

IV. LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL

LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Marc Carrillo
Hèctor Lopez Bofill

Consideraciones generales

La actividad jurisdiccional del Tribunal Constitucional durante el año 2001 ha experimentado un ligero decrecimiento respecto del registrado en los años inmediatamente anteriores. Sin duda, ha debido de influir en ello la renovación parcial de su composición llevada a cabo durante el último trimestre del año, tras varios meses de retraso y un proceloso y poco gratificante proceso institucional, desarrollado en el Congreso de los Diputados para aprobar finalmente la candidatura de los cuatro magistrados que finalmente se han incorporado a la jurisdicción constitucional.

Los temas de relevancia jurídica abordados por el Tribunal durante este año en relación al juicio de delimitación competencial, tienen a las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas como objeto principal. Y con una muy significativa excepción, el Tribunal ha venido reiterando en general, su doctrina asentada en los últimos años tendente a limitar los excesos de la legislación básica. Así, y como viene siendo habitual casi habitual, los temas tratados versan sobre el alcance de la legislación básica estatal, en la que de nuevo la tarea de delimitación material de la competencias sigue necesariamente ocupando al Tribunal así como también los criterios de ejecución del Derecho Comunitario.

Por otra parte, presentan un cierto protagonismo las dos nuevas sentencias sobre la regulación del urbanismo, dictadas con relación a la nueva *Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones* (STC 164/2001) y el *Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en Cataluña en materia urbanística* (STC 159/2001). Así como, por supuesto, también resultan especialmente relevantes la dictada en materia de gestión de las becas (STC 188/2001), cuando todavía estaba en trámite parlamentario el Proyecto de Ley Orgánica de Universidades; la referida a las competencias autonómicas sobre las cámaras de comercio (STC 206/2001) o la que versó sobre pesca en Galicia (9/2001).

Por supuesto, las cuestiones de orden procesal siguen ocupando un lugar de relevancia de los primeros fundamentos jurídicos de las sentencias, en los que se reitera la doctrina consolidada al respecto.

Y, sin duda, no puede ser ignorado el hecho de que la citada renovación en la composición del Tribunal ha tenido ya incidencia innovadora en su doctrina sobre el deslinde competencial, como así lo pone especialmente de manifiesto la primera sentencia sobre controversia competencial dictada por el nuevo Tribunal. Se trata de

la STC 235/2001 referida a la materia de seguridad pública, que modifica los criterios interpretativos asentados en la STC 175/1999, negando ahora competencias ejecutivas a las Comunidades Autónomas que disponen de cuerpos de policía propios, para decidir sobre medidas de control de sustancias químicas catalogadas que puedan ser susceptibles de desvío para la fabricación ilícita de drogas.

Una visión general de los datos estadísticos que ofrece actividad jurisdiccional del Tribunal Constitucional durante el año 2001, exige reseñar con carácter previo el hecho de la renovación en su composición producida ya entrado el último trimestre del año y que también ha afectado a la Presidencia y Vicepresidencia del alto Tribunal, tras un tortuoso itinerario parlamentario seguido en el Congreso de los Diputados en los meses anteriores, lo cual puede explicar el ligero descenso en el número de sentencias que han sido dictadas por el pleno en materia referida a controversias competenciales entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los Entes Locales. Así las sentencias dictadas ente año han alcanzado el número de 13, seis menos que el año anterior, además de dos autos de inadmisión de una cuestión de inconstitucionalidad y de un conflicto de competencias respectivamente. De ellas, tres lo han sido para declarar la inadmisión de dos conflictos positivos de competencia (inadmisión parcial en dos supuestos y total en el restante) y de una cuestión de inconstitucionalidad. En los conflictos de competencia, entre los motivos de la inadmisión hay que mencionar la ausencia de una auténtica controversia competencial de carácter constitucional (los Acuerdos de la Junta de Galicia de aprobación de un proyecto para la construcción de un puerto en la localidad de Ribadeo) y la imposibilidad de que una Comunidad Autónoma pueda impugnar un Convenio en el que ella misma ha participado (Convenio de colaboración Interadministrativo de 18 de diciembre de 2000, celebrado entre la Administración del Estado, la Generalidad de Cataluña y diversas universidades públicas catalanas); éste último, resuelto por Auto. En las cuestiones de inconstitucionalidad, la inadmisión ha sido motivada por razones de orden procesal: en un caso, por haber sido planteada por un órgano procesal incompetente y en el otro por ausencia de la debida fundamentación jurídica (también resuelto por Auto).

La fecha de las actuaciones que han sido objeto de sentencia del Tribunal durante el año 2001 data de años extremos, que van de 1990 a 2000, aunque el grueso procede de los años 1991 y 1993, con lo cual el retraso en resolver los contentiosos competenciales podría situarse actualmente en una media ponderada de 7/8 años, espacio de tiempo que sigue resultando muy prolongado para la adecuada efectividad de sus sentencias, hasta el punto que en algún caso el TC se está pronunciando sobre derecho histórico.

A modo de reseña sumaria de las disposiciones que han sido objeto de enjuiciamiento competencial por el Tribunal cabe destacar: el *Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en Cataluña en materia urbanística*; el *Real Decreto 1988/1991, de 30 de diciembre, que establece el Plan de Modernización del sector de la leche y de los productos lácteos y la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 30 de diciembre de 1991 que lo desarrolla*; la *Ley del Parlamento de Andalucía 3/1991, de 28 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1992*; la *Ley 3/1993, de 22 de marzo, básica de las*

Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación; la Ley de las Cortes de Aragón 7/1993, de 4 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1993; la Ley del Parlamento de Galicia 6/1993, de 1 de mayo, de Pesca de Galicia; la Orden del Ministerio de educación y Ciencia de 15 de junio de 1994 y la Orden del mismo Ministerio de 30 de junio de 1997, por la que se convocan becas y ayudas al estudio de carácter general para estudios universitarios y medios para los cursos 1994-95 y 1997-98, respectivamente; la Ley 3/1996, de 10 de enero, sobre medidas de control de sustancias químicas catalogadas susceptibles de desvío para la fabricación ilícita de drogas; la Ley 17/1996, de 10 de enero de Asistencia Jurídica Gratuita; la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Madrid; la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, etc.

Los procedimientos constitucionales que han sido el cauce para las sentencias dictadas durante este año han sido el recurso y el conflicto de competencias, situados ambos en un perfecto equilibrio de 6 supuestos en cada caso. Además hay que añadir tres cuestiones de inconstitucionalidad, dos de las cuales, como se apuntaba antes, fueron inadmitidas.

El citado equilibrio se reproduce también en el carácter de la norma objeto de la controversia resuelta por el Tribunal, pues 7 de ellas eran estatales y otras 7 eran de procedencia autonómica. La restante lo fue el ya citado Convenio interadministrativo a tres bandas entre el Estado, la Generalidad de Cataluña y diversas universidades públicas catalanas.

Las materias competenciales sobre las que versan las sentencias dictadas son, al igual que en el año anterior, de la más absoluta variedad, con la relativa excepción que ofrece la legislación sobre urbanismo, relativa a los entes locales y a la actividad administrativa de expropiación. Así, y a modo de enumeración no exhaustiva es preciso mencionar los ámbitos competenciales referidos a: ordenación de la pesca; la planificación económica estatal; los presupuestos de la Comunidad Autónoma, relacionados la Hacienda del Estado; la función pública; los derechos fundamentales en el ámbito de la Administración de Justicia; la educación; el medio ambiente en relación a puertos; la seguridad pública; la cámaras de comercio en relación con el comercio exterior, la enseñanza universitaria y su financiación, etc.

El contenido de los fallos es también de una notoria variedad. A diferencia del paso año en el que predominaban fallos dictados con carácter desestimatorio en su integridad, en 2001 predominan los fallos en los que parcialmente se estiman las pretensiones del promotor de la controversia (en 8 ocasiones) mientras que la desestimación total sólo se produce en 2 casos. En una sola ocasión se estima en su integridad el *petitum* de la parte. Y además de las cuatro sentencias en las que se inadmiten íntegramente las pretensiones de la parte promotora, hay que destacar 4 sentencias de contenido interpretativo además de alguna otra que parcialmente incorpora fallos de esta naturaleza.

Consideraciones específicas

A) Cuestiones procesales

Los primeros fundamentos jurídicos de una buena parte de las sentencias siguen incorporando cuestiones de interés procesal. En general, y como es lógico, se trata de incidencias de orden formal que se producen de forma reiterada, aunque en este año se registran algunos algo más singulares. En especial, los relacionados con la Cuestión de inconstitucionalidad promovida por los Tribunales Superiores de Justicia respecto de leyes y relativas a la titularidad competencial.

Este es el caso en primer lugar, de la STC 96/2001, por la que el Tribunal inadmitió una Cuestión de inconstitucionalidad de contenido competencial por flagrante incompetencia del órgano que la planteó. En lugar de ser el órgano judicial que entendía del caso (la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía), respecto de la ley aplicable al caso de cuya validez dependía el fallo (la *Ley del Parlamento de Andalucía 3/1991, de 28 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1992*), según establece el artículo 163 CE, la cuestión fue planteada como consecuencia de un acuerdo tomado en una reunión conjunta entre Magistrados de las Secciones Primera y Tercera de la citada Sala del Tribunal Superior. El Tribunal se limita a aplicar las previsiones constitucionales acerca del procedimiento de la Cuestión de inconstitucionalidad, que acotan la legitimación activa para plantearla al órgano judicial que conozca del caso y desapoderan a cualquier otro formalmente extraño al proceso *ad quo*, como en este caso era una reunión de las Secciones integrantes de la Sala. Cosa distinta hubiese sido que como resultado de la citada reunión de las Secciones de la Sala del Tribunal, la Sección competente hubiese llegado a la convicción de la procedencia de plantear, por sí misma, la Cuestión y lo hubiese hecho en el momento procesal adecuado.

La STC 44/2001 plantea la importancia de la motivación de la Cuestiones de inconstitucionalidad por parte del órgano judicial promotor. Porque es bien sabido que se trata de un requisito necesario para que puedan ser admitidas. Se trata sobre todo de evitar la mera invocación nominal de los preceptos viciados de inconstitucionalidad y una argumentación simplista. El objetivo más adecuado para la Cuestión de inconstitucionalidad ha de ser que la exposición de los motivos de inconstitucionalidad expuestos por el órgano judicial disponga de la suficiente consistencia jurídica para el Tribunal tenga a su alcance de un cuerpo argumental suficiente con el que resolver. Un cuerpo argumental que en cualquier caso ha de ser el substrato imprescindible para el necesario diálogo jurídico entre jurisdicciones.

Pues bien, este substrato está ausente de la Cuestión planteada por un Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº22 de Madrid, respecto de las razones que avalaron su planteamiento respecto de la Ley 7/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Madrid, causa por la cual el TC inadmitió a trámite la Cuestión.

La STC 195/2001, plantea la naturaleza del objeto del conflicto de competencias a fin de inadmitir el promovido por el Gobierno del Principado de Asturias con relación a un Acuerdo de la Junta de Galicia, de aprobación de un proyecto de obras para la construcción de un puerto en la localidad de Ribadeo (Lugo). En este sentido, el TC recuerda que para que el conflicto de competencias adopte una naturaleza constitucional, se requiere, como mínimo, que los efectos del ejercicio competencial tengan un carácter jurídico y no meramente de hecho, como es lo que ocurre en el caso planteado por el gobierno asturiano. Ya que a criterio del TC, no se estaba planteando una auténtica controversia competencial sino que el Gobierno del Principado de Asturias se limitó a imputar a una actuación de la Comunidad Autónoma de Galicia como causa de una serie de lesiones, de hecho provocadas por la realización de una obra pública de modo que la apreciación de este daño no pasaba de ser un asunto de mera legalidad, que debía ser enjuiciado por los Tribunales ordinarios de acuerdo con lo previsto en el art. 153 c) CE.

El objeto del conflicto de competencias es también abordado en el ATC 192/2001 dictado con motivo de la singular situación creada por el conflicto positivo planteado por la Generalidad de Cataluña respecto del Convenio que esta misma institución de autogobierno había firmado con la Administración del Estado y diversas universidades públicas catalanas. La inadmisión del conflicto se justifica por entender el TC que la Comunidad Autónoma no puede impugnar un Convenio en el que ella misma ha participado, pues de lo establecido por el artículo 63.1 LOTC se infiere que el objeto del conflicto positivo de competencias debe ser una disposición, resolución o acto emanado del otro ente territorial. Es decir, la alteridad del acto en el que se cifra la controversia, deviene una condición necesaria para la viabilidad procesal del procedimiento constitucional, que consiste en la defensa de la titularidad de una competencia que la otra parte reclama como propia, en el ejercicio de la autonomía política de la que ambas disponen.

Finalmente, la pérdida sobrevenida del objeto del conflicto y sus efectos en la sentencia constitucional ocupa de nuevo al TC en las SSTC 45/2001; 98/2001 y 188/2001. La primera de ellas, se refiere al conflicto positivo suscitado por las Comunidades Autónomas de Cataluña y Cantabria respecto del *Real Decreto 1988/1991, de 30 de diciembre, que establece el plan de modernización del sector de la leche y de los productos lácteos y la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 30 de diciembre de 1991 que desarrolla dicho Real Decreto; y el Real Decreto 1319/1992, de 30 de octubre, de normas para la aplicación de la tasa suplementaria en el sector de la leche y los productos lácteos y la Orden del citado Ministerio de 4 de diciembre de 1992 dictada en aplicación del mismo*. Esta regulación estatal experimentó una serie de modificaciones desde la tramitación del conflicto, en la línea de reconocer a las Comunidades Autónomas las competencias ejecutivas que eran objeto de la controversia; ello dio lugar a la derogación de las disposiciones que a juicio de las CCAA promotoras lesionaban sus competencias. Sin embargo, a criterio de éstas últimas, la pérdida sobrevenida del objeto del conflicto no comportó la desaparición total del mismo. El TC se acoge a su reiterada doctrina de que si persiste el interés subjetivo y objetivo para la delimitación competencial, el proceso ha de seguir

con independencia de que haya dejado de subsistir la *vindicatio potestatis* que dio lugar al conflicto.

Idéntica situación es la que se produce en la STC 188/2001, respecto del conflicto promovido por Cataluña con relación a la *Orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 15 de junio de 1994 y la Orden de 30 de enero de 1997, por las que se convocan becas y ayudas al estudio de carácter general para estudios universitarios y medios para los cursos 1994-95 y 1997-98 respectivamente*. Y también en STC 98/2001, respecto del conflicto de competencias planteado por la Generalidad de Cataluña respecto de la *Orden de Ministerio de Industria y Energía de 6 de febrero de 1997, por la que se aprueban las bases y reguladoras de la concesión de subvenciones en el marco del Plan de Ahorro y eficiencia energética para el período 1997-1999*. Por otra parte, de esta sentencia cabe reseñar también la interpretación que el TC hace del significado del requerimiento previo al planteamiento de un conflicto: en este caso, el Abogado del Estado consideraba poco idóneo el planteamiento del conflicto porque el Gobierno ya había aceptado parcialmente el requerimiento de incompetencia planteado por la Comunidad Autónoma. Sin embargo, el TC rechaza esta interpretación puesto que el Gobierno del Estado no detalla los aspectos respecto de los cuales se reconoce la competencia autonómica. De ello se colige que la aceptación de un requerimiento de incompetencia ha de ser precisa y concreta respecto de aquellos aspectos de la disposición sobre los que el requerido asume que su regulación no es de su competencia.

B) *El ámbito de lo básico y las competencias ejecutivas*

Como difícilmente podía ser de otra manera, la determinación del ámbito de lo básico sigue ocupando la actividad jurisprudencial del Tribunal Constitucional, en un año en el que el objeto de la controversia entre el Estado y las Comunidades Autónomas versa, especialmente, sobre la defensa de las competencias ejecutivas de las CCAA frente a una concepción expansiva de la norma básica del Estado.

Hasta el cambio registrado en la composición del Tribunal no se aprecia una novación relevante en los criterios interpretativos que en los últimos años ha venido empleando la jurisdicción constitucional para resolver los contenciosos que se le presentan. Por el contrario, se hace preciso reseñar que ha sido ya en su primera sentencia sobre deslinde competencial (la STC 235/2001), que el Tribunal surgido de la última renovación ha introducido un cambio significativo en la interpretación de la competencias ejecutivas de las CCAA que disponen de cuerpos de policía propios, en materia de seguridad pública.

a) Probablemente, en este conjunto de sentencias sobre el alcance de las competencias ejecutivas destaca con luz propia la STC 188/2001, ya citada con anterioridad, y referida a unas Ordenes del entonces Ministerio de Educación y Ciencia dictadas entre 1994 y 1998, por las que se convocaban becas y ayudas de carácter general para estudios universitarios y medios. La controversia suscitada entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña se centró en el alcance de

los títulos competenciales sobre las condiciones básicas que garantizan la igualdad de los derechos (art. 149.1.1ª CE) y sobre educación (art. 149.1.30ª CE); es decir, entre el efecto de un título horizontal atribuido al Estado para el aseguramiento de un mínimo común denominador en materia de derechos y libertades y el contenido de la competencia plena de la Generalidad en materia de educación (art. 15 del EACat). Por otra parte, una derivación del litigio afectaba, por un lado, a los criterios a emplear para determinar el carácter básico de una norma (los criterios formal y material de bases), y, por otro, a la propia naturaleza de las becas como actividad de fomento y su incidencia en el sistema de distribución de competencias.

Pues bien, el contenido de estas disposiciones estatales destinadas a subvencionar los estudios medios y superiores era especialmente preciso y concreto, pues además de regular la cantidad y los requisitos para la obtención de la beca (como renta familiar e historial académico), así como los criterios de incompatibilidad, cuestiones todas ellas susceptibles de ser consideradas como parte integrante de un régimen general uniforme de ayudas para todo el territorio del Estado, las citadas disposiciones del antiguo Ministerio de Educación y Ciencia regulaban también: los procedimientos de comunicación entre las diversas Universidades y la Dirección General de Promoción Educativa, el porcentaje de becas objeto de control, la intervención de los órganos administrativos encargados de hacer ese control, la intervención de los tutores de los becarios en el procedimiento de gestión de las becas; los diversos trámites a seguir para resolver los expedientes de solicitud de becas, etc. Resultaba, pues, evidente que el contenido de estos Decretos y Ordenes era especialmente preciso y detallado, en la medida que reducía a márgenes muy poco significativos las posibilidades de regulación por las propias Comunidades Autónomas. Y, además, con el factor añadido de que estas disposiciones reglamentarias no declaraban explícitamente —como así lo exige la jurisprudencia constitucional establecida desde las tantas veces reiteradas SSTC 69/1988 y 80/1988 (Caso del etiquetaje de productos comerciales)— su condición de normas básicas, con lo cual incorporaban un elemento más de inseguridad e imprevisión en los poderes públicos autonómicos.

El TC estima parcialmente las pretensiones competenciales de la Generalidad acogándose a criterios interpretativos asentados en la última década. En primer lugar, negando que el poder de subvención que subyace a la actividad de fomento de la Administración Pública, en este caso, el antiguo Ministerio de Educación y Ciencia, pueda alterar el sistema de distribución de competencias integrado en el bloque de la constitucionalidad. En este sentido, es evidente que la subvención no constituye ningún tipo competencial que habilite para regular el contenido de la materia que es objeto de la actividad de fomento al margen del sistema constitucional de distribución de competencias (por todas, la STC 13/1992) y, por tanto, la regulación de la concesión de becas no puede anular las competencias ejecutivas que en materia de educación dispone la Comunidad Autónoma promotora del conflicto.

Otro aspecto recurrente de la STC 188/2001 vuelve a ser la constatación de la inveterada invocación por parte de la representación procesal del Estado de títulos horizontales para recabar para sí la titularidad de la competencia: de esta forma, la legislación básica del Estado sobre derechos y libertades para asegurar

la igualdad en el ejercicio de los derechos y libertades entre los españoles (art. 149.1.1ª CE) se convierte en una cláusula abierta hacia la plena homogeneización. El TC rechaza por mayoría este planteamiento que no es otra cosa que la exacerbación de la interpretación finalista de los títulos competenciales que, como en este caso, de prosperar habría reducido a la mínima expresión las competencias ejecutivas autonómicas sobre un aspecto tan relevante para el sistema educativo como son las becas.

Finalmente, es preciso reseñar que a pesar de las reiteradas advertencias que el propio TC ha hecho sobre la necesidad de que la normativa básica estatal sea explicitada en ley formal y, en su caso, por la disposición que responda a ese contenido –bien en su integridad o solo parcialmente– resulta paradójico que a pesar del olvido que los Decretos y Ordenes objeto de la controversia hacen de esta obligación, la mayoría del alto Tribunal asuma que dicho carácter básico ya deriva del marco legislativo vigente en materia de educación. Como es obvio, el problema que plantea esta interpretación *ad casum* tan tolerante sobre el requisito de precisar formalmente qué constituye el mínimo común denominador de una materia competencial, es que la determinación formal de lo que ha de ser básico se convierta cada más en una cuestión aleatoria y, por tanto, imprevisible. Y es entonces cuando la consecuencia no puede ser otra que la de suscitar una considerable inseguridad jurídica, en especial para los poderes públicos de las CCAA, además de incentivar la conflictividad competencial, ya de por sí no precisamente baja.

b) Una segunda sentencia de especial relevancia es la STC 206/2001, dictada con motivo del recurso de inconstitucionalidad planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el Gobierno de la Generalidad Valenciana, contra la *Ley 3/1993, de 22 de marzo, básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación*. A juicio de las CCAA recurrentes las disposiciones impugnadas de la ley carecían de apoyo competencial en las competencias exclusivas del Estado para regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18 CE) ni sobre el comercio exterior, razón por la cual la regulación estatal no sólo pone en cuestión las competencias ejecutivas sobre las cámaras de comercio, sino también y previamente las competencias de desarrollo legislativo. El interés de la sentencia radica inicialmente en la naturaleza de las cámaras de comercio y su encuadramiento competencial. A este respecto, no hay duda que se trata de corporaciones de Derecho Público y que, en consecuencia, la actuación del Estado en la regulación de su régimen jurídico queda, en principio, justificada con base en el citado artículo 149.1.18ª; sin embargo, el nivel de incidencia del legislador básico estatal sobre estas administraciones públicas singulares –sostiene el TC– es menos intenso que el que pueda existir respecto del resto. De acuerdo con las potestades que se derivan de la legislación básica, el TC considera que forman parte de las mismas la regulación de las funciones y los fines de las Cámaras, entre los que pueden incluirse la Promoción de las Exportaciones sin que por ello puedan recibir tacha de inconstitucionalidad. Ahora bien, cuestión distinta es la incidencia que pueda tener la actividad de las Cámaras de Comercio para la promoción exterior en la materia competencial referida a comercio exterior. Y es aquí donde el TC, adoptando un criterio interpretativo de especial significado, señala que la competencia estatal

en materia de comercio exterior no excluye, *per se*, las competencias autonómicas sobre las Cámaras de Comercio cuando éstas cumplen tareas relacionadas con dicha actividad. En consecuencia, la actividad de promoción exterior no puede implicar, como efecto ineluctable, la tutela automática del Estado sobre las Cámaras de Comercio, y admite que las CCAA gozan de poder de dirección y de control sobre el funcionamiento de las Cámaras incluso en ese ámbito exterior. De esta forma el TC se ajusta a su interpretación establecida acerca del alcance de la acción exterior de las CCAA, respecto de las competencias que les están reconocidas en este caso por el bloque de la constitucionalidad (art. 149.1.10ª CE y 9.22 EACat) que ya tuvo oportunidad de exponer en su STC 165/94. De acuerdo con la cual, no toda la actividad autonómica que se produzca extramuros del Estado comporta la inmediata asunción de la competencia por éste en virtud de la que le corresponde de forma exclusiva en materia de relaciones internacionales o, como en este caso, sobre comercio exterior.

La consecuencia de este planteamiento es que el ejercicio de competencias básicas por parte del Estado no permite, con carácter general, la atribución de facultades ejecutivas a órganos del Estado; y en la medida que el precepto que era objeto de litigio atribuye facultades de tutela administrativa al Ministro de Industria, Comercio y Turismo, no cabe entender que esta regulación estatal de competencias ejecutivas encuentre apoyo en la competencia básica estatal. No obstante, el TC introduce un matiz basado en el interés general –diferenciado del sectorial o cameral– que la actividad de promoción exterior pueda tener; diferencia que no siempre ha de ser de fácil determinación. Es evidente, que de producirse un interés general siempre quedaría justificada la intervención del Estado.

En esta misma línea de salvaguarda de competencias ejecutivas autonómicas sobre la actividad de las Cámaras de Comercio, el TC rechaza la constitucionalidad, entre otros preceptos de la Ley 3/1993, los referidos a las previsiones de financiación sobre la función de colaboración de las administraciones en tareas de formación, en la medida en que invaden competencias en materia de educación y formación profesional.

c) Es bien sabido, que las competencias ejecutivas autonómicas pueden verse afectadas según como se despliegue la legislación comunitaria en los Estados miembros. Un buen ejemplo lo ofrece la STC 45/2001 (y por conexión también la STC 95/2001), en relación a los Reales Decretos 1988/1991, *que establece el plan de modernización del sector de la leche y de los productos lácteos* y la Orden de 30/12/1991 de desarrollo y el Real Decreto 1319/1992, *sobre normas para la aplicación de la tasa suplementaria en el sector de la leche y los productos lácteos* y una Orden de 4/12/92 de desarrollo. La disputa competencial que se produce en este conflicto de competencias se circunscribe a determinar la titularidad de la competencia para adoptar la solución final relativa a la asignación de cantidades de referencia procedentes de la cuota de producción (la llamada «reserva nacional»), puesto que en las disposiciones estatales citadas asumían para sí la entera competencia sobre la materia.

En su defensa, el Estado invocaba un título horizontal habitual como es la competencia exclusiva que le asiste para la planificación de la actividad econó-

mica y también la concerniente a las relaciones internacionales. El TC niega por su parte que ambos títulos puedan invocarse para asumir la ejecución del Derecho Comunitario, estableciendo una distinción entre dos tipos de actividades administrativas: la primera, que forma parte de las competencias autonómicas en materia de ganadería, consistente en la adopción de la resolución final de los expedientes de asignación de cantidades que procedan de la reserva de producción adjudicada a España por la normativa comunitaria; y la segunda, que correspondería al Estado en virtud de su competencia en la planificación general de la actividad económica, consistente en la resolución de los expedientes de asignación de cantidades suplementarias y adicionales, pues en este caso se trata un elemento clave en la reordenación del sector conforme a los criterios generales de política económica.

El interés de esta sentencia estriba en el hecho de que constituye un ejemplo más en el que se pone de relieve que la ejecución de la legislación comunitaria no puede hacerse con abstracción del sistema interno de distribución de competencias. Dicho esto, se hace preciso añadir algunas ambigüedades que se contienen en su fundamentación, en la que se recuerda que el Derecho Comunitario no es parámetro de contraste de los actos y disposiciones de los poderes públicos, pero sin embargo, a renglón seguido la sentencia reconoce que puede ser tomado en consideración para aplicar correctamente el esquema interno de distribución de competencias y para determinar con más precisión el título competencial objeto de la controversia. Qué diferencia pueda existir entre «*tomar como parámetro*» y «*tomar en consideración*» es un matiz que, ciertamente, la sentencia no llega a clarificar sino más bien a confundir.

d) De nuevo, la cuestión de la garantía de las competencias ejecutivas autonómicas se vuelve a plantear, ahora con motivo de la STC 98/2001, que resuelve el conflicto planteado, una vez más, por la Generalidad de Cataluña, respecto de la *Orden del Ministerio de Industria y Energía de 6 de febrero de 1997, por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de subvenciones en el marco del Plan de Ahorro y eficiencia energética para el periodo 1997-1999*. Concretamente, ante la invocación de la representación estatal, según la cual la regulación contenida en la citada Orden forma parte de sus competencias de carácter básico en materia de medio ambiente, régimen energético y fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica, la Comunidad Autónoma alega por el contrario, que la regulación del procedimiento de tramitación, concesión y control de la concesión de este tipo de subvenciones (que lo que en esencia pretenden es la reducción del consumo energético mediante el uso de energías renovables), vulnera sus competencias de desarrollo normativo y ejecución en materia de régimen energético y de medio ambiente.

El interés esencial de esta sentencia se cifra, atendido el considerable detallismo que caracteriza a la Orden objeto del conflicto, en la invocación que hace al concepto formal que acerca de la normativa básica estatal ha venido sosteniendo el TC, a fin de afirmar que la aprobación de esta Orden resulta incompatible con dicho concepto, a menos que se encuentren conexiones con leyes formales que establezcan el marco de la legislación básica. Y es lo cierto que esta legislación existe y que se concreta en una ley de 1980, la Ley 82/1980, que prevé la acción estatal de

fomento de las acciones en materia de ahorro de energía. Ahora bien, y pese al cumplimiento formal de este requisito de extracción jurisprudencial, el detalle de la regulación estatal es de tal calibre (que abarca, entre otros trámites, la instrucción de los expedientes de solicitud, la forma de valoración técnica de las subvenciones realizada por la Comisión, la composición y funciones de ésta, la centralización de la resolución de las solicitudes, la tramitación del pago de las ayudas, etc.) que el TC no tiene por menos que reconocer la invasión de competencias ejecutivas de la Comunidad Autónoma recurrente. Así, y a modo de ejemplo, en este sentido cabe citar la regulación de los aspectos del procedimiento de acceso a la subvención a los que deben ajustarse las solicitudes de subvención, de forma tal que las posibilidades normativas y ejecutivas quedan reducidas a la mínima expresión. Con lo cual, una vez más el poder derivado de la actividad de fomento se convierte en manos de la normación estatal en una vía de absorción de competencias ejecutivas de la Comunidad Autónoma. Y esto es lo que la STC 98/2001 rechaza.

e) La compleja definición del ámbito material que pueda permitir definir los rasgos caracterizadores de la autonomía local se plantea en la primera de las dos sentencias (SSTC 159/2001 y 164/2001) dictadas sobre la legislación urbanística, en las que el TC se acoge a su doctrina sentada en la STC 61/1997, para determinar qué aspectos de la legislación autonómica pueden alterar la autonomía de las corporaciones locales.

La STC 159/2001, es consecuencia de una Cuestión de inconstitucionalidad planteada contra el *Decreto-Legislativo de la Generalidad de Cataluña 1/1990, de 12 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones vigentes en Cataluña en materia urbanística*, en la que se exponía la posible inconstitucionalidad de algunos de sus preceptos por vulneración de la autonomía local y también por un exceso en el que incurre el texto refundido con respecto a la Ley de delegación. Conviene retener la atención en la primera de las causas de inconstitucionalidad: se refiere a la tutela urbanística, consistente en la intervención de la administración autonómica prevista en esta norma, en caso de incumplimiento grave o de actuación notoriamente negligente de las obligaciones urbanísticas por parte del municipio. Se trata, en fin, de una subrogación *sin requerimiento previo* de la administración de la Comunidad Autónoma (por otra parte, superior a la que estaba prevista en la legislación urbanística de 1976) en las potestades que en esta materia corresponden al Ayuntamiento. El TC, después de un intento de conservar la norma en el seno del ordenamiento a través de una interpretación conforme, llega a la conclusión que este tipo de intervención, sin requerimiento previo a la administración local, reduce el ámbito de la autonomía local a límites que infringen su contenido. Es decir, la ausencia de esta advertencia previa ante una vulneración de las competencias municipales en materia urbanística constituye una afectación lesiva sobre el núcleo esencial indisponible que ha de caracterizar la autonomía local.

Pero, probablemente, mayor interés ofrece la interpretación conforme que ofrece el TC en esta sentencia respecto del otro de los preceptos cuestionados por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. La imputación de inconstitucionalidad se refería a los supuestos en los que se produzca la elaboración por

parte de la Administración autonómica de un plan urbanístico conjunto que afecte a diversos municipios. A este respecto, el Decreto Legislativo establecía que sólo ante la inexistencia de acuerdo entre los municipios afectados, podría la Administración autonómica establecer un plan urbanístico de estas características. Para el Tribunal promotor de la Cuestión, la imprevisión del Decreto Legislativo acerca de la posibilidad de un acuerdo previo intermunicipal para elaborar un plan conjunto, constituía también una vulneración del principio de la autonomía local. Pero en este caso, el TC en un denodado esfuerzo interpretativo para conservar la norma en el seno del ordenamiento, considera que el texto refundido de la legislación urbanística catalana debe ser interpretado conforme a la Ley del Suelo de 1976, que preveía que los municipios tuviesen, al menos en una fase inicial, disponibilidad sobre la elaboración de planes urbanísticos conjuntos. Vemos pues, que el canon de constitucionalidad de la autonomía local incorpora también la singularidad de las previsiones contenidas en una norma preconstitucional que, a criterio del TC, aportaba elementos válidos para definir el ámbito de la autonomía local.

Por su parte, en la STC 164/2001, el TC se ha visto obligado a volver a abordar el alcance las competencias autonómicas en materia de urbanismo, con motivo del recurso de inconstitucionalidad presentado contra diversos preceptos de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, resultante de la STC 61/1997. Una buena parte de la sentencia es de carácter interpretativo con respecto a un conjunto de expresiones terminológicas (como, por ejemplo, «planeamiento general», «planeamiento de desarrollo», «planes de ordenación», «legislación sectorial», etc.) que a través de la interpretación conforme, y de acuerdo con los criterios sentados en la STC 61/1997, el Tribunal define su contenido en la forma que resulte más respetuosa con el sistema de distribución de competencias. No obstante, también declara la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de tres preceptos de la Ley como consecuencia de una regulación en exceso detallada del alcance del derecho a promover la transformación de suelo urbanizable y del procedimiento de expropiación, de tal forma que exceden el ámbito definido en las condiciones básicas del ejercicio del derecho de propiedad urbana. Se trata, pues, de un detallismo que ya la STC 61/1997 trató de evitar y que, sin embargo, la STC 164/2001 tiene que volver a censurar.

Por otra parte, el TC reitera de nuevo su doctrina sobre el concepto formal de bases, que impone al legislador estatal la obligación de precisar cuáles preceptos quedan afectados por esta cualidad jurídica, sin que por ello constituya una obligación indeclinable que dicho legislador invoque expresamente el título competencial en el que ampara su actuación.

f) Finalmente, es preciso reseñar en este apartado la relevancia que ofrece la STC 235/2001, la primera dictada en materia autonómica por el nuevo Tribunal surgido de la renovación de otoño del 2001. Tal consideración se fundamenta en que con esta resolución la mayoría se aparta del criterio sostenido en materia de seguridad pública en la STC 175/1999, con efectos especialmente reductivos sobre las competencias ejecutivas de aquellas CCAA que disponen de una policía propia. La resolución trae causa del recurso de inconstitucionalidad planteado por la Generalidad de Cataluña contra la *Ley estatal 3/1996, de 10 de enero*,

sobre medidas de control de sustancias químicas catalogadas susceptibles de desvío para la fabricación ilícita de drogas.

El ámbito material objeto de la controversia competencial deriva del alcance que deba darse a la competencia del Estado en materia de seguridad pública (art. 149.1.1ª CE), cuando, como es el caso, la Comunidad Autónoma disponga de un cuerpo propio de policía. El TC recuerda en su definición acerca de la «seguridad pública» está vinculada a la protección de personas y bienes y al mantenimiento del orden ciudadano, señalando que no todas las actuaciones policiales que son propias de las Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad del Estado coinciden con la materia «seguridad ciudadana», sino que se extienden a un conjunto más amplio. De acuerdo con esta perspectiva, la cuestión litigiosa se centra en determinar si las actividades que integran las funciones de carácter ejecutivo previstas en los preceptos impugnados de la Ley 3/1996 son inherentes a la función policial o si cumplen un papel específico en relación con el supuesto «seguridad pública», en cuyo caso la competencia estatal sobre la materia no ofrecería duda.

Pues bien, para responder a esta cuestión el TC se embarca en una arriesgada y singular distinción entre policía administrativa en sentido objetivo y policía gubernativa caracterizada por un concepto subjetivo. Así, la primera constituye el ámbito genérico de la actividad de la administración caracterizada por la utilización de técnicas de limitación de derechos e intereses particulares, mientras que la segunda se caracteriza por un sentido subjetivo, relacionado con las actividades que realizan los cuerpos policiales y que se refieren prioritariamente a la realización de actividades de índole material y no jurídica.

Para la mayoría del TC las actuaciones de carácter ejecutivo que se contemplen en los preceptos de la Ley 3/1996 impugnados, se inscriben en mayor medida en las actividades de seguridad pública en el sentido objetivo de policía administrativa que en el sentido subjetivo de actuación policial. El resultado de este deslinde conceptual es que la competencia sobre la materia corresponderá al Estado, con exclusión de cualquier tipo de concurrencia de otros cuerpos de policía en estas funciones de carácter ejecutivo vinculadas a la seguridad pública (entre otras, por ejemplo, la potestad sancionadora). Con este planteamiento, que incorpora un concepto nuevo en el Derecho positivo español (de ahí el riesgo citado), como es el de policía gubernativa, la mayoría del TC se aparta de la doctrina sentada en un caso similar, en la STC 175/1999 relativa al control sobre actividades de comercio, reparación y desguace de vehículos de motor y compraventa de joyas y metales preciosos, actividades que en aquella ocasión fueron encuadradas en la materia «servicios policiales» y, por tanto, de ejecución concurrente con los Cuerpos de Policía de las CCAA.

C) *Otras cuestiones*

a) *Competencias ejecutivas en materia de Administración de Justicia (la denominada administración de la Administración de Justicia).*

La concepción expansiva de las competencias ejecutivas en demérito de las propias competencias establecidas en los Estatutos de Autonomía, es la cuestión que se plantea en la STC 97/2001, dictada con motivo del recurso de inconstitu-

cionalidad planteado contra determinados preceptos de la *Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica*. El motivo de la controversia se centra en que la Generalidad de Cataluña, sin perjuicio de reconocer la competencia estatal para constituir las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita, así como su composición y ámbito funcional, sí cuestiona, en cambio, la competencia estatal para decidir el ámbito territorial de las mismas (la provincia) y la sede en la que ubicarán, así como también la atribución de funciones de presidencia y secretarías de las mismas a un miembro del Ministerio Fiscal (la presidencia) y a un abogado o procurador y a un miembro de la Administración de la Comunidad Autónoma (las dos secretarías).

Este detallismo regulador de la Ley 1/1996, que el Abogado del Estado fundamenta en las competencias del Estado: a) sobre Administración de Justicia; b) para regular las bases del régimen de las Administraciones Públicas; e, incluso, c) en las condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos y libertades (de nuevo, la cláusula transversal del art. 149.1.1ª CE), reduce las previsiones del propio Estatuto de Autonomía de Cataluña, que en su artículo 18.1 establece una cláusula subrogatoria que reconoce a la Generalidad, de acuerdo con la LOPJ, competencias administrativas sobre aspectos personales y materiales. Es decir, competencias sobre lo que – a fin de designar una función autónoma de la función jurisdiccional– se ha dado en denominar la administración de la Administración de Justicia.

En este sentido, si bien el Tribunal reconoce que las facultades de autoorganización de las CCAA sobre esta materia pueden verse limitadas en cuanto puedan incidir en el ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos y libertades, la concreta previsión sobre las formulas de designación de la Secretaría y la Presidencia de estas Comisiones en nada puede afectar a dichas condiciones. Por esta razón, la Ley vulnera las competencias de ejecutivas en materia de Administración de Justicia.

b) *La delimitación material de competencias y su incidencia en la delimitación competencial.*

La necesaria función de delimitación competencial que debe llevar a cabo la jurisdicción constitucional es puesta especialmente de manifiesto en la STC 9/2001, para diferenciar entre los títulos referidos a «pesca marítima» y «ordenación del sector pesquero» que confluyeron en el recurso de inconstitucionalidad planteado contra la *Ley del Parlamento de Galicia 6/1993, de 11 de mayo, de Pesca de Galicia*. Se trata, obviamente, de una definición de las materias competenciales citadas con remisión explícita a la jurisprudencia del TC sentada en resoluciones anteriores (por todas, la STC 184/1996), que sirve para diferenciar las potestades normativas del Estado y la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de pesca, con distinción entre las actividades referidas a la elaboración de los Planes de Pesca en la Comunidad Autónoma en aguas interiores y aquellos otros que supongan faenar en aguas internacionales. En este último supuesto, el TC determina que se trata de una actividad propia de la competencia estatal en materia de marina mercante, inasumible por la Comunidad Autónoma. Por otra parte, en el ámbito de las actividades pesqueras de extracción se distingue entre las que se llevan a cabo en el mar territorial y en la zona económica exclusiva

(competencia estatal), y las se desarrollan en el aguas interiores (competencia autonómica). Sin embargo, este esquema varía cuando se trata de la actividad de «marisqueo», en la que la mayoría del Tribunal sostiene un criterio funcional y no territorial o espacial, que permite a la Comunidad Autónoma expandir su competencia más allá de las aguas interiores.

Sin embargo, este criterio funcional es rechazado de plano cuando se declara la inconstitucionalidad y nulidad de la previsión de la ley gallega que permitía autorizar el desplazamiento de barcos desde sus bases en Galicia a otras CCAA. Cabría preguntarse, no obstante, si el ejercicio de una competencia ejecutiva como la descrita, que puede tener efectos supraterritoriales como los expuestos, ha de suponer, *a radice*, una asunción de la competencia por el Estado porque incide en el ámbito de las que le corresponde sobre marina mercante.

La sentencia plantea cuestiones de especial interés en relación a las competencias autonómicas sobre la actividad específica de marisqueo, en la que se hace preciso plantearse la razón por la cual la Comunidad Autónoma gallega ha auto-limitado sus competencias sobre esta actividad fuera de la zona económica exclusiva, en la porción que le corresponda como parte integrante del Estado.

c) Finalmente, cabe reseñar también el criterio sostenido por la STC 62/2001, acerca del incremento retributivo para funcionarios establecido por la *Ley de las Cortes de Aragón 7/1993, de 4 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1993*, por encima del establecido por la Ley de Presupuestos del Estado para el mismo año. EL TC argumenta su declaración de inconstitucionalidad a la que acompaña la nulidad de algunos de los preceptos impugnados, fundándose en la competencia básica estatal para la regulación de las bases y la coordinación de la planificación de la actividad económica, entre la que se encuentran las previsiones salariales para los funcionarios públicos. Niega, por el contrario, que el título que habilite la competencia estatal sobre este caso sea el relativo a las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, rechazando en este sentido la pretensión autonómica que el citado incremento constituyese una medida de carácter autoorganizativo y sin incidencia en los Presupuestos del Estado.