

## IV. LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL

### LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Marc Carrillo*

#### Aspectos generales

La primera consideración que merece la evaluación de la jurisprudencia elaborada por el Tribunal Constitucional durante el año 1998 es la acentuación de una línea interpretativa marcada, en general, por la continuidad en los criterios interpretativos empleados para resolver las controversias competenciales que definen la conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas (CCAA). La excepción, no obstante, a esta regla general la constituye, sin duda, la STC 173/98, de 23 de julio, dictada a propósito de la *Ley del Parlamento vasco 3/1988, de 12 de febrero, de Asociaciones*, de la que parece apuntarse la introducción de un régimen concurrencial en el sistema constitucional de distribución de competencias, así como nuevos criterios sobre la reserva de ley orgánica y su incidencia en la determinación de los contornos del bloque de la constitucionalidad. Pero además de esta relevante resolución jurisdiccional, de la actividad jurisdiccional del Tribunal Constitucional (TC) merecen destacarse las decisiones que ha tomado referentes a la autonomía de los entes locales (STC 91/98, y varias otras conexas con ésta); o a la distribución competencial sobre puertos (sobre todo la STC 40/98); la muy controvertida en el propio seno del TC sobre la titularidad competencial de los estudios de impacto ambiental para la posterior realización de una obra pública (STC 13/98); las dictadas en materia de pesca (por todas, la STC 15/98) o carreteras (por todas, la STC 132/98), en las que el factor territorial opera como elemento condicionante para la resolución de la controversia; y, por supuesto, los aspectos de orden procesal que aparecen en los primeros fundamentos jurídicos de una buena parte de las sentencias de este año, basados en la doctrina ya dictada sobre este particular en años precedentes.

En relación al año anterior, en 1998, el TC ha aumentado notablemente el número de sentencias cuyo objeto ha sido resolver controversias competenciales; se ha pasado de las 16 que se dictaron en 1997 a 28 en el que motiva este capítulo del Informe, superando a su vez a las 23 sentencias pronunciadas en 1996. Hay que precisar, no obstante, que algunas de estas sentencias presentan un contenido menor dado que su fundamentación es de remisión a otras de contenido claramente referencial dictadas en este año: este es el caso de las referidas a la materia de puertos marítimos, cuyo referente principal se encuentra en la STC 40/1998. E, incluso, en algunos casos la remisión es absoluta, como lo muestran las dictadas sobre la autonomía de los entes provinciales; en todas ellas, la decisión se basa en los fundamentos jurídicos de la STC 109/1998.

El grueso de los asuntos que el TC ha resuelto este año procede de actuaciones procesales que datan de los años 1988-90. Así, de 1988 datan 7 controversias competenciales; de 1989, 4 y de 1990 otras 4. Pero a estos datos hay que añadir que el TC todavía ha tenido que pronunciarse sobre 2 actuaciones que databan de 1985, 1 de 1986 y 4 de 1987. Por el contrario, algunas controversias son algo más próximas en el tiempo, dado que se registran 4 de 1992 y una en los años 1991, 1995 y 1996. Todo lo cual confirma, una vez más, el problema del excesivo retraso en la resolución de los casos sometidos al enjuiciamiento de la jurisdicción constitucional. Un problema que exige reducir la media –todavía– de los siete años y medio que son necesarios para resolver controversias competenciales cuya importancia precisa de una sentencia más cercana al tiempo en el que se produjeron las actuaciones conflictuales.

Entre las disposiciones más relevantes que durante el presente año han sido objeto de enjuiciamiento por parte del TC destacan las siguientes: del año 1985, una *Orden del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (hoy Ministerio de Fomento), de 11 de diciembre de 1985, por la que se establecen nuevos límites a las aguas del puerto de Marín*; del año 1986, el *Decreto de la Xunta de Galicia 290/1986, sobre tarifas a aplicar en los puertos de dicha Comunidad Autónoma*; del año 1987, la *Ley del Parlamento de Cataluña 23/1987, de 23 de diciembre, reguladora del Plan Único de Obras y Servicios*, así como también la *Ley 5/1987, de 4 de abril, del Régimen Provisional de las Competencias de las Diputaciones Provinciales*; del año 1988, destacan sin duda, la *Ley del Parlamento Vasco 3/1988, de 12 de febrero, de Asociaciones* y el *Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental*, así como también la *Ley del Parlamento Vasco 2/1989, de 30 de mayo, reguladora del Plan General de Carreteras del País Vasco*, y el *Real Decreto 1307/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones*; de 1990, la *Ley de las Cortes de Castilla-León 3/1990 de 16 de marzo, de Seguridad Industrial de Castilla y León*; la *Ley 3/1990, de 21 de diciembre, de Caza de Extremadura*; de 1992, la *Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante* y la *Ley 1/1992, de 7 de mayo, de Pesca Fluvial, de Castilla-La Mancha* y de 1996, la *Ley Orgánica 4/1996, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias*.

El estudio de las sentencias sobre controversias competenciales del presente año sigue ofreciendo lo que ya no deja de ser un lugar común en las valoraciones de años precedentes: se trata, obviamente, del valor del precedente jurisprudencial como fundamento decisorio de una buena parte de las resoluciones dictadas este año por el TC. La lógica y necesaria remisión al acervo jurisprudencial contenido en sentencias anteriores consolida una línea interpretativa y proporciona seguridad jurídica. Sin embargo, en ocasiones la incorporación de extensos razonamientos ya conocidos con anterioridad hace que la sentencia muestre una textura final en exceso extensa. Probablemente, ésta es una consecuencia que podría ser evitada en el futuro.

El balance que ofrecen los datos estadísticos sobre los procedimientos que dieron lugar a una decisión del TC, muestra este año un ligero predominio del

recurso de inconstitucionalidad (en 14 sentencias) sobre el conflicto positivo de competencias (en 8 sentencias), destacándose a su vez la cuestión de inconstitucionalidad como un procedimiento atípico para la resolución de controversias competenciales (en 6 sentencias), aspecto éste que no constituye novedad alguna, habida cuenta de que, en los últimos años, el procedimiento del art. 163 de la CE viene siendo un cauce más de expresión de la conflictividad competencial.

Las materias competenciales afectadas ofrecen una amplia variedad de ámbitos. No obstante, el TC se ha pronunciado con mayor reiteración o especial significación este año en materias como las referidas a puertos, pesca, entes locales, obras públicas y derechos fundamentales.

Finalmente, en cuanto al sentido de los fallos emitidos cabe reseñar en primer lugar, que proliferan en ellos los votos particulares (10 sentencias sobre 28 han sido votadas por mayoría) y en algunas de ellas, estos votos han sido numerosos; y también en alguna ocasión, el voto del Presidente ha servido para dirimir el sentido del fallo. Todo ello pone de relieve un progresivo y quizás excesivo desacuerdo en un Tribunal que, por otra parte, su composición (incluyendo a la Presidencia y Vicepresidencia) ha sido renovada parcialmente a finales del año. En 11 ocasiones el TC se ha pronunciado desestimando en su totalidad las pretensiones del promotor de la controversia competencial (en 4 ocasiones, el destinatario lo han sido las CCAA y en las restantes el Estado, aunque en relación a éste, en 3 sentencias el rechazo lo fue respecto de cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por Tribunales de Justicia y en otra por causa de un recurso planteado por el Defensor del Pueblo). Por el contrario, en 16 supuestos la decisión ha sido estimativa de dichas pretensiones (en 5 de forma total y en las 11 restantes de forma parcial); asimismo, de entre éstas últimas, 6 de ellas tienen también un contenido interpretativo. Y por último, en un solo supuesto el TC ha dictado una sentencia de fallo íntegramente interpretativo. De estos 16 supuestos de sentencias total o parcialmente estimativas, en 9 casos el beneficiario ha sido el Estado y 7 las CCAA.

### Consideraciones específicas

De nuevo este año es preciso iniciar este apartado haciendo mención a la especial relevancia que en el contencioso competencial que se sustancia ante el TC tienen también las cuestiones de orden procesal. Y en esta ocasión la mención está —si cabe— más justificada habida cuenta del amplio glosario de problemas de esta naturaleza que contienen las 28 sentencias, aunque cierto es que se trata de cuestiones ya conocidas y que, de hecho, sirven al TC para ir consolidando una línea interpretativa sobre este particular.

Las 28 sentencias dictadas por el TC durante este año presentan un contenido jurisprudencial que, en gran parte, es tributario de una doctrina ya consolidada sobre el sistema de distribución de competencias. No obstante, la excepción más significativa a esta línea de continuidad la ofrece sin duda, la relevante STC 173/1998, de 23 de julio, sobre la *Ley del Parlamento Vasco 3/1988, de 12 de febrero, de Asociaciones*, además de las dictadas sobre los ámbitos materiales

referidos a puertos y carreteras a las que ya hemos hecho mención anteriormente. A modo de síntesis, de los temas más recurrentes que ofrece la jurisprudencia constitucional se pueden destacar los siguientes:

- 1) *Las cuestiones de orden procesal.*
- 2) *La competencia del legislador autonómico sobre derechos fundamentales, ¿puede suponer la introducción de un régimen concurrencial de competencias?*
- 3) *De nuevo las cuestiones referidas a la determinación del ámbito de lo básico.*
- 4) *El territorio como límite general del ejercicio de competencias y como criterio específico para su delimitación.*
- 5) *La autonomía de los entes locales y las competencias autonómicas en materia de administración local.*
- 6) *Otras cuestiones: la autonomía institucional de las CCAA, la absorción de competencia de ejecución por la competencia sustantiva, la delimitación material de las competencias, el contenido y límites de las leyes de presupuestos autonómicas, la ejecución del derecho comunitario, etc.*

1) *Las cuestiones de orden procesal.*

- a) Sobre el carácter objetivo del proceso conflictual más allá del caso concreto.

Ciertamente, no es éste un tema nuevo en el análisis de las cuestiones de orden procesal en la jurisprudencia constitucional (vid. SSTC 96/96 y 71/97). De acuerdo con el art. 66 LOTC la sentencia que se dicta en un conflicto positivo de competencias «*declarará la titularidad de la competencia controvertida y acordará, en su caso, la anulación de la disposición, resolución o actos que originaron el conflicto en cuanto estuvieren viciados de incompetencia, pudiendo disponer lo que fuera procedente respecto de las situaciones de hecho o de derecho creadas al amparo de la misma*». Pues bien, de acuerdo con dichas situaciones la STC 147/98 reitera el carácter objetivo del proceso, pues más allá del caso concreto la finalidad del conflicto positivo de competencias es la determinación de la titularidad de la competencia controvertida. Por esta razón, en los supuestos en los que se haya derogado la normativa que dio lugar a la controversia competencial, el resultado de la nueva situación no siempre dará como consecuencia la pérdida sobrevenida del objeto. Más concretamente, el TC considera que *el proceso no se extinguirá si la disputa competencial se mantiene viva entre las partes* y la nueva normativa mantiene unos criterios sustancialmente iguales en relación con el ejercicio de la competencia controvertida (en el mismo sentido, se pronuncian las SSTC 174/98 y 40/98).

- b) El canon de constitucionalidad a emplear por el TC cuando se ha producido una modificación del ordenamiento posterior a la formalización del conflicto.

También en este caso los criterios jurisprudenciales están suficientemente consolidados, especialmente desde la STC 146/93. La cuestión del canon de constitucionalidad que ha de retener el TC para enjuiciar la adecuación de una norma al bloque de la constitucionalidad ha cobrado especial importancia en los

últimos años, como consecuencia de las sucesivas reformas de los Estatutos de Autonomía de las CCAA que accedieron al autogobierno por la vía del art. 143 CE. Dado el tradicional retraso en resolver los contenciosos competenciales, el lapso de tiempo transcurrido entre la formalización del conflicto y el pronunciamiento del TC, registra en ocasiones una modificación del ordenamiento que, según en qué términos se plantee, puede modificar sustancialmente los elementos definitorios de la controversia. Ante ello, y como reiteradamente ha expuesto la jurisprudencia constitucional, el TC tiene que atenerse al contenido de las nuevas prescripciones normativas. Así lo sostiene la STC 14/98, en relación al recurso de inconstitucionalidad planteado en su momento por el Estado con respecto a determinados preceptos de la Ley 3/1990, de 21 de diciembre, de caza de Extremadura. El problema procesal planteado por la sentencia estribó en que, al tiempo de plantearse el recurso, Extremadura carecía de competencias de desarrollo de la legislación básica estatal en materia de medio ambiente; sin embargo, como consecuencia de una posterior reforma de su Estatuto de Autonomía dicha carencia desapareció. La modificación del ordenamiento que supuso la reforma del Estatuto, motiva ahora al TC a recuperar la reiterada jurisprudencia sobre la materia para sostener que el bloque la constitucionalidad que ha de servir de canon para el enjuiciamiento de la ley es el efectivamente existente en el momento de procederse a la resolución del proceso constitucional (Vid. en el mismo sentido la STC 15/98).

- c) El juicio de relevancia en el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad dotada de contenido conflictual.

Se trata aquí de un requisito de carácter general que afecta al juicio de constitucionalidad que con carácter incidental deben realizar los órganos dependientes de la jurisdicción ordinaria al plantear una cuestión de inconstitucionalidad ante el TC. En la STC 174/98 el TC precisa que para que se tenga por cumplido el requisito de relevancia, acerca de la norma legal objeto de la citada cuestión, no es suficiente que la norma reglamentaria directamente impugnada en el proceso contencioso-administrativo invoque como norma de cobertura una determinada disposición legal, sino que es necesario que entre esta norma y la decisión que el juez deba adoptar, exista una relación de dependencia tal que no sea posible resolver el proceso sin su aplicación.

Este juicio de relevancia sobre la ley exige del juez o tribunal promotor una especial diligencia jurisdiccional basada, sobre todo, en un adecuado conocimiento de la jurisprudencia constitucional sobre la materia competencial objeto de la posible cuestión, a fin de evitar —como ocurre a veces— que su planteamiento sea más un producto de la ausencia de una adecuada percepción de la jurisprudencia vigente sobre la materia, que de una presunta inconstitucionalidad por infracción de las normas que integran el bloque de la constitucionalidad. El análisis de la conflictividad registrada entre el Estado y las CCAA de los últimos y, específicamente, de los motivos que justifican el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad basada en posibles vulneraciones del orden competencial establecido en el bloque de la constitucionalidad, muestra que la jurisprudencia constitucional no siempre ha sido bien asimilada por la jurisdicción ordinaria. El resultado de ello ha sido el planteamiento de cuestiones de inconstitucionalidad escasamente fundamentadas y, por tanto, dotadas de un débil juicio de relevancia.

- d) Sobre la posibilidad de atraer al debate procesal leyes o normas con rango de ley en un proceso conflictual.

Ciertamente, esta es una posibilidad que queda habilitada por el art. 67 de la LOTC. Ahora bien, tal posibilidad –sostiene el TC– no es incondicionada. De acuerdo con lo ya sentado por la jurisprudencia constitucional (SSTC 39/82, 5/87 y ahora reiterado por la STC 13/98), ello sólo resulta viable en la medida en que la cuestión sobre la titularidad de la competencia sea inseparable de la apreciación sobre la adecuación o inadecuación de la ley o la normas con rango de ley, para fundamentar aquella competencia al orden constitucional derivado del bloque de la constitucionalidad. En consecuencia, el art. 67 LOTC no permite en modo alguno convertir un conflicto de competencia en un recurso de inconstitucionalidad.

- e) Otras cuestiones de orden procesal.

Pueden reseñarse también, de forma más breve, algunos otros criterios procesales que no dejan de ser lugares comunes en los análisis jurisprudenciales de los últimos años. La STC 80/98 insiste sobre la interpretación del plazo para plantear un requerimiento previo a la formulación del conflicto, recordando que el plazo de dos meses ha de exigirse sólo respecto de la adopción del acuerdo de requerir y de su comunicación y envío al órgano en cuestión, con independencia del lapso de tiempo que pueda haber transcurrido entre la formulación y la posterior recepción por el órgano requerido; asimismo, la citada STC 80/98 precisa que el contenido de la demanda de planteamiento de un conflicto positivo de competencia viene condicionado por lo solicitado previamente en el escrito de requerimiento, de forma tal que no puede prosperar el conflicto sobre aquellos puntos no incluidos previamente en aquél.

En relación a los efectos de las sentencias, en este año se aprecia algún caso –como es de la STC 195/98– en el que la declaración de inconstitucionalidad no va acompañada de la nulidad de los preceptos afectados. Este el caso de algunos artículos de la *Ley estatal 4/1989, de Conservación de los espacios Naturales y la Flora y Fauna Silvestres*, y de la *Ley 6/1992, por la que se declara Reserva Natural de las marismas de Santoña y Noja*, en el que el TC declara que, a pesar de la declaración de inconstitucionalidad que afecta a algunos de sus preceptos, la ley estatal sigue vigente en tanto no sea derogada por el legislador autonómico, porque de lo contrario se produciría una desprotección medioambiental de la zona con grave perjuicio para los intereses generales en juego. En un sentido parecido hay que destacar también a la STC 226/98.

Finalmente, la STC 118/98, siguiendo una estela jurisprudencial que tiene su origen en las STC 11/81 y ha sido reiterada recientemente en la STC 27/97, recuerda que el planteamiento de un conflicto positivo exige de quien lo promueve una carga probatoria de sus argumentos que debe huir del fácil laconismo. La debida motivación de las razones que mueven a una parte a promover un conflicto de competencias es *conditio sine qua non*, puesto que el TC no puede razonar en abstracto.

2) *La competencia del legislador autonómico sobre derechos fundamentales, ¿puede suponer la introducción de un régimen concurrencial de competencias?*

No hay duda de que la STC 173/98, dictada en relación al recurso de inconstitucionalidad presentado contra la *Ley del Parlamento Vasco 3/1988, de 12 de febrero, de Asociaciones*, es la resolución del TC que suscita mayor atención desde un punto de vista jurisprudencial y doctrinal. La razón es evidente: pues, además de la división de opiniones generada en el seno del TC (manifestada en la emisión de un voto particular compartido por cinco magistrados, sobre los seis que integraron la mayoría), la sentencia aborda cuestiones de gran calado teórico que no han sido ni son pacíficas ni en la doctrina, como tampoco en la propia jurisprudencia. Este es el caso de las complejas relaciones entre la ley orgánica y la ley autonómica; la naturaleza de la ley orgánica y su relación con el sistema constitucional de distribución de competencias (art. 81.1 y art. 149.1.1 CE); la problemática derivada de la inacción del legislador estatal para desarrollar un derecho fundamental y los límites del legislador autonómico cuando se adelanta al primero ejerciendo las competencias que constitucionalmente le corresponden en materia de derechos fundamentales; y la cuestión, en fin, del juicio de constitucionalidad ejercido por el TC ante la abstracción normativa que supone la inexistencia de una ley orgánica reguladora del derecho de asociación que regule las condiciones básicas de ejercicio de este derecho fundamental.

Como cuestión de carácter previo, el TC precisa el ámbito material y la intensidad del título competencial sobre asociaciones previsto en el art. 10.13 del EAPV. A este respecto afirma que la competencia del País Vasco no se extiende a todo tipo de asociaciones, sino a un elenco determinado de las mismas, esto es a asociaciones de carácter docente, cultural, benéfico, asistencial o similares, que desarrollen su actividad principalmente en el territorio de la Comunidad Autónoma. En consecuencia, desde esta perspectiva la ley vasca no es susceptible de reproche de inconstitucionalidad, pues el hecho de que el legislador vasco haya titulado la ley –genéricamente– de «asociaciones» es una opción de técnica legislativa al respecto que entra de lleno en el ámbito de la libertad de configuración del legislador.

En cuanto a la intensidad del ejercicio de la competencia en materia de este derecho fundamental por parte del País Vasco (art. 10.13 del EAPV), el TC considera que el carácter exclusivo de la misma habilita a la CA para el ejercicio tanto de la potestad legislativa, como de la ejecutiva, por lo que no se circunscribe a la regulación de los aspectos puramente administrativos de las asociaciones, sino que también puede extenderse a la normación de su régimen jurídico.

Con este planteamiento general, el TC aborda en primer lugar el significado de la reserva de ley orgánica y su relación con la ley autonómica y, en general con el sistema constitucional de distribución de competencias. En primer lugar recuerda que las normas que establecen reservas en favor de determinadas fuentes no son atributivas de competencia; el art. 81 de la CE, que establece una reserva material en favor de la ley orgánica no puede ser considerada como una vía para delimitar competencias entre el Estado y las CCAA, reiterando de forma más explícita en este sentido la doctrina iniciada con la STC 137/86, sentencia que a su vez corrigió el criterio que en sentido contrario sentó la STC 5/1981, según la cual las reservas de ley orgánica recogidas en el título 81.1 CE (y las

demás contenidas en el texto constitucional) configuraban un título atributivo de competencias, que debía añadirse a los previstos más explícitamente en el art. 149.1 CE.

El TC especifica en este sentido y para poder decidir sobre el caso planteado, la necesidad de establecer la adecuada delimitación del ámbito material de la reserva de ley orgánica en conexión con el sistema de distribución de competencias; a este respecto, considera que el ámbito de la reserva no es coextenso al de las competencias atribuidas al Estado, por lo que se hace preciso fijar un criterio a partir del cual separar el ámbito propio de la Ley Orgánica y el ámbito sobre el que inciden los distintos títulos competenciales. Y este criterio lo sitúa el TC en la diferenciación entre la regulación de los aspectos esenciales o desarrollo directo de un derecho fundamental considerado en abstracto, y la regulación de la materia sobre la que se proyecta el derecho. El primer ámbito corresponde a la ley orgánica, y el segundo al legislador ordinario, estatal o autonómico.

Esta posición jurisprudencial del TC plantea diversos temas de gran interés. En primer lugar, el hecho de que sobre una materia objeto de reserva de ley orgánica el legislador autonómico se avance al estatal no puede comportar, evidentemente, ningún reproche de inconstitucionalidad, porque de lo contrario la reiterada inacción de las Cortes Generales, conllevaría una hibernación del autogobierno de las CCAA en aquellas materias en las que pudiendo legislar, debiesen de «esperar» al legislador estatal competente para fijar los aspectos esenciales —en este caso— de la regulación del derecho. Se trata aquí de una cuestión resuelta por la jurisprudencia desde los inicios de la jurisprudencia constitucional (STC 32/81), por lo que, en principio, no cabe insistir al respecto. No obstante, el problema tiene otro calibre cuando el legislador inactivo es el legislador orgánico y la colisión se produce entre la ley orgánica y la ley autonómica. Sobre ello volveremos más adelante.

La segunda y decisiva cuestión es la que se refiere al ámbito propio de la legislación orgánica y el que corresponde a la legislación autonómica. Ya se ha hecho una mención genérica al criterio del TC que se completa en la STC 173/98 de la forma siguiente: el ámbito que corresponde a la ley orgánica tiene por objeto la regulación del derecho de asociación en cuanto tal; mientras que el objeto de la ley autonómica corresponde a la regulación del régimen jurídico de las asociaciones. La delimitación concreta de lo que sea el desarrollo del derecho de asociación, dice el TC, se ve dificultada por la inexistencia de la correspondiente ley orgánica, por lo que a partir del contenido constitucionalmente declarado del derecho de asociación, se encuentra en la necesidad interpretativa de identificar un contenido abstracto de la reserva de ley orgánica en el que se incluyan los aspectos esenciales de la titularidad del derecho, las facultades esenciales que lo integran, el alcance del derecho en las relaciones entre particulares, las garantías fundamentales para su protección y la fijación de los límites en atención a otros derechos y libertades constitucionales. Por lo que concierne a la competencia de la ley autonómica, el límite queda fijado por el art. 149.1.1ª CE. Este artículo, de acuerdo con el criterio del TC, atribuye al Estado un título competencial propio y con un objeto delimitado que le habilita para regular el contenido primario, las facultades elementales y los límites esenciales en aquello que sea necesario regular para asegurar la igualdad entre los españoles; por tanto, el ejercicio de

esta competencia estatal condiciona las competencias autonómicas en este ámbito material.

Pues bien, con esta delimitación de ámbitos realizada, en una buena parte, desde la abstracción forzada por la inexistencia de una regulación estatal a través de la ley orgánica del derecho de asociación, el TC establece el alcance de lo que deba ser esta ley orgánica limitado a los principios generales o básicos de la regulación del derecho fundamental, *ampliando en este sentido el margen de manobra normativo del legislador estatal o autonómico al respecto*. Hay que hacer notar al respecto, que en la delimitación de ámbitos entre la ley orgánica por un lado, y la ley ordinaria y la ley autonómica por otro, el TC no reserva a la primera la regulación del régimen jurídico del derecho fundamental, como cabría deducir de lo que significa el desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas (ex art. 81.1 CE), sino los aspectos esenciales o desarrollo directo. Mientras que el régimen jurídico de las asociaciones correspondería al legislador no orgánico (ya fuese, el estatal o, como en este caso, el autonómico). Materialmente, ello significa una ampliación de margen de acción legislativa para la ley autonómica, sin perjuicio de subrayar *la dificultad en delimitar de forma tangible las diferencias que puedan existir entre los aspectos esenciales de un derecho y el régimen jurídico del mismo*.

En todo caso, un aspecto de indudable trascendencia de esta sentencia es que el TC se ve obligado a razonar, como se apuntaba anteriormente, desde la abstracción que supone la inexistencia de la ley orgánica. Porque es evidente que con la delimitación que lleva a cabo sobre el de la ley orgánica y de la ley autonómica, y con la reflexión realizada a propósito de la relación entre la reserva del art. 81.1 CE y el límite del art. 149.1.1ª CE, el TC se está ubicando *coyunturalmente* en una posición cercana a la que es propia del legislador y bastante lejana a su función jurisdiccional. Pero una posición que probablemente resulta inevitable para salvar a la constitucionalidad genérica de la ley impugnada, especialmente si se atiende a la renuente actitud del legislador orgánico a desarrollar el art. 22 CE.

No obstante, conviene añadir inmediatamente que en la fundamentación jurídica de la STC 173/98, planea de forma indubitada la provisionalidad que afecta a la controversia competencial planteada como consecuencia de una futura e hipotética colisión entre la ley autonómica vigente y una eventual ley orgánica reguladora del art. 22 CE. A este respecto, el TC afirma que si en el futuro, el Estado considerase necesario establecer esas condiciones básicas, al dictarlas, la nueva regulación estatal desplazaría automáticamente aquellos preceptos de leyes autonómicas que entren en contradicción con aquella. De esta forma, el TC parece configurar el título competencial del art. 149.1.1ª CE como una especie de competencia concurrente, cuyo ejercicio posterior a la legislación autonómica no supone la nulidad de ésta, sino su inaplicación por desplazamiento normativo en aquellos de sus preceptos que entren en contradicción con dichas condiciones básicas.

Esta es la solución que el TC ha tomado para hacer frente a la situación creada por la inacción del legislador orgánico y, a su vez, el ejercicio por parte del legislador autonómico de la potestad legislativa que le compete. Una solución que hay que entenderla en la lógica constructiva de no neutralizar la ley autonómica, por la posible tensión que pueda presentar con las hipotéticas previsiones

de un legislador estatal que todavía no se ha pronunciado en el ejercicio de su competencia a través de la ley orgánica pertinente acerca de lo que entiende que han de ser las condiciones básicas de ejercicio de este derecho fundamental, para que quede preservada la igualdad entre los españoles. O dicho de otra forma: una solución que responde a la necesidad de impedir que la inacción del legislador estatal haya de arrastrar a la del legislador autonómico. Cuestión ésta que siempre ha sido negada por el TC y ahora –aun tratándose del legislador de los derechos fundamentales– no podía convertirse en una excepción al criterio general.

Cierto es que la vía adoptada parece introducir en el sistema constitucional de distribución de competencias, un modelo concurrencial por el que el legislador inicial puede quedar en su momento desplazado por quien le corresponde la competencia del art. 149.1 1ª. Solución ésta, que no deja de ser atípica en el sistema diseñado por el bloque de la constitucionalidad. Pues hasta ahora, la tensión habida entre ley orgánica y ley autonómica se ha circunscrito al derecho a la educación, al derecho al sufragio y, ahora, al derecho de asociación; y en los dos primeros casos no se ha dado un supuesto de inacción del legislador estatal como el que ahora nos ocupa.

No obstante, con los criterios de delimitación establecidos por la STC 173/98 entre el objeto de la legislación orgánica y aquella que no lo es (estatal y autonómica), criterios que pretenden, sin duda, entender la legislación básica estatal con una lógica principialista, el TC ha ejercido una beligerante función jurisdiccional al respecto en el sentido de preservar un margen más amplio de legislación para las CCAA. La incógnita que ahora se plantea son las consecuencias derivadas de una futura ley de las Cortes Generales que no responda a la citada lógica. Parece razonable pensar que en caso de colisión, el resultado no habría de ser siempre el desplazamiento de la ley autonómica, fruto de un entendimiento del problema como una cuestión de prevalencia del derecho estatal en caso de conflicto sobre competencias no exclusivas de las CCAA. Porque es evidente, que el desarrollo de la legislación básica estatal contenida en una ley orgánica es de competencia exclusiva de las CCAA.

### 3) *De nuevo las cuestiones referidas a la determinación del ámbito de lo básico.*

No es que esta habitual sección de la valoración jurisprudencial ofrezca en el presente año novedades de especial calado. Sin embargo ello no puede ser obstáculo para reseñar que el TC mantiene en algunos casos una concepción expansiva de los límites de la legislación básica estatal, hasta el punto de reducir el margen de maniobra del legislador autonómico de manera tal, que hace afirmar a los votos disidentes de la mayoría que este planteamiento produce un vaciamiento competencial para las CCAA. Sin duda, la sentencia que es expresión de esta doctrina no es otra que la STC 66/88; sentencia que, obviamente, es consecuencia de la STC 206/98, dictada con motivo del recurso de inconstitucionalidad presentado contra la *Ley 8/1987, de 8 de junio, de regulación de los Planes y Fondos de Pensiones*. Lo que ahora enjuicia el TC es el *Real Decreto 1307/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones*, y lo hace desestimando en su práctica integridad los argumentos de la Comunidad Autónoma promotora del conflicto. Al igual que hizo en la citada STC 206/97, el TC sostiene en la de este año que la competencia controverti-

da para regular con la extensión que lo hace dicho Reglamento, corresponde también al Estado, en virtud de sus competencias en materia de legislación mercantil y de ordenación de los seguros. El problema que plantea la interpretación arbitrada por el TC es que la indudable competencia básica sobre esta materia, prácticamente agota toda su regulación y ejecución. No de otra manera se puede interpretar la sentencia dado el calibre del detallismo con el que se regula los Planes y Fondos de Pensiones. La normación básica se configura aquí de tal forma que el segmento de actuación para la Comunidad Autónoma queda reducido a la mínima expresión. Y parece un exceso considerar que el ámbito de lo básico extendido al reglamento administrativo pueda venir justificado en este caso —como así lo exige con carácter general la jurisprudencia constitucional— porque el Reglamento sea un complemento indispensable de la ley o, sobre todo porque la ley no resulte un instrumento idóneo para regular exhaustivamente todos los aspectos básicos. Un exceso que permite razonablemente sostener a los magistrados disidentes que esta forma de entender el ámbito de lo básico produce un vaciamiento competencial.

Solución distinta es la que se contiene en la STC 195/98, en la misma línea expuesta en la STC 102/95, dictada en relación con la *Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres*. En la citada STC 195/98, el Tribunal declaró la inconstitucionalidad de unos preceptos de Ley 6/1992, por la que se declara Reserva Natural de las Marismas de Santoña y Noja, argumentando que la declaración de lo básico no puede llegar a incidir —o con mayor precisión, en este caso no puede hacerlo— sobre competencias de naturaleza ejecutiva. Con base en la STC 102/95, se reitera que no se puede considerar como normación básica la declaración de un espacio natural protegido, en la consideración de que tal declaración y consiguiente delimitación de su ámbito territorial es un acto netamente ejecutivo que consiste en aplicar la legalidad individualizándola en un espacio determinado. Es preciso hacer notar que la STC 195/98 también ofrece especial interés en relación a lo dispuesto en su parte dispositiva, al declarar la titularidad de la competencia controvertida en favor de la Comunidad Autónoma recurrente y asimismo la inconstitucionalidad de la ley estatal, *pero no su nulidad*. Lo cual significa, en palabras del propio TC, que la ley estatal seguirá vigente en tanto no sea derogada por el legislador autonómico, porque de lo contrario se produciría una desprotección medioambiental de la zona con graves perjuicios para los intereses generales en juego, además de recordar que España ya fue condenada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en su sentencia de 2 de enero de 1993, por no haber clasificado las marismas de Santoña como zona de especial protección. El interés añadido de esta sentencia se manifiesta en el hecho de que, a pesar de la declaración de inconstitucionalidad, el TC mantiene latente la vigencia de la ley estatal hasta que el legislador autonómico no legisle, criterio que congela para este caso los efectos sentados en la importante STC 61/97 a propósito del valor supletorio del derecho estatal.

La concepción formal de la legislación básica sentada en las ya lejanas SSTC 69/88, 80/88 y 227/88, es asumida por el criterio jurisprudencial aplicado en la STC 118/98 dictada en relación con el *Real Decreto 927/1988, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica*. La razón es clara: para el TC, los preceptos reglamen-

tarios que desarrollan las normas legales básicas como son, en este caso, las que desarrollan la legislación sobre la planificación hidrológica, no pueden por ese sólo hecho considerarse, asimismo, como básicas. Doctrina ésta que resulta especialmente respetuosa con una concepción de la normativa básica estatal fijada como criterio general en la ley de las Cortes, lo cual contrasta con el planteamiento exageradamente expansivo sostenido en la STC 66/98 antes referida, a través de la superposición de títulos competenciales horizontales cuya motivación resulta poco convincente.

4) *El territorio como límite general del ejercicio de competencias y como criterio específico para su delimitación.*

El principio de territorialidad y su incidencia en el ámbito competencial aparece de nuevo en varias sentencias como criterio delimitación competencial. Sin duda, la más significativa es la STC 65/98 dictada con motivo del recurso de inconstitucionalidad presentado contra la *Ley estatal 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras*. La sentencia distingue dos funciones que de acuerdo con el bloque de la constitucionalidad corresponde ejercer al territorio: por un lado, la de ser límite general para el ejercicio de las competencias por las CCAA y, por otro, la de ser criterio específico de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA en determinadas materias. Pues bien, de acuerdo con este doble planteamiento, unido a la invocación del criterio del interés general, el TC considera que una carretera de itinerario puramente comunitario (factor éste, que en principio habría de servir para atribuir la competencia a la Comunidad Autónoma) puede ser considerada, no obstante, de titularidad estatal. Las razones que arguye en favor de esta solución estriban en la aplicación al caso de la competencia exclusiva sobre obras públicas de interés general que corresponde al Estado de acuerdo con el art. 149.1.24ª, sin que –por otra parte– le sea atribuido al TC determinar cuáles puede ser estas razones de interés general. Y ciertamente, no casa con sus funciones jurisdiccionales dicha concreción, pero no deja de ser limitativo de la competencia autonómica sobre las carreteras circunscritas a su territorio que, finalmente, su titularidad revierte en favor del Estado en base a la invocación del interés general. Un interés general que el legislador estatal debe motivar con la mayor diligencia y precisión, a riesgo de que la citada apelación se convierta en una vía abierta para la utilización abusiva de títulos horizontales que, a la postre, pueden ser la antesala de lo que el propio TC ha calificado en ocasiones como un vaciamiento competencial.

Con este objetivo, basado en impedir una interpretación exclusivamente finalista de las competencias que entienda toda concurrencia competencial como un conflicto que ha de resolverse en favor del derecho estatal, se pronuncia la STC 15/98 dictada a propósito de la *Ley 1/1992, de 7 de mayo, de Pesca Fluvial, de Castilla-La Mancha*. De acuerdo con el criterio ya establecido en la STC 227/88, y en relación a la concurrencia de títulos competenciales específicos, que como el de la pesca fluvial coinciden sobre una misma realidad física, el TC recuerda (en función de lo ya establecido en las SSTC 113/83 y 77/84) que la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio siempre –eso sí– que ambas tengan distinto objeto jurídico, y que el ejercicio de las competencias autonómicas no interfiera o perturbe el ejercicio de las estatales. Ello significa que la

conurrencia competencial no puede resolverse en términos de exclusión, sino de integración de títulos competenciales. Y para ello, el TC recurre, como viene siendo habitual en su jurisprudencia de los últimos años, a la necesidad de que las diversas Administraciones Públicas promuevan fórmulas de diversas de colaboración. Fórmulas que, en todo caso, es evidente, que han de ser entendidas como una fase posterior al reconocimiento de la competencia y no como una vía encubierta para su atenuación o, incluso, supresión.

En este mismo sentido promotor de fórmulas de colaboración se pronuncia la STC 118/98 que, en relación al *Real Decreto 927/1988, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica*, reconoce que el carácter relativo del territorio como límite infranqueable del autogobierno autonómico en el sentido siguiente: la declaración de protección especial de zonas, tramos de cuenta intercomunitaria, etc., corresponde a la Comunidad Autónoma, sin que la circunstancia de que se extienda más allá de los límites territoriales de la misma pueda desplazar la competencia de su declaración en favor del Estado.

El principio de territorialidad sirve a su vez para declarar inconstitucional (en relación al recurso contra la *Ley del Parlamento Vasco 2/1989, de 30 de mayo, reguladora del Plan General de Carreteras del País Vasco*) la inclusión en la red vasca de carreteras, el tramo que discurre por el Condado de Treviño, enclave poblacional que pertenece a la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Y no porque el País Vasco no pueda ejercer competencias de gestión a través de la Diputación Foral de Álava, sobre la carretera que transcurre por el citado condado, sino porque la titularidad de la carretera le corresponde al Estado.

##### 5) *La autonomía de los entes locales y las competencias autonómicas en materia de administración local.*

Sin duda, la STC 109/98 es también una de las resoluciones más significativas que el Tribunal ha tomado este año. Si bien se refiere en concreto a las competencias de la Generalidad de Cataluña sobre las Diputaciones Provinciales, su trascendencia excede al caso concreto. El contencioso competencial se originó a través de la vía atípica de seis cuestiones de inconstitucionalidad promovidas contra determinados preceptos de dos leyes del Parlamento de Cataluña: la *5/1987, de 4 de abril, del Régimen provisional de las Competencias de las Diputaciones Provinciales* y la *23/1987, de 23 de diciembre, por la que se establecen los criterios de financiación de las obras y servicios a incluir en el Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña*. La motivación de las citadas cuestiones se fundamentaba, por una lado, en la posible vulneración por las citadas leyes de la legislación básica estatal (LRBRL), al imponer a las Diputaciones que encauzasen sus recursos destinados a obras y servicios municipales a través del Plan Único, privándose a las Diputaciones catalanas de una atribución mínima exigida por la legislación básica estatal; y, por otro, en la violación de la autonomía local y, más concretamente, de la autonomía presupuestaria, porque las Diputaciones quedaban obligadas a canalizar todas las cantidades que destinasen a financiar inversiones en obras y servicios a través del Plan Único fijado por la ley autonómica. De forma más sustantiva, el reproche de constitucionalidad de los órganos judiciales promotores se centró en que el citado Plan Único operaba

como un mecanismo sustitutivo de los planes provinciales, contradiciendo lo establecido en la normativa básica estatal (art. 36.2.a) LRBRL).

El problema de principal relevancia jurídica que se planteaba al TC en este caso era determinar si dicha contradicción existía realmente o si, por el contrario, la propia LRBRL a través de su art. 59 legitimaba la vigencia de un régimen peculiar surgido del período pre-estatutario y ratificado por el propio Estatuto (Disp. Trans. 6ª), mediante el cual el Parlamento de Cataluña podía aprobar un Plan Único de Obras y Servicios.

El TC avala que el art. 36.2 a) de la LRBRL no significa otra cosa que respetar una peculiaridad catalana, según la cual el citado Plan Único tiene un carácter sustitutivo de los diversos planes provinciales, negando que la contradicción que se le imputa entre la ley básica y la ley de desarrollo existan. A ello podría añadirse que, en todo caso, la Disposición Transitoria 6ª del EACat siempre podría servir como parámetro para salvar la adecuación de la ley autonómica al bloque de la constitucionalidad. El superior rango del Estatuto habilitaría siempre a una ley autonómica como la que es objeto de esta controversia.

Las consecuencias sobre la administración provincial de la Ley del Parlamento de Cataluña 23/1987 impone a las Diputaciones a que canalicen a través del Plan Único las cantidades destinadas a inversiones en obras y servicios, lo que de facto supone la supresión de los planes provinciales en el territorio catalán. Sin embargo, a criterio del TC, tal circunstancia no comporta vulneración de la legislación básica de forma tal que impida todo tipo de participación de las Diputaciones en la elaboración de dichos Planes. Tal participación queda asegurada con la presencia de sus representantes en la Comisión de Cooperación Local; y, en todo caso, subsiste la posibilidad de que las Diputaciones catalanas desempeñen su competencia de cooperación económica a los municipios mediante cualquier otra fórmula, no necesariamente encauzada a través de las obligatorias aportaciones al Plan Único.

El segundo reproche de constitucionalidad incide sobre la autonomía presupuestaria de los entes provinciales. Antes de entrar en el fondo de la cuestión planteada, el TC sostiene un criterio general que no deja de ser coherente con lo que, en su momento, ya calificó como un ejemplo de la naturaleza bifronte que caracteriza a la Administración local. Y es el siguiente: de la autonomía presupuestaria reconocida en los artículos 137 y 142 de la CE no puede deducirse que la autonomía de gasto atribuida a las Provincias excluya *a radice* una intervención proveniente de otros niveles de gobierno; y más concretamente del Estado y de las CCAA. Tal intervención es una consecuencia lógica a la doble dependencia normativa de la que es tributaria la Administración Local. Ahora bien, dicha intervención no puede suponer una reducción a la mínima expresión del margen de maniobra del que han de disponer las Diputaciones para determinar el quantum de sus aportaciones al Plan Único diseñado por la ley autonómica. Y es en relación a esta segunda cuestión donde la legislación del Parlamento de Cataluña cuestionada ofrece algunos problemas que el TC detecta, a causa del carácter exhaustivo del citado Plan Único. Más concretamente, a causa del detallismo del Plan se reduce el margen de maniobra de las Diputaciones hasta el punto de impedir, de hecho, cualquier otra forma de colaboración de la entidad provincial con los municipios de su entorno que no sea la diseñada a través del

Plan Único. Este reduccionismo de la ley es lo que censura el TC como contrario a la autonomía local de las Provincias.

Es preciso recordar, que todo el basamento general de esta resolución del TC tiene su origen en la temprana STC 32/81, también referida a las Diputaciones catalanas, en la que determinó cuál había de ser el ámbito de la autonomía local. Sobre ésta, la CE no precisa cuáles han de ser los intereses que la definen ni cuál ha de ser el mínimo de las competencias para atender a su gestión y que el legislador ha de atribuir a la provincia; en este sentido, la garantía institucional de la autonomía local no asegura un contenido concreto ni un determinado ámbito competencial, pero sí que sostiene lo que se ha dado en llamar la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Pues bien, es en el marco de este genérico referente jurisprudencial que el TC considera que un precepto de la Ley catalana 23/1987 es contrario a la autonomía local. En el mismo sentido de esta sentencia cabe citar también las SSTC 172/98 y 175/98.

El mismo referente jurisprudencial opera en la STC 40/98 para, a través de un fallo de contenido claramente interpretativo el TC salve la constitucionalidad de un precepto de la *Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante*, por el que se reconoce al Estado la facultad para incidir sobre la competencia urbanística, sustituyendo la previa licencia municipal por el informe de la autoridad urbanística competente, siempre que no alcance a aquellas otras obras portuarias que, aunque realizadas en la zona de servicio del puerto son de naturaleza diversa. Tal interpretación suscitó un voto particular en el sentido de considerar que la autonomía local quedaba vulnerada.

6) *Otras cuestiones: la autonomía institucional de las CCAA, la absorción de competencias de ejecución por la competencia sustantiva, la delimitación material de las competencias, el contenido y límites de las leyes de presupuestos autonómicas, la ejecución del derecho comunitario, etc.*

a) En relación a la autonomía institucional de las CCAA, la STC 225/98 plantea un tema de especial interés, derivado del recurso de inconstitucionalidad promovido por el Defensor del Pueblo contra un precepto de la *Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto del Estatuto de Autonomía de Canarias*. Se trata del establecimiento de un porcentaje del 30% de los votos válidos emitidos en la circunscripción insular o, sumando los de todas las circunscripciones en donde hubiera presentado candidatura, al menos haya obtenido el 6% de los votos válidos emitidos en la totalidad de la Comunidad Autónoma, como un mínimo indispensable para que las listas de partido o coalición sean tenidas en cuenta a efectos de su representación parlamentaria. El Defensor de Pueblo consideró que este criterio de reparto de escaños vulneraba el mandato de proporcionalidad dispuesto en el art. 152.1 CE y, asimismo, lesionaba, el derecho a la igualdad en el ejercicio del derecho de sufragio (art. 14 y 23.2) y el pluralismo político (art. 1.1 CE). El TC rechaza estas alegaciones de inconstitucionalidad con un argumento basado en la autonomía institucional de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con la cual, el Estatuto de Autonomía al configurar las piezas claves de sus sistema electoral, ha atendido particularmente al mandato constitucional de «asegurar» la representación de las

distintas zonas de su territorio, operando como criterio parcialmente corrector de la proporcionalidad. Para el TC se trata de una opción legítima, que encuentra su apoyo en el denominado «hecho insular», circunstancia geográfica específica, propia de las CCAA que son territorialmente un archipiélago. En segundo lugar, el fin perseguido por la barrera local o de la circunscripción fijado en el 30%, es el de asegurar la presencia de fuerzas políticas mayoritarias en la circunscripción, pero minoritarias en el conjunto de la Comunidad Autónoma. Su objetivo, sostiene el TC, no es el de excluir a las minorías sino el de asegurar su presencia por razón del territorio.

Pues bien, el interés de la sentencia se centra desde luego en su fundamentación jurídica, basada en que la opción de representación que ha tomado el nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias se adecua a los criterios de proporcionalidad derivados del art. 152.1 CE. Pero este interés se prolonga, sin duda, a la argumentación que expone el voto particular, para el que dichos criterios no son exigibles en las CCAA que accedieron al autogobierno por una vía distinta del art. 151 CE. Es decir, que los requisitos de orden institucional expuestos en el art. 152 CE no son preceptivamente aplicables a las CCAA cuyo autogobierno se organizó de acuerdo con el procedimiento del art. 143 CE. En consecuencia, la opción tomada por el Estatuto de Canarias, a juicio del voto disidente de la mayoría, no quedaría vinculada por los mandatos ex art. 152 CE. La Constitución es lo que es y no otra cosa, argumenta el magistrado disidente.

Otra sentencia que merece ser reseñada en este ámbito institucional es la STC 91/98, dictada para resolver diversas cuestiones de inconstitucionalidad planteadas en relación a algunos preceptos del *Real Decreto-Legislativo 2795/1980, de 12 de diciembre, por el que se articula la Ley 39/1980, de 5 de junio, de bases sobre el Procedimiento Económico-Administrativo*, en la medida en que dichos preceptos pudieran entrañar vulneración de determinados artículos del Estatuto de Autonomía de Cataluña y de Ley Orgánica del Poder Judicial y de la Ley 12/1983, del Proceso Autonómico.

El interés no se cifra en que se trate en ellas de instituciones autonómicas, puesto que su objeto —los Tribunales Superiores de Justicia y el proceso judicial ante ellos— carece de esta naturaleza, como reiteradamente ha puesto de manifiesto la jurisprudencia constitucional (por todas, la STC 38/82). En este sentido es del todo evidente que los TSJ están integrados dentro del Poder Judicial, que es único para todo el Estado (SSTC 56/90 y 62/90). En verdad, el interés se centra en la relevancia que puede tener la regulación de algunos procedimientos judiciales y su adecuación al bloque de la constitucionalidad. Porque es lo cierto que no todos estos procedimientos y, en concreto, las competencias de los TSJ quedan reservados a las predicciones que establezca la LOPJ y la legislación procesal del Estado.

A este respecto, las cuestiones de inconstitucionalidad que dan razón a esta sentencia traen causa de la previsión establecida en el art. 20.1. c) del EACat. de que en el orden contencioso-administrativo, de los órganos jurisdiccionales en Cataluña, la competencia ha de extenderse, en primera instancia, al supuesto de «*actos dictados por la Administración del Estado de Cataluña*». Esto ha de ser interpretado en el sentido de que cuando los actos administrativos residenciables en vía contencioso-administrativa procedan de los órganos de la Administración

periférica del Estado, radicados en Cataluña, la competencia para su enjuiciamiento en primera instancia, corresponderá a los Juzgados y Tribunales con sede en esta Comunidad Autónoma (no obstante, en el caso resuelto por esta sentencia, se trataba de un órgano de la Administración central). Sin que, en consecuencia, el legislador estatal (art. 117.3 CE) pueda variar esta previsión normativa establecida de forma jurídicamente más reforzada en el Estatuto de Autonomía. Dicho de otra forma: la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma que es el Estatuto, determina la competencia jurisdiccional de un órgano estatal, cuestión ésta sobre la que el legislador estatal nada puede oponer, salvo a través de lo que pudiese deducirse de una eventual reforma del estatutaria.

b) La primera sentencia del presente año en materia autonómica, la STC 13/98, plantea el problema la absorción de competencias de ejecución por la competencia sustantiva. Se trata del conflicto positivo de competencias planteado por el Gobierno Vasco en relación a determinados artículos del *Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que aprueba el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación del impacto ambiental*. Esta discutida sentencia, resuelta en su momento por el voto de calidad del Presidente del TC, se fundamenta en la *ratio decidendi* siguiente: los estudios de impacto ambiental (EIA) previos a la realización de una obra pública no pueden ser entendidos como un ámbito material susceptible de ser ubicado exclusivamente en la materia competencial de medio ambiente. Antes al contrario, dichos estudios constituyen una técnica transversal que condiciona la práctica totalidad de la actuación estatal que se materializa físicamente, produciendo las consiguientes repercusiones en el territorio y en el medio ambiente de una o varias CCAA. En este sentido, *la evaluación del impacto ambiental no puede caracterizarse, por consiguiente, como ejecución o gestión en materia de medio ambiente*. En consecuencia, es conforme con el orden constitucional de competencias que la normativa estatal que es objeto de este conflicto, confíe la evaluación del impacto ambiental a la propia Administración que realiza o autoriza el proyecto de una obra, instalación o actividad que se encuentra sujeta a su competencia.

La consecuencia de este planteamiento jurisprudencial es especialmente tajante respecto de las reducidas posibilidades de ejercer competencias de ejecución sobre esta particular por parte de las CCAA. La razón es evidente; en la medida en que el criterio de la mayoría del TC es anudar los EIA a los actos finales de aprobación o autorización de una obra pública, la competencia sustantiva sobre la materia absorbe o atrae a la competencia específica sobre gestión del medio ambiente, cuando al tratarse de una clara competencia ejecutiva de gestión sobre el medio ambiente, su titularidad ha de corresponder a las CCAA. Sin que puedan oponerse razones tan genéricas como el interés general para revertir una competencia de esta naturaleza en favor del Estado sin grave alteración del sistema de distribución de competencias diseñado por el bloque de la constitucionalidad.

Ni tampoco, que la solución a un supuesto de esta naturaleza puede resolverse con una genérica apelación a la formalización de instrumentos de colaboración entre ambas Administraciones; el hecho de que sobre un mismo medio físico o recurso natural se proyecten títulos competenciales distintos en favor del Estado

o de las CCAA no puede resolverse, *ab initio*, con la consabida invocación a la necesaria colaboración interadministrativa. Porque, es evidente que ésta puede ser y es, de hecho, muy aconsejable, pero su activación sólo ha de ser admisible después del ejercicio de las competencias que correspondan a las respectivas Administraciones. Nunca como sustitutivo de la titularidad competencial.

A este respecto, y en especial acerca de la evaluación que sobre el medio ambiente hace esta sentencia, es preciso añadir que resulta apreciable un cambio sustancial al sostenido en la STC 102/95 (dictada en relación, entre otras disposiciones, a la *Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres*), en la que el TC defendió una concepción más amplia del medio ambiente, es decir, una visión de esta materia competencial con potestad para incidir sobre otras materias competenciales.

En un sentido contrario a la sentencia sobre los EIA se inscribe la STC 14/98, dictada en relación a determinados preceptos de la *Ley 3/1990, de 21 de diciembre, de caza de Extremadura*, donde las previsiones específicas sobre validez jurídica de los contratos de caza y su colateral incidencia sobre el Derecho Civil no permite que por esta única razón, el estado pueda llegar a absorber la competencia.

c) A propósito de la delimitación material de la competencias reconocidas en el bloque de la constitucionalidad, la STC 40/98 ofrece un buen ejemplo de lo que siempre ha sido considerado como un necesario esfuerzo de objetivación de los contornos que definen una materia competencial, a fin de arbitrar una forma más precisa de atribución de la titularidad competencial. Se trata del recurso de inconstitucionalidad presentado por varias CCAA contra la *Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante*, donde con estos fines, el TC aborda el contenido de los conceptos: «tráfico portuario», «instalación portuaria», «puertos de refugio», «puertos deportivos», «marina mercante», etc., precisando —en todo caso— que no es al TC a quien corresponde señalar en abstracto cuál de las definiciones constitucionalmente posibles es la más adecuada o conveniente.

En el mismo sentido se puede incluir también la STC 179/98, que desestimó el recurso de inconstitucionalidad contra la *Ley de las Cortes de Castilla-León 3/1990, de 16 de marzo, de Seguridad Industrial de Castilla y León*, que al remitirse, inevitablemente a la STC 203/92, de la que es jurídicamente deudora, realiza la debida delimitación competencial a través de la definición de lo que se entiende por industria y seguridad industrial, sin que en ningún caso el Estado pueda argüir en su favor la aplicación de títulos competenciales aleatorios (transversales u horizontales) a este supuesto para intentar absorber para sí la titularidad de una competencia que el bloque de la constitucionalidad reserva a la Comunidad Autónoma.

d) La reiterada doctrina sobre la ejecución del Derecho Comunitario según la cual dicha función corresponde a quien materialmente ostente la competencia específica (STC 236/91) aparece de nuevo este año en la STC 148/98, por la que se estima el conflicto positivo de competencias planteado por el Gobierno Vasco en relación a seis *Resoluciones de la Dirección general de Ordenación Pesquera, de 10 de mayo de 1989, por las que se denegó a otros tantos solicitantes ayudas*

*España-CEE formuladas para la modernización de sus respectivos buques pesqueros.*

e) Merece también especial mención la STC 171/98, como muestra de una interpretación finalista de los títulos competenciales en conflicto. Se trata del conflicto planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña sobre la normativa reguladora de la estructura orgánica de la ONCE. A pesar de que el art. 149.1 CE no concede al Estado título competencial expreso sobre la materia del juego, el TC rechaza la competencia reclamada por la Comunidad Autónoma para autorizar las modificaciones, alteraciones o variaciones que el régimen de sorteos del «cupón pro ciegos» de la ONCE pudiera experimentar y para inspeccionar, en el ámbito territorial propio, los servicios de dicha organización. Y este rechazo se fundamenta en que las facultades señaladas en los Reales Decretos reguladores de la ONCE encuentran su título competencial habilitante en la competencia sobre Hacienda General (ex. art. 149.1.14<sup>º</sup> CE), lo cual supone hacer reaparecer un título horizontal de forma instrumental, reavivando la doctrina de los poderes implícitos (en gráfica expresión de unos de los magistrados disidentes) para absorber una competencia autonómica de ejecución.

f) Finalmente, en este apartado procede incluir también la STC 174/98, en la medida que reitera el planteamiento sostenido desde la STC 178/94 a propósito del contenido y los límites materiales a la ley de presupuestos, en la línea ya conocida según la cual, dicha ley ha de prever un contenido mínimo, necesario e indisponible, constituido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos; y un contenido posible o eventual definido por un doble requisito: que la materia guarde relación directa con los ingresos y gastos que integran el Presupuesto, y que su inclusión esté justificada por ser complemento necesario para la mayor inteligencia y la mejor ejecución del Presupuesto. La invocación de esta doctrina se hace con motivo de la *Ley 6/1992, de Presupuestos para el año 1992 aprobada por las Cortes de Aragón*. El TC se plantea si la citada doctrina es también aplicable a la leyes de presupuestos de las CCAA: la respuesta, en la línea con lo expuesto en la STC 116/94 (que controló la constitucionalidad de una Ley de Presupuestos de Navarra) es negativa, ya que la doctrina sobre la limitación material del contenido de estas leyes sólo ha de resultar aplicable a las CCAA si de sus Estatutos de Autonomía o de otras normas integrantes del bloque de la constitucionalidad se deducen reglas de contenido esencialmente igual a las previstas en el art.134 CE.

g) De forma más sintética también merece interés la STC 132/98, a propósito de la *Ley vasca sobre el Plan General de Carreteras*, por dos razones bien distintas: la primera, versa sobre la declaración contenida en la misma sobre la aplicación supletoria del derecho estatal, de acuerdo con lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía y en el correspondiente Decreto de traspaso de competencias. El TC, razonablemente, rechaza dicha declaración contenida en la ley vasca, puesto que tal previsión normativa significaría negar la aplicabilidad directa de todo el Derecho estatal en esta materia, en la que es indudable que dispone de títulos competenciales de aplicación directa. La segunda, plantea el significado de la previsión de la ley vasca según la cual, la coordinación entre ambas Administraciones Públicas en materia de carreteras ha de hacerse «bajo criterios de reci-

prociudad». La reciprocidad –sostiene el TC– tiene un significado jurídico preciso consistente en que un poder público condiciona su actuación a que otro poder público, distinto y ajeno al primero, actúe de la misma manera que él, so pena de que ambos se nieguen recíprocamente a los que a los dos interesa, permaneciendo inactivos o actuando cada uno por su cuenta. El TC niega que el criterio de reciprocidad pueda ser incluido en la ley vasca, puesto que ello significaría ignorar que el Estado dispone de competencias en materia de carreteras y que, por tanto, está habilitado para ejercer la función de coordinación sobre este ámbito material de competencias. En consecuencia, la introducción del principio de reciprocidad no se corresponde con los principios de solidaridad, cooperación y coordinación que integran el sistema de descentralización política establecido por la CE.