

**JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
SOBRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS**
(De 30 de septiembre de 2000 a 31 de diciembre de 2001)

Enrique Belda Pérez-Pedrero
Profesor Asociado de Derecho Constitucional
Universidad de Castilla-La Mancha

En el presente apartado del anuario, vamos a realizar una referencia sucinta a las sentencias del Tribunal Constitucional que afecten, con carácter general, a las Comunidades Autónomas. Mencionaremos aquellos datos o criterios jurisprudenciales que parecen destacables con la brevedad que aconseja esta sección. No se realizará al 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 con incidencia exclusiva en Castilla-La Mancha:

- *Sentencias que afectan directa y únicamente a Castilla-La Mancha: 0.*
- *Sentencias que afecten a CCAA: 14.*

Según procesos:

- *Sentencias en Conflictos de Competencia: 3. (Números: 4, 9 y 14).*
- *Sentencias en Recursos de Inconstitucionalidad: 8. (Números: 1, 2, 5, 7, 8, 10, 12 y 13).*
- *Sentencias en Cuestiones de Inconstitucionalidad: 1. (Número: 3).*
- *Sentencias por acumulación de Conflictos de Competencia y de Recursos de Inconstitucionalidad: 1. (Número: 6).*
- *Sentencias en Recursos de Amparo: 1. (Número: 11).*

Según materia:

- *Sentencias competenciales: 13.*
- *Sentencias sobre instituciones y otros temas: 1. (Número 11, acceso de Comunidad Autónoma al amparo constitucional).*

Comentario a las sentencias del Tribunal Constitucional

1. STC 235/2001

La Sentencia del Tribunal Constitucional (en adelante STC) 235/2001, de 13 de diciembre, resuelve el recurso de inconstitucionalidad del Gobierno catalán frente a varios artículos de la Ley 3/1996 sobre medidas de control de sustancias químicas catalogadas, susceptibles de desvío para la fabricación ilícita de drogas. La resolución aborda la delimitación de competencias de las partes en torno a diversas actividades relacionadas con esos componentes sospechosos de manipulación. De una parte, el Gobierno de la Generalidad reconoce la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública, a partir del art. 149.1.29 CE, pero entiende que de la misma no se pueden derivar las manifestaciones allegadas a su propia competencia relativa a policía autonómica. El Estado, por su parte, destaca el principio general de restricción material que toda competencia exclusiva proyecta sobre las Comunidades Autónomas, así como las capacidades derivadas para los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, a partir de su Ley Orgánica 2/1986 de 13 de marzo, cuyo art. 11 les adjudica las actuaciones encaminadas a la prevención de la comisión de actos delictivos así como a la *captación, recepción y análisis*, de los datos de interés para la seguridad pública (estudiando, planificando y ejecutando los métodos y técnicas preventivas pertinentes) (FJ 2º). Moviéndose en estos parámetros, el Tribunal, tras recordar el contenido fijado en anteriores resoluciones (FJ 6º), partiendo especialmente de la STC 104/1989 de 8 de junio, y mediante un pormenorizado análisis de los preceptos impugnados susceptibles de duda en cuanto a su encuadramiento competencial (arts. 11, 12, 26 y 27 de la Ley 3/1996, -FJ 9-), desestima el recurso.

Un voto particular redactado por la Magistrada Casas Bahamonde, al que se adhieren tres miembros más, disiente de manera prolija y detallada de los efectos de la resolución sobre el art. 12 de la Ley impugnada, que a juicio de los firmantes contradice el orden competencial, ya que advierten que se ha restringido intensamente al concepto de *policia* (submateria transferida) para incrementar el correspondiente a su materia genérica y englobadora, la *seguridad pública*, señalando que la doctrina anterior entre la que se encuentra la STC 104/1989, y también otras resoluciones más recientes como la STC 148/2000, establecen que las tareas estrictamente policiales no son separables de las facultades administrativas que le son complementarias, gozando de una dimensión jurídica y no siendo una mera actividad material. Con ello, se trata indistintamente, conceptos desiguales como *servicios policiales* y *servicios administrativos inherentes o complementarios* situándose estos segundos en el ámbito estatal de la seguridad

pública. Un segundo voto del Magistrado Vives Antón resalta un problema de fuentes sobre la base de una reflexión secundaria del Tribunal.

2. STC 24/2002

La STC 24/2002, de 31 de enero, trata un tema recurrente en los pronunciamientos de los últimos años, como es el del incremento de retribuciones a funcionarios en los distintos ámbitos territoriales, al margen de los criterios fijados por el Gobierno en los Presupuestos anuales. En este caso el Presidente del Gobierno plantea un recurso de inconstitucionalidad frente a dos artículos de la Ley asturiana 1/1996, de 26 de abril, de concesión de créditos extraordinarios y suplementos de crédito destinados a atender la actualización de retribuciones, modificación de plantillas y otras obligaciones del personal al servicio de la Administración. El Tribunal recuerda que entre las bases del régimen estatutario de la función pública del art. 149.1.18 CE, es posible incluir las previsiones relativas a los funcionarios, que sean comunes a todas las Administraciones públicas, si bien este título estatal no permite la fijación de límites o topes máximos. Esta posibilidad deriva de causas coyunturales y temporalmente limitadas, en el marco de una política general para contener la inflación y reducir el déficit público (dirección de la actividad económica general a partir del art. 149.1.13 CE, en la consecución de la estabilidad económica perseguida por el art. 40.1 CE (FJ 5). Por ello declara inconstitucional la decisión contenida en la ley autonómica de evadir estos criterios.

3. STC 37/2002

La STC 37/2002, de 14 de febrero, da respuesta a las cuestiones de inconstitucionalidad promovidas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, frente a preceptos de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985, y la Ley catalana de función pública, del mismo año. Tras definir el marco constitucional de competencias en materia de régimen disciplinario funcional, considera pertinente y adecuada al mismo la existencia de una norma autonómica que tipifique una falta disciplinaria nueva, junto con las de carácter básico definidas por el Estado. En este caso, Cataluña, a través de su Ley 17/1985, estimó conveniente incluir como infracción muy grave, los daños, también considerados como “muy graves”, frente al patrimonio de la Generalidad, que fuesen causados por negligencia o mala fe de los empleados públicos en el desempeño de sus funciones. En este orden de cosas, también se declara constitucional, que los preceptos autonómicos establezcan consecuencias no previstas por la legislación estatal para comportamientos ya tipificados (un traslado, como medida cautelar, o la pérdida de grado profesional). Las cuestiones son, por ello, desestimadas (FJ 15).

4. STC 38/2002

La STC 38/2002, de 14 de febrero, estudia dos conflictos de competencia acumulados, planteados respectivamente por el Gobierno central y el andaluz en torno a la regulación de gestión y uso del Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar. El Tribunal advierte que la competencia autonómica para la protección de espacios naturales se extiende al mar territorial sólo de forma excepcional (el citado parque por su situación costera es susceptible de esta confrontación, por su ubicación geográfica y por componerse de tierra y mar), si lo aconsejaran las circunstancias. Además, y de cualquier forma, la competencia autonómica sobre espacios naturales se encuentra limitada por la estatal sobre *pesca marítima*, que al recaer sobre uno sólo de los elementos que constituyen objeto de protección resulta más específica, prevaleciendo en caso de colisión (FJ 6º). Así, la Comunidad Autónoma, invade competencias del Estado, cuando establece limitaciones o prohibiciones de la pesca marítima, regula artes, aparejos o especies del Parque. La consecuencia es también que la concesión efectiva de permisos de pesca en la franja costera adyacente, a una distancia de una milla desde la línea de costa, corresponde al Estado. Por ello, desestima el conflicto planteado por la Junta de Andalucía y estima parcialmente una gran parte del interpuesto por el Gobierno Central. Un extenso voto particular del magistrado García Manzano aboga precisamente por la solución inversa, negando que la regulación autonómica afectara a la pesca marítima, en los términos expuestos en la sentencia.

5. STC 54/2002

La STC 54/2002, de 27 de febrero, resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno frente a un precepto de la Ley vasca 11/1998, de 20 de abril, sobre regulación y valoración del suelo. El tema central se plantea en torno a la distinción que la Comunidad Autónoma pretende respecto de una cesión de uso obligatorio. La citada normativa autonómica perseguía que los propietarios de suelo urbano considerado urbanísticamente como *consolidado*, cedieran obligatoriamente el diez por ciento del aprovechamiento asignado a sus parcelas y solares, como si fueran propietarios de suelo urbano *no consolidado*. Esta estipulación quiebra el régimen uniforme de disfrute de la propiedad urbana en el territorio del País Vasco, ya que en este caso la materia no admite modulación autonómica alguna, alterando la igualdad perseguida por el art. 149.1.1 CE (FJ 5). Por todo ello, el precepto en cuestión es expulsado del ordenamiento.

6. STC 95/2002

La STC 95/2002, de 25 de abril, es una extensa y debatida resolución en cuyo trasfondo se encuentra la existencia o inexistencia de un margen estatal para la gestión de políticas y fondos destinados a la formación continua de trabajadores. El Tribunal resuelve un recurso de inconstitucionalidad más un conflicto de competencia, promovidos por el Gobierno Catalán frente a una Disposición Adicional de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1993, y el Acuerdo Tripartito firmado en 1992, para la formación continua de trabajadores ocupados, entre la administración, los sindicatos y los empresarios.

El Tribunal, entre otras cuestiones, estima que la formación ocupacional deriva de la ejecución de la legislación laboral, con lo que los acuerdos del pacto tripartito que encomendaban la gestión de fondos para esa finalidad, a un Ente Paritario Estatal, son vulneradores del orden de competencias al obviar a la Comunidad recurrente. Un eje interesante, a los efectos de este anuario, en esta resolución, es la ubicación de la materia *formación para el empleo*, en el marco derivado de la competencia sobre legislación laboral (FJ 8), separando la misma de la materia autonómica *educación* (ya que no es Formación Profesional Reglada, FJ 6º), así como de otra materia, en este caso estatal, como es la de *bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica*, del art. 149.1.13 CE (FJ 7).

La sentencia se acompaña de cuatro votos, tanto concurrentes como discordantes, de los que destacaríamos el del Magistrado Conde, que estima que el pronunciamiento del Tribunal impide, en este caso, la concertación política a nivel estatal, para salvaguardar, por encima de otras consideraciones, la competencia autonómica de ejecutar la legislación laboral. Otro de los votos, del Magistrado García-Calvo, entiende que determinados extremos del acuerdo impugnado enlazan con la competencia estatal sobre política económica y consecución del pleno empleo.

Hay que subrayar finalmente, cómo un Acuerdo que protagonizan los agentes sociales, que a fin de cuentas está llamado a tener incidencia normativa, es objeto de atención por parte de la jurisdicción constitucional.

7. STC 96/2002

La STC 96/2002, de 25 de abril de 2002, resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja, contra la Disposición adicional octava de la Ley 42/1994, de 30 de

diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social foral. El Tribunal declara la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de ese precepto, que relaciona una serie de incentivos fiscales para ciudadanos de la Unión Europea no residentes en España. Para conocimiento del lector, debido a la singularidad del objeto de impugnación, se reproduce el precepto: *“Los residentes en la Unión Europea, que no lo sean en España y que, por su condición de tales, deban someterse a la legislación tributaria del Estado, sin que, por esa circunstancia, puedan acogerse a la de la Comunidad Autónoma o Territorio Histórico del País Vasco o Navarra en el que operen, tendrán derecho, en el marco de la normativa comunitaria, al reembolso por la Administración Tributaria del Estado de las cantidades que hubieran pagado efectivamente en exceso con respecto al supuesto de haberse podido acoger a la legislación propia de dichas Comunidades Autónomas o Territorios Históricos, en los términos que reglamentariamente se establezcan”*. Este precepto obedece al intento de paliar, en los beneficiarios del reembolso, el efecto del acto de la Comisión Europea (Decisión 93/337/CEE) que consideró contrario al art. 52 del Tratado de la Comunidad (que trata la libertad de establecimiento y el ejercicio de actividades empresariales), los incentivos fiscales disfrutados por los Territorios Forales.

La Comunidad Autónoma de la Rioja se consideraba perjudicada en su condición de región limítrofe, por las posibles fugas de inversiones a las Comunidades citadas. El Tribunal va a considerar que la disposición en cuestión vulnera el art. 31.1 CE, (igualdad en la contribución al sostenimiento de los gastos públicos, FJ 10) y las libertades de empresa, residencia y circulación (arts. 38, 138.2, 139.1 y 139.2 CE, FJ 11). Respecto del ataque de estas libertades, subraya la necesidad de evitar medidas que impidan o fomenten el traslado de empresas.

La resolución se acompaña también de votos particulares, que suman la opinión de cinco magistrados. Básicamente, no comparten el criterio mayoritario sobre la vulneración del principio de igualdad. El más destacable es el redactado por los Magistrados Vives y Casas, al que se suman García Manzano y Pérez Vera, que subraya además del extremo antedicho, que con la sentencia respaldada por la mayoría se impone al Estado la obligación de igualar, en contra de la singularidad o diversidad fiscal que consagra el texto de 1978.

Lo cierto es, como se puede deducir de la lectura del precepto, que de lo que se trata no es tanto de favorecer la implantación de residentes de la Unión en esos

territorios, como de evitar una discriminación de los que lo hagan, con los españoles que desarrollan su labor en esas Comunidades. Así, si se parte de la base de una falta de igualdad, sería entre todos los residentes en esos territorios y todos los residentes en el resto de España, y no sólo los residentes en la Unión Europea que operen en el País Vasco y Navarra. Asimismo resulta curioso que el Tribunal acabe enjuiciando normas forales cuando lo que se recurre es una Ley del Estado.

8. STC 97/2002

La STC 97/2002, de 25 de abril evalúa los recursos de inconstitucionalidad promovidos respectivamente, por el Gobierno y el Parlamento de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares contra la Ley 26/1995, de 31 de julio, por la que se declara reserva natural las Salinas de Ibiza (“Ses Salines”), las Islas des Freus y las Salinas de Formentera. El Tribunal (FJ 9), recuerda su doctrina en materia de medio ambiente, en relación con los espacios naturales protegidos, que constituyen únicamente un elemento de esa materia. Asimismo, reitera que la declaración de espacios naturales es un acto estrictamente ejecutivo, consistente en aplicar la legalidad, individualizando supuestos. Es además, indiferente al respecto la titularidad del dominio público que se pretenda proteger, por lo cual, no se justificaría que aún siendo el Estado el propietario de los espacios, cuando ya ha sido asumida la competencia por la Comunidad Autónoma (arts. 11.5 y 13 del Estatuto de las Islas Baleares, desarrollo legislativo y ejecución en materia de espacios naturales), pueda aquel efectuar la declaración protectora. Con ello, la citada Ley es inconstitucional y ha de ser expulsada del ordenamiento.

A diferencia de otras resoluciones anteriores, como la STC 195/1998, (sobre la Ley que establecía la Reserva Natural de las Marismas de Santoña y Noja) la nulidad no se modula en sus efectos para proteger el espacio en cuestión, a pesar de la invasión competencial, ya que el Tribunal considera que ya existe una protección autonómica sobre la Reserva en cuestión, cosa que no sucedía en el caso de Santoña y Noja.

9. STC 126/2002

La STC 126/2002, de 23 de mayo, responde el conflicto positivo de competencia promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, frente a la Orden del Ministerio de Obras Públicas y Transportes de 22 de marzo de 1993, por la que se regula la concesión de ayudas previstas en el Plan nacional de residuos industriales para 1993. Tras el encuadramiento de la Orden litigiosa

en la materia constitucional correspondiente, a efectos de derivar de ello la distribución competencial existente entre el Estado y la Generalidad de Cataluña, se analiza el objeto y finalidad de dicha Orden. Así, el art. 149.1.23 CE atribuye al Estado la competencia para dictar la “legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección”. Por su parte, el art. 10.1.6 del Estatuto Catalán dispone que “en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Generalidad el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias: protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de la Generalidad para establecer normas adicionales de protección”. Tras el análisis de la Orden en ese marco, el Tribunal estima parcialmente el conflicto y declara que corresponden a la Generalidad de Cataluña varias de las competencias controvertidas claramente incardinadas como desarrollo, ejecución y protección adicional, en materia medioambiental.

10. STC 166/2002

La STC 166/2002 de 18 de septiembre, resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno frente a tres preceptos y un anexo de la Ley murciana 7/1995, de la fauna silvestre, caza y pesca fluvial. El Tribunal considera que las prescripciones contenidas en dos de estos preceptos vulneran la competencia exclusiva estatal del art. 149.1.23 CE sobre legislación básica de protección del medio ambiente. Hemos tenido ocasión de conocer pronunciamientos del Tribunal Constitucional en el que se recordaba que las Comunidades Autónomas podían establecer normas de protección adicional en la materia (Ver el número 9 de esta relación, STC 126/2002), pero no es el caso de estos artículos (art. 103.1 de la Ley autonómica, establecía un plazo de prescripción de las infracciones de caza y pesca sensiblemente inferior al de la normativa estatal y el art. 113 c) unas multas inferiores) que disminuyen la protección básica general (FFJJ 9 y 10).

11. STC 176/2002

La STC 176/2002 de 9 de octubre, otorga el amparo solicitado por la Comunidad Autónoma de Madrid al haber sido vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva, en la vertiente del acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE). El motivo de incluir esta sentencia en nuestro resumen anual no es su contenido sustantivo sino el hecho mismo de la legitimación de un ente territorial para ser sujeto de un derecho fundamental en determinadas circunstancias. Así, el Tribunal, recordando pronunciamientos anteriores (por ejemplo STC 175/2001,

de 26 de julio), señala que de forma excepcional, y en ámbitos procesales muy delimitados, se puede admitir que las personas públicas disfruten el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, y con ello la posibilidad de utilizar el recurso de amparo (FJ 5). En el caso que evalúa esta resolución, un órgano jurisdiccional (Sección Quinta de la Sala de los Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid) limitó el acceso a la jurisdicción interpretando la legalidad de forma contraria al principio *pro actione* (FJ 6).

12. STC 190/2002

La STC 190/2002 de 17 de octubre, evalúa el recurso de inconstitucionalidad promovido por la Junta de Galicia contra una disposición adicional de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1995. La temática que interesa a efectos de este resumen es sustancialmente igual a la descrita en el punto 6 de esta relación (STC 95/2002), es decir, dilucida el encuadramiento material de la formación profesional ocupacional. Tras reiterar los extremos descritos en esa reciente resolución, se repiten los criterios de disensión de varios magistrados a través de sus votos particulares.

13. STC 204/2002

La STC 204/2002, de 31 de octubre, trata el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno catalán contra los arts. 24 y 166 de la Ley 13/1996 de 30 de diciembre, de medidas fiscales administrativas y del orden social. Cada precepto impugnado versa sobre distinta temática. Al respecto del primero, sobre la creación de una tasa por expedición de guías de circulación para determinadas máquinas recreativas y de azar, el Tribunal reitera su doctrina sobre la competencia en materia de juegos y apuestas, recordando que ante el silencio de los arts. 148 y 149 CE, procede que las Comunidades Autónomas asuman la competencia de organización y autorización de juegos (FJ 3), con lo cuál es procedente atribuir a estas administraciones la competencia par expedir las guías de circulación referidas (FJ 5). Respecto del fondo del otro precepto impugnado, el art. 166, destacaríamos la reiteración de la línea anterior en cuanto a las distintas competencias concurrentes en las zonas portuarias y aeroportuarias competencia del Estado (STC 149/1991), debiendo respetar este último el ámbito propio de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, en este caso, en materia de licencias urbanísticas. Así, en el artículo 166.3 de la Ley 13/1996 se ignora la competencia municipal en el otorgamiento de la licencia en un puerto, sobre obras distintas a las excluidas de ese trámite por la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante 27/1992. (FJ 13).

14. STC 239/2002

La STC 239/2002, de 11 de diciembre, evalúa los conflictos de competencia interpuestos por el Gobierno frente a los Decretos de la Junta de Andalucía de 1998 y 1999, mediante los cuales se habilitaban pensiones extraordinarias no contributivas de jubilación e invalidez en ese territorio. El Tribunal trata de determinar si se han vulnerado las competencias del Estado sobre *legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social* (art. 149.1.17 CE), así como las relativas a la *regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales* (art. 149.1.1 CE), concluyendo que no existe tal merma constitucional. El art. 41 CE, consagra un sistema de protección social encomendado a los poderes públicos que tiene como eje fundamental, aunque no único, al sistema de Seguridad Social, el cual coexiste con otros complementarios. La ampliación de las contingencias protegidas por el sistema de la Seguridad Social no excluye de antemano que diversos colectivos de sus beneficiarios precisen de apoyos complementarios para atender necesidades no cubiertas (FJ 6). Nada impediría desde la perspectiva de la legitimidad constitucional, que las Comunidades Autónomas con competencia en materia de *asistencia social* otorgasen ayudas de esta naturaleza a colectivos de personas que, aun percibiendo prestaciones asistenciales del sistema de Seguridad Social, se encontraran en situación de necesidad, siempre que con dicho otorgamiento no se produzca una modificación o perturbación de dicho sistema general o de su régimen económico. Así, quienes no tengan cubiertas sus necesidades mínimas por la modalidad no contributiva del sistema de la Seguridad Social pueden acceder a otros beneficios o ayudas de carácter o naturaleza diferente, (FJ 7).

Los auxilios económicos objeto de esta controversia competencial tienen una naturaleza específica y distinta de las técnicas prestacionales de la Seguridad Social, de modo que se incardinan en la materia *asistencia social* (“técnica de protección fuera del sistema de la Seguridad Social con caracteres propios que la separan de otros afines o próximos a ella, dispensada por entes públicos o por organismos dependientes de entes públicos cualquiera que éstos sean o también por entidades privadas” (STC 171/1998, de 23 de julio, FJ 3) (FJ 9).

Cuatro Magistrados, a través de dos votos particulares disidentes, defienden la estatalidad del sistema de pensiones y dudan de que a partir del concepto “asistencia social”, se pueda habilitar un título competencial frente al de Seguridad Social.