sus competencias legislativas de desarrollo en materia de medio ambiente, establezcan niveles de protección más altos que los señalados por la legislación estatal; por el contrario, lo que resulta inconstitucional es que el grado de protección se vea disminuido.

En cuanto a la función de delimitación material de competencias, el Tribunal la ha llevado a cabo en algunas de sus resoluciones como una vía necesaria para delimitar la titularidad competencial objeto de la controversia. Éste es el caso, si

duda, de las SSTC 95/2002 y 190/2002 sobre los fondos ocupacionales sobre los que ya se ha hecho una específica referencia, en los que la controversia sobre la gestión de los mismos para desarrollar las actividades de formación profesional, lleva a la Comunidad Autónoma a ubicar su competencia en la materia de educación, mientras que el Estado la fija en el clásico título horizontal sobre las bases y coordinación de la planificación general de la economía. Mientras que el TC parte del criterio según el cual la formación profesional de los trabajadores que ya están ocupados, es una actividad que forma parte de las relaciones de trabajo razón por la cual el título competencial adecuado al caso es el relativo a legislación laboral. En esta materia competencial el Estado dispone de la competencia exclusiva sobre la legislación y los reglamentos ejecutivos, en tanto que a la Comunidad Autónoma le está atribuida la regulación de los aspectos internos de aquellos servicios que ejecuten la legislación estatal.

La función de la delimitación material cobra también especial relieve en la STC 239/2002 relativa a los Decretos de la Junta de Andalucía 284/1998 y 62/1999, ya citados, por los que se regulaban la concesión y pago de ayudas económicas complementarias a las pensiones de jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas. En efecto, la importancia radica en que la controversia competencial suscitada entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía se centró en la discrepancia sobre el encuadre competencial de la actividad de fomento consistente en la concesión y pago de ayudas económicas complementarias. Así, para el Abogado del Estado dicha actividad se enmarcaba claramente en las competencias estatales relativas a la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, mientras que para que el Letrado de la Junta de Andalucía, las citadas ayudas se ubican dentro del ámbito de la asistencialidad que se deriva de los principios rectores establecidos en el artículo 41 de la CE. La cuestión objeto de la controversia estribaba en determinar si este tipo de ayudas concebidas como prestaciones carentes de base contributiva formaban parte del régimen económico de la Seguridad Social o bien se integraban en otro título competencial. Pues bien, el TC confirma las tesis de la Comunidad Autónoma al afirmar que el artículo 41 de la CE se refiere a un conjunto de prestaciones que atienden a situaciones de necesidad que se apartan del régimen de la Seguridad Social. Pues si bien es cierto que el mismo integra en la actualidad los riesgos de base contributiva y no contributiva, también lo es que la existencia de estas prestaciones no contributivas de carácter externo incorporadas a la llamada asistencia social es, precisamente, lo que prevé el artículo 41 de la CE. Esta asistencia social de carácter externo al sistema de la Seguridad Social ha de entenderse contenida, en la competencia atribuida a la Comunidad Autónoma en el artículo 148.1.20ª CE sobre asistencia social, que puede comportar la facultad para elaborar políticas públicas específicas y, por tanto, diferenciadas, para hacer frente a situaciones de necesidad. Una vez más, pues, la delimitación material de la competencia es condición necesaria para la posterior atribución de la titularidad competencial.

En este mismo contexto de la labor interpretativa del TC es preciso señalar también la STC 38/2002 que ofrece algunos datos de interés singular dado que, curiosamente, y a pesar de haberle sido negada la condición de parámetro de constitucionalidad, el derecho comunitario aparece –de hecho– como un referente para la delimitación material de competencias. La cuestión se ha planteado en

el conflicto positivo de competencias promovido por el Estado contra el *Decreto de la Junta de Andalucía 418/1994, por el que se aprobó el plan de ordenación de recursos naturales y el plan de uso y de gestión del parque natural del cabo de Gata-Níjar*, al considerar que algunas de las previsiones incluidas en dicho Decreto vulneraban las competencias del Estado en materia de «pesca marítima». Y en esta controversia se interpuso otro conflicto en sentido opuesto, promovido por la Junta de Andalucía contra una Orden Ministerial de 3 de julio de 1995, referida también al citado parque natural ubicado en el sudeste andaluz. Pues bien, en lo que concierne al debate sobre el encuadre competencial de la controversia relativa a esta última disposición estatal, el Tribunal señala que las medidas adoptadas por la citada Orden (medidas de regeneración de recursos pesqueros, de protección pesquera y de acondicionamiento marino) forman parte de la materia competencial «pesca marítima» que corresponde al Estado y no a los «espacios naturales protegidos» como pretendía la Comunidad Autónoma. Y es para llegar a esta conclusión, que el Tribunal interpreta el contenido de la Orden Ministerial a la luz de los datos que provienen de Reglamentos y Directivas del Derecho Comunitario. Se trata, por tanto, de una circunstancia singular pues es bien conocida la posición jurisprudencial por la que el Tribunal Constitucional no es juez del Derecho Comunitario que le impide utilizarlo como parámetro de contraste y examen de los actos y disposiciones de los poderes públicos españoles. Sin embargo, en algunos casos como el reseñado, la normativa comunitaria acaba desarrollando un papel materialmente interpretativo en los razonamientos relativos a la delimitación competencial.

### C) *Las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas*

Las sentencias en las que se dilucidan controversias acerca de la garantía de las competencias de ejecución que corresponden a las Comunidades Autónomas ocupan una gran parte de la actividad jurisdiccional del TC este año. Entre las diversas resoluciones es preciso retener, de nuevo, las dos sentencias sobre los fondos ocupacionales: las SSTC 95/2002 y 190/2002, en las que sigue manteniendo la doctrina jurisprudencial que impide la ejecución centralizada de las subvenciones, a fin de no alterar el sistema de distribución de competencias ejecutivas y, en consecuencia, la potestad de las CCAA para desarrollar la gestión de las subvenciones en los ámbitos competenciales que corresponda. En el conflicto positivo de competencias planteado por la Generalidad de Cataluña contra un Acuerdo tripartito en materia de formación continua de los trabajadores ocupados, firmado en 1992 entre el Ministerio de Trabajo, las organizaciones patronales y los sindicatos, así como en el recurso de inconstitucionalidad por el que se impugna la disposición adicional vigesimotercera de la Ley 39/1992, la Comunidad Autónoma consideró que la gestión que el Gobierno había encomendado a los agentes sociales desconocía las funciones que la Generalidad había asumido en su territorio sobre formación profesional y ocupacional. Y en efecto, tanto el Acuerdo tripartito como las previsiones de la Ley impugnada contenían tal grado de detallismo sobre la formación continua que cercenaban las competencias autonómicas sobre la materia. La razón estribaba en que fruto del Acuerdo de carácter estatal se excluía a la Comunidad Autónoma de toda intervención en la aplicación de las medidas de «forma-

ción continua» que se desarrollen en su territorio como por ejemplo: la organización de actividades formativas en sus centros; proporcionar los medios didácticos para la realización de las mismas; la elaboración de estudios sectoriales sobre la eficacia del Acuerdo; la participación de la Comunidad Autónoma de la gestión de las subvenciones que fueron transferidas íntegramente a los agentes sociales etc. Y por su parte, la Ley 39/1992, de Presupuestos para 1993 excluía a la Generalidad de la percepción de los correspondientes fondos públicos destinados a financiar la formación continua. Resultaba pues evidente que a través del instrumento de un Acuerdo tripartito entre el Gobierno y los diferentes actores socio-económicos sobre la formación profesional y la Ley presupuestaria que le daba cobertura, se estaba produciendo un progresivo proceso de absorción competencial en demérito de la Comunidad Autónoma. O dicho de otra forma: la subvención, como actividad de fomento, se convertía soterradamente en un factor atributivo de competencias.

El Tribunal acoge en esta sentencia su doctrina establecida en la STC 13/1992 basada en el establecimiento de límites al poder centralizador del Estado, que pueda impedir un gestión autonómica de los programas de formación. Sin embargo, no puede dejarse de hacer mención que, con base en la jurisprudencia sentada en 1992, la STC 95/2002 reserva un poder de intervención al Estado por el que éste puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, las condiciones y la tramitación de las subvenciones, salvaguardando siempre las potestades autonómicas de autoorganización de los servicios. Tal circunstancia, puede llegar a limitar la capacidad de maniobra autonómica ya que al disponer el Estado sobre el destino de los recursos, la disponibilidad de ejecutiva de los órganos autonómicos puede verse muy comprimida.

Por otra parte, si bien es cierto que esta sentencia establece un criterio respetuoso con las competencias ejecutivas de las CCAA también lo es que introduce una excepción a su doctrina general que puede resultar problemática. La razón de ello estriba en que el Estado puede llegar a justificar la centralización de la ejecución de los programas cuando la gestión autonómica resulte imposible o también por motivos de supraterritorialidad. Esta cláusula de la imposibilidad resulta especialmente indeterminada en la medida en que puede resultar una vía abierta para una intervención extensiva de la Administración central.

En el mismo sentido se expresa la STC 190/2002, en un supuesto en el que en esta ocasión fue parte la Junta de Galicia, en tanto que también rechaza la centralización de la gestión de los fondos ocupacionales en un ente integrado por la Administración del Estado y representantes de los agentes sociales (sindicatos y empresarios).

La garantía de las competencias ejecutivas en materia de espacios naturales protegidos, ecología y normas adicionales de protección del medio ambiente vuelve a plantearse este año en la STC 97/2002, relativa a la Ley estatal 26/1995, por la que se declara reserva natural las Salinas de Ibiza («Ses Salines») y otros parajes. El Tribunal aplica aquí la doctrina establecida en su STC 102/1995 según la cual, la declaración de protección de un espacio natural es un acto meramente ejecutivo, de aplicación e individualización de la legalidad que corresponde a la Comunidad Autónoma del territorio en el que el espacio natural se encuentra. Sin

que, por otra parte, frente a ello pueda oponerse que una determinada franja del territorio protegido es de dominio público, ya que la localización de un espacio natural protegido en el dominio público marítimo terrestre no atribuye «*per se*» al Estado potestades de protección de dicho espacio, ni que la protección del espacio sea de interés general, puesto que esta circunstancia carece de relevancia a efectos de alteración del reparto competencial.

En este mismo ámbito referido a las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas destaca la STC 204/2002, que declaró inconstitucional el precepto de la *Ley 13/1996, de 30 de diciembre de medidas fiscales, administrativas y del orden social*, por la que se había creado una tasa por la expedición de guías de circulación para máquinas recreativas en todo el territorio del Estado, lo cual era considerado por la Comunidad Autónoma como una lesión de sus competencias en materia de casinos, juegos y apuestas reconocida en el artículo 9.32 del estatuto de Autonomía de Cataluña. La argumentación de la Generalidad fue acogida por el TC quien argumenta que son las administraciones competentes en los respectivos territorios para la expedición de las guías de circulación (es decir, de los documentos oficiales que amparan la legalidad de la maquina recreativa) a las que corresponde la gestión de esta materia. Por otra parte, el hecho de que las empresas fabricantes e importadoras de máquinas recreativas desarrollasen su actividad en diversas Comunidades Autónomas no otorga una competencia administrativa al Estado al respecto, con lo cual la Ley al hacerlo estaba detrayendo competencias de titularidad autonómica. El TC recuerda de nuevo aquí que el territorio no es siempre un factor de delimitación de la competencia y que, por tanto, el hecho de que una empresa desarrolle sus actividades en más de una Comunidad Autónoma no habilita para que en aras de una ejecución unificada de las competencias ejecutivas el Estado acoja para si la regulación de las competencias ejecutivas. Naturalmente, ello sin perjuicio del establecimiento de los mecanismos de cooperación interadministrativa que sean precisos.

Siguiendo con el análisis de la Ley 13/1996, y habida cuenta del contenido diverso que presenta toda ley de acompañamiento, en esta misma sentencia se abordan otras cuestiones como son las referidas a las competencias autonómicas en materia de urbanismo, a través de un pronunciamiento de carácter interpretativo. Para la Generalidad resulta inconstitucional la atribución al Ministerio de Fomento la facultad de delimitar la zona de servicio que incluye las superficies necesarias para la ejecución de las actividades aeroportuarias y al conferirle el poder de aprobación del Plan Director de la misma, se omite toda referencia a la participación de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de estas funciones a pesar de que en el espacio referido concurren competencias exclusivas autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Para la Comunidad Autónoma la inconstitucionalidad se centra en denunciar su completa exclusión, el silencio de la norma estatal, acerca de su participación en la ejecución de las citadas actividades. Pues bien acerca del alcance de este silencio normativo, el Tribunal opta por una solución basada en la interpretación conforme, en el sentido siguiente: el precepto impugnado es adecuado a la Constitución siempre que el silencio que mantiene al respecto no se interprete que, en la delimitación de la zona de servicio y en la elaboración del plan director, quedan al margen los títulos competenciales de las Comunidades Autónomas.

Finalmente, en esta misma sentencia se trata de la garantía de la autonomía local en relación al grado de participación que la Ley 13/1996 había previsto para las entidades locales. El Tribunal entiende que la rotundidad de la exclusión del municipio (al que no se le reconoce ni tan siquiera la intervención por la vía de informe) vulnera la garantía de la autonomía local, sin que en este caso pueda ser posible acceder a ningún tipo de interpretación conforme.

#### D) *Otras cuestiones*

Finalmente, en el ámbito de otros temas de interés jurisprudencial, cabe reseñar que a utilización del decreto-ley como vía a través de la cual también pueden establecerse normas de carácter básico viene confirmada en la STC 11/2002 (que sigue la estela de la STC 178/1994), por la que se desestimaron los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra el Decreto-ley 8/1994, de 5 de agosto, por el que se suprimieron como corporaciones de Derecho Público las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana.