

**JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE  
COMUNIDADES AUTÓNOMAS  
(De 1 de octubre de 1997 a 1 de octubre de 1998)**

***Enrique Belda Pérez-Pedrero***  
*Ayudante de Facultad. Área de Derecho Constitucional*  
*(Universidad de Castilla-La Mancha)*

**SUMARIO**

- *Sentencias del Tribunal Constitucional recaídas en este período que afecten a CC AA: 1. Nº: 25.*
- *Sentencias que afectan directa y únicamente a Castilla-La Mancha: 1. Nº: 6*
- *Sentencias recaídas en Conflictos de Competencia: 11. Nºs: 3, 4, 9, 10, 14, 17, 18 y 21*
- *Sentencias recaídas en procesos derivados de recursos de inconstitucionalidad: 12. Nºs: 1, 2, 5, 6, 7, 8, 13, 15, 19, 20, 22 y 23*
- *Sentencias recaídas en procesos derivados de cuestiones de inconstitucionalidad: 5. Nºs: 11, 12, 16, 24 y 25*
- *Sentencias recaídas en procesos derivados de la acumulación de Conflictos de competencia y de recursos de inconstitucionalidad: ninguna*
- *Sentencias recaídas en procesos derivados de recursos de amparo: ninguna*
- *Sentencias competenciales: Todas, excepto la número 24*
- *Sentencias sobre instituciones y otros temas: 1. Nº 24*

*En el presente apartado vamos a realizar una referencia sucinta a las sentencias del Tribunal Constitucional que afecten, con carácter general, a las Comunidades Autónomas. En primer lugar, realizaremos un resumen de ellas, para posteriormente mencionar aquellos criterios jurisprudenciales o datos que nos parecen reseñables. No se procederá 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 anteriormente corresponden a la referencia otorgada a cada sentencia en esta reseña, de acuerdo con su orden cronológico.*

### *Comentario a las sentencias del Tribunal Constitucional*

**1. La STC 196/97 de 13 de noviembre** estudia los recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y por el Gobierno Vasco, frente a varios artículos de la derogada Ley 22/87, de Propiedad Intelectual. La competencia sobre esta materia está compartida, residiendo en el Estado la función de legislar, mientras que la ejecución de la ley puede corresponder a las CC AA. Los recurrentes no están de acuerdo en que determinadas actividades de gestión de los derechos de autor estén atribuidas al Ministerio de Cultura. El Tribunal repasa su doctrina sobre la consideración de las funciones legislativa y ejecutiva. La función de legislar incluye la de elaborar los reglamentos tradicionalmente denominados “ejecutivos”. La función ejecutiva de las Comunidades Autónomas consiste en la potestad de administrar y dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes. De entre los preceptos recurridos, el Tribunal va a declarar inconstitucionales dos apartados del art. 144 de la LPI, y consecuentemente aquellos preceptos del posterior texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual (RD Legislativo 1/96 de 12 de abril) que años después reprodujo esos artículos, que atribuían al Ministerio de Cultura las facultades de inspección, vigilancia y control de las entidades gestoras de derechos de autor, al tratarse de actividades que el Tribunal califica como funciones típicamente ejecutivas, que corresponden a las Comunidades Autónomas.

Tres magistrados disienten de este pronunciamiento principalmente porque no aceptan el carácter legislativo de algunas actuaciones, como la autorización, revocación o aprobación de modificaciones estatutarias de las entidades que gestionan los derechos de autor. Viver Pi-Sunyer advierte en su voto que el establecimiento de un régimen unitario de propiedad intelectual no ha de conllevar también una unidad en la ejecución.

**2. La STC 206/97 de 27 de noviembre**, responde a los recursos de inconstitucionalidad planteados por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y por el Gobierno Vasco, frente a la Ley 8/87 de 8 de junio, reguladora de los Planes y Fondos de Pensiones. El Tribunal señala (f.j. 7º) que los planes de pensiones tienen un contenido material presidido por dos caracteres: el mercantil, cuya legislación es competencia del Estado a partir del art. 149.1.6 CE; y el de los seguros, en el que el Estado establece las bases de su ordenación (art. 149.1.11 CE). Los fondos de pensiones, por su parte, son un instrumento, un camino, al servicio de la eficacia de los planes de pensiones. Además de en el campo de los seguros, hay que considerar esta materia incluida en el campo de

la planificación de la actividad económica y el régimen tributario, competencia estatal *ex* 149.1, apartados 11, 13 y 14 CE. La Sentencia rechaza la competencia genérica en la materia de las CC AA recurrentes y casi todas las impugnaciones referidas a artículos concretos, excepto la dirigida frente al art. 25.3.d) de la citada Ley 8/87 por el recurso de la Generalidad, que contravenía el art. 25.1 CE y no permitía el desarrollo normativo de las CC AA, al remitir a Reglamento la configuración de obligaciones, prohibiciones y sanciones que podían imponerse a las entidades gestoras y depositarias de planes y fondos. Un voto particular discute el criterio general sobre que toda la actividad de normación y gestión de los planes de pensiones corresponda sin residuos al Estado, *ex* 149.1.11ªCE, lo que, a su juicio, deja sin contenido la competencia de desarrollo legislativo y ejecución que tienen atribuidas en la materia las Comunidades Autónomas.

**3. La STC 233/97 de 18 de diciembre**, resuelve un conflicto positivo de competencias entre el Gobierno del País Vasco y el Gobierno Central, generado por un decreto del primero sobre servicios esenciales en el Puerto Autónomo de Bilbao. El País Vasco invoca su competencia en materia de ejecución de la legislación laboral y de huelga. El Estado afirma que es un puerto de interés general y que se trata de una competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.20 CE y Ley 27/92 de Puertos del Estado y Marina Mercante). Tras el repaso de su doctrina desde la STC 33/81, el Tribunal concluye que el establecimiento de servicios mínimos corresponde a la autoridad gubernativa, que tiene la competencia y la responsabilidad política del servicio en cuestión, en este caso el Gobierno Central, y que no es posible que durante los periodos de huelga, por el hecho de que la Comunidad Autónoma tenga competencias de ejecución de la legislación laboral, desaparezca la competencia del Estado en materia de puertos de interés general.

**4. La STC 13/1998 de 22 de enero**, responde al conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno del País Vasco contra varios preceptos del Real Decreto 1131/1988 por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/1986 de evaluación del impacto ambiental. El Gobierno Vasco impugna los artículos del real decreto que permiten a la Administración central evaluar el impacto ambiental de sus propias obras, instalaciones o actividades, o de los proyectos promovidos por empresas o sujetos particulares sometidos a intervención administrativa estatal, ya que entiende que los proyectos que se desarrollen en su territorio debe evaluarlos el departamento autonómico correspondiente, formulando en su caso la declaración de impacto ambiental necesaria. El Tribunal entiende que todos los extremos de la norma estatal son respetuosos con la distribución de competencias y, por tanto, permi-

te al Estado que realice los correspondientes estudios de impacto ambiental. La sentencia se acompaña con un voto particular pero concurrente del magistrado Jiménez de Parga, del que destacaríamos su defensa del “interés general de España”, como principio configurador de reparto constitucional de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas. También existe otro voto del magistrado García Manzano, al que se adhieren tres magistrados más, que defiende la autonomía del título competencial que ostenta el País Vasco sobre medio ambiente, para legitimar su actuación en determinadas acciones de tutela del impacto ambiental, sin que por ello se ponga en riesgo la realización de los proyectos del Estado.

**5. La STC 14/1998 de 22 de enero**, responde al recurso de inconstitucionalidad promovido por un grupo de senadores contra algunos preceptos de la Ley 3/1990 de Caza de Extremadura. Los recurrentes denuncian, entre otras cosas, la posible afectación del derecho de propiedad de los titulares de cotos de caza al limitarles su aprovechamiento cinegético. El Tribunal destaca la desafortunada calificación de “concesión”, que la ley otorga a los permisos que realiza la Comunidad, que no es otra cosa que la autorización de una actividad de carácter reglado. Por tanto reconoce la constitucionalidad de la ley, interpretada de este modo. Otras cuestiones de la norma extremeña referidas a los guardas de caza o zonas controladas son asimismo interpretadas por el Tribunal salvando su constitucionalidad. En un voto particular, el magistrado Gabaldón estima que a tenor del texto legal no hay ningún aprovechamiento cinegético que no haya quedado atribuido a la administración regional y que sólo mediante concesión podrá ejercitarse privadamente “publicando toda la riqueza venatoria” y eso es competencia del Estado, por lo que la ley sería contraria a los artículos 128.2 CE y 132 CE.

**6. La STC 15/98 de 22 de enero**, trata el recurso de inconstitucionalidad promovido por el presidente del Gobierno contra diversos artículos de la Ley 1/1992 de Pesca Fluvial de Castilla-La Mancha. Al tratar una ley de nuestra Comunidad Autónoma nos detendremos en su análisis:

El Tribunal declara inconstitucionales los artículos 21.1, 22, 23.1, 24.2, 34.8, 48 2º 18, 48 3º 24 y 48 4º 8 del mencionado texto legal al estimar que son contrarios al orden de distribución de competencias. La colisión se planteaba entre dos títulos distintos: la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de pesca fluvial (art. 148.1.11ª CE y art. 31.1 EA), y la competencia exclusiva del Estado sobre legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una

Comunidad Autónoma (art. 149.1.22<sup>a</sup> CE). Ambos títulos competenciales recaen sobre un mismo espacio, que es el de las cuencas fluviales supracomunitarias, por lo que el Tribunal trata de acomodarlos y conectarlos. Hay que partir de la base que para ello existen formas de colaboración entre ambos niveles territoriales, como es la participación de las Comunidades Autónomas en la gestión de las confederaciones hidrográficas o cualesquiera otros procedimientos de coordinación (f.j. 3). Seguidamente el alto Tribunal advierte que el título competencial autonómico sobre “pesca fluvial” no puede olvidar la relación entre esta actividad y el medio en la que se desarrolla. Finalmente recuerda que en el momento en el que ha de enjuiciar estos preceptos, la Comunidad de Castilla-La Mancha ha asumido la competencia legislativa para dictar normas adicionales o complementarias para la protección del medio ambiente, de la que carecía en el momento de promulgarse la ley, lo que podría tener incidencia en el estudio de la distribución de competencias.

Realizadas estas consideraciones previas, pasa a analizar todos los preceptos impugnados: el art. 20 de la ley (que obliga a los concesionarios de los aprovechamientos hidráulicos a dejar circular un caudal mínimo para garantizar la pervivencia de las especies piscícolas protegidas) es constitucional pues las normas autonómicas no perturban las facultades que corresponden a los organismos de cuenca en cuanto a la regulación y determinación de caudales (f.j. 6). También es constitucional el art. 21. 2 (sobre obligatoriedad de construir pasos en las presas y diques a los concesionarios de aprovechamientos hidráulicos de nuevas instalaciones). Igualmente es adecuado al orden competencial el art. 24.1 que se limita a disponer una medida complementaria de protección de recursos pesqueros (f.j. 10), así como el art. 25, que obliga a los concesionarios de aprovechamientos hidráulicos la colocación de rejillas a la entrada de los canales de derivación que impida el paso de los peces y que también constituye una medida de protección medio ambiental complementaria (f.j. 11); y finalmente es constitucional el art. 37.4, que prohíbe navegar en zonas donde se obstaculice la pesca, ya que no constituye una invasión de la competencia estatal de ordenar la navegación fluvial (f.j. 12).

No corren la misma suerte el resto de preceptos, que serán declarados inconstitucionales: El art. 21.1, que permitía a la Comunidad Autónoma realizar obras en las presas y diques existentes en los ríos con el fin de facilitar el acceso de los peces a los distintos tramos de los cursos de agua, supone una intervención directa en el dominio público hidráulico, desplazando la competencia estatal (f.j. 7). Tampoco el art. 22, que al someter a autorización administrativa de la Comunidad Autónoma el agotamiento o distribución notable del volumen de

agua embalsada o circulante (con el fin de proteger la pesca), invade la competencia estatal por imponer un permiso sobre una materia claramente ajena (el volumen del caudal). Consecuentemente con ello se declara inconstitucional el art. 34.8 que prohibía la reducción o alteración de cauces (f.j. 8). Es también inconstitucional el art. 23.1, que prohíbe los vertidos perjudiciales a la pesca puesto que invade la competencia básica estatal sobre medio ambiente (la autorización de vertidos corresponde a las confederaciones hidrográficas) (f.j. 9). El resto de los preceptos declarados inconstitucionales lo son por su relación con los preceptos anteriores. Así, son expulsados del ordenamiento los artículos que establecían sanciones a los comportamientos anteriormente referidos (f.j. 13).

**7. La STC 40/98 de 19 de febrero** responde a varios recursos de inconstitucionalidad planteados desde los Gobiernos autonómicos de Baleares, Galicia, Cataluña y Canarias frente a diversos preceptos de la Ley 27/92 de 24 de noviembre de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. Algunas normas cuestionadas fueron ya sustituidas por la Ley 62/97 de 26 de diciembre sobre la misma materia. De entre los preceptos impugnados, cabe destacar la general denuncia de los representantes de las Comunidades Autónomas acerca de la extensión con la que el legislador estatal interpreta su competencia exclusiva en las materias sobre puertos de interés general y marina mercante (art. 149.1.20<sup>a</sup> CE), afectando de forma encubierta a todo tipo de puertos, y con ello a las competencias estatutarias de las regiones recurrentes. El Tribunal tan sólo observa la inconstitucionalidad de varios artículos, como el 21.4 o el art. 62.2 y 3 de la Ley 27/92, al impedir que las Comunidades Autónomas desarrollen actuación alguna derivada de su competencia en materia de medio ambiente (f.j. 41) o el art. 87.3, que atribuye competencias ejecutivas al Estado en materia de salvamento marítimo (f.j. 54). Por otro lado, estima la constitucionalidad de dos preceptos, el art. 6.1 (también sobre salvamento marítimo), el art. 19.3 (sobre obras en las áreas portuarias) y el artículo cuarto del anexo de la ley, siempre que se interpreten conforme determina el Tribunal. Hay un voto particular que considera inconstitucional el art. 19.3 al entender que la exclusión de las potestades municipales en orden a la intervención y control preventivo en las obras que se desarrollen en un puerto comprendido en su término municipal, vulnera la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137 y 140 CE).

**8. La STC 65/98 de 18 de marzo** estudia el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra algunos preceptos de la Ley 25/98 de Carreteras. El Recurso es desestimado. La resolución recuerda que no es necesario que el art. 149.1.24<sup>a</sup> CE mencione expresamente el término “carreteras” (cuando estas transcurren por más de una

Comunidad Autónoma) como obras públicas de interés general, para entender esta materia como competencia del Estado por la simple utilización de criterios interpretativos ordinarios. Las referencias constitucionales sobre las carreteras estatales se encuentran en el art. 149.1.13ª CE (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica), 21ª (ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor) y 24ª (obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma). Este último título competencial es el que específicamente habilita al Estado para mantener una red propia de carreteras. Su competencia en ellas no es meramente instrumental o adjetiva. La competencia en materia de obras públicas en este caso, no tiene porqué reducirse a la construcción o financiación. La Sentencia también trata otras cuestiones en las que se opone la competencia autonómica en materia de obras públicas y ordenación de territorio, a preceptos de la Ley de Carreteras (fruto de los títulos antedichos) sobre intervención en proyectos técnicos, distancia de edificaciones... El Tribunal desestima las alegaciones del Gobierno de Cataluña en unos casos o declara la desaparición sobrevenida del objeto en cuanto a la impugnación de una disposición adicional de esta ley.

**9. La STC 66/1998** resuelve un conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno del País Vasco contra el RD 1307/1988 por el que se aprueba el Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones. El Tribunal recuerda su reciente sentencia 206/97 (ver nº 2) en la que declara que el ámbito material más directamente implicado en los planes de pensiones es, por un lado, el mercantil (art. 149.1.6ª CE) y por otro lado el de seguros (art.149.1.11ª CE, que atribuye al Estado las bases para su ordenación). También son títulos competenciales sobre la materia los atribuidos al Estado a partir del art. 149.1. 13ª y 14ª CE (bases y planificación general de la actividad económica y Hacienda general y Deuda del Estado). El Tribunal señala no obstante que la Comunidad Autónoma tiene competencias en la materia para el desarrollo legislativo y la ejecución de las bases del Estado en materia de ordenación del crédito, banca y seguros (art 11.2.a) EAPV) y competencia exclusiva en materia de promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica en el marco de la ordenación general de la economía (art. 10.25 EAPV). La Sentencia declara competencia de la Comunidad Autónoma la determinación de la forma y los plazos a los que han de atenerse las entidades gestoras de los fondos de pensiones, los promotores de planes de pensiones y las empresas que otorgan prestaciones análogas a la hora de informar sobre el desarrollo y la gestión de los mismos, puesto que es su administración tributaria la que recibe dicha información. Se declara

ra que el resto de competencias controvertidas pertenecen al Estado. Un voto particular suscrito por dos magistrados advierte, como también lo hicieron en la STC 206/97, que la competencia autonómica de desarrollo legislativo y ejecución queda vacía de contenido al atribuirse, a su juicio, toda la actividad de normación y gestión de planes de pensiones al Estado.

**10. La STC 80/98 de 2 de abril** resuelve varios conflictos de constitucionalidad acumulados promovidos hace más de diez años por la Xunta de Galicia contra tres órdenes ministeriales sobre límites portuarios; y por el Gobierno Central contra determinadas tarifas establecidas por la Xunta. El Tribunal recuerda anteriores sentencias en las que justifica la competencia del Estado en los puertos de interés general (art. 149.1.20ª CE), destacando en esta resolución la posibilidad de que cuando éstos se encuentren situados en una ría, se pueda extender su zona de influencia a toda ella, sin perjuicio de otras competencias de la Comunidad Autónoma en el resto de puertos (como los deportivos o de refugio) o sobre otras actividades económicas (como la pesca) que se realicen en el mismo espacio físico. Respecto del conflicto promovido por el Gobierno Central en materia de tarifas, el Tribunal Constitucional observa que la Comunidad Autónoma se ha extralimitado en sus competencias cuando a través de un decreto del año 1986 extendió determinados precios por el uso de puertos a las aguas de dominio público estatal, mencionadas en el art. 132.2 CE.

**11. La STC 91/98 de 23 de abril**, aborda diversas cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas frente a determinados preceptos del Real Decreto Legislativo 2.795/1980 de 12 de diciembre por el que se articula la Ley 39/80 de 5 de julio, de Bases sobre Procedimiento Económico-Administrativo, por una posible vulneración de algunos artículos del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y de otras normas legales como la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley 12/83 del Proceso Autonómico. Nos interesan las consideraciones del Tribunal por la presunta afección al Estatuto de Autonomía catalán. Las cuestiones son desestimadas, al no vulnerar el art. 20.1.c) del Estatuto, que atribuye en primera instancia la competencia en el orden contencioso-administrativo a los órganos jurisdiccionales con sede en Cataluña para los actos dictados por la Administración del Estado en esa Comunidad. Respecto del control de los actos emanados por los organismos contemplados en la norma cuestionada, los tribunales con sede en Cataluña podrían conocer de los recursos contra actos emanados del Tribunal Económico Administrativo Regional de la Comunidad, pero no frente a actos del Tribunal Económico Administrativo Central.

**12. La STC 109/98 de 21 de mayo** responde varias cuestiones de inconsti-

tucionalidad acumuladas en relación con dos leyes del Parlamento de Cataluña, la 5/1987 y la 23/1987. La primera trata del régimen provisional de competencias de las diputaciones provinciales y la segunda de los criterios de financiación de las obras y servicios a incluir en el denominado “Plan Único” de la Comunidad Autónoma. El Tribunal declara inconstitucional el art. 2.3 de la Ley 23/1987 al entender que “torna problemática” la posibilidad de que las diputaciones provinciales de Cataluña pudieran realizar políticas de cooperación municipal con sus municipios al margen de mencionado “Plan Único” de la Comunidad Autónoma (f.j. 12), impidiendo que estas corporaciones locales cumplan los fines legales que tienen encomendados en relación al apoyo y auxilio de los pueblos. Por contra, salva la constitucionalidad (estimando que no hay choque alguno contra la autonomía provincial) del art. 1.1 de la Ley 23/87, interpretando que el “Plan Único” es el instrumento que ordena la cooperación económica destinada a la realización de obras y servicios de competencia municipal siempre que se refiera exclusivamente a los aspectos de financiación de inversiones en obras y servicios municipales, sin absorber la regulación de todos los aspectos de la cooperación económica entre provincias y municipios (f.j. 13). Las cuestiones de inconstitucionalidad se desestiman en todo lo demás.

**13. La STC 110/98 de 21 de mayo** resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado por el presidente del Gobierno frente a la Ley 6/1992 de protección de ecosistemas acuáticos y de regulación de la pesca de Castilla y León. Con argumentos similares a los que se expresa en la STC 15/98 (que hemos reflejado en el punto 6, y que recordemos es la que declara la inconstitucionalidad de varios preceptos de la Ley 1/92 de Pesca Fluvial de Castilla-La Mancha), va a declarar la inconstitucionalidad de una decena de artículos de esta ley autonómica por ser contrarios al orden constitucional de competencias. Destacaríamos que se reitera la competencia de las confederaciones hidrográficas en la determinación de los caudales generales de la cuenca (cuando las aguas trascuran por más de una Comunidad Autónoma) así como los que se fijen para las concesiones (f.j. 3º), también se constata la imposibilidad de que la Comunidad Autónoma establezca obligaciones a los concesionarios de aprovechamientos de aguas ya existentes (f.j. 5), tampoco puede condicionar la competencia básica estatal ejercida a través de la correspondiente confederación hidrográfica en materia de vertidos, sometiéndola a informes vinculantes de órganos de su administración autonómica (f.j. 6). El Tribunal realiza una interpretación del art. 7.2 de esta ley que salva su constitucionalidad, entendiendo que en el mismo no se comprende la capacidad de la Junta de Castilla y León de retrasar los acuerdos que en materia de agotamiento y disminución de caudales realice la confederación hidrográfica.

**14. La STC 118/98 de 4 de junio** resuelve varios conflictos positivos de

competencia promovidos contra el Real Decreto 927/1988 de 29 de julio (por el que se aprueba el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de Planificación Hidrológica, que desarrolla la Ley 29/85 de Aguas), por la Generalidad de Cataluña, el Gobierno del País Vasco y el Consejo de Gobierno de Cantabria. El Tribunal desestima las peticiones de la Generalidad de Cataluña (referidas a la composición de las denominadas “juntas de explotación y comisión de desembalse de las aguas”), entendiendo que no existe un derecho específico a la participación de Cataluña en estos órganos (ffjj 10 a 13). Por otro lado, declara inaplicables en el País Vasco y Cantabria, por carecer de carácter básico, los arts. 2.2, 71.2 II, 73 a 87 y 89.2 de la norma estatal impugnada (ffjj 14 a 18). Asimismo procede con los artículos 90.3 y 4 por invadir competencias de la Comunidad Autónoma de Cantabria, ya que permitían al Estado la posibilidad de declarar de protección especial algunas zonas, cuencas, tramos de cuencas, acuíferos o masa de agua (art. 90.3 RD 927/1988) y exigían a la Comunidad Autónoma, en el curso del proceso de declaración de zonas protegidas por sus características naturales o interés ecológico, un informe preceptivo derivado de un órgano dependiente de la administración central del Estado (ffjj 22 y 23). Finalmente realiza una interpretación de otros cuatro artículos y una disposición adicional del mencionado “Reglamento de la Administración del Agua”, para salvar su constitucionalidad (ffjj 25 a 29).

**15. La STC 132/98 de 18 de junio** contesta al recurso de inconstitucionalidad promovido por el presidente del Gobierno contra varios preceptos de la Ley 2/1989 de 30 de mayo, que regula el Plan General de Carreteras del País Vasco. El Tribunal comienza recordando que las carreteras son a la vez y, entre otras cosas, bienes de dominio público, obras públicas y soporte de las comunicaciones terrestres (ver STC 65/98 resumida en el punto número ocho, más arriba). A partir del art. 148.1.5ª CE y de los Estatutos de Autonomía que asumen la materia se deduce que las Comunidades Autónomas tienen la competencia exclusiva sobre las carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en su territorio, pero el Estado, a pesar de esta “exclusividad” autonómica, mantiene cierta capacidad sobre las mismas derivada: a) del art. 149.1.13ª CE, que le otorga la competencia sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, en la cual las carreteras tienen una importancia fundamental, b) del art. 149.1.21ª (régimen general de las comunicaciones y tráfico y vehículos a motor STC 65/98, f.j. 7º), o c) del art. 149.1.24ª CE (obras públicas de interés general). (STC 65/98 f.j. 8). El sistema de comunicaciones de España no es una mera agregación de planes y ejecuciones de las Comunidades Autónomas sino que ha de ser un sistema “dotado de una racionalidad general” (f.j. 3 STC 132/98).

Respecto al caso en concreto que se le plantea: 1º) el Tribunal tacha de

inconstitucional el párrafo primero del art. 11.3 de la ley autonómica enjuiciada que declaraba la supletoriedad de la normativa estatal sobre normas y señalización de carreteras, cuando la misma ha de incidir directamente en la materia (f.j. 9). 2º) también hace lo propio con un inciso del art. 20.1 del citado texto en tanto que sometía la coordinación de las actuaciones derivadas del Plan General del País Vasco a criterios de reciprocidad entre la propia Comunidad y el Estado, cuando evidentemente la mencionada coordinación es imprescindible en una materia tan importante y no puede condicionarse a la voluntad que tengan las partes de ponerse de acuerdo en el trabajo (f.j. 10). 3º) anula un inciso de la disposición transitoria tercera que reconocía al Estado la competencia sobre tres de sus propias autopistas en tanto se procediera al traspaso de funciones y servicios de las mismas a la Comunidad Autónoma. El Tribunal recuerda que el legislador autonómico no puede disponer sobre el ámbito legislativo propio del legislador estatal ni sobre el momento de entrada en vigor de las leyes de éste (STC 46/90 f.j. 4) (f.j. 12). 4º) Finalmente declara inconstitucional, por ser contrario al principio de territorialidad, un anexo de la ley, que incluye el tramo de la “Nacional I” que atraviesa el Condado de Treviño (enclave burgalés en Álava), como objeto del plan vasco de carreteras. Sobre el mismo, las competencias de planificación corresponden al Estado mientras no asuma la competencia la Comunidad Autónoma de Castilla y León (ffjj 13 y 14)

**16. La STC 133/98 de 18 de junio** desestima varias cuestiones de inconstitucionalidad en relación con el Real Decreto Legislativo que desarrolló la Ley 39/80 de 5 de julio de Bases sobre Procedimiento Económico-Administrativo, en los términos que hemos reflejado en el punto número once de este resumen (STC 91/98), al tratar idénticos problemas.

**17. La STC 147/1998 de 2 de julio** responde al conflicto de competencia promovido por el Gobierno del País Vasco en relación a un plan de pesca en aguas comunitarias elaborado por el Ministerio de Agricultura para los meses de enero y febrero de 1988. El Tribunal adjudica al Estado la competencia controvertida tras realizar interesantes consideraciones en torno a la subsistencia del objeto del conflicto y la ejecución del Derecho Comunitario. Sobre este último aspecto recuerda su reiterada doctrina sobre que no existe un título competencial específico en favor del Estado para la ejecución de este Derecho, de modo que cuando procede el desarrollo normativo o la ejecución de normas de la Unión Europea habrá que estar a las reglas internas marcadas por la Constitución y los Estatutos de autonomía para su atribución a éste o a las CC AA (f.j. 6).

Sobre la elaboración de los planes de pesca en aguas comunitarias, el Estado

esgrime la competencia exclusiva en materia de pesca marítima (149.1.19 CE) y el País Vasco la exclusiva de pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura (art. 10.10 EAPV) y de desarrollo legislativo y ejecución en su territorio de la legislación básica estatal sobre ordenación del sector pesquero (art. 11.1 c) EAPV) (f.j. 7). El Tribunal concluye que los planes de pesca son competencia del Estado al encuadrarse dentro de la materia “pesca marítima”, que abarca actividades de extracción, régimen de protección, conservación y mejora de los recursos pesqueros (ffjj 7 y 8, reproduciendo la doctrina asentada tras las SSTC 147/91, 68/92 o 184/96, entre otras). Acompañan a la resolución dos votos particulares discrepantes en cuanto a la normas aplicadas.

**18. La STC 148/98 de 2 de julio**, resuelve el conflicto de competencia promovido por el Gobierno del País Vasco contra varias resoluciones de un organismo dependiente del Ministerio de Agricultura, denegando ayudas de la CEE en 1989, a una serie de armadores de aquella nacionalidad que querían renovar sus buques de pesca. En esta ocasión, el Tribunal declara que la competencia es del País Vasco puesto que la concesión de las subvenciones se encuadra dentro de un título asumido por esa Comunidad (como tuvimos ocasión de apuntar en el resumen de la anterior sentencia), como es el de ordenación del sector pesquero, siendo un cometido derivado de su capacidad para desarrollar las bases estatales reguladoras de la gestión de subvenciones (f.j. 6). No obstante, el Tribunal se limita a reconocer en este conflicto los argumentos de la Comunidad recurrente sin anular las resoluciones del Gobierno Central, por la afeción a situaciones jurídicas internas ya consolidadas y a las relaciones financieras del Estado y la Unión Europea (f.j. 9).

**19. La STC 149/98 de 2 de julio**, estudia un recurso de inconstitucionalidad promovido por el presidente del Gobierno frente a varios preceptos de la Ley 4/1990 de 31 de mayo, de ordenación del territorio del País Vasco. El Tribunal realiza una interpretación acorde con el orden constitucional del art. 25 de la citada ley (cuya finalidad es habilitar una solución ante los conflictos planteados por la contradicción de las reglas contenidas en los instrumentos de ordenación del territorio regulados en esta ley vasca o en los planes urbanísticos recogidos en la legislación sobre régimen del suelo; y los proyectos de obras, actividades o servicios promovidos por el Estado) colocándolo dentro de la competencia de la Comunidad Autónoma sobre ordenación del territorio y urbanismo (f.j. 5). Por otro lado declara la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del art. 21 y de la DA 2ª de la mencionada ley vasca de ordenación del territorio: el primero porque atribuye a la discrecionalidad del Gobierno del País Vasco el introducir los cambios indicados por el Estado, en el ejercicio de sus competencias, en los ins-

trumentos de ordenación del territorio (f.j. 4); y la segunda disposición porque habilita al legislador estatal a formular y preparar planes sectoriales de ordenación territorial (los denominados “planes territoriales sectoriales”), concluyendo el Tribunal que una Comunidad Autónoma es manifiestamente incompetente para disponer acerca del ámbito competencial del Estado (f.j. 6).

**20. La STC 150/98 de 2 de julio** responde al recurso de inconstitucionalidad promovido por el presidente del Gobierno en relación con algunos preceptos de la Ley 14/90 de Concentración Parcelaria de Castilla y León, y declara la nulidad de parte de cuatro artículos del mencionado texto: a) el art. 7.1.I porque convierte en presidentes de las “comisiones locales de concentración” a los jueces de primera instancia a cuya jurisdicción pertenezca la zona de concentración, teniendo como sabemos el Estado la competencia *ex* 149.1.5 CE sobre administración de justicia, no pudiendo por tanto disponer las Comunidades Autónomas de las funciones de los jueces y magistrados (f.j. 2). b) El art. 66.1, 3 y 4 y por conexión el art. 100 b) de la Ley 14/90, pues la adjudicación de los bienes vacantes o sin dueño debe ser el objeto de la legislación civil, competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.8 CE) (f.j. 3). c) El art. 94.1 es, finalmente, inconstitucional por reproducir preceptos de la legislación estatal en una materia (también de Derecho Civil) sobre la que Castilla y León no tiene competencia. Recordemos las consideraciones efectuadas en este mismo anuario, el pasado año, sobre la inconveniencia de la técnica legislativa autonómica consistente en la reiteración de preceptos del Estado, al hilo de la STC 162/96.

**21. La STC 171/1998 de 23 de julio** analiza los conflictos positivos de competencia (acumulados) interpuestos por el Gobierno de Cataluña en relación a dos Reales Decretos de 1985 y 1991 sobre la Organización Nacional de Ciegos (ONCE). El Tribunal desestima ambos y declara la competencia de Estado para determinar ciertos aspectos de la estructura orgánica de la ONCE que afectan al famoso sorteo del cupón, al no observar que invada la competencia de Cataluña en materia de juego y apuestas (art. 9.32 EA de Cataluña). El Tribunal recuerda la naturaleza jurídica de la organización de ciegos como corporación de derecho público de carácter social y califica al sorteo del cupón como un medio indispensable de su sistema de financiación y por lo tanto, es un requisito para la consecución de sus fines sociales. Continuando la STC 163/94 que aclaró la competencia estatal sobre el monopolio fiscal de la lotería, a partir del art. 149.1.14<sup>a</sup> CE (Hacienda General), el Alto Tribunal dice que el sorteo de la ONCE se entiende dentro de la misma competencia puesto que afecta al ámbito del monopolio fiscal histórico del Estado. En un voto particular, el magistrado Viver Pi-Sunyer discrepa fundamentalmente de la inclusión de la actividad del cupón en

materia de Hacienda Pública, así como de los argumentos de la mayoría sobre que históricamente el Estado ha tenido el monopolio del juego. Para el magistrado la apelación a la historia no puede ser un parámetro de constitucionalidad. Señala asimismo otras contradicciones en las que, a su juicio, incurre la doctrina mayoritaria del Tribunal, desde la STC 163/94. En otro voto particular, el magistrado Cruz Villalón también critica la línea jurisprudencial sobre juego, recalcando que el cupón pro ciegos no es una modalidad de lotería cuyos beneficios repercutan en la Hacienda Pública estatal y recuerda que tal y conforme estaba regulado el sorteo cuando Cataluña vió aprobado su Estatuto en 1979, esta Comunidad debería tener desde entonces participación en la normación del mismo.

**22. La STC 172/98 de 23 de julio** resuelve tres recursos de inconstitucionalidad promovidos por senadores del Grupo Parlamentario Popular y el Gobierno de España contra varios preceptos de la Ley 23/87 de Presupuestos de la Generalidad de Cataluña. Declara la desaparición sobrevenida del objeto de los recursos en lo referente al art. 2.3 de la Ley catalana, por haber sido resuelto el fondo de sus planteamientos en la STC 109/98 (nos remitimos a nuestro comentario en el nº 12 de esta relación de sentencias, recordemos: financiación de obras a través del “Plan Único”); desestimando el resto de las peticiones contenidas en los recursos.

**23. La STC 173/98 de 23 de julio** trata el recurso de inconstitucionalidad promovido por el presidente del Gobierno contra algunos preceptos de la Ley 3/1988 de asociaciones, elaborada por el País Vasco. Declara inconstitucionales varios artículos, apartados e incisos del mencionado texto. En el fondo del recurso está el convencimiento del Gobierno sobre que la ley vasca esconde un desarrollo general del derecho fundamental recogido en el art. 22 CE, vulnerando la reserva de ley orgánica del art. 81.1 CE y atacando la competencia estatal (art. 149.1.1 CE) para regular las condiciones básicas que garantizan la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos, así como el art. 139.1 CE que proclama la igualdad de derechos y obligaciones en todo el territorio. El País Vasco justifica su penetración evidente en este sector a partir del título competencial que le confiere el art. 10.13 de su Estatuto, del que obtiene la competencia exclusiva sobre asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico, asistencial y similares que desarrollen principalmente sus funciones en el País Vasco. Así, está claro que puede ejercer funciones legislativas y ejecutivas sobre la materia (ffjj 3 y 4). Sin embargo, señala el Tribunal, ello no legitima al legislador autonómico para regular o desarrollar los elementos esenciales del derecho de asociación ni a olvidar cuestiones colaterales de carácter civil, administrativo, pro-

cesal, fiscal... atribuidas al Estado. El alto Tribunal recuerda su doctrina sobre la reserva de ley orgánica (f.j. 7) y analiza con detenimiento el contenido del derecho fundamental del art. 22 CE (f.j. 8). Finalmente analiza a la luz de estas pautas si los artículos impugnados afectan la reserva de ley o las competencias estatales, llegando a la conclusión de que en unos casos el legislador autonómico está realizando un desarrollo directo de un elemento esencial del derecho de asociación (por ejemplo, en los arts. 2.1 inciso final y 2.4 de la ley vasca) y en otros que se está invadiendo la competencia estatal (por ejemplo, el art. 8.4, en materia procesal f.j. 14.b) o 21, en materia de atribución a órdenes jurisdiccionales (f.j. 16 c)). Por otro lado, declara la adecuación constitucional del art. 4 a) y del art. 5.3 de la ley vasca, siempre que se interpreten de acuerdo con el fundamento jurídico nº 14, y desestima un alto número de quejas del Estado salvando buena parte del texto legal una vez que ha comprobado la ausencia de una extralimitación competencial o referida al desarrollo del derecho fundamental.

Un voto particular redactado por Jiménez de Parga, recoge la opinión discrepante de cinco magistrados. Rechazan de plano la ley puesto que claramente deducen de ella un deseo de desarrollar el derecho fundamental de asociación. De sus argumentos destacaríamos aquellos que critican que la mayoría excluya al régimen jurídico de las asociaciones de la reserva del art. 81.1 CE, puesto que eso es “desarrollo” del derecho. Además resaltan en más de una ocasión cómo la sentencia no separa la “regulación del derecho” posible para las CC AA (art. 53.1 CE), del “desarrollo”, ni qué acciones están comprendidas en uno u otro término. Como vemos, esta sentencia será objeto de controversia doctrinal en los próximos meses y ha dividido la opinión del tribunal (seis a cinco).

**24. La STC 174/98 de 23 de julio** evalúa varias cuestiones de inconstitucionalidad frente a la D.A. 12 de la Ley 6/92, de Presupuestos de Aragón, que contenía algunas facilidades en el acceso a la condición de funcionario a un colectivo de personas (sanitarios locales) que ya eran funcionarios interinos. El tema en cuestión no tiene otra repercusión para el derecho autonómico que la expulsión del ordenamiento aragonés de la citada disposición adicional de su ley presupuestaria de 1992, como contraria a la Constitución, al art. 21 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y al art. 55.1 del Estatuto de Autonomía de esa región. La citada norma trataba un tema relativo a la función pública, lo que no guarda relación alguna con una ley de presupuestos: no forma parte la materia del “contenido esencial” de una ley de presupuestos, ni tampoco de su “contenido eventual”, ya que no guarda relación directa con ningún tipo de ingresos y gastos (f.j. 7).

**25.** Las cuestiones de inconstitucionalidad que resuelve la STC 175/98 de 23

de octubre, tratan de nuevo el tema del art. 2.3 de la Ley catalana 23/87 por la que se establecen los criterios de financiación del “Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña”, con idéntica respuesta a la otorgada ante los recursos de inconstitucionalidad solventados en la STC 172/98 (ver números 12 y 22 de esta relación).