

IV. LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL

LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 2006

Marc Carrillo
Hèctor López Bofill
Aïda Torres

Consideraciones generales

La actividad jurisdiccional del Tribunal Constitucional durante el año 2006 en materias de relevancia para el análisis de las controversias competenciales en el Estado autonómico se ha expresado a través de 29 sentencias. Se trata de resoluciones por las que se resuelven 8 recursos de inconstitucionalidad, 6 conflictos positivos de competencia, 1 conflicto planteado en defensa la autonomía local y 14 cuestiones de inconstitucionalidad en las que también se suscitan problemas relativos a la delimitación competencial. La producción jurisdiccional del Tribunal ha sido algo superior a la del año 2005 (20 sentencias), si bien hay que matizar que de las 14 sentencias dictadas sobre cuestiones de inconstitucionalidad, 4 de ellas reiteran los argumentos sentados en la STC 251/06. Al igual que el año anterior, la jurisprudencia establecida en 2006 lo ha sido a partir de la deliberación de un colegio de magistrados cuya composición no ha experimentado variación alguna a lo largo del año analizado.

En esta actividad jurisdiccional, los temas de mayor relevancia jurídica que se derivan de las sentencias dictadas este año son los que abordan las cuestiones que ya forman parte de los temas recurrentes en el estado de las autonomías: por un lado, los problemas que suscita el sempiterno alcance de la legislación básica estatal y el margen de decisión normativa del legislador autonómico; y por otro, las competencias ejecutivas de las comunidades autónomas, en ámbitos materiales tan significativos como son el laboral y la denominada administración de la administración de justicia. Pero además de estos temas habituales en el panorama de la jurisprudencia constitucional, en este año adquiere especial relieve la potestad legislativa de las CCAA relativa a la regulación de los derechos y libertades, cuestión que ha adquirido especial relieve a raíz de la STC 133/2006, referida a la *Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación*. Una ley estatal todavía reciente, aprobada con posterioridad a un extenso debate suscitado por la anterior aprobación de las leyes de asociaciones por los parlamentos vasco y catalán, acerca del entrecruzamiento de competencias sobre la regulación del derecho de asociación y que tuvo un especial relieve en la STC 173/1998, relativa a la ley vasca sobre la materia. Pues bien, este año el Tribunal ha completado su posición al respecto con la STC 135/2006, en la que resuelve el recurso de inconstitucionalidad en su momento presentado contra la Ley del Parlamento de Cataluña 7/1997, de 18 de junio, de asociaciones. Finalmente, el Tribunal ha resuelto el primer caso de conflicto en defensa de la autonomía local, de acuerdo con el nuevo procedimiento incorporado mediante reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, desestimando las pretensiones formuladas

por la Ciudad Autónoma de Ceuta en materia de urbanismo y sobre la aprobación definitiva de los planes de ordenación urbana. Finalmente, de las sentencias referidas a las cuestiones de inconstitucionalidad en las que también se plantean controversias competenciales, cabe resaltar los pronunciamientos sobre la autonomía financiera de las CCAA, en especial con relación a la singularidad que ofrecen las leyes forales de Navarra en materia presupuestaria.

En una buena parte de sus resoluciones, el Tribunal fundamenta la decisión con apoyo en su jurisprudencia más consolidada. Como es lógico, esta invocación a su doctrina sentada en precedentes sobre casos similares, forma parte de un comportamiento jurisprudencial reiterado año tras año. En el presente, ello cobra especial relieve cuando aborda la potestad legislativa autonómica en relación con el derecho de asociación, invocando la ya citada STC 173/1998. Algo similar ocurre en materia lingüística, con la remisión que se hace a la reciente STC 253/2005 sobre el uso de la lengua autonómica en el ámbito de la administración de justicia; o, también, en la STC 289/00 con respecto a la doctrina acerca del impedimento de la doble tributación.

La fecha de las leyes y otras disposiciones que han sido objeto de enjuiciamiento por parte del Tribunal –excepción hecha de aquéllas que han sido objeto de una cuestión de inconstitucionalidad– se corresponde con actuaciones que en general se produjeron hace ya un prolongado espacio de tiempo. Así, las más alejadas son 2 sentencias que versan sobre disposiciones aprobadas hace 10 años, es decir de 1996. Por el contrario, la disposición más reciente, es una de 2003. La distribución del resto por el año de su publicación es la siguiente: 5 de 1997; 3 de 1998; 2 de 1999; 1 de 2000; 1 de 2001 y 1 de 2002. Con lo cual, y al igual que el año pasado, la cifra media de retraso del Tribunal en resolver los contenciosos competenciales que llegan a su jurisdicción sigue siendo de seis y medio que transcurren entre que la ley o disposición reglamentaria se incorpora al ordenamiento jurídico y la sentencia del alto Tribunal. En este mismo ámbito y por lo que concierne a las sentencias que resuelven las controversias surgidas en el seno del procedimiento de la Cuestión de inconstitucionalidad, las disposiciones que son objeto de aquélla corresponden a los años 1991 (1); 1992 (1) 1994 (1); 1995 (4); 1996 (1); 1997 (1); 1998 (3) y 2000 (1).

Las leyes que han sido objeto de enjuiciamiento en razón de discrepancias competenciales han sido las siguientes: la *Ley del País Vasco 16/1997, de 7 de noviembre, de la función pública vasca*; la *Ley 16/1999, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía*; la *Ley del Parlamento Vasco 3/1998, de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente*; la *Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación*; la *Ley del Parlamento de Cataluña 7/1997, de 18 de junio, de asociaciones*; la *Ley 10/1996, de 31 de diciembre, de presupuestos generales del Principado de Asturias para 1997*; la *Ley de la Asamblea de Extremadura 7/1997, de 29 de mayo, de medidas fiscales sobre la producción y transporte de energía que incidan sobre el medio ambiente*; la *Ley 10/1996, de 27 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1997* y el *Reglamento de la Asamblea de Extremadura*. Como es de apreciar, salvo en un caso, el resto han sido sentencias cuyo objeto era una ley autonómica.

Por vez primera, se ha producido una sentencia que resuelve un conflicto en defensa de la autonomía local (STC 365/2006), en relación con la *Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, por el que se modifica la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre el régimen del suelo y valoraciones*, que fue planteado por la Ciudad Autónoma de Ceuta.

Por su parte, entre las disposiciones de carácter reglamentario que han sido motivo de las sentencias sobre conflictos positivos de competencia, destacan las siguientes: el *Real Decreto 1760/1998, de 31 de julio, por el que se determina la composición y el funcionamiento del Consejo de la red de Parques Nacionales, de las comisiones mixtas de gestión de dichos parques y de sus patronatos*; el *Decreto 287/1997, del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, por el que se determinan las competencias de los órganos de la Administración de la Junta de Andalucía en relación con los pagos, cauciones, depósitos o consignaciones judiciales*; el *Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad, aprobado por Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo*; el *Real Decreto 1740/2003, de 19 de diciembre, sobre procedimientos relativos a asociaciones de utilidad pública*; el *Decreto del Gobierno Vasco 117/2001, de 26 de junio, de medidas para la normalización lingüística de la Administración de Justicia en la Comunidad Autónoma del País Vasco*, así como también el *Decreto del citado ejecutivo autonómico 309/2000, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el II Acuerdo con las organizaciones sindicales sobre modernización en la prestación del servicio de la Justicia y su repercusión en las condiciones de trabajo del personal al servicio de la Administración de Justicia, etc.*

Finalmente, entre las leyes que han sido objeto de sentencia en razón de una cuestión de inconstitucionalidad planteada por órganos dependientes del Poder Judicial, destacan las siguientes: la *Ley Foral de Navarra 1/1997, de 31 de enero, de presupuestos generales de Navarra para el ejercicio 1997*, así como también las mismas para el ejercicio de 1999 y 2001; la *Ley de la Asamblea de Extremadura, de 29 de mayo, de medidas fiscales sobre la producción y transporte de energía que incidan sobre el medio ambiente*; la *Ley de la Comunidad de Madrid 4/1994, de 6 de junio, de calendario de horarios comerciales*, así como también su *Ley 9/1995, de 28 de marzo, de medidas de política territorial, suelo y urbanismo*; la *Ley 18/1991, de 6 de junio, del impuesto sobre la renta de las personas físicas*; la *Ley 1/1992, de 2 de julio, del Servicio de Salud del Principado de Asturias, modificada por la Ley 14/2001, de 28 de diciembre, de medidas presupuestarias, administrativas y fiscales*; la *Ley de Extremadura 3/1996, de 25 de junio, de atención farmacéutica*; la *Ley de Castilla-La Mancha, de 4 de junio, de ordenación del territorio y de la actividad urbanística, así como un precepto de la Ley 1/2003, de 17 de enero, de modificación de la primera, etc.*

En relación al origen de las normas que han sido objeto de las 29 sentencias del Tribunal, al igual que el año anterior se aprecia un notable predominio de aquellas que tienen por objeto una ley o disposición general procedente de las CCAA. Así ocurre en las sentencias que resuelven los recursos de inconstitucionalidad, en las cuestiones de inconstitucionalidad y en el conflicto en defensa de

la autonomía local, mientras que se registra un equilibrio en los conflictos de competencia. Ello pone de relieve lo que en algunos periodos se ha registrado en varios de los informes anuales sobre conflictividad competencial, en los que el activismo de las CCAA se proyecta más sobre los reglamentos y otras disposiciones del Estado. Así ocurría hace seis o siete años cuando se residenciaron ante el TC las actuaciones que este año han dado lugar a las sentencias que ahora se analizan.

En general, se trata de sentencias en las que los fallos tienen un contenido parcialmente estimativo de las pretensiones de las partes. Por tanto, en este caso es el Estado quien ha obtenido un resultado globalmente positivo a sus pretensiones. En los conflictos positivos suscitados por las CCAA, el balance que ofrece el año es parcialmente favorable a sus pretensiones. Y en lo que concierne a la cuestión de inconstitucionalidad, a diferencia de años anteriores, en el presente el Tribunal ha estimado –excepción hecha de la planteada en relación con la *Ley de la Comunidad de Madrid 9/1995, de 28 de marzo, de medidas de política territorial, suelo y urbanismo*– una buena parte de ellas, y en la mayoría de estos casos lo ha sido en su totalidad. A buen seguro, ello pone de relieve una mejor fundamentación de los juicios de relevancia y, desde luego, de constitucionalidad llevados a cabo por los diversos órganos judiciales promotores.

De la misma forma que el año anterior, se constata el alto número de los votos particulares registrado, pues de las 29 sentencias dictadas este año, en 14 de ellas se incorporan votos de magistrados que han quedado en minoría. También cabe hacer notar de nuevo, que la mayoría de las veces la discrepancia con la opinión adoptada por la mayoría acostumbra a agrupar a los mismos grupos de magistrados. En este sentido, en este año tampoco se aprecian supuestos en los que los votos particulares combinen a magistrados de ambos grupos.

Las materias competenciales que han ocupado la actividad jurisdiccional del Tribunal han sido las siguientes: predominan, en especial, las sentencias sobre función pública, expropiación forzosa en las CCAA (las sentencias referidas a cuestiones de inconstitucionalidad), administración de justicia, medio ambiente, asociaciones, urbanismo, tributos de las CCAA además de las referidas a educación, seguridad social y comercio interior, entre otras.

Consideraciones específicas

Cuestiones de orden procesal

Las sentencias registradas en este año aportan algunas consideraciones de interés procesal que requieren de mayor atención. Así, en la STC 32/2006, relativa a la impugnación que la Junta de Andalucía había hecho del *Real Decreto 1760/1998, de 31 de julio, por el que se determina la composición y el funcionamiento del Consejo de la Red Parques Nacionales, de las comisiones mixtas de gestión de dichos parques y de sus patronatos*, –ante la alegación del Estado consistente en afirmar que las CCAA de Andalucía y Aragón no pueden reclamar en dicho contencioso competencial, porque carecen de parques supracomunitarios en su territorio, el Tribunal resuelve estableciendo el criterio por el que si bien no

hay duda acerca de dicha carencia, tal circunstancia coyuntural no ha de impedir que en el futuro las citadas CCAA dispongan de este tipo de parques, razón por la cual la legitimación para actuar en este conflicto no puede ser obstaculizada. Por tanto, la cuestión de relevancia procesal a la que el TC da una respuesta afirmativa, concierne a los requisitos de legitimación para acceder al Tribunal en relación a un ámbito material de competencias, que en el momento de plantearse el conflicto no está al alcance de la comunidad autónoma porque sencillamente ésta no dispone de parques supracomunitarios.

En esta misma STC 32/2006 se aborda otro tema de orden procesal de relevancia, cual es el problema que se deriva de una incoherencia material entre el requerimiento de incompetencia y el posterior contenido del conflicto formulado ante el Tribunal Constitucional. La existencia de un desajuste de esta naturaleza entre el requerimiento y el suplico de una demanda, obliga al TC a recordar que de acuerdo con las previsiones del artículo 63.3 de la LOTC siempre se han de hacer constar con claridad en el requerimiento los preceptos de la disposición viciada de incompetencia, y por lo tanto hay que entender que sobre los preceptos no mencionados en el mismo no se ha planteado un conflicto de competencia, de acuerdo con lo ya establecido en la STC 104/1989, FJ 2.

Acerca, de nuevo, del significado del requerimiento el Tribunal vuelve a pronunciarse en la STC 50/2006, y en especial sobre un motivo explícito de inadmisibilidad de un conflicto positivo. El Abogado del Estado adujo que al plantearlo no se cumplió adecuadamente con el requisito exigido por el artículo 63.2 de la LOTC, consistente en el requisito previo para la comunidad autónoma de formular un requerimiento de incompetencia en relación al objeto del conflicto (una Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de Justicia de 22 de abril de 1997, por la que se anunciaba la licitación y adjudicación de la contratación del servicio de apertura y gestión de las cuentas de depósitos y consignaciones que precisan mantener los órganos judiciales). El TC es claro al respecto: si la comunidad autónoma promotora no ha formulado el previo requerimiento, es evidente que el no se ha cumplido válidamente lo previsto en el artículo 63 de la LOTC, por lo que hay que entender que no se ha planteado conflicto alguno. Se trata, por tanto, de una lógica consecuencia de lo ya dicho en la STC 32/2006. Ahora bien, la controversia procesal vuelve a plantearse en este caso, porque con anterioridad se había planteado conflicto con respecto a una Resolución de 24 de febrero del mismo año que había agotado sus efectos al ser sustituida por un posterior Acuerdo de de la Subsecretaría de Justicia de 25 de junio de 2002. La cuestión que aquí se planteaba era si el conflicto seguía vivo o por el contrario había perecido. El TC se atiene a su doctrina (STC 128/1999, FJ 4) por la que avala la interpretación de que el objeto del conflicto no ha fenecido cuando la normativa en relación a la cual se había planteado no ha sido simplemente derogada sino, como ocurre en presente caso, fue parcialmente sustituida por otra que en esencia viene a plantear los mismos problemas competenciales.

Algo semejante se plantea en la STC 179/2006, relativa a la cuestión de inconstitucionalidad planteada contra la *Ley de la Asamblea de Extremadura 7/1997, de 29 de mayo, de medidas fiscales sobre la producción y transporte de energía que incidan sobre el medio ambiente*, que posteriormente sería modificada por la *Ley*

7/1997, de 29 de mayo. El TC mantiene su doctrina sobre la pervivencia del objeto del recurso en los términos habituales: el hecho de que la primera ley haya sido modificada, en este caso, sustancialmente, no determina ni que la presente cuestión de inconstitucionalidad haya perdido su objeto, ni tampoco que su objeto se extienda a esta última norma legal. En efecto, el TC reitera que en las cuestiones de inconstitucionalidad los efectos extintivos sobre el objeto del proceso como consecuencia de la derogación o modificación de la norma cuestionada vienen determinados por el hecho de que, tras esa derogación o modificación, resulte no aplicable aquélla en el proceso *a quo* y de su validez dependa la decisión a adoptar por éste. En el caso de la ley de Extremadura en su redacción de 1997, ésta continuaba siendo aplicable al proceso contencioso-administrativo que había originado el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

En el mismo sentido, y en relación a los procesos en los que se ha producido una pérdida sobrevenida del objeto, la STC 365/2006, dictada también con motivo de una cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con la *Ley de las Cortes de Castilla La-Mancha 2/1998, de 4 de junio, de ordenación del territorio y de la actuación urbanística*, el TC aplica su conocida y reiterada doctrina al respecto. En efecto, la declaración de inconstitucionalidad se produce pese a que se trate de preceptos que ya no se encuentran vigentes, pero sin que a juicio del Tribunal el cambio legislativo operado haya supuesto una pérdida sobrevenida del objeto del proceso.

La STC 223/2006 ofrece interés procesal porque, una vez más, se pone de relieve la imposibilidad de que el Consejo de Gobierno pueda recurrir contra una norma aprobada por el Parlamento de la misma comunidad autónoma. La sentencia resuelve dos recursos de inconstitucionalidad acumulados interpuestos por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura y por ochenta y un senadores del Grupo Socialista en el Senado, contra dos preceptos del Reglamento de la Asamblea de Extremadura. El TC es muy explícito al respecto, al considerar que la interpretación literal del artículo 32.2 LOTC no permite concluir que los Ejecutivos de las CCAA estén legitimados para interponer recursos de inconstitucionalidad contra leyes, actos y disposiciones con fuerza de ley de las respectivas Asambleas Autonómicas. El TC confirma que los supuestos de legitimación activa del artículo 32 de la LOTC están tasados por la que no cabe una legitimación en el seno de la propia comunidad autónoma respecto de sus propias leyes. Sobre aspectos de orden material de esta misma sentencia, concernientes a la forma de gobierno en relación a la potestad presupuestaria, se incidirá más adelante.

Finalmente, conviene resaltar el caso que plantea el juicio de relevancia previo al juicio de constitucionalidad, cuando se promueve una cuestión de inconstitucionalidad por un órgano judicial ordinario. La adecuada aplicación de este tipo de juicio por parte del órgano judicial promotor de una cuestión de inconstitucionalidad, se plantea en la STC 164/2006, en relación con la referida a la *Ley de la Comunidad de Madrid 4/1994, de 6 de junio, de calendario de horarios comerciales*. El tema cobra especial importancia porque en este caso el órgano judicial eleva la cuestión de inconstitucionalidad con ocasión del enjuiciamiento de dos Decretos del Consejo de Gobierno autónomo. Pues bien, en relación al juicio de relevancia, el TC sostiene que aquél será correcto sólo en lo relativo a los precep-

tos de la Ley 4/1994 que sean objeto de desarrollo directo por parte de los Decretos del Consejo de Gobierno. Es decir, el TC argumenta que el planteamiento de la cuestión puede superar el trámite de admisión si existe una interrelación entre los preceptos de la ley habilitante y los de la norma reglamentaria que dio origen al contencioso-administrativo.

Cuestiones de orden material

Sobre el alcance de la legislación básica estatal y la posición de la ley autonómica

En cualquier informe sobre la actividad jurisdiccional del Tribunal Constitucional, resulta necesario evaluar la posición que adopta sobre una cuestión decisiva para la articulación de las competencias del Estado y de las CCAA. Esta necesidad de calibrar el criterio del TC acerca del alcance de lo básico, no es obstáculo para al mismo tiempo señalar que el balance de las sentencias dictadas durante el año 2006, no ofrece novedades de especial relieve en relación a una cuestión que resulta decisiva para el alcance del autogobierno de las CCAA.

Una de las materias competenciales que ha ocupado en mayor medida al TC ha sido la referida a función pública. Una de ellas es la STC 148/2006, por la que el TC estimó una cuestión de inconstitucionalidad respecto de la Disposición Adicional primera de la *Ley Foral 1/1997, de 31 de enero, de presupuestos generales de Navarra para el ejercicio 1997*. El debate principal se centró en si la regulación de las retribuciones del personal al servicio de las administraciones públicas de Navarra, contenida en la citada disposición vulneraba el mandato de congelación salarial establecido en la Ley de Presupuestos generales del Estado para 1997 y con ello los artículos 149.1.13ª y 156.1 CE. Para los representantes de la Comunidad Foral de Navarra, esta Comunidad no puede quedar vinculada con la misma intensidad que las restantes CCAA a los límites retributivos impuestos por el Estado a través de la Ley de presupuestos generales si no quieren vulnerarse las competencias reconocidas en la LORAFNA. El tema de controversia se centra pues, en la relación entre legislación básica y la norma autonómica de desarrollo y la delimitación material de la controversia, así como también en la autonomía financiera de las CCAA.

El TC argumenta –haciendo referencia a lo ya establecido en la STC 140/1990– que la cuantificación y la limitación de las retribuciones del personal al servicio de las administraciones públicas no se integran, desde un punto de vista material, en el régimen estatutario de los funcionarios públicos por dos motivos fundamentales: en primer lugar, porque dichas retribuciones no sólo alcanzan a los funcionarios públicos sino también a todo el personal al servicio del sector público; y, en segundo lugar, porque su carácter coyuntural y su eficacia limitada en el tiempo impiden integrarlas en la relación de servicio que delimita dicho régimen estatutario. Todo ello comporta una limitación de la competencia estatal básica, reconocida en el artículo 149.1.18ª, a la definición de los diversos conceptos retributivos de los funcionarios públicos. En este sentido, en la medida que los límites retributivos que impone el Estado no se circunscriben a los funcionarios autonómicos, ni tienen carácter permanente, la jurisprudencia consti-

tucional siempre ha abordado el tema desde la perspectiva del límite que ofrecen las bases de la planificación económica y del artículo 149.1.13ª y la coordinación que corresponde al Estado prevista en el 156.1 CE y no desde el parámetro básico que supone el régimen general de la función pública del artículo 149.1.18ª CE. Por otra parte, pero de forma absolutamente vinculada a lo anteriormente expuesto, el TC señala que la autonomía presupuestaria de las CCAA, entendida como la capacidad para definir sus gastos en los correspondientes presupuestos, no excluye, sin embargo, que dicha autonomía quede limitada materialmente por los principios de coordinación con la hacienda estatal y la solidaridad entre todos los ciudadanos.

El TC confirma la posibilidad de que el legislador presupuestario estatal limite materialmente la autonomía financiera de las CCAA con fundamento en el principio de coordinación reconocido en el artículo 156.1 CE, a través de las medidas relacionadas con los objetivos de política económica como, por ejemplo, la reducción del déficit público.

Finalmente, conviene resaltar que en relación al alcance material que pueda tener la legislación básica estatal, el TC insiste en su criterio de que el concepto de bases no resulta uniforme en todos los sectores del ordenamiento, sino que admite una intensidad y extensión variables en función de las características del ámbito concretamente afectado. En el caso de esta ley foral de presupuestos, teniendo en cuenta la directa relación que existe entre la fijación de la política económica general por parte del Estado y la decisión de congelar las retribuciones del personal al servicio de todas las administraciones públicas, también cabe aceptar el carácter básico de esta última decisión, entendida –dice el TC– como una medida coyuntural del legislador estatal para conseguir sus objetivos de política económica general.

También, sobre la autonomía financiera de las CCAA, cabe destacar en el mismo sentido que la ya citada STC 148/2006, también la STC 195/2006, por la que se estimó una cuestión de inconstitucionalidad frente a la disposición adicional primera de la *Ley Foral 21/1998, de 30 de diciembre, de presupuestos generales de Navarra para el ejercicio 1999*.

Siguiendo en el ámbito material relativo al régimen jurídico de la función pública, la STC 31/2006, también aborda la relación de la ley básica con la ley autonómica, para de nuevo rechazar una previsión, en este caso establecida en la *Ley del País Vasco 16/1997, de 7 de noviembre*, que introduce un nuevo apartado 3 en la disposición adicional 2ª de la *Ley 6/1989, de 6 de julio, de la función pública vasca*, por la que se prevén unas pruebas de acceso a la función pública docente, que el TC considera que no pueden calificarse de libres o abiertas, razón por la cual vulneran la legislación básica estatal establecida en la Ley 30/1984, así como las condiciones específicamente previstas en la también norma básica estatal en materia educativa (LOGSE). El criterio del TC al respecto no es nuevo, puesto que ya la propia jurisprudencia constitucional ha establecido con anterioridad que las CCAA no pueden adoptar medidas unilaterales en este materia, puesto que las excepciones al sistema de acceso a la función pública docente merecen la calificación de legislación básica, ubicándose, por tanto, en el ámbito de la competencia estatal. Ya en ocasiones anteriores, se ha sostenido la posibilidad de que puedan integrarse en

un determinado cuerpo de funcionarios, personas que carezcan de la titulación exigida para el mismo, por estar en franca contradicción con la legislación básica.

De nuevo, en el ámbito del la función pública, el TC estima la inconstitucionalidad del artículo 32 de la *Ley 10/1996, de 31 de diciembre, de presupuestos generales del Principado de Asturias para 1997*, porque en su oferta pública para ese año no reflejaba las cuantías concretas de los diversos conceptos retributivos de los funcionarios autonómicos, aspecto que incide sobre la competencia estatal relativa a la planificación general de la actividad económica. Y, en efecto, éste es el elemento decisivo que sirve al TC para adoptar una posición de censura a la ley asturiana. Porque, es evidente que como ya ha señalado en su jurisprudencia anterior (SSTC 139/2005 y 148/2006), no cabe incluir en el concepto «régimen estatutario de los funcionarios» una medida de orden coyuntural y de eficacia limitada en el tiempo como es la fijación en la oferta pública de empleo de las cuantías concretas de las retribuciones de los funcionarios. Ahora bien, la conclusión ha de ser distinta en relación con las previsiones constitucionales de los artículos 149.1.13 y 156.1. No obstante, la pregunta que cabe plantearse y a la que el TC aporta una respuesta dotada de un grado de convicción más bien relativo, es la siguiente: ¿por qué es preciso declarar una inconstitucionalidad cautelar a una previsión normativa que todavía no se ha materializado? El TC responde al carácter pretendidamente cautelar del recurso de inconstitucionalidad, en el sentido de que la limitación básica de la oferta de empleo público contenida en la ley asturiana todavía no se ha infringido, estableciendo que hay que tener en cuenta que lo importante, tratándose de un supuesto de inconstitucionalidad mediata, es que la infracción de la base estatal se ha producido efectivamente, sin que sea necesario esperar a que el Gobierno autonómico apruebe la concreta oferta de empleo público para el ejercicio en cuestión. Pero la poca convicción que ofrece esta argumentación se plantea de inmediato, porque si lo que se invoca son las competencias del Estado básicas y de coordinación reflejadas en los artículos 149.1.13^a y 156.1, parece razonable pensar que para calibrar la efectiva incidencia en dichos preceptos de la oferta de empleo público realizada por la comunidad autónoma debía haberse concretado cuantitativamente. Al no haberse hecho, la inconstitucionalidad no pasa de ser sólo presunta.

La vulneración de legislación básica vuelve a ser el motivo de una decisión de inconstitucionalidad, de nuevo sobre aspectos relacionados con la función pública de las CCAA. En la STC 222/2006, se aborda el recurso de inconstitucionalidad planteado contra la *Ley 10/1996, de 27 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para 1997*, en la que se establecía una actualización de las retribuciones básicas y complementarias de los funcionarios autonómicos en el contexto de la congelación salarial establecida por el Estado en su *Ley 12/1996, de presupuestos para 1997*. A juicio del TC, el hecho que esta Ley de Presupuestos contemple excepciones al criterio general de congelación salarial en algunos de sus preceptos, para que el Gobierno proceda a la actualización de las retribuciones básicas y complementarias de los funcionarios autonómicos, supone una contradicción al mandato básico de congelación salarial que ha establecido el Estado en su ley de presupuestos para 1997.

En un mismo sentido se pronuncia en la STC 297/2006, al estimar una cues-

tión de inconstitucionalidad de las disposiciones adicionales primera y segunda de la *Ley Foral 19/2000, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de Navarra para el ejercicio del año 2001*.

En el marco de las competencias autonómicas sobre medio ambiente, que por su propia naturaleza material quedan afectadas por la incidencia transversal de otros títulos competenciales que corresponde al Estado, destaca la STC 101/2006. De su decisión no cabe extraer novedades de relevancia porque el alto Tribunal se atiene a lo que sobre el mismo tema dejó asentado en la STC 13/1998. En este sentido, la norma que ahora es objeto de enjuiciamiento es la *Ley del Parlamento vasco 3/1998, de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente del País Vasco*, y en el recurso de inconstitucionalidad, no se discute la regulación de la evaluación de impacto ambiental por su contenido sustantivo o material, sino si la administración que resulta competente para emitir el informe y la declaración de impacto. Atendiendo a la coincidencia con el conflicto resuelto en la STC 13/1998, el TC recuerda que no puede ser resuelto atendiendo exclusivamente al reparto competencial en medio ambiente. Porque el reparto competencial en este ámbito competencial sólo resulta determinante respecto de aquellas intervenciones administrativas cuya razón de ser consiste específicamente en la protección de dicho ámbito competencial. Pero no así, cuando la Administración general del Estado ejerce sus competencias exclusivas en distintos ámbitos materiales (administración de justicia, aeropuertos y puertos, ferrocarriles, aguas continentales, obras públicas de interés general, etc.). Así, en el caso de esta ley vasca se atribuye la competencia sobre impacto ambiental al País Vasco, pero sin distinguir entre los diferentes tipos de obras y actividades, lo que comporta ignorar la competencia del Estado, por ejemplo, en las obras de interés general que se realicen el territorio de esta Comunidad Autónoma. No obstante, a fin de paliar el efecto neutralizador que los diversos títulos competenciales transversales que puedan tener sobre el medio ambiente, el TC reproduce lo ya dicho en la STC 13/1998, al afirmar que «cuando la Administración general del Estado ejerce sus competencias sobre el territorio de la comunidad autónoma, debe ejercerlas siempre atendiendo los puntos de vista de ésta, y cumpliendo el deber de colaboración inherente a la estructura misma del Estado de las autonomías». Esto es lo que dice el TC.

Finalmente, y de nuevo en el ámbito de la función pública, la STC 294/2006 delimita el alcance de las potestades normativas de las CCAA en la Administración de Justicia. En la misma se establece que si bien es cierto que el régimen de la LOPJ no realiza una regulación del sistema de licencias, las facultades normativas de las CCAA no alcanzan a la creación de permisos nuevos, sino sólo a la forma de concesión.

La potestad legislativa de las CCAA

Acercas del ejercicio de la potestad legislativa de las CCAA en relación a derechos fundamentales, este año el TC ya ha resuelto el recurso de inconstitucionalidad planteado contra la *Ley Orgánica 1/2002, de 23 de marzo, reguladora del derecho de asociación*, en la STC 133/2006, y también ha hecho lo propio con el

recurso promovido contra la *Ley del Parlamento de Cataluña 7/1997, de 18 de junio, de asociaciones*, en la STC 135/2006. En ambas resoluciones el TC se atiene a lo en su momento establecido en la STC 173/1998, relativa a la ley vasca de asociaciones.

En relación a la Ley Orgánica 1/2002, el reproche del recurrente, que fue la Generalidad de Cataluña, se centra en dos aspectos: por un lado, en el rechazo de que una parte de los preceptos de la Ley a los que total o parcialmente se califica como condiciones básicas garantizadoras de la igualdad (art. 149.1.1ª CE) en el ejercicio del derecho fundamental de asociación y que la institución catalana niega que merezcan tal consideración. Y por otro, en la denuncia de una abusiva utilización del título competencial sobre hacienda general y la deuda del Estado, para establecer un régimen jurídico uniforme de las asociaciones de utilidad pública que invade la competencia exclusiva asumida por el Estatuto de 1979, en su artículo 9.24 CE.

El punto de partida del TC es el criterio sentado hace ocho años en la citada sentencia 173/1998, por el que recuerda que las asociaciones no son un título competencial específico en ninguno de los artículos 148 y 149 CE, ya que sólo se contemplan formalmente, a efectos de determinación de un título competencial expreso, a partir de lo establecido en los distintos textos estatutarios. Ahora bien, la calificación de esta competencia autonómica como exclusiva no puede interpretarse como un total desapoderamiento del Estado, pues además de estar condicionada por la normativa de carácter orgánico, el artículo 149.1 CE otorga al Estado una serie de títulos competenciales de notable incidencia sobre las asociaciones. De acuerdo, pues, con este contexto jurídico de entrecruzamiento competencial, la STC 173/1998 ya estableció que cuando un estatuto de autonomía atribuye a una comunidad autónoma la competencia exclusiva sobre un determinado tipo de asociaciones, no sólo le habilita para regular los aspectos administrativos de esas instituciones, es decir sus relaciones de fomento, policía y sanción con los poderes públicos, sino también el régimen jurídico de las mismas tanto en su vertiente externa, es decir la relativa a su participación en el tráfico jurídico, como en su vertiente interna.

El principal reproche que el recurrente hizo a la mayoría de los preceptos de la Ley Orgánica 1/2002, se centraron en un inadecuado encuadramiento de la competencia estatal del artículo 149.1.1ª CE. A este respecto, el TC se remite a su STC 173/1998 para establecer que, a pesar de que en el momento de la aprobación de la ley vasca de asociaciones, el legislador estatal no había desarrollado el artículo 22 de la CE, podía considerar «condiciones básicas» tanto la definición del concepto legal de asociación, como aquellos aspectos concretos del régimen jurídico externo de las asociaciones (nacimiento de la personalidad, capacidad jurídica y capacidad de obrar, régimen de responsabilidad y causas y efectos de la disolución), que resulten «imprescindibles o necesarios» en orden a asegurar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de asociación. Por tanto, éstos son los parámetros a partir de los cuales el TC analiza la Ley orgánica para declarar la inconstitucionalidad de la disposición final primera, apartado segundo, en relación a otros dos preceptos de la ley, además de aportar una solución interpretativa respecto de la misma disposición final en relación a otros preceptos.

En general, el TC considera básicos los preceptos de ley que se refieren al derecho de las asociaciones a dotarse de una denominación que las identifique. Por el contrario, rechaza la remisión amplia e incondicionada que la ley hace a las disposiciones reglamentarias dictadas en su aplicación, porque ello supone la exclusión de la normativa autonómica en la regulación de esta materia. En cuanto a la solución interpretativa referida a la Disposición adicional, en relación al otro precepto de la Ley que establece que el plazo de inscripción en el correspondiente registro será, en todo caso, de tres meses, desde la recepción de la solicitud en el órgano competente, el TC considera que dicha previsión constitucional debe entenderse conforme a la CE siempre que sea un plazo máximo de duración del procedimiento administrativo pero ello no ha de ser impedimento para su reducción por las CCAA.

Con los mismos mimbres de la STC 173/1998 y también de la ya reseñada STC 133/2006, el TC aborda también el recurso contra la *Ley del Parlamento de Cataluña 7/1997, de 18 de junio, de asociaciones*. Entre los aspectos más relevantes que ofrece, destaca la expresa declaración de inconstitucionalidad referida a la previsión contemplada en la ley por la que se establece que la organización interna y el funcionamiento de las asociaciones deben ser democráticos. En la medida que el CE no prescribe unas condiciones de esta naturaleza en el artículo 22, una previsión de este tipo excede del alcance de la competencia del legislador autonómico, en tanto que como legislador ordinario no puede imponer una condición genérica para la constitución y el reconocimiento de una asociación y un tipo global de organización interna de las asociaciones. Es decir, allí donde existe reserva de ley orgánica, el legislador autonómico no puede establecer excepciones.

Especial relieve tiene el planteamiento interpretativo de la sentencia en relación al artículo 3 de la Ley catalana, en el que ésta guarda silencio sobre la aplicación de la ley estatal. Siguiendo lo ya dicho en la STC 173/1998, afirma que dicho silencio no puede significar nunca la exclusión de la legislación estatal si ésta viene exigida por el bloque de la constitucionalidad. De igual manera, en aplicación de la doctrina de 1998, se considera que la regulación de la impugnación de los acuerdos de la asamblea general de la asociación y del órgano de gobierno supone una invasión de la competencia estatal sobre la legislación procesal, en especial en lo que concierne a la delimitación de competencias entre los órdenes jurisdiccionales civil y contencioso.

De nuevo, la reiterada STC 173/1998 es fundamento para, en este caso, la estimación parcial por la STC 134/2006 del conflicto positivo planteado por la Generalidad de Cataluña frente a diversos preceptos del *Real Decreto 1740/2003, de 19 de diciembre, sobre procedimientos relativos a asociaciones de utilidad pública*. Aunque a pesar de ello cabe destacar, no obstante el reconocimiento parcial de las pretensiones de la Generalidad, la aceptación como competencia del Estado de la declaración de utilidad pública de las asociaciones, que se justifica puesto que dicha declaración convierte a las entidades beneficiarias en sujetos que gozan de un régimen especial en la normativa fiscal y económica dictada por el Estado. Por consiguiente, el TC concluye que la definición de los requisitos formales que deben satisfacer esas entidades en el cumplimiento de sus obligaciones de información, forma parte del título competencial 149.1.14^a CE.

La potestad legislativa de las CCAA es tratada también este año en relación a las competencias en materia tributaria de las que disponen las CCAA. El tema que la STC 179/2006 plantea, es el relacionado con los supuestos de doble tributación prohibida por el artículo 6 de la LOFCA. Tampoco aquí se producen novedades de especial mención. Antes al contrario, nos encontramos con un supuesto de aplicación de doctrina anterior que se reproduce, si bien en un contexto de especial disenso en el seno del TC. La norma impugnada fue la *Ley de la Asamblea de Extremadura 7/1997, de 29 de mayo, de medidas fiscales sobre la producción y transporte de energía que incidan sobre el medio ambiente*, a la que el Estado imputaba incurrir en un supuesto de doble imposición. La estimación del recurso contra la ley extremeña se fundamenta en los mismos términos que expuso la anterior STC 289/2000 respecto de una ley balear, referida a la contaminación del medio ambiente: esto es, la cuantificación de una gravamen tomando como referencia exclusivamente el valor de las instalaciones, calculado con relación a dos parámetros diferentes que no guardan relación con la real o potencial aptitud de los sujetos pasivos para incidir en el medio ambiente. En el caso que ahora se plantea, el impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente de Extremadura grava la mera titularidad de bienes inmuebles, con independencia de su aptitud para incidir o no en el medio ambiente, incurriendo en el supuesto de prohibición de doble imposición señalado anteriormente. El efecto limitativo de este criterio sostenido por la mayoría del TC resulta especialmente expeditivo sobre las posibilidades futuras que las CCAA tengan para ejercer sus potestades tributarias en otros ámbito materiales. Por el contrario, más convincente es la posición sostenida por los magistrados disidentes al respecto, quienes argumentan que la doble tributación no se produce en este caso puesto que el gravamen extremeño no grava la mera titularidad de las instalaciones, sino su afectación a procesos productivos con incidencia en el medio ambiente de dicho territorio y presenta una naturaleza, estructura y finalidad diferentes al impuesto sobre bienes inmuebles.

Sobre las competencias ejecutivas

En relación a las competencias ejecutivas, este año se dejan ver de nuevo los efectos de la STC 194/2004 en materia de medio ambiente y espacios naturales. En esta ocasión, se trata de la STC 32/2006, que resuelve los conflictos positivos de competencias planteados por las CCAA de Andalucía y Aragón, contra el *Real Decreto 1760/1988, de 31 de julio, por el que se determina la composición y funcionamiento del Consejo de la Red de Parques Nacionales, de las comisiones mixtas de gestión de dichos parques y de sus patronatos*. Es evidente que dichos conflictos mantuvieron una estrecha relación con los recursos de inconstitucionalidad presentados en su momento contra la Ley 41/1997, que motivó la STC 194/2004 citada. Pues bien, de acuerdo con ello, el TC se remite a su tradicional argumento acerca del concepto de norma básica, tanto en su dimensión formal como en la material, para resolver el conflicto. Así, en relación con la dimensión formal invoca su anterior jurisprudencia de acuerdo con la cual ha admitido de forma excepcional que puedan considerarse básicas algunas regulaciones no contenidas en normas de rango legal e incluso ciertos actos de ejecución, cuando

—como es bien conocido— por la naturaleza de la materia, resultan complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases. De acuerdo, por tanto, con este canon, el TC analiza el contenido del Decreto 1769/2004 que ha sido impugnado e interpreta que la regulación de las comisiones mixtas de gestión de los parques nacionales es desarrollo reglamentario del criterio general de gestión conjunta contenido en el Decreto, por lo que se remite a lo ya establecido en la STC 194/2004. Ahora bien, en relación con el principio de gestión conjunta de los parques nacionales, sostiene que no puede encontrar cobertura en las competencias básicas del Estado ni tampoco en las competencias y principios de coordinación y cooperación. Nada nuevo, pues, en relación a un criterio ya asentado en su jurisprudencia tradicional que la STC 194/2004 ya aplicó entonces y que ahora la STC 32/2006 reproduce. No obstante, sigue ofreciendo dudas el argumento del TC que sostiene en relación a la Disposición Adicional 3ª del Real Decreto impugnado, cuando afirma que su contenido no vulnera el orden competencial porque la naturaleza de órgano de cooperación que tiene el *Consejo de la Red de Parques Nacionales* habilita al Estado para que en el ejercicio de su función coordinadora, adopte las medidas que se regulan. Dudas que se centran en que si es un órgano de cooperación resulta paradójico que a la vez ejerza funciones de coordinación, que por su naturaleza tienen una naturaleza más compulsiva. Es decir, la duda que suscita el juicio favorable a su constitucionalidad se explica porque por esta vía de la coordinación se atenúe cuando no se haga incluso abstracción de la competencia autonómica.

Pero lo que este año destaca en el contexto de las competencias ejecutivas de las CCAA es la STC 5/2006, referida a las competencias autonómicas sobre la llamada administración de la Administración de Justicia. Aunque conviene añadir seguidamente que esta relevancia lo es en virtud de la visión tan reductiva que de dicha sentencia expresa la mayoría del Tribunal que avaló el fallo que anuló el *Decreto 287/1997, por el que se determinan las competencias de los órganos de la Administración de la Junta de Andalucía en relación con los pagos, cauciones, depósitos o consignaciones judiciales*, al declarar inconstitucionales sendas disposiciones adicionales de las Leyes 7/1997 y 10/1998, de presupuestos de Andalucía para los años 1998 y 1999.

En todos estos dos supuestos se plantea una misma controversia competencial, cual es la relativa a la titularidad de la competencia para fijar las condiciones y contratar el servicio de gestión de las cuentas de depósito y consignaciones que precisan los órganos judiciales, así como ingresar los rendimientos generados en dichas cuentas. De forma más concreta, dos son las competencias discutidas: por una parte, la de designar la entidad bancaria en la que han de abrirse las cuentas de pagos, consignaciones y depósitos judiciales y la de establecer el régimen jurídico para su gestión; por otra, la de ingresar los intereses derivados de esas cuentas. En definitiva, se trata de determinar la titularidad de la gestión de unas mismas cuentas judiciales.

Pues bien, el criterio de la mayoría del TC, del que disintió el magistrado Pérez Tremps, se fundamenta en la siguiente argumentación: la determinación de la entidad en la que se han de abrir las cuentas bancarias no es una mera actua-

ción ejecutiva destinada a asegurar el buen funcionamiento del servicio público de la Administración de Justicia. Por el contrario, al establecer las condiciones en las que se desarrolla la licitación de tales cuentas bancarias, se concreta y establece todo un conjunto de obligaciones de las entidades de crédito que resulten adjudicatarias de las mismas. De ese modo, la competencia para sacar a licitación el servicio de cuentas de consignaciones y depósitos que precisan mantener los órganos judiciales no debe estar en contradicción con la de disponer sobre todos los rendimientos que se produzcan. En el mismo sentido, el TC arguye que los intereses generados por las cuentas bancarias son rendimientos desvinculados de la capacidad normativa de las CCAA, relativa a la previsión de los medios materiales necesarios para el desarrollo de la función judicial. Y aún más, en rigor –afirma– estos ingresos han de considerarse fuente de la hacienda estatal y por lo tanto resulta de aplicación el artículo 149.1.14^a CE. En consecuencia, a través de esta singular invocación del citado título transversal, el TC concluye que corresponde a la Administración del Estado disponer de los rendimientos que produzcan las cuentas a disposición de los órganos judiciales. Y, por tanto, ha de atribuírsele también la competencia para designar, mediante los oportunos procedimientos y previa aprobación de las condiciones administrativas que rijan los contratos a realizar, las entidades bancarias en las que deban abrirse. En definitiva, la competencia de la gestión de esta faceta de la administración de la Administración de Justicia corresponde al Estado. Planteadas así las cosas, y llevando al extremo este planteamiento del TC que también se reproduce este año en la STC 67/2006, la gestión de todo lo que suponga generación de gastos o fuente de ingresos de la actividad administrativa de la Administración de Justicia habría de corresponder al Estado. Además, la utilización del título competencial del artículo 149.1.14^a CE, sin mayor argumento objetivo que el de afirmar que son fuente de la hacienda estatal, reduce la competencia autonómica de gestión sobre la Administración de Justicia a la más absoluta inanidad.

En este ámbito de las competencias ejecutivas, es preciso resaltar también la STC 51/2006, que estima el conflicto planteado por la Generalidad de Cataluña con respecto a un precepto del Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 928/1998. La posición que al respecto de esta controversia sostiene la entidad autonómica, es que al atribuir en determinados supuestos las funciones de instructor de los expedientes sancionadores en materia social, al inspector o subinspector de Trabajo y Seguridad Social que practicó el acto de infracción, excede el ámbito material de la competencia estatal sobre la legislación laboral y de Seguridad Social e invade el ámbito interno de la organización de los servicios de la Generalidad de Cataluña. De nuevo, pues, se pone de manifiesto el alcance de las competencias ejecutivas de gestión de las CCAA, ahora en un ámbito como el laboral, donde su capacidad de autogobierno que limitada a dicha función. En este sentido, el TC recuerda que la expresión «legislación» en el ámbito laboral, empleada por la CE, ha de ser entendida en sentido material, sea cual fuere el rango formal de las normas. Ello incluye también como función atribuida al Estado la aprobación de los reglamentos ejecutivos que desarrollan una ley. De acuerdo con ello, el ya derogado Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979 establecía que la compe-

tencia de la Generalidad en esta materia incluye la emanación de reglamentos internos de organización de los servicios y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución. En el ámbito de ésta última se incluye la competencia para la imposición de sanciones en materia laboral y de Seguridad Social que corresponden a la Generalidad, excepto en el caso –precisa el TC– que hayan quedados reservadas al Estado en materia de régimen económico de la Seguridad Social.

Otras cuestiones

En este año se ha dictado la primera sentencia que resuelve un recurso en defensa de la autonomía local. La STC 240/2006, desestima la pretensión promovida por la Ciudad Autónoma de Ceuta, en relación a la Ley estatal 55/1999, que se atribuyó al Ministerio de Fomento la facultad para aprobar con carácter definitivo los planes generales de ordenación urbana de Ceuta y Melilla y establece el carácter preceptivo y vinculante del informe emitido por el mismo Ministerio en los procesos de modificación y revisión de planes parciales que promuevan la citadas ciudades.

En la medida en que ambas ciudades carecen de la condición de comunidad autónoma, el TC resuelve lógicamente en el sentido que sigue: la competencia legislativa en materia de urbanismo para la aprobación definitiva corresponde al Estado. Además, el legislador estatal goza de libertad a la hora de determinar la participación de los entes locales en la actividad urbanística. Pero, claro está, ello será así –siguiendo el planteamiento tradicional acerca de la garantía institucional de la autonomía local– siempre que respete un núcleo mínimo identificable de competencias que haga reconocibles aquellos entes como una instancia decisoria autónoma. La reiterada doctrina acerca de la autonomía local, fijada desde la primigenia STC 32/1981, FJ 4, establece que ésta se configura como una garantía institucional dotada de un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Pero de ese núcleo de funciones que forman parte de la garantía de la autonomía local, indisponible para el legislador, no forma parte la competencia para la aprobación definitiva de los planes urbanísticos.

No obstante, y en relación a la resolución de este primer supuesto de conflicto local, la STC 240/2006 ofrece una precisión acerca del canon que el TC ha de tener en cuenta para enjuiciar los casos en los que la *vindicatio potestatis* viene referida a la garantía de la autonomía local que merece ser resaltada, en lo que tiene de limitación del alcance de la legislación estatal, como complemento al parámetro de constitucionalidad fijado en el bloque de la constitucionalidad. En efecto, el TC sostiene que su doctrina tradicional sobre la autonomía local no es trasladable a este nuevo proceso constitucional, porque a pesar de reconocer puntualmente la singular y específica posición de la Ley de bases de Régimen Local en el ordenamiento jurídico (STC 259/1998), de la jurisprudencia no se concluye que la Ley

reguladora de las bases del régimen local constituya siempre canon de validez de la ley, estatal o autonómica, a la hora de enjuiciar normas que desarrollen aspectos concretos de la autonomía local. Así, a la conclusión a la que en este sentido llega el TC, es que el canon que deberá aplicar para resolver conflictos en defensa de la autonomía local promovidos frente a leyes estatales ha de ceñirse a los preceptos constitucionales (arts. 137, 140 y 141 CE) que establecen ese contenido mínimo que protege la garantía institucional y que se considera definitorio de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales. En consecuencia, el legislador básico estatal también ha de respetar la garantía institucional de la autonomía local. Añade, además, que la legislación básica sobre régimen local no se integra en el bloque de la constitucionalidad ni constituye canon de validez respecto de otras leyes estatales. Y, concluye, que no puede pretenderse de este Tribunal que enjuicie una norma estatal utilizando como parámetro otra norma estatal.

Atendido este plausible planteamiento sobre el alcance de la legislación estatal sobre las bases del régimen local, cabe interrogarse si el mismo queda, no obstante y como realmente parece ser, constreñido a los supuestos en los que se diluciden controversias relativas a la defensa de la autonomía local, o bien abre una nueva senda jurisprudencial con carácter general con respecto a todo tipo de conflictos relacionados con la legislación sobre administración local.

En materia del régimen de lenguas, la STC 270/2006, estimó parcialmente un conflicto de competencias promovido por el Gobierno contra el Decreto 117/2001, de 26 de junio, de medidas para la normalización lingüística de la Administración de Justicia en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Resalta de la decisión del TC, el criterio esencialmente preventivo –puesto de relieve el voto particular de varios magistrados– que aplica al considerar una invasión de competencias por el País Vasco, el hacer depender el número de puestos de trabajo respecto de los cuales cabe exigir el conocimiento del euskera, no de las funciones propias del puesto de trabajo, como establece la LOPJ (art. 530) sino de un criterio global como es el del ritmo de progresivo conocimiento del euskera en el seno de la sociedad vasca.

Sobre la naturaleza jurídica de las normas forales de los territorios históricos vascos, la STC 295/2008 reitera la tradicional interpretación por la que estas normas que regulan el sistema tributario de cada territorio, no pueden ser objeto de cuestión de inconstitucionalidad, dado que carecen de fuerza de ley y son un mero reglamento de ejecución de ley estatal.

Por su parte, la STC 223/2006, a la que ya se hacía referencia al tratar los aspectos de orden procesal, pone de manifiesto un tema relativo a las notas características del parlamentarismo racionalizado. El objeto de la impugnación fue un precepto del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, que establece que en casos de discrepancia entre el Ejecutivo autonómico y la Asamblea Legislativa sobre una enmienda o proposición de ley que afecte al equilibrio presupuestario, será el Pleno de la Asamblea quien resuelva la controversia. El grupo recurrente consideró que ésta es una facultad que corresponde al Ejecutivo de acuerdo con las previsiones del propio estatuto. El TC acepta la argumentación añadiendo que esta atribución a favor de la Asamblea no es compatible con un sistema parla-

mentario racionalizado al alterar los términos de la relación de confianza establecidos entre la Asamblea y el Consejo de Gobierno en el campo presupuestario.

Finalmente, la STC 296/2006, resalta que ha de ser una autoridad dotada de responsabilidad política, que responda directa o indirectamente ante la ciudadanía, la competente para tomar la decisión de fijar los servicios mínimos en una huelga. Por esta razón, se declara inconstitucional y nulo el precepto de la *Ley 14/2001, de 28 de diciembre, que modificó la Ley 1/1992, del Principado de Asturias*, que atribuía la competencia al director gerente del Servicio de Salud del Principado.