

IV. LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL 2005

Marc Carrillo
Hèctor López Bofill

Consideraciones generales

La actividad jurisdiccional del Tribunal Constitucional durante el año 2004 se ha manifestado a través de 20 sentencias, que han sido dictadas respecto de 11 recursos de inconstitucionalidad, de 5 conflictos de competencia y de 4 cuestiones de inconstitucionalidad. El nivel de producción jurisdiccional se asimila a las 18 sentencias efectivas que se registraron el año pasado, en una línea ligeramente creciente respecto de los últimos años (13 sentencias tanto en 2001 como en 2002). La jurisprudencia establecida en 2005 lo ha sido por un Tribunal integrado por un colegio de magistrados que no ha experimentado ninguna modificación después de la registrada preceptivamente en mayo de 2004.

Los temas de mayor relevancia jurídica que se pueden reseñar tienen como protagonista destacado las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas. Por vez primera en bastantes años, no procede evocar de forma que resultaba especialmente reiterada, que la delimitación sobre el alcance a dar a la legislación básica estatal era unos de los temas recurrentes a abordar para estudiar el significado de la jurisprudencia constitucional del año en curso. Este lugar lo ocupan ahora las competencias de ejecución que están atribuidas a las Comunidades Autónomas, sea en ejecución de la su propia legislación o bien de la legislación estatal. Ciertamente, ello no significa que la determinación de lo básico haya desaparecido del panorama jurisdiccional. Más bien, todo lo contrario por la mención especial que merece la STC 332/2005, una sentencia en la que aporta algunos criterios para intentar objetivar algo más la invocación del alcance de lo básico por parte del Estado en las controversias competenciales.

Otros temas a destacar son la garantía constitucional de la autonomía universitaria, la actividad de expropiación forzosa, el alcance de la llamada administración de la administración de justicia, la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas sobre seguros, cooperativas y seguridad privada, etc., aspectos todos ellos relacionados con las competencias normativas autonómicas.

En una parte relevante de estas resoluciones el Tribunal funda la *ratio decidendi* en la invocación reiterada de su jurisprudencia consolidada, como es el caso, sobre todo, de todo lo que concierne a las competencias ejecutivas, de la todavía reciente STC 194/2004 relativa a las competencias autonómicas en materia de medio ambiente, y específicamente las relacionadas con la regulación del uso y gestión de los Parques nacionales. Al igual que el año pasado, no se registran cuestiones de orden procesal que ofrezcan una especial relevancia o novedad respecto de los reiterados criterios de orden formal sentados por la jurisprudencia constitucional sobre el procedimiento en las controversias competenciales.

La fecha de las leyes y otras disposiciones que han sido objeto de enjuiciamiento este año oscila entre la más antigua de que data de 1992 y las más recientes que fue aprobada en 2002. Hay que hacer notar, no obstante que la primera lo fue por una Cuestión de inconstitucionalidad, así como también lo son otras que datan de 1993, 1994 y 1996. En todo caso, el grueso de las actuaciones normativas que han sido objeto del juicio de competencia data de 1995 (3), 1996 (5), 1998 (2), 1999 (5), 2000 (1) y 2002 (2), de todo lo cual resulta una media aproximada de seis años y medio de retraso del Tribunal en atender las demandas de juicio de constitucionalidad sobre las discrepancias competenciales entre el Estado y las CCAA. Una cifra que, sin duda, sigue constituyendo una rémora institucional para el funcionamiento de la jurisdicción constitucional.

Las leyes y normas con este valor, que han sido objeto de enjuiciamiento por razones de controversia relativa la delimitación competencial en este año han sido las siguientes: *la Ley de las Cortes Generales 4/1989, de 29 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, en la redacción contenida en la Ley que la modifica 15/2002, de 1 de julio, por la que se declara el Parque nacional marítimo-terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia; la Ley valenciana 2/1996, de 27 de diciembre, por la que se crea la Universidad Miguel Hernández de Elche; la Ley del Parlamento de Canarias 2/1992, de 26 de junio, sobre declaración pública de la expropiación forzosa de los edificios núm.5 de la calle Teobaldo Power y núms. 44 y 46 de la calle Castillo, en Santa Cruz de Tenerife; la Ley de las Cortes Generales 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social; Ley de las Cortes Generales 3/1999, de 11 de enero, por la que se crea el Parque Nacional de Sierra Nevada; la Ley Foral 17/1994, de 2 de noviembre, que regulariza la aplicación del sistema retributivo instaurado por el estatuto del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra y sus normas reglamentarias de desarrollo; Ley de las Cortes Generales 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados; la Ley del Parlamento Vasco 2/1993, de 19 de febrero, de cuerpos docentes; la Ley de las Cortes Generales 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, por el que se da nueva redacción al artículo 104 de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de cooperativas; la Ley de las Islas Baleares 5/1996, de 18 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas; la Ley del Parlamento de Andalucía 8/1989, de 27 de octubre, del espacio natural de Doñana; el Decreto-Ley 7/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes en el sector de las telecomunicaciones y la Ley de la Asamblea de Madrid 1/1998, de 2 de marzo, de fundaciones.*

Y por lo que se refiere a las disposiciones reglamentarias, han sido objeto de enjuiciamiento por el Tribunal las siguientes del Estado: *el Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de la infraestructura para la calidad y la seguridad industrial; el Decreto, 85/1996, de 26 de enero, por el que se establecen las normas para la aplicación del Reglamento (CEE) 1836/1993, del Consejo, por el que se permite que las empresas del sector industrial se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoria medioambientales; el Decreto 1803/1999, de 26 de noviembre, por el que se aprueba el Plan director de la red de parques nacionales; el Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de seguridad privada; la Orden*

de 1 de julio de 1996, del Ministerio de Educación y Cultura, por la que se conceden ayudas de educación especial para el curso 1996-1997. Y de las Comunidades Autónomas, solamente el Decreto del Gobierno vasco 63/1998, de 31 de marzo, por el que se aprueba el Acuerdo con las organizaciones sindicales sobre modernización en la prestación del servicio público de la Justicia y su repercusión en las condiciones de trabajo del personal al servicio de la Administración de Justicia.

Como viene siendo habitual en años anteriores, los procedimientos constitucionales en los cuales el Tribunal ha resuelto los litigios competenciales ponen de relieve, de nuevo, el predominio de la ley como objeto de la controversia y, sobre todo, del recurso de inconstitucionalidad en 11 ocasiones, mientras que la cuestión de inconstitucionalidad se ha producido en 5 oportunidades. El conflicto de competencias lo ha sido en 4.

En cuanto a la procedencia de las normas, en este año, a diferencia del anterior, el predominio de las normas del Estado sobre las de las Comunidades Autónomas es absoluto: 14 sobre 6. Por lo que se refiere al nivel de éxito de las pretensiones de las partes reflejado en el fallo de las sentencias, cabe decir que en términos porcentuales ha sido parejo, ya sea cuando la parte recurrente fueron los órganos del Estado (con algún importante matiz a resaltar) o bien cuando la iniciativa la ejercieron las Comunidades Autónomas: así, en el caso del Estado, en una buena parte de las sentencias el Tribunal estima –aunque parcialmente– sus pretensiones, excepción hecha de los supuestos de cuestiones de inconstitucionalidad promovidas por órganos judiciales, de las que 3 sobre un total de 4 han sido desestimadas e incluso, en un caso, parcialmente inadmitida. Y en los supuestos de las Comunidades Autónomas como parte recurrente, en la mayoría de supuestos se estiman sus pretensiones –siempre de forma parcial–, en 2 son desestimadas de plano y en otras 2 el objeto de la controversia había desaparecido. En consecuencia, una conclusión a razonable a extraer es que, en general, el Tribunal atiende parte de los motivos de desacuerdo competencial de los recurrentes sin distinción, con la excepción de los planteados por los órganos judiciales, cuyas cuestiones de inconstitucionalidad son en buena parte rechazadas. Lo cual, seguramente obliga a insistir en la idea de que la cuestión de inconstitucionalidad no puede ser entendida como una vía para plantear *strictu sensu* dudas de constitucionalidad y menos como un cauce para trasladar consultas a la jurisdicción constitucional. En esencia, la cuestión debe ser un incidente procesal de uso excepcional, a plantear cuando la jurisdicción ordinaria pueda presentar al juez constitucional una argumentación sobre la ley aplicable al caso, es decir, un planteamiento jurídico que se asimile a una certeza de inconstitucionalidad. En este sentido, probablemente, no sea excesivo afirmar que en la mayoría de los casos, una cuestión de inconstitucionalidad desestimada obedece, de hecho, a una deficiente interpretación constitucional del juez o del tribunal ordinario sobre la ley.

Por lo que concierne al sentido formal de los fallos, cabe reseñar que en un caso la estimación parcial de las pretensiones ha venido acompañada con un fallo interpretativo en relación al resto de la sentencia; en dos ocasiones la estimación ha sido de carácter declarativo ya que ha comportado una declaración de inconstitucionalidad pero sin la consiguiente nulidad; y, finalmente, en dos ocasiones, el Tribunal ha declarado la pérdida sobrevenida del objeto de la controversia.

Los votos particulares han abundado notoriamente, pues de las 20 sentencias dictadas este año, en 15 de ellas se incorporan votos de magistrados que han quedado en minoría y episódicamente también algún voto concurrente. Cabe hacer notar también, que la discrepancia con la opinión adoptada por la mayoría acostumbra a agrupar, las más de las veces, y de forma bien evidente, a los mismos grupos de magistrados. En este sentido, en este año no se aprecian supuestos en los que los votos particulares combinen a magistrados de ambos grupos.

Entre las materias competenciales que han ocupado la actividad jurisdiccional del Tribunal: predominan, en especial, las sentencias sobre medio ambiente, además de las referidas a industria, hacienda de las Comunidades Autónomas, enseñanza universitaria y no universitaria, cooperativas, expropiación forzosa, administración de justicia, función pública y fundaciones.

Consideraciones específicas

Sobre la legislación básica y la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas

A) Probablemente, una de las sentencias más significativas aprobadas por el TC este año en torno al reiterado tema de la delimitación competencial entre el ámbito de la legislación básica estatal y la ley de desarrollo autonómica, es la STC 332/2005, en la que se introduce la novedad que supone que el Tribunal inste a la aportación de pruebas concretas que acrediten la invocación del título horizontal del artículo 149.1.13 CE por parte del Estado, relativo a la fijación de las bases y coordinación de la actividad económica, para situar una controversia competencial en el ámbito de la competencia estatal. Se trata del recurso de inconstitucionalidad presentado por varias Comunidades Autónomas contra el *Decreto-Ley 7/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes en el sector de las telecomunicaciones*. El órgano juzgador, después de ubicar materialmente las competencias autonómicas eventualmente vulneradas en el título de industria y seguridad industrial, examina la posible cobertura de la norma estatal en el marco del título relativo a la seguridad en el tráfico y vehículos a motor. Y en este sentido, frente a la posición sostenida por el Abogado del Estado, el Tribunal entiende que la competencia relativa al tráfico y a la circulación de vehículos a motor no faculta al Estado para determinar, con carácter vinculante, la figura administrativa (concesión o autorización) que permite a los particulares prestar el servicio de la ITV. Así, el TC considera que resulta a todas luces excesivo intentar vincular el título administrativo que permite la participación de los particulares en la prestación del servicio de la ITV con la garantía de dicha seguridad. Por otra parte, y es aquí donde radica la principal aportación de esta sentencia, el TC señala que, frente a la genérica invocación del artículo 149.1.13 CE para revertir la competencia a favor del Estado, no puede pronunciarse sobre el impacto real de la medida impugnada cuando las partes —en este caso el Estado— no han aportado pruebas concretas para defender sus alegaciones genéricas al respecto. La conclusión ha de ser, pues, evidente: si el Estado recurre al título transversal de la incidencia de la norma en cuestión, sobre su competencia exclusiva en la fijación de las bases y coordinación de la actividad económica, habrá de acreditar de forma objetiva que ello es

así, sin que pueda servir con el mismo fin una invocación genérica y sin más de dicho precepto.

B) Una segunda sentencia relevante en este contexto de las competencias legislativas del Estado y de las Comunidades Autónomas es la STC 173/2005, sobre el recurso de inconstitucionalidad presentado contra la *Ley de las Cortes Generales 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados*. Sobre el fondo de esta controversia, el TC no opuso reparos a la remisión al reglamento que realiza la ley impugnada sobre determinados extremos de las sociedades mutuas, porque no suponía una absorción de competencias autonómicas y porque se produce una predeterminación legal sobre el alcance de los básico. Sin embargo, la Generalidad de Cataluña, que fue la parte recurrente, cuestionó la técnica de deslinde competencial incluida con carácter básico en el artículo 69.2 de la Ley 30/1995, cuando dispone un triple punto de conexión para la determinación de las competencias autonómicas sobre entidades aseguradoras y reaseguradoras, basado en: 1) el domicilio social; 2) el ámbito de las operaciones y 3) la localización de los riesgos que aseguren que se circunscriban al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, si bien el Estado justifica este planteamiento en coherencia con el criterio sostenido por el Derecho Comunitario para la determinación del Estado miembro que supervisa la entidad aseguradora y concede la autorización única, es lo cierto que el citado triple punto de conexión no se deduce del sistema de distribución de competencias diseñado por la CE sobre la ordenación de los seguros. Con razón los votos particulares subrayan precisamente esta circunstancia, y añaden que la intraterritorialidad que impone tampoco se justifica como vía para evitar el fraccionamiento de la materia.

C) La constatada y reiterada extensión material del ámbito de lo básico, ha dado como consecuencia la patología de técnica normativa consistente en la repetición del contenido de las leyes estatales por parte de los diversos legisladores autonómicos. La STC 341/2005, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado contra la Ley de la Asamblea de Madrid 1/1998, de 2 de marzo, de Fundaciones, expone de nuevo los problemas derivados de esta deficiente técnica legislativa, producto de la *vía expansiva* atribuida a la legislación básica estatal, que ha constreñido la potestad legislativa autonómica a un reducto dispositivo especialmente insignificante en muchos casos. En unos de los motivos de inconstitucionalidad alegados frente a la ley citada, se advierte que en determinados artículos de la ley autonómica se reproducen los preceptos de la legislación básica estatal, lo que en algún caso lleva al TC a declarar inconstitucionales varios preceptos de la ley madrileña, de acuerdo doctrina jurisprudencial reiterada. En este sentido, la repetición de la legislación básica estatal conduce a dos consecuencias distintas: la primera, se produce cuando la norma reproducida y la que reproduce se encuadran en una materia sobre la que ostentan competencias tanto el Estado como la Comunidad Autónoma; la segunda, en cambio, tiene lugar cuando la reproducción se concreta en normas relativas a materias en las que la Comunidad Autónoma carece de competencias. En el primer caso, no obstante la mala técnica legislativa empleada, el resultado no siempre conduce a la inconstitucionalidad; por el contrario, en el segundo la inconstitucionalidad de la norma que transcribe la ley estatal resulta, indefectiblemente, inevitable. Y esto es lo

que ocurre con algunos preceptos de la Ley de la Asamblea de Madrid 1/1998, de 2 de marzo, de Fundaciones.

D) La garantía del principio constitucional de la autonomía local motivó el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad contra la *Ley del Parlamento Vasco 2/1993, de 19 de febrero, de cuerpos docentes*, sobre el proceso de reordenación del sistema educativo público autonómico, con la integración de ikastolas en la red pública, puesto que el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco consideró que la utilización del municipio donde radique el centro docente como único criterio para la asignación de competencias locales, no basta por sí solo para acreditar la efectiva concurrencia del interés local e infringe el contenido constitucional de la autonomía local (arts. 137 y 140 CE). La desestimación de la cuestión por el TC se basa en un criterio de razonabilidad de una situación excepcional e irrepetible, ponderando los diversos intereses públicos y privados en presencia, que ha limitado la autonomía local de los Ayuntamientos implicados a los términos precisos para dar satisfacción cumplida a intereses concurrentes e igualmente relevantes, como son el interés autonómico en la consolidación de un modelo propio de escuela pública y el interés particular de los trabajadores en la continuidad de su relación laboral más allá de la sucesión operada en la titularidad de su centro de trabajo.

E) Otras sentencias a reseñar en este capítulo sobre el ámbito de lo básico es la STC 291/2005, aprobada en relación con un nuevo recurso sobre la *Ley de las Cortes Generales 27/1999, de 16 de julio, de cooperativas*, en la que el TC lo desestima recordando que en los aspectos cooperativos de las instituciones de crédito corporativo, público y territorial, el Estado puede establecer normas básicas, a través del artículo 149.1.11 CE. Y también la STC 101/2005, en la que se reproducen los criterios de la relevante STC 194/2004 del año pasado en materia de medio ambiente, sobre la regulación de los parques nacionales, que en este caso es objeto de recurso por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En el Informe de 2004 se exponían unos argumentos que procede retener de nuevo, porque aquella sentencia supuso un cambio relevante en relación a las disponibilidades competenciales de las CCAA sobre la materia competencial del medio ambiente y la gestión de los espacios naturales protegidos. Porque para las Comunidades Autónomas, el establecimiento de un sistema de gestión conjunta entre el Estado y las CCAA de los parques nacionales, constituía un sistema de cogestión que infringía las competencias de organización derivadas de las competencias sustantivas de los propios servicios de dichas Comunidades. En lo esencial, el Tribunal Constitucional vuelve a recoger las alegaciones de la Comunidad Autónoma recurrente y niega la constitucionalidad del sistema de cogestión Estado-Comunidades Autónomas, tanto en la organización de los parques nacionales dentro del territorio de la Comunidad Autónoma como, en determinados aspectos, en los parques nacionales supracomunitarios. La razón estriba en que dicha forma de gestión no se justifica ni por razón del carácter materialmente básico de la norma, ni por las potestades de coordinación que el Estado pueda ejercer, que como es sabido no permiten alterar la titularidad de las competencias propias de las administraciones actuantes. La cogestión, por tanto, es una forma de desnaturalizar la competencia de gestión de «espacios naturales protegidos»

de la que disponen tanto Andalucía como Aragón. En definitiva, el criterio del Tribunal Constitucional es el de considerar que la intervención de carácter básico que pueda reconocerse al Estado en materia de parques nacionales, no puede hacer uso de tanto grado de precisión para regular los aspectos ejecutivos relativos a estos espacios, hasta el punto de usurpar las competencias de gestión de las CCAA en este ámbito competencial. Por esta razón, resultan inconstitucionales una serie de preceptos de carácter organizativo *del Decreto 1803/1999, de 26 de noviembre, por el que aprueba el Plan director de la red de parques nacionales, relativos a: la composición y funciones de la Comisión Mixta de gestión de los parques.*

La remisión a la citada STC 194/2004 es de nuevo empleada este año en las SSTC 35 y 36/2005, para resolver con una declaración de inconstitucionalidad el recurso planteado contra la *Ley 15/2002, de 1 de julio, por la que se declara el Parque nacional marítimo-terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia.* Y lo mismo ocurre con la STC 321/2005, en relación a un precepto de la *Ley del Parlamento de Andalucía 8/1999, de 27 de octubre, del espacio natural de Doñana,* que es declarado inconstitucional.

Sobre las competencias ejecutivas

Más de la mitad de las veinte sentencias aprobadas este año por el TC tienen como objeto principal las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas. Los ámbitos materiales afectados son diversos y en algunas de ellas, se reproduce la jurisprudencia asentada en los últimos años. En las líneas que siguen, se reseñan los aspectos más significativos de estas resoluciones, si bien una parte de ellas ya ha sido comentadas en el apartado anterior por su conexión con las competencias legislativas.

A) Con el trasfondo de la ya reiterada STC 194/2004, cuyos argumentos han sido reproducidos por las SSTC 35 y 36/2005, la STC 81/2005 declaró la inconstitucionalidad sin nulidad de algunos preceptos de la *Ley 3/1999, de 11 de enero, por la que se crea el Parque Nacional de Sierra Nevada.* Siguiendo, por tanto, el canon de enjuiciamiento empleado en las citadas sentencias, el TC declara la inconstitucionalidad en los términos expresados, de la composición y funciones de la Comisión Mixta de Gestión del Parque de Sierra Nevada; la adscripción del Patronato, a efectos administrativos, al Ministerio de Medio Ambiente; los criterios de financiación del Parque, que desconocen las competencias sustantivas de la Comunidad Autónoma en materia de gestión y la atribución a los órganos estatales de la potestad sancionadora, haciendo abstracción de las competencias ejecutivas de la Comunidad Autónoma. No obstante, el Plan de Desarrollo Sostenible aprobado por el Gobierno mediante decreto, el TC admite su constitucionalidad en la medida en que su contenido se inscribe en las competencias de coordinación que corresponde al Estado.

En el mismo sentido se pronuncia la STC 100/2005.

B) El ámbito de la regulación de la seguridad privada ha sido abordado por el TC en la STC 154/2005, en relación con el conflicto de competencias promovido contra el *Reglamento estatal de seguridad privada, aprobado por el Decreto*

2364/1994, de 9 de diciembre, en la que retiene también para el Estado la competencia sobre esta materia, aún tratándose de un título competencial de nuevo cuño, no previsto explícitamente en el bloque de la Constitución y, por tanto, no adscrito expresamente a la competencia del Estado. Así, en la operación de deslinde de competencias, recupera su doctrina en materia de seguridad pública, estableciendo que al Estado le corresponden todas las potestades normativas y ejecutivas en dicha materia, salvo las que deriven de la creación de policías autonómicas en el marco de la ley orgánica a la que se refiere el artículo 149.1.29 CE, de forma que esta competencia de la Comunidad Autónoma incluye una doble dimensión orgánica y funcional respecto a los correspondientes servicios policiales y también la actividad administrativa que les sea inseparable por razón de inferencia o complementariedad. De acuerdo con este criterio, esta sentencia confirma el muy reducido ámbito competencial que en materia de competencias ejecutivas sobre seguridad privada corresponden, en este caso, a la Generalidad de Cataluña, dada la interpretación restrictiva que el TC establece y que supone vincular la «seguridad pública» con la competencia funcional sobre la policía autonómica.

C) La competencia ejecutiva sobre lo que la propia jurisprudencia constitucional ha denominado de forma descriptiva la administración de la Administración de Justicia, se plantea de forma explícita en la STC 253/2005, en la controversia planteada en relación con el Decreto del Gobierno Vasco 63/1998, de 31 de marzo, por el que se aprueba el *Acuerdo con las organizaciones sindicales sobre modernización en la prestación del servicio público de la Justicia y su repercusión en las condiciones de trabajo del personal al servicio de la Administración de Justicia*. La posición del Estado se centró en considerar que con este Acuerdo se vulneraba la necesaria homogeneidad que debe existir entre los funcionarios del Estado, además vulnerar las normas básicas del régimen estatutario de los funcionarios públicos. Sin embargo, es del todo evidente que no siendo el contenido de dicho Acuerdo nada que pueda asimilarse a actividad jurisdiccional ni tampoco que modifique en lo esencial el estatuto de los funcionarios públicos, esta regulación adicional a la situación común de los funcionarios de la Administración de Justicia por parte del Gobierno Vasco, se ha de inscribir en la esfera de las competencias asumidas en virtud de la cláusula subrogatoria de su Estatuto. Así se entienden comprendidas en la citada cláusula, las previsiones acerca del la exigencia del conocimiento del euskera como requisito esencial y del establecimiento de un plus retributivo, que de acuerdo con una interpretación finalista se han de concebir como adecuadas a los artículos 530 y 516 de la LOPJ respectivamente.

En el mismo ámbito de las competencias en materia de Administración de Justicia, la STC 83/2005 niega que el establecimiento por la *Ley Foral 17/1994, de 2 de noviembre, de las condiciones para el cumplimiento de determinadas resoluciones judiciales firmes que habían declarado la improcedencia de aplicar un quinquenio extraordinario en el régimen retributivo de los funcionarios de las administraciones públicas y la obligación de reintegro por parte de los funcionarios afectados*, en ningún caso regule un proceso de ejecución de sentencia (por tanto, no altera la competencia del Estado sobre legislación procesal, del art. 149.1.5) ni tampoco incide sobre la competencia básica de aquél en materia de procedimiento administrativo (art. 149.1.18 CE).

D) Desde un punto de vista material, la regulación y gestión de la protección del medio ambiente es la competencia que, sin duda, ha ocupado de forma más reiterada la actividad jurisdiccional del TC. Los Decretos del Estado 2200/1995, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el *Reglamento de la infraestructura para la calidad y la seguridad industrial* y 85/1996, de 26 de enero, por el que se establecen las normas para la aplicación del Reglamento CEE 1836/1993, del Consejo, por el que se permite que las empresas del sector industrial se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales, abordan el alcance de las competencias ejecutivas autonómicas en este ámbito material. La Generalidad de Cataluña, arguyó que estas disposiciones, al tener carácter básico para regular la materia relativa a seguridad industrial, reservaba al Estado la potestad de dictar normas relativas a la seguridad y establecimientos industriales, con lo cual sus competencias en medio ambiente quedaban vulneradas.

En relación a la primera disposición, el Decreto 2200/1995, avala su constitucionalidad con un singular criterio, pues únicamente se fundamenta en el ámbito material de aplicación de la norma, al entender que tiene un ámbito de aplicación restringido a las entidades de verificación con competencias en seguridad industrial. La conclusión es distinta en el caso del Decreto 85/1996, dado que habilita al Estado para designar entidades de acreditación que actúen en todo el territorio del Estado, en concurrencia con las designadas por las CCAA, despojándolas de esta manera de competencias ejecutivas.

E) La jurisprudencia constitucional basada en la territorialización de las subvenciones aparece de nuevo este año con motivo de la STC 212/2005, por la se estima parcialmente el conflicto positivo planteado –de nuevo– por la Generalidad de Cataluña, frente al una *Orden de 1 de julio de 1996, del Ministerio de Educación y Cultura, por la que se conceden ayudas de educación especial para el curso 1996-97*. Nada de novedoso plantea esta sentencia, en la que se declaran contrarios a la Constitución un bloque de preceptos de la citada disposición porque atribuye a la Administración educativa del Estado funciones de tramitación administrativa de las ayudas y subsidios e ignora las facultades de gestión reconocidas a las CCAA.

F) Finalmente, en el ámbito del ejercicio de las competencias de desarrollo de la legislación básica estatal en materia de función pública, el TC aplica el canon sentado el pasado año en la STC 110/2004, para desestimar, una vez más, una cuestión de inconstitucionalidad planteada, en este caso, por el Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, respecto de su *Ley 5/1996, de 18 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas*, que introducían diferencias retributivas entre funcionarios, en un contexto especial consistente en la incorporación a la Administración autonómica, de funcionarios procedentes de otras administraciones públicas. Ante la invocación del principio de igualdad del artículo 14 CE, el TC respondió que: la Administración pública disfruta de cierta discrecionalidad para configurar organizativamente el estatus del personal a su servicio, en especial en los supuestos de casos particulares y en relación a situaciones transitorias, sin que por ello se vea mermado el derecho de los trabajadores a ser tratados en igualdad con el resto del personal al servicio de la Administración.

Otras cuestiones

A) Vinculado con temas competenciales, destaca en este año una sentencia en la que se aborda el sentido del presupuesto de hecho habilitante (art. 86.1 CE) en el uso del instrumento del decreto-ley para regular un ámbito de tanta relevancia como es el relativo al régimen de las telecomunicaciones. Se trata de la STC 332/2005, en la que se juzgó la constitucionalidad del *Decreto-Ley 7/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes en el sector de las comunicaciones*, y en el que también se regulaba en nuevo régimen de las entidades que han de prestar el servicio de la inspección técnica de vehículos (ITV). Además de los aspectos de orden competencial que han sido tratados más arriba, el recurso presentado por las Comunidades Autónomas de Cataluña, Asturias, Aragón y Castilla La-Mancha, alegaba la ausencia del presupuesto habilitante, requisito necesario para el ejercicio de la legislación de urgencia por parte del Gobierno.

La regulación del régimen jurídico de las entidades que prestan la ITV ha sido abordada a través de reglamento y posteriormente ha sido sustituida también por preceptos reglamentarios de acuerdo con las previsiones del citado Decreto-Ley 7/2000. Pues bien, la representación letrada de las diversas Comunidades Autónomas recurrentes destacó que la exigencia de extraordinaria y urgente necesidad quedaba en este caso en entredicho por el hecho de que las normas previstas en el Decreto-ley pudiesen ser modificadas en cualquier momento por el Gobierno. No obstante, el Tribunal mantuvo la constitucionalidad del uso del decreto-ley en la línea tradicionalmente deferente que respecto de la decisión de oportunidad del Ejecutivo ha tenido desde la célebre STC 111/1983, sobre la naturaleza y los límites de este instrumento normativo. Para sostener su posición, la STC 332/2005, se remite a la doctrina del TC acerca de la constatación de una específica situación de urgencia que el Gobierno debe afrontar a través de la institución jurídica del decreto-ley, según la cual es preciso acreditar una *conexión de sentido* entre la urgencia invocada y las concretas medidas adoptadas para hacer frente a la situación. Para demostrar esta relación causal entre la situación de extraordinaria y urgente necesidad y las medidas adoptadas por el Ejecutivo, el TC consideró suficientes no tanto las alegadas en la exposición de motivos del decreto-ley, sino sobre todo las expuestas –obviamente, *a posteriori*– por la Ministra de Ciencia y Tecnología con ocasión del trámite de convalidación de esta disposición legal (art. 86.2 CE), que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional ha sido considerado una vía idónea para paliar los déficits de motivación. En segundo lugar, en lo que respecta a las remisiones genéricas de carácter reglamentario sin plazo concretado, el TC considera que no son óbice para constatar que, mediante el decreto-ley ya se ha producido una innovación normativa de carácter efectivo y que la decisión de liberalizar la prestación del servicio de ITV en todo el territorio del Estado a través de un sistema de autorización reglada tuvo efectos prácticos y jurídicos inmediatos. Para la mayoría del TC, por tanto, no resulta constitucionalmente censurable que se aproveche la aprobación de un decreto-ley de carácter liberalizador sobre el sector de las telecomunicaciones, para reformar aspectos que anteriormente han sido regulados a través de reglamento. Sin embargo, ello no resulta coherente con la propia doctrina del TC establecida con respecto a las remisiones normativas contempladas en un decre-

to-ley. Recuérdesse que esta doctrina establece que la previsión en un decreto-ley, de una eventual y futura regulación sobre la materia que ha sido objeto de tratamiento por razones de extraordinaria y urgente necesidad, o sea el reenvío de la ejecución de algunos de los previsions del decreto-ley a un momento posterior, ha sido admitida por el TC, señalando que la dilación temporal de las medidas adoptadas no contradice el requisito de la urgencia. Pero acto seguido, el TC ha matizado que lo que resulta fundamental en este supuesto, no es la inmediata ejecución de las medidas previstas sino el hecho de que se haya establecido con carácter de urgencia un nuevo marco jurídico. Porque, en los casos en los que la inmediatez de la respuesta normativa haya de venir acompañada de un complemento de transitoriedad, esta circunstancia no comportará la exclusión del requisito de la urgencia entendida en su globalidad. Ahora bien, en este caso, y al objeto de introducir un límite objetivo a la situación de transitoriedad, el TC exige que la eficacia de la norma no quede diferida a un futuro indeterminado, sino que ha de venir concretada de forma precisa en el mismo decreto-ley, que es lo que se encuentra a faltar en el Decreto-Ley 332/2005 (STC 29/1986).

A esta sentencia acompaña un voto particular discrepante con la mayoría que pone énfasis en el uso abusivo de la figura del decreto-ley, sosteniendo que la extraordinaria y urgente necesidad solo se refiere a la adopción de normas con rango o valor de ley. Luego, no es constitucionalmente lícito que el Gobierno haga uso de normas inadecuadas a través del presupuesto habilitante de la urgencia, cuando la materia admite su regulación por vía reglamentaria. Al hacer uso del decreto-ley, se está produciendo un perjuicio a la defensa de los derechos e intereses de los particulares, vedando su acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa.

B) Un segundo tema colateral a las controversias competenciales es el que suscita la STC 47/2005, relativa a la garantía de la autonomía universitaria, motivado por el recurso de inconstitucionalidad interpuesto en su momento contra algunos preceptos de la *Ley Valenciana 2/1996, de 27 de diciembre, por la que se crea la Universidad Miguel Hernández de Elche*. Los diputados recurrentes entendieron que la readscripción de enseñanzas a la Universidad de Elche procedentes de centros de la Universidad de Alicante y de la Universidad Politécnica de Valencia, desnaturalizaban la competencia estatal (art. 149.1.30 CE) en este ámbito y vulneraban la autonomía universitaria. Para la mayoría del TC, sin embargo, los efectos de la ley impugnada no supusieron vulneración alguna de las competencias estatales ni tampoco del principio de la autonomía parlamentaria. Porque dicha autonomía –sostiene el TC– no garantiza un ámbito regional de actuación o que los centros docentes existentes en una población no puedan depender de otros situados en un lugar distinto. El criterio territorial no es el único, ni el más importante, de los que pueden ser ponderados por los órganos legislativos competentes en materia de organización universitaria. Por otra parte, no se aprecia infracción de la competencia estatal en materia de enseñanza universitaria, ya que la tramitación legislativa no supuso la introducción de modificaciones sustanciales en relación con el informe sometido la Consejo de Universidades. No obstante, cabe señalar que la creación de la citada Universidad se hizo con abstracción del parecer del Consejo Social de las Universidades de las que se desagregaban centros en beneficio de la nueva de Elche. Atendiendo a este déficit

de procedimiento, resulta razonable la argumentación expuesta en unos de los votos particulares, según el cual la creación de una universidad que nace, parcialmente, a partir de centros o dotaciones pertenecientes a otras Universidades preexistentes, tiene un claro efecto para la autonomía constitucionalmente garantizada de éstas ya que puede llegar a desfigurar elementos esenciales de su configuración jurídica y académica producto, precisamente, de dicha autonomía. En razón a ello, la garantía institucional debe al menos comportar, la posibilidad de que la universidad que va a perder parte de sus dotaciones, recursos humanos, económicos, etc, pueda manifestar su opinión al respecto a través del trámite de audiencia, aunque la misma no tenga carácter vinculante.

C) Finalmente, en una de las pocas cuestiones de inconstitucionalidad en las que estiman –aunque parcialmente– las consideraciones jurídicas que en este incidente procesal plantea el órgano judicial, la STC 48/2005, se resuelve la inconstitucionalidad de un precepto de la Ley del Parlamento de Canarias 2/1992, de 26 de julio, sobre declaración de utilidad pública de la expropiación de terminados edificios, a fin de proceder a la ampliación del parlamento autónomo de dicha Comunidad. Para la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, el recurso a la expropiación legislativa en el caso concreto analizado, pone de manifiesto la inobservancia de la denominada garantía del procedimiento expropiatario, que se recoge en el artículo 33.3 de la CE, cuando ordena que la expropiación se haga conforme a lo que determinen las leyes. Y en este caso, se trata de un supuesto de expropiación de régimen común y no excepcional. Por tanto, la aplicación del régimen excepcional de expropiación contenido en la ley impugnada no permite, cuando debía haber sido el procedimiento ordinario o general, la defensa de los derechos de los particulares afectados, de relevancia constitucional en la medida que ignoraba el mandato del artículo 33.3.