

JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

(De 1 de enero de 2004 a 31 de diciembre de 2004)

Enrique Belda Pérez-Pedrero

Profesor Asociado de Derecho Constitucional

Universidad de Castilla-La Mancha

En el presente apartado del Anuario, se realiza una referencia sucinta a las sentencias del Tribunal Constitucional que afectan, con carácter general, a las Comunidades Autónomas, mencionando aquellos datos o criterios jurisprudenciales que parecen destacables, con la brevedad que aconseja esta sección. Se evita el análisis detallado de las normas jurídicas enjuiciadas por el Tribunal en tanto no se refieran directamente a nuestra Comunidad Autónoma. Los números que se indican en el sumario corresponden a una referencia otorgada cronológicamente a cada sentencia.

SUMARIO

- *Sentencias que afectan directa y únicamente a Castilla-La Mancha: 0.*
- *Sentencias que afecten a CCAA: 21 sentencias o series de sentencias.*

Según procesos:

- *Sentencias en Conflictos de Competencia: 3. (Números: 7, 12 y 16).*
- *Sentencias en Recursos de Inconstitucionalidad: 10. (Números: 1, 2, 3, 5, 8, 10, 11, 13, 15, 17 y 19).*
- *Sentencias en Cuestiones de Inconstitucionalidad: 5. (Números: 4, 5, 14, 18 y 20).*
- *Sentencias en Recursos de Amparo: 3. (Números: 6, 9 y 21).*

Según materia:

- *Sentencias competenciales: 18.*
- *Sentencias sobre instituciones y otros temas: 3. (Números 6 y 9, -tutela judicial efectiva de Comunidad Autónoma-, y 21, -ejercicio de las funciones del cargo parlamentario-).*

Comentario a las sentencias del Tribunal Constitucional

1. STC 14/2004

La Sentencia del Tribunal Constitucional (en adelante STC) 14/2004, de 12 de febrero, tiene un objeto ciertamente peculiar, evaluando el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra el núm. 222 de la directriz duodécima, apartado II, de la letra D) de los principios que figuran en un anexo de la Ley aragonesa 7/1998, de 16 de julio, de ordenación del territorio. La directriz, eminentemente política, tiene dos apartados, uno que prohíbe que el Estado establezca en esa región centros penitenciarios para más población reclusa que la que resulte de la media generada en la Comunidad en los últimos cinco años, y un segundo, que persigue prohibir la ubicación de almacenes de residuos nucleares producidos fuera de Aragón.

Con respecto al tema de prisiones, el Estado contrapone su competencia exclusiva en materia de legislación penitenciaria (art. 149.1.6 CE) a la autonómica sobre administración del territorio. El Tribunal recuerda en el choque competencial su reiterada doctrina sobre la necesidad de apreciar tanto el sentido o finalidad de los títulos competenciales y estatutarios, como el carácter, sentido y finalidad de las disposiciones traídas al conflicto, es decir, el contenido del precepto controvertido, delimitando así la regla competencial aplicable al caso (STC 153/1989, FJ 5º, o STC 197/1996, FJ 3º, entre otras). Sin olvidar tampoco el criterio general a tener en cuenta en los supuestos de concurrencia de títulos competenciales: el de la prevalencia de la regla competencial específica sobre la más genérica (sin que este último criterio se maneje como un valor absoluto (STC 213/1988, FJ 3º o STC 197/1996, FJ 4º). Tras un pormenorizado análisis el tribunal encuadra la capacidad de limitar reclusos en las prisiones en el ámbito estatal, declarando inconstitucional este apartado (FJ 7º).

Por lo que se refiere a los cementerios nucleares, la pugna se sustenta, por una parte, en los títulos estatales bases del régimen energético y, en menor medida, seguridad pública (arts. 149.1.25 y 29 CE). Por otra parte, Aragón aduce las materias ordenación del territorio y medio ambiente. El Tribunal delimita con más exactitud la pugna entre las competencias de bases de régimen energético y medio ambiente, para optar por la aplicación de la primera (FJ 10º). De esta competencia régimen energético, el Estado sólo ostenta las Bases, pero es suficiente a la luz del modelo legislativo español para comprender que la Ley aragonesa configura un modelo de almacenamiento de residuos excluyente de aquellos que pudieran producirse en otras Comunidades

Autónomas, incurriendo también en infracción del orden constitucional de competencias (FJ 13°).

Un voto particular de Jiménez de Parga coincide en lo sustancial del Fallo pero resalta la necesaria concurrencia del principio de solidaridad interterritorial, para contribuir también a la inconstitucionalidad de estas prescripciones anuladas.

2. STC 38/2004

La Sentencia 38/2004, de 11 de marzo, estudia el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno frente a la Ley asturiana 4/1996, que reforma la ordenación de la función pública. El Tribunal va a anular el precepto legal cuestionado (la citada ley modificaba un artículo de la legislación funcionarial de 1985, a través de un artículo único) ya que el Principado pretendía establecer unas pruebas de acceso que no podían ser calificadas como libres a tenor de lo establecido en el art. 19.1 de la Ley estatal 30/1984, una vez que queda clara la competencia estatal en el acceso a la función pública (art. 149.1.18, normativa básica estatal en la materia -FFJJ 1° y 2°- y art. 23.2 CE, vertiente de protección del derecho fundamental al acceso en condiciones de igualdad a los puestos de la función pública -FJ 7°-). En la resolución, el Tribunal repasa los requisitos para permitir la excepcional restricción en las oposiciones de acceso a la administración, tasada temporalmente desde la entrada en vigor de la función pública de 1984 (FJ 4°).

3. STC 47/2004

La Sentencia 47/2004, de 25 de marzo, da respuesta al recurso de inconstitucionalidad del Presidente del Gobierno frente a la Ley gallega 11/1993 sobre el recurso de casación en materia de Derecho Civil Especial. El Tribunal corrige varios preceptos para adaptarlos al orden constitucional de reparto competencial en el campo del proceso civil. La legislación procesal es competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.6 CE), permitiéndose no obstante en el citado precepto, la intervención autonómica en el ámbito de las especialidades de su derecho sustantivo, lo que asume Galicia a través del art. 27.5 de su Estatuto de Autonomía. Una jurisprudencia sólida, delimita la intervención autonómica, para la normación de los extremos directamente conectados con esas particularidades asociadas al derecho civil especial histórico de cada Comunidad (entre otras SSTC 71/82, 121/1992 o 127/1999), debiendo justificar el legislador autonómico las "necesarias especialidades" objeto de excepción en el art. 149.1.6 CE (FJ 4°). El constitucional evalúa la presunta especialidad de las reglas de casación que se quieren establecer, así como el régimen estatal de la misma, sopesando la con-

gruencia de las reformas en aras a la conexión con la especificidad del Derecho Civil Especial de Galicia (FFJJ. 5º a 7º), anulando los preceptos autonómicos que, o bien solo reproducen la legislación procesal del Estado en la materia, o innovan reglas generales sin justificación (véase el art. 4 de la ley impugnada, que altera criterios en la imposición de costas procesales), y salvando, finalmente, aquellos otros en los que esa relación se produce (por ejemplo, la exención de prueba en la apreciación de determinados usos y costumbres autóctonos -FJ 13º-).

Un voto particular suscrito por los Magistrados Cachón y Casas disiente en la percepción de la mayoría acerca de la inconexión de uno de los preceptos de reforma casacional con las "necesarias especialidades" del derecho propio, proponiendo salvar la constitucionalidad, también, del art. 2.1 de la Ley impugnada, relativo a la apreciación de la doctrina jurisprudencial en un derecho civil especial, que tiene mayor influencia de los usos y costumbres. Un segundo voto, redactado por el Magistrado Conde y con la adhesión del Magistrado García-Calvo, entiende desde una óptica más restrictiva, la necesidad de separar la casación, como instituto estrictamente procesal y alejado de cualesquiera especialidad, de cualquier tipo de intervención autonómica, y en consecuencia aboga por la inconstitucionalidad de todo el texto impugnado, en atención a la materia, que consideran en exclusiva del Estado.

4. STC 48/2004

La Sentencia 48/2004, de 25 de marzo, evalúa una serie de cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas, planteadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, sobre la Ley catalana 5/1987 de régimen provisional de las competencias de las Diputaciones Provinciales, en relación a las leyes 15/1990 de ordenación sanitaria y 26/1991 de transferencia a las Diputaciones y a los Consejos Comarcales, en materia de servicios y asistencia social. En el marco de la tradicional tensión entre la Comunidad Autónoma y algunas administraciones intermedias de Cataluña, hemos tenido ocasión en pasados anuarios de tratar la necesaria vigencia del principio de autonomía local, y sus contenidos, ante el neocentralismo de la práctica de las Comunidades Autónomas. En esta ocasión, el máximo órgano judicial en territorio catalán, alerta sobre el desapoderamiento competencial que el art. 12 de la ya antigua ley de 1987, produce en las Diputaciones, transfiriendo funciones en favor de la administración autonómica, por una parte, y de los Consejos Comarcales, por otra (FJ 2º). Tras un pormenorizado análisis de la situación planteada y la fijación del objeto del recurso, el Tribunal Constitucional define como núcleo común del problema suscitado, la presunta

vulneración de los art. 142 CE (autonomía de las diputaciones y recursos financieros suficientes). A menos servicios, estos entes locales demandarán menos fondos, y las consecutivas normas de transferencia que profundicen en el desampoderamiento de funciones, continuarán mermando sus ingresos (FJ 9º). Tras el repaso de la doctrina sobre autonomía local, comenzada por la STC 32/1981, así como las reglas de su garantía constitucional, que incluye la suficiencia financiera (FJ 10º), el Tribunal declara inconstitucional y nulo del precepto cuestionado, sin afectar a las situaciones jurídicas a las que ha dado cobertura en los últimos diecisiete años, en aras de salvaguardar el principio constitucional de seguridad jurídica.

Al respecto procede comentar que la declaración de nulidad a instancias de un órgano del Poder Judicial, utilizando el mecanismo de la Cuestión, es una prueba de la falta de resortes reactivos que han padecido las corporaciones locales hasta 1999, para alertar sobre las vulneraciones a sus autonomía.

Con la firma de las Magistradas Pérez Vera y Casas, un voto particular disidente de la nulidad declarada, desechando la infracción al art. 142 CE, y salvando la legalidad constitucional de intervenciones del Estado y las Comunidades Autónomas sobre las diputaciones, mostrando una capacidad de restringir la autonomía financiera de éstas últimas, dentro de los límites establecidos en el bloque de constitucionalidad, sin que la autonomía local se erija, como señalaba la STC 109/1998 (FJ 10º), en una esfera total y absolutamente resistente a cualquier mínima incidencia o afectación proveniente de otros niveles de gobierno.

5. STC 51/2004

La Sentencia 51/2004, de 13 de abril, trata las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas que provienen de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en relación a una Disposición Transitoria del texto refundido de legislación vigente urbanística en esa Comunidad (Decreto Legislativo 1/1990 de 12 de julio). El Tribunal anula un adverbio de la ley, "también" pues excedía los cometidos de la refundición ampliando el significado de una norma refundida.

Con motivo de la modificación de un plan de ordenación urbana, que afecte a elementos con una incidencia territorial circunscrita a un término municipal, la iniciativa no sólo correspondería al municipio afectado sino también a la Comisión de Urbanismo de Barcelona (sucesora de la extinta entidad municipal metropolitana de Barcelona, órgano autonómico), conculcando la autonomía

local de los municipios de esa Comarca (art. 140 CE) (FJ 12). Como se observa, el contenido de derecho autonómico de esta resolución es limitado, tratándose más bien de un problema de apreciación de fuentes. No obstante, un voto particular redactado por el Magistrado García Manzano, y con la adhesión de los Magistrados Conde y Casas, cuestiona el punto de partida de la mayoría, entendiendo que la Disposición Transitoria se refería en el texto refundido al planeamiento metropolitano o supramunicipal, con lo cual existe una causa de intervención que justifica la pérdida de exclusividad municipal en la iniciativa del proceso de planeamiento urbanístico.

6. STC 58/2004

La Sentencia 58/2004, de 19 de abril, aborda un recurso de amparo que promueve la Generalidad de Cataluña frente a una sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que otorgó la razón a un particular en un asunto fiscal referido a la tasa del juego. Como en otras ocasiones, nos limitamos a subrayar la legitimación activa de los órganos de una Comunidad Autónoma en el seno de cualquier procedimiento cuando entiende vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva durante el transcurso de un litigio del cual es parte. En este caso también, la Comunidad alegó infracción del derecho a un proceso con todas las garantías, igualmente, del art. 24 CE. El Tribunal Constitucional ampara a la administración recurrente entendiéndolo que, efectivamente, los tribunales ordinarios han inaplicado una ley autonómica vigente al tiempo de dictar sentencia, por la que se establecía un recargo tributario en materia de juego, con base en unas sospechas de inconstitucionalidad sobre la norma impugnada. Lo procedente en esa tesitura para los órganos jurisdiccionales, es suspender el proceso planteando una cuestión de constitucionalidad, o incluso si una norma de la Unión Europea estuviese en liza, la Sala del Tribunal Superior de Justicia podría haber utilizado el mecanismo de la cuestión prejudicial del art. 234 del Tratado de la Comunidad (FJ 13). Parecido criterio se sostenía por la STC 173/2002.

7. STC 77/2004

La Sentencia 77/2004, de 29 de abril, resuelve el conflicto de competencia (positivo) promovido por el Gobierno catalán en relación a una orden ministerial de febrero de 1996, reguladora de la concesión de ayudas para actividades enumeradas en el plan marco de modernización del comercio interior. A lo largo de esta crónica en anuarios pasados, se han tratado numerosos problemas competenciales en torno al comercio interior y la planificación de la actividad económica. En este caso, el tribunal estima parcialmente el conflicto anulando

varios preceptos invasores derivados de una orden del extinto Ministerio de Comercio y Turismo, tras evaluar que su contenido quedaba fuera de la competencia estatal exclusiva de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), cuando se trata de repartir subvenciones sobre una materia atribuida en exclusiva a la Autonomía recurrente: comercio interior (art. 12.1.5 de su Estatuto). Repite, asimismo, su consolidada doctrina al respecto de negar al Estado una competencia para subvencionar libremente, desvinculándose del orden competencial (FJ 3).

8. STC 98/2004

La Sentencia 98/2004, de 25 de mayo, trata el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno en torno al art. 51 y a una disposición adicional de la Ley canaria 5/1996, de presupuestos generales para 1997, de esas Islas. El Tribunal estudia si desde esta norma se ha invadido alguna competencia estatal cuando fija unos precios de referencia en las especialidades farmacéuticas y, asimismo, cuando hace posible que se financien públicamente las especialidades que excedan de ellos, siempre que exista un informe complementario del servicio autonómico de salud que justifique el coste mayor del medicamento elegido. La mayoría del Tribunal busca la interpretación del precepto más favorable a su conservación, de acuerdo a su sólida jurisprudencia interpretadora que ya comienza con la STC 4/1981 de 2 de febrero. Concluye, que lo que ha de entenderse es que la Comunidad Autónoma de Canarias, a través del art. 51 de la ley de presupuestos, sólo fija precios de referencia respetando los mínimos de la normativa básica estatal sobre sanidad (FJ 8).

La solución aportada por la mayoría del Tribunal es discutida por gran parte de sus miembros a través de dos votos particulares suscritos por cinco Magistrados. El primero, formulado por el Magistrado Conde, y firmado por Jiménez Sánchez y Delgado Barrio, que discrepa sobre varios extremos, entre ellos que se estimase constitucional el apartado primero del art. 51 de la mencionada norma, estimando que invade a su juicio el título competencial del Estado sobre bases y coordinación general de la sanidad. El segundo, redactado por el Magistrado Rodríguez-Zapata, y con la adhesión de García Calvo en el que se realiza una interesante disertación sobre la necesidad de promover unas garantías para establecer en todo el territorio nacional una regulación uniforme y mínima del sistema sanitario, para cumplir las exigencias del Estado social de derecho y la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y deberes, lo que a su juicio no se consigue con el fondo de la sentencia, que como se aprecia, facilita que en esa Comunidad se pueda acceder a

determinados productos farmacéuticos a menor precio. También, como el primer voto particular, estiman la inconstitucionalidad del art. 51.1 de la Ley autonómica.

9. STC 106/2004

La STC 106/2004, de 28 de junio, resuelve un recurso de amparo interpuesto por la Comunidad Autónoma de Canarias ante una inadmisión por parte del Tribunal Superior de Justicia de esa Comunidad basándose en falta de legitimación activa de la Administración Regional para formular un recurso contencioso-administrativo. Nuestro interés ha de ser en este caso meramente procesal, dejando al margen los contenidos de derecho autonómico, para recordar de nuevo la legitimación reconocida a las Comunidades Autónomas para impugnar las decisiones de los Tribunales económico-administrativos, dependientes de la Administración del Estado. En caso contrario se produce una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE, cuya titularidad puede también esgrimirse por las Comunidades.

10. STC 108/2004

La STC 108/2004, de 30 de junio, nos obliga a permanecer en la Comunidad Canaria y retomar un tema recurrente en las decisiones de este año y del pasado, como son los conflictos en torno a la interpretación del régimen fiscal de las Islas. Para ello el Tribunal hace algunas remisiones sobre la peculiaridad del régimen económico a anteriores resoluciones y a los mecanismos de relación con el Estado (por ejemplo, SSTC 16/2003 y 137/2003). En este caso se recurren por parte de la Comunidad tres apartados del art. 8 del Real Decreto-ley 12/1996, sobre medidas tributarias urgentes, que modificaron el tipo de gravamen del impuesto especial sobre el alcohol y las bebidas derivadas. El Tribunal, tras resolver cuestiones procedimentales realiza una interesante historia del tratamiento fiscal diferenciado de las bebidas alcohólicas en las Islas (FFJJ 5º y 6º). En cuanto al fondo del litigio, estima la adecuación constitucional de la actuación estatal, que ha utilizado el mecanismo del Real Decreto-ley (art. 86.1 CE), sobre ciertos elementos de este impuesto indirecto, instantáneo, objetivo y real, cosa que se concilia con el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos (art. 31.1 CE) sin necesidad de utilizar el instrumento de la Ley, ya que se limita a una alteración de poca relevancia (FJ 8º). Por otra parte, la Comunidad Autónoma también alertaba en este recurso sobre su falta de participación en la aprobación de la norma estatal, que afectaba según su criterio al régimen especial. La consideración de la existencia de una modificación o afectación de este régimen, es rechazada por el Tribunal Constitucional, con argu-

mentos similares a los expuestos en la STC 137/2003, pero concluyendo esta vez la falta de convergencia de los extremos fiscales afectados con el núcleo del régimen canario, lo que hace innecesario el informe sobre ello del Parlamento de Canarias, previsto en el art. 46.3 del Estatuto de Autonomía de esa Comunidad, así como en la DA 3ª de la Constitución.

11. STC 109/2004

En la STC 109/2004, de 30 de junio, de nuevo el Parlamento y el Gobierno de Canarias, ven resueltos sus recursos de inconstitucionalidad acumulados frente a varios preceptos de la Ley 66/1997, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, como no podía ser de otra manera, también por una disensión en la interpretación de normas fiscales. La Comunidad estima que se vulnera el principio de franquicia fiscal sobre el consumo, que formaría parte de su régimen económico y fiscal, garantizado constitucional y estatutariamente (DA 3ª CE y art. 46 del Estatuto de Canarias), además de ignorar la exigencia de informe favorable de su Parlamento, que acabamos de recordar en la anterior sentencia reseñada, contenida en el art. 46.3 del Estatuto, cuando se trata de alterar sustancialmente el régimen específico de las Islas. El Tribunal, rechazando el eje principal de la impugnación tras aplicar reiterada doctrina (SSTC 35/1984 o 16/2003, entre otras), va a estimar el recurso sólo en lo referido a un apartado de una Disposición Transitoria de la Ley, declarando inconstitucional la actuación del Estado para regular los criterios de distribución y porcentajes de reparto de los recursos derivados del régimen económico y fiscal, por carecer de competencia desde 1997 (tras una modificación estatutaria operada en diciembre de 1996, que otorga la exclusividad material a la Comunidad Autónoma), con lo que el Estado ha incurrido en clara invasión (FJ 8).

12. STC 132/2004

La STC 132/2004 de 22 de julio se limita a declarar la extinción del conflicto de competencia promovido por el Gobierno de Baleares frente a un Real decreto de 1994 que establecía el régimen del patrimonio y del personal de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana y de su Consejo Superior. La sentencia es fruto de los cambios en la relación competencial que se producen en el transcurso de los años que median entre el planteamiento de los conflictos y la resolución de los mismos. En esta serie de sentencias que venimos relatando desde hace años, en el anuario que tienen en sus manos, es frecuente la pérdida de objeto en determinados extremos de los conflictos y recursos planteados ante el Tribunal, al completarse el traspaso de materias competenciales desde el Estado a la Comunidad Autónoma. En esos casos, hemos considerado conve-

niente omitir los aspectos de derecho procesal constitucional puesto que las pretensiones de estos comentarios son las de analizar e informar de aquellos extremos con significación práctica para el operador del derecho autonómico, sea o no jurista especializado. Desde otras revistas, la de conocimiento más generalizado en esta materia, la Revista española de Derecho Constitucional, se atiende con extraordinaria precisión, cada uno de los aspectos de carácter procesal de las sentencias que aquí se apuntan.

Siendo frecuente que una sentencia considere concluido un conflicto en alguna de sus partes, por la asunción competencial sobrevenida, es menos habitual que todo el conflicto se declare extinto en la sentencia por coincidir el grueso del ámbito material debatido con el traspaso realizado entre el periodo del planteamiento y la resolución.

13. STC 134/2004

La STC 134/2004 de 22 de julio resuelve dos recursos de inconstitucionalidad acumulados, promovidos por el Parlamento y el Gobierno de las Islas Canarias contra la DA 3ª de la Ley 14/1996 de cesión de tributos del Estado y de medidas fiscales complementarias, en su afectación a la zona especial de esa Comunidad. Sobre ella sólo cabe apuntar que se produce, como en el caso anterior, una nueva extinción de los recursos por pérdida de su objeto, pero en esta ocasión se añade un elemento adicional para constatar que es innecesario resolver el problema de fondo. Se trata de comprobar que se ha solicitado el informe a la Comunidad Autónoma, previsto en la DA 3ª CE y en el art. 46 del Estatuto canario, al que ya hemos hecho referencia en otras pugnas competenciales protagonizadas por esta Comunidad, que exige la participación de los órganos autonómicos recurrentes cuando se quiere modificar cualquier extremo del régimen fiscal de las Islas.

14. STC 156/2004

La STC 156/2004 de 21 de septiembre surge a raíz de una cuestión de inconstitucionalidad que plantea la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias respecto del art. 90 de la Ley 20/1991 de modificación de varios extremos del régimen fiscal de Canarias, con objeto de resolver una pugna jurídica relativa a la producción e importación en esa Comunidad de ciertos embutidos. Como puede observarse, a lo largo del presente año, han convergido muchos de los procesos abiertos durante la década pasada de cara a la interpretación del régimen fiscal canario. En esta ocasión, el Tribunal Constitucional desestima la Cuestión al estimar que el precepto traído a colación

por el Tribunal Superior de Justicia no vulnera ningún artículo de la Constitución o del Estatuto canario pues trataba de la regulación de un tributo estatal, no cedido (FJ 10).

15. STC 157/2004

La STC 157/2004 de 21 de septiembre estudia el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno frente a varios preceptos de la Ley Foral navarra 17/2001 de comercio. La sentencia repasa los artículos enjuiciados declarando inconstitucionales, entre otros, el art. 23.3 III de la Ley navarra referido a la regulación autonómica de un extremo referido a la defensa de la competencia, que es de titularidad estatal (FFJJ 3 y 4), o el exceso en el que incurre el art. 46.1, al regular las rebajas, por incidir en el contenido contractual de este tipo de ventas, sobrepasando el ámbito autonómico (FFJJ 10 y 11).

Un voto particular firmado por los Magistrados Gay y Pérez Tremps discrepa de la interpretación de la mayoría sobre el empleo de la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 CE, en línea con pronunciamientos anteriores (por ejemplo, STC 132/1989).

16. STC 158/2004

La STC 158/2004 de 21 de septiembre aborda el conflicto de competencia promovido por el Gobierno de Cataluña contra una Resolución del Instituto Nacional de Empleo del 2003, que prorrogaba para un nuevo curso la convocatoria de ayudas para permisos individuales de formación. El Tribunal estima parcialmente el conflicto reconociendo la invasión por parte de la norma estatal de las competencias exclusivas de la Generalidad en el ámbito de la ejecución de la legislación laboral, por regular un procedimiento que afecta a la gestión de las ayudas introduciendo en el mismo a órganos o entes administrativos adscritos a la Administración Central del Estado (FJ 6º).

17. STC 168/2004

La STC 168/2004 de 6 de octubre da respuesta al recurso de inconstitucionalidad presentado por el Presidente del Gobierno contra el articulado de la Ley catalana 4/1997, de 20 de mayo, de protección civil, que disponía un gravamen sobre los elementos patrimoniales afectos a las actividades que pudieran demandar la puesta en marcha de los planes previstos para la protección civil. El recurso es desestimado tras estudiar que el gravamen autonómico sobre este supuesto no es un tributo de carácter contributivo, sino que prima en él una vertiente retributiva no dependiente del valor del bien o de la renta que potencialmente pro-

duzca (más bien de la peligrosidad que depare). Persigue, en definitiva, un fondo de seguridad, sin caer en la doble imposición detallada por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (FJ 10). Tampoco se admite la invasión de la competencia básica estatal en materia energética (art. 149.1.25 CE), justificando la normación autonómica sobre el transporte de energía por la necesidad de regular la peligrosidad y procurar la tranquilidad colectiva (FJ 11).

18. STC 178/2004

La STC 178/2004 de 21 de octubre se presenta como una de las más complejas de este período en cuanto a su interpretación del sistema de fuentes. Aborda dos cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en relación con el art. 11 de la Ley vasca 17/1994 de medidas urgentes en materia de vivienda, de tramitación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística; el art. 2.2 del Real Decreto-Ley 5/1996 de medidas liberalizadoras en materia de suelo; o el art. 2 de la Ley 7/1997 sobre la misma cuestión, entre otras normas de carácter urbanístico. Se trata de solicitar del Tribunal un pronunciamiento para descubrir el régimen de las cesiones de aprovechamiento en suelo urbano, tras el terremoto jurídico causado en el derecho urbanístico con posterioridad a la STC 61/1997 que anuló buena parte de la ley del suelo. En este caso entran en juego las competencias sobre urbanismo entrelazadas con la sucesión temporal de leyes y normas estatales y autonómicas, anteriores y posteriores, a la STC 61/1997. La brevedad exigida en estas reseñas, nos obliga a constatar la decisión de declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de dos de los preceptos cuestionados (el art. 2 del Real Decreto-Ley 5/1996 y el art. 2 de la Ley 7/1997) tras el análisis del derecho aplicable en cada caso, siguiendo los criterios ya conocidos en este ámbito material, salvando por tanto la constitucionalidad de la actuación legislativa del Parlamento Vasco en este campo, y respaldando el art. 11 de la Ley 17/1994, que permitía a la Comunidad determinar un concreto porcentaje de aprovechamiento urbanístico.

La sentencia se acompaña de un extenso voto particular del Magistrado Rodríguez-Zapata, que cuenta con la adhesión del Magistrado García-Calvo, con trascendentes consideraciones sobre el sistema de fuentes, y muy en especial, sobre el juego de la cláusula de prevalencia como mecanismo para solventar situaciones de incertidumbre jurídica como la provocada tras la sentencia de 1997, lo que llevaría a aplicar el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, en lugar de la Ley vasca 17/1994.

19. STC 194/2004

La STC 194/2004, de 4 de noviembre, trata los recursos de inconstitucionalidad acumulados que formularon los Gobiernos de Andalucía y Aragón, así como las Cortes de esta última Comunidad, respecto de la Ley 41/1997 de 5 de noviembre, sobre espacios naturales protegidos, que modificaba a su vez otra ley estatal sobre la materia, la Ley 4/1989. El Tribunal declara la nulidad de diversos preceptos de esta última norma, tras la nueva redacción de 1997 (los relativos a la presencia de la Administración Central del Estado en los órganos gestores de los espacios protegidos intrautonómicos, que vulneran las competencias de la Comunidades) e interpreta una Disposición Adicional de la Ley 41/1997 (relativa a la iniciativa en la ampliación de espacios protegidos), salvando su constitucionalidad. De la sentencia, que naturalmente tiene una lectura para Comunidades como la nuestra, cabe resaltar la diferencia entre el posibilidad estatal de coordinación y cooperación a partir de su competencia básica en la materia, de la cogestión de los parques intrautonómicos, que no se considera lo mismo (FFJJ 12 y 13), así como la imposibilidad de continuar con el sistema actual de Comisiones-Mixtas (FJ 14). También, por último, los instrumentos de planeamiento son objeto de atención por el Tribunal expulsando del ordenamiento ciertos preceptos estatales que excedían de su competencia.

Un voto particular de la Magistrada Casas defiende también la inconstitucionalidad del art. 23 bis IV de la Ley 4/1989, tras su nueva redacción, por entender que tampoco debiera ostentar la condición de norma básica estatal, por su carácter organizativo interno, sin trascender a los administrados, invadiendo por ello la esfera autonómica.

20. El pronunciamiento numerado en la presente relación como 18, la STC 178/2004 de 21 de octubre, sirve de base para resolver dos problemas concordantes, relativos a las fuentes y el derecho aplicable tras la ya histórica resolución de 1997 en materia de suelo. Por un lado las SSTC 205 a 217/2004, de 18 de noviembre resuelven trece cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en relación con el art. 11 de la Ley vasca 17/1994 de medidas urgentes en materia de vivienda, de tramitación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística; desestimando las mismas, en concordancia con la validación de este texto por la STC 178/2004, que acabamos de relatar en el punto anterior. Como es lógico, los Magistrados Rodríguez-Zapata y García-Calvo, reiteran su voto particular.

Por otro lado, las SSTC 228 a 241/2004, de 2 de diciembre dan respuesta a catorce cuestiones de inconstitucionalidad suscitadas desde la misma instancia judicial, aunque en este caso referidas al artículo único de la Ley vasca 3/1997, de 25 de abril, por la que se determina la participación de la Comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística. Coherente con lo planteado en la STC 178/2004 y en la serie de sentencias subsiguientes, se desestiman las cuestiones por ser la actividad legislativa de la Comunidad Autónoma capaz de fijar este porcentaje (un quince por ciento), ante la ausencia de una norma básica estatal en ese momento (llegaría con la Ley 6/1998 de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones).

21. SSTC 226 Y 227/2004

Las SSTC 226 y 227/2004 de 29 de noviembre son traídas a colación por su repercusión en el funcionamiento de una Asamblea autonómica, en este caso el Parlamento de Galicia, si bien su contenido gira en torno a los derechos de los representantes en toda su extensión, siendo el eje de la toma de decisiones el art. 23.2 CE, más que el juego del sistema de fuentes de derecho estatal y autonómico. Las resoluciones resuelven, respectivamente, los recursos de amparo formulados por los diputados socialistas de esa Cámara (STC 226/2004), y por los encuadrados en el Bloque Nacionalista Gallego, ante el acuerdo de la Mesa del Parlamento, de interpretar el Reglamento de la Cámara (art. 50) de manera que permitiese disolver una comisión de investigación sobre el accidente del buque Prestige. Tras sopesar el Tribunal las facultades emanadas de los derechos de los parlamentarios, centrados en la cobertura del derecho fundamental al ejercicio del cargo en condiciones de igualdad (ejercicio de funciones representativas, art. 23.2 CE), y de otra parte la autonomía de la Cámara y la potestad de emitir actos, por parte de sus órganos de gobierno, ante la constatación de lagunas reglamentarias, decide amparar a los recurrentes por entender que esta interpretación ha causado un menoscabo en el derecho fundamental alegado por los recurrentes, cercenando el debate político, y subrayando muy en particular, que la actividad de los órganos parlamentarios a la hora de interpretar el Reglamento no puede conllevar una modificación del mismo, afectando la reserva que esta norma jurídica ostenta formalmente (FJ 6º).

Las sentencias se acompañan de sendos votos particulares del Magistrado Rodríguez-Zapata, que defiende, con fundamentos basados en el derecho parlamentario, una parcela de actuación interna mayor a favor de las Cámaras, en la interpretación de sus propias normas organizativas.

Nota adicional: Este año cabe reseñar además de las sentencias comentadas, una sucinta referencia a un Auto del Tribunal Constitucional de gran repercusión pública: el ATC 30/2003 de 28 de enero, emitido desde el Pleno y que estudia la impugnación del Gobierno frente a un plan soberanista de las instituciones vascas para profundizar en su autogobierno, conocido como Ibarreche. La mayoría de los Magistrados desestima la inconstitucionalidad de los actos parlamentarios en tanto no concluyan con un acto que integre el ordenamiento jurídico, o lesionen derechos o intereses concretos. El Tribunal no puede conocer de cualquier ataque a la Constitución: le afectan aquellos que se produzcan por una norma jurídica. Finalmente y respecto de una cuestión procesal de fondo, tampoco cabe que desde las instituciones centrales se pueda utilizar recurso alguno para suspender iniciativas parlamentarias de las Comunidades, puesto que de esa manera se desdibujaría la autonomía territorial.