

IV. LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL

LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Marc Carrillo
Hèctor López Bofill

Consideraciones generales

La actividad jurisdiccional del Tribunal Constitucional durante el año 2004 se ha expresado a través de 45 sentencias. No obstante, si bien formalmente ésta ha sido la cifra total, se hace necesario precisar que nada menos que 27 de estas sentencias versan sobre cuestiones de inconstitucionalidad que fueron formuladas en su momento por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior del País Vasco, contra dos leyes del Parlamento de esta Comunidad Autónoma: la *Ley 17/1994, de 30 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda, de tramitación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística* y la *Ley 3/1997, de 25 de abril, por la que se determina la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística*. En todas ellas, el fallo fue desestimativo, de acuerdo con los criterios interpretativos expuestos en la STC178/2004, relativa a las cuestiones planteadas contra las citadas leyes del Parlamento vasco, y estimativo con respecto al *Real Decreto-ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de colegios profesionales* y a la *Ley 7/1997, de 14 de abril, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de colegios profesionales*.

En consecuencia, de hecho el número real de nuevas sentencias ha sido de 18, una más que las dictadas en el año anterior. A este respecto, es preciso afirmar que la preceptiva renovación de cuatro magistrados que en esta ocasión correspondía hacer a propuesta del Gobierno y del Consejo General del Poder Judicial y que se materializó en mayo, no ha sido un obstáculo para que el Tribunal mantuviese el ritmo de trabajo similar a los dos años en los que no se produce cambio periódico en su composición. La sustitución del Presidente y del Vicepresidente, además de otros dos magistrados, no ha supuesto descenso alguno en el ritmo de trabajo del Tribunal, que desde este año es presidido por vez primera por una mujer, la magistrada y catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Maria Emilia Casas Baamonde.

Los temas de relevancia jurídica que muestran las sentencias dictadas este año son, en general, los que habitualmente se han venido registrado en la actividad jurisdiccional del Tribunal Constitucional: así, de nuevo vuelven a aparecer sentencias relativas a la problemática que plantea la determinación del ámbito de la legislación básica estatal y la delimitación material de competencias; también, las que plantean el ejercicio de las competencias ejecutivas de las CCAA; el alcance de la autonomía de los entes locales, así como también –de nuevo– la gestión descentralizada de las subvenciones en el marco de la defensa de las competencias ejecutivas de las CCAA y la potestad de éstas para legislar sobre derecho proce-

sal, cuando ello sea una forma de desarrollo de las especialidades del derecho civil propio. De forma más precisa, destacan una serie de sentencias referidas al régimen económico financiero de Canarias y un buen número dedicado a desestimar una serie de cuestiones de inconstitucionalidad planteadas sobre la legislación del Parlamento vasco de urbanismo.

La perspectiva general que ofrece la estadística sobre la actividad jurisdiccional, permite destacar que con sus 18 sentencias, el Tribunal ha mantenido un ritmo de producción jurisdiccional real muy similar al registrado en 2003, superándose las 13 sentencias dictadas tanto en 2001 como en 2002. De las 18 sentencias dictadas, 6 de ellas incorporan votos particulares que expresan la opinión de la minoría del Tribunal, en la misma línea de los últimos años de proliferación de votos disidentes.

La fecha de las disposiciones que tanto del Estado como de las CCAA ha sido objeto de enjuiciamiento durante este año, oscila entre la más antigua que data de 1990 y la más reciente que es de 2003. Fuera de este referente temporal, se registran también dos leyes de 1987 que fueron objeto de cuestión de inconstitucionalidad. De cualquier forma, el grueso de las actuaciones normativas cuyo juicio de constitucionalidad por razones de competencia ha sido resuelto este año por el Tribunal Constitucional data de 1996 (6), de 1997 (3, una de ellas fue objeto de cuestión de inconstitucionalidad), de 1998 (1), de 2001(1) y de 2003 (1). De años anteriores son: de 1990 (1), de 1991 (1, que fue objeto una cuestión de inconstitucionalidad), de 1993 (1), de 1994 (2, una de las cuales fue objeto de cuestión de inconstitucionalidad), todo lo cual –dejando al margen las disposiciones enjuiciadas a través de la cuestión de inconstitucionalidad– da una media de cerca de 7 años de retraso en resolver los asuntos residenciados ante la jurisdicción constitucional. Ello ha supuesto, como viene siendo demasiado habitual, que el Tribunal Constitucional se encuentre con controversias competenciales que hayan decaído por desaparición sobrevenida del objeto o se pronuncie sobre derecho histórico.

Las leyes que han sido objeto de juicio de constitucionalidad en razón a temas de orden competencial, además de las ya citadas Leyes 17/1994 y 3/1997 del Parlamento vasco, han sido las siguientes: *Ley del Parlamento de Cataluña 5/1987, de 4 de abril, de régimen provisional de las competencias de las Diputaciones provinciales, en relación con la disposición adicional primera de la Ley del Parlamento Cataluña 15/1990, de 9 de julio, de ordenación sanitaria; Decreto Legislativo de la Generalidad de Cataluña 1/1990, de 12 de julio, sobre legislación urbanística; Ley del Parlamento de les Illes Balears 5/1996, de 18 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas; Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico-fiscal de Canarias y el ya citado Real Decreto-Ley 5/1996 de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de colegios profesionales.*

Además de las ya citadas, las otras leyes y disposiciones generales que han sido objeto de enjuiciamiento durante este año son las siguientes: *la Ley de las Cortes de Aragón 7/1998, de 16 de julio, de ordenación del territorio; la Ley 3/1985, de 26 de diciembre, de ordenación de la función pública de la Administración del Principado de Asturias; la Ley del Parlamento de Galicia 11/1993,*

de 15 de julio, sobre el recurso de casación en materia de Derecho civil especial; la Orden del Ministerio de Comercio y Turismo de 6 de febrero de 1996, por la que se regula la concesión de ayudas a las actividades relacionadas en los programas generales del Plan marco de modernización del comercio interior; Ley del Parlamento de Canarias 5/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1997; Real Decreto-Ley 12/1996, de 26 de julio, por el que se conceden créditos extraordinarios por importe de 731.169.740 millones de pesetas destinados a atender obligaciones de ejercicios anteriores y regularizar anticipos de fondos y por los que se adoptan medidas tributarias urgentes; Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social; Real Decreto 2308/1994, de 2 de diciembre, por el que se establece el régimen y destino del patrimonio y personal de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana y su Consejo Superior; Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias; Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, reguladora del comercio en Navarra; Resolución de 25 de julio de 2003, de la Dirección General del Instituto Nacional de Empleo, por la que se prorroga para el curso 2002-2003 la convocatoria de ayudas para permisos individuales de formación del curso 2001-2002; Ley del Parlamento de Cataluña 4/1997, de 20 de mayo, de protección civil de Cataluña y la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, por la que se modifica la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres.

Al igual que ha venido ocurriendo en años anteriores, los procedimientos constitucionales que han sido cauce para estas 28 sentencias –excepción hechas de las 27 sentencias de contenido idéntico relativas a la inadmisión de las cuestiones de inconstitucionalidad ya evocadas con anterioridad– muestran un predominio absoluto del recurso de inconstitucionalidad (10), sobre el conflicto de competencias (3) y la cuestión de inconstitucionalidad (5). En cuanto a la procedencia de las normas, en 7 casos las leyes y disposiciones generales objeto de la controversia eran estatales y en los 11 restantes procedían de las CCAA. El nivel de éxito de las pretensiones de las partes ha ido parejo: así, cuando el Estado ha recurrido disposiciones autonómicas el Tribunal Constitucional ha estimado sus pretensiones (en general de forma parcial) en 4 ocasiones y otras 2 las ha desestimado. Por lo que respecta a las 5 cuestiones de inconstitucionalidad planteadas desde los órganos dependientes del Poder Judicial, 4 de ellas han sido estimadas; también han sido desestimadas, las 27 restantes de objeto idéntico relativas a la legislación vaca de urbanismo ya citada. Y en lo que concierne a las CCAA, en 4 ocasiones sus pretensiones han sido estimadas (también, y en general, de forma parcial), en 1 desestimadas y en 2 ocasiones, el conflicto positivo fue declarado extinguido. Por otra parte, en cuanto al sentido formal de los fallos de las sentencias, abundan aquellas que declaran la inconstitucionalidad pero sin la consiguiente nulidad de la disposición objeto de la controversia o, en un caso, con nulidad diferida.

Las materias competenciales que en este año han ocupado al Tribunal Constitucional siguen siendo, como es habitual, de una notoria diversidad, entre las que destaca las sentencias relativas a: urbanismo, medio ambiente, función pública, legislación procesal, seguridad social, tributos del Estado, disciplina de mercado, trabajo y hacienda local.

Consideraciones específicas

Continuidad jurisprudencial respecto al enjuiciamiento sobre el ámbito de la legislación básica estatal y la delimitación material de competencias

Ciertamente, en este año no se registran indicios tangibles de cambios sustantivos en la línea jurisprudencial seguida por el Tribunal Constitucional sobre esta crucial cuestión del sistema constitucional de distribución de competencias, sin perjuicio de destacar alguna sentencia que ofrece alguna novedad positiva en cuanto a las posibilidades del legislador autonómico (STC 194/2004). El excesivo detallismo que pueda haber mostrado el legislador estatal en determinar el mínimo común denominador normativo que deben ser las bases estatales, no encuentra en la jurisdicción constitucional respuestas distintas a las que habitualmente ha aportado al respecto. No obstante, se han registrado algunos votos particulares a una línea mayoritaria que se sigue mostrando deferente con la opción normativa adoptada por las Cortes Generales.

Un primer ejemplo en este sentido, lo ofrece la STC 156/2004 por la que se estima, parcialmente, el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra *la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, reguladora del Comercio en Navarra*. Los reproches del Abogado del Estado sobre esta ley se centraron en el incumplimiento de determinados criterios que han de ser tenidos en cuenta para obtener la licencia que debe otorgarse a los grandes establecimientos comerciales; la regulación que hacía de ciertos tipos de ventas, en especial las relativas a las ventas y rebajas; a la supletoriedad de la Ley de las Cortes Generales 7/1996, de ordenación del comercio minorista, que proclama la Ley recurrida respecto de lo no regulado por ella; y, finalmente, la no regulación por la Ley Foral de la reincidencia como elemento de graduación de las sanciones. A este respecto, el Tribunal declaró inconstitucional la previsión del alcance del informe que debe emitir el Tribunal de Defensa de la Competencia sobre si existe posición de dominio en el mercado, aplicando para ello en el ámbito de Navarra los porcentajes máximos establecidos en la normativa estatal; también hizo lo propio, con la regulación que la Ley Foral hace de la venta de rebajas, ya que considera que la delimitación del período de vigencia de la venta en promoción es materia propia de defensa de la competencia, puesto que limita el ejercicio de la actividad mercantil, lo que contraviene las competencias estatales, razón por la cual también es inconstitucional. Igual suerte corrió la previsión legal según la cual, se declaraba el carácter supletorio de la Ley estatal 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista. El criterio sostenido por el TC se fundamentó en que el valor supletorio de las normas ha de obtenerse por el aplicador del Derecho a través de las reglas de interpretación pertinentes y no ser impuesta directamente por el legislador desde normas especialmente aprobadas con este propósito.

Pues bien, en los dos últimos motivos expuestos, la aceptación por el Tribunal de que la delimitación del período de vigencia de la venta de rebajas supone una limitación del ejercicio de la actividad mercantil –posición ya sostenida en la STC 24/2003, relativa a la ley gallega sobre comercio interior-, disminuye el alcance de la competencia autonómica en materia de comercio interior hasta el punto de ha-

cerla poco significativa. La diferenciación normativa es una consecuencia lógica del principio de autonomía que, sin embargo, con esta genérica invocación a la actividad mercantil queda muy diluida. En otro orden, también cabe anotar la restrictiva doctrina del TC por la que niega que la ley autonómica, aún teniendo competencias sobre la materia en cuestión no pueda determinar el valor supletorio del derecho estatal, como así se expone en un voto particular emitido al respecto en la citada STC 156/2004.

Sobre el alcance de la legislación básica, es preciso evocar la STC 194/2004, relativa a los recursos de inconstitucionalidad planteados por los órganos de autogobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón, contra la *Ley 41/1997, de 5 de noviembre, por la que se modificó la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres*. Esta sentencia estima en parte las pretensiones de la Comunidad Autónoma de Aragón que impugnó diversos preceptos de la Ley 41/1997, declarando inconstitucionales determinados preceptos, pero sin el efecto consiguiente de la nulidad que se difiere al momento en el que las CCAA regulen las modalidades de gestión de los espacios naturales.

Esta sentencia ha supuesto un cambio importante sobre las disponibilidades competenciales de las CCAA sobre medio ambiente y la gestión de los espacios naturales protegidos. En efecto, para las CCAA recurrentes –Andalucía y Aragón– el establecimiento de un sistema de gestión conjunta entre el Estado y las CCAA de los parques nacionales, constituía un sistema de cogestión que infringía las competencias de organización derivadas de las competencias sustantivas de los propios servicios de dichas Comunidades. En lo esencial, el Tribunal Constitucional recoge las alegaciones de las CCAA recurrentes y niega la constitucionalidad del sistema de cogestión Estado-Comunidades Autónomas, tanto en la organización de los parques nacionales dentro del territorio de la Comunidad Autónoma como, en determinados aspectos, en los parques nacionales supracomunitarios. La razón estriba en que dicha forma de gestión no se justifica ni por razón del carácter materialmente básico de la norma, ni por las potestades de coordinación que el Estado pueda ejercer, que como es sabido no permiten alterar la titularidad de las competencias propias de las administraciones actuantes. La cogestión, por tanto, es una forma de desnaturalizar la competencia de gestión de «espacios naturales protegidos» de la que disponen tanto Andalucía como Aragón. En definitiva, el criterio del Tribunal Constitucional es el de considerar que la intervención de carácter básico que pueda reconocerse al Estado en materia de parques nacionales no puede hacer uso de tanto grado de precisión para regular los aspectos ejecutivos relativos a estos espacios, hasta el punto de usurpar las competencias de gestión de las CCAA en este ámbito competencial. Por esta razón, resultan inconstitucionales una serie de preceptos de carácter organizativo de la ley estatal relativos a: la composición y funciones de la Comisión Mixta de gestión de los parques, los aspectos que regulan la organización interna del Patronato y las medidas concretas de este órgano que suponen ejecución sustantiva de competencias, como la participación en la aprobación de planes sectoriales específicos y el establecimiento de criterios de prioridad. También resulta inconstitucional la fórmula de nombramiento y funciones del Director Conservador, así como el establecimiento de técnicas de colaboración al margen

de las competencias organizativas de las CCAA. En definitiva, con su sentencia el TC censura la utilización de las diversas fórmulas de colaboración entre las diversas administraciones públicas, en la medida en que son entendidas más como una forma de atenuación o, incluso, de laminación de las competencias autonómicas que no como instrumento de colaboración entre el Estado y las CCAA, que previamente asume sin cuestionarla la delimitación de competencias derivada del bloque de la constitucionalidad.

Las consecuencias son similares en lo que atañe a la organización y gestión de los parques nacionales de ámbito territorial supracomunitario ya que, partiendo del criterio de que dicho carácter supracomunitario no es suficiente para desplazar la competencia autonómica a favor del Estado, el Tribunal Constitucional considera que habida cuenta de que en determinados preceptos de la ley la intervención es muy intensa, el resultado no puede ser otro que su inconstitucionalidad.

No obstante, es preciso señalar que el Tribunal todavía mantiene un nivel de deferencia con el legislador que no puede dejar de ser entendido más que como excesivo, cuando pasa por alto la notoria concreción de la que hace gala la citada ley –puesta de manifiesto por el voto particular de la Presidenta del TC– en la medida en que llega a considerar como norma básica, la preceptiva incorporación de la figura del Director en el Patronato de los Parques Nacionales.

En el ámbito de la delimitación de lo básico vinculado, a su vez, al necesario encuadramiento de las materias competenciales, que son dos funciones que a menudo concurren en cualquier controversia competencial, cabe destacar la STC 14/2004 por la que el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional el apartado 22 de la directriz duodécima, apartado II, de la letra D) de los principios del anexo de la *Ley de las Cortes de Aragón 7/1998, de 16 de julio, de ordenación del territorio*. Y destaca porque, el juicio concerniente a la delimitación competencial condiciona de forma decisiva el resultado de la *litis* competencial. El objeto del recurso de inconstitucionalidad, versó sobre dos directrices contenidas en la ley aragonesa que en la utilización del suelo establecían lo siguiente: 1) la prohibición de instalaciones penitenciarias cuya capacidad superase la media de la población reclusa generada en Aragón en los últimos cinco años; 2) la prohibición de la instalación de almacenes de residuos nucleares que no hubiesen sido generados en Aragón. Pues bien, en la función de delimitación competencial, respecto de la primera directriz, el TC entiende que la regulación arbitrada por la Comunidad Autónoma, en la medida que resultaba vinculante para la Administración del Estado y suponía una congelación de las plazas máximas de población reclusa, invadía la competencia estatal en materia de legislación penal. Sin embargo, probablemente hubiese sido más adecuado desde un punto funcional considerar que la infracción competencial se producía sobre el ámbito de las competencias ejecutivas y de gestión que no sobre las de normación. Más relevante es la compleja labor de delimitación competencial derivada de la segunda directriz: en efecto, la prohibición de almacenamiento de residuos nucleares producidos en otras CCAA, lleva al TC a considerar que después de descartar que el precepto se inscriba en las materias de ordenación del territorio, seguridad pública y medio ambiente, se pone de manifiesto que el título competencial en este caso es el de régimen energético, cuya legislación básica corresponde al Estado determinar.

Razón por la cual, la legislación aragonesa incide de pleno en este mínimo común denominador que a aquel está atribuido concretar sobre la ubicación de residuos nucleares. Y ello es así, porque a través del Real Decreto 1836/1999 –que aun no siendo una ley, resultaba ser todavía, y a pesar de la jurisprudencia vigente desde 1988, la norma básica aplicable al caso– el Estado ha optado por un sistema abierto a todo el territorio estatal y no por un modelo de gestión intraautonómica (que era la opción escogida por la ley de Aragón) de los residuos producidos.

Por su parte, la STC 98/2004, plantea también otro interesante supuesto de delimitación material de la competencia controvertida. En este caso, se trata del recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra la *Ley del Parlamento de Canarias 5/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1997*. Si bien se trata de un recurso que experimentó una pérdida sobrevenida de objeto como consecuencia del desistimiento de la parte actora, la cuestión controvertida plantea especial interés. En efecto, la disposición objeto del litigio atribuía al Gobierno de Canarias la competencia para la fijación de los precios de referencia de las especialidades farmacéuticas. Para la representación del Estado, esta regulación suponía una invasión de sus competencias concernientes a la fijación de las condiciones básicas para el ejercicio de los derechos constitucionales (art. 149.1.1ª CE), legislación sobre productos farmacéuticos (art. 149.1.16ª CE) y régimen económico de la Seguridad Social y coordinación general de la Sanidad (art. 149.1.17ª CE). EL TC afrontó esta múltiple invocación de títulos competenciales en los siguientes términos: negando en primer lugar, que la controversia pudiese ser encuadrada en el título competencial relativo a la legislación sobre productos farmacéuticos, porque el precepto impugnado no formaba parte del conjunto de normas que tienen por objeto la ordenación del medicamento en cuanto «sustancias» cuya fabricación y control esté sometida al control de los poderes públicos, en orden a garantizar los derechos de los pacientes que los consumen. En segundo lugar, el litigio tampoco podía ser incardinado en título relativo al régimen de la Seguridad Social ni a la vigencia del principio de «caja única», sino que el sistema de financiación pública establecido se refiere a los medicamentos, una prestación que tiene por objeto garantizar la salud de los ciudadanos. Excluidos, pues, estos títulos, el título competencial aplicable al caso es el relativo a la sanidad, respecto del cual la Comunidad Autónoma dispone de competencias de legislación compartidas (desarrollo legislativo y ejecución) con el Estado en materia de gestión de las prestaciones sanitarias. EL TC, al objeto de conservar la norma en el seno del ordenamiento, resuelve la posible contradicción de esta disposición canaria con la legislación básica del Estado, mediante una interpretación conforme en el sentido siguiente: la facultad del Gobierno de Canarias de fijar los precios de referencia será constitucional siempre que la misma no rebase los mínimos establecidos por la norma básica estatal.

La contradicción con la legislación básica estatal se pone de manifiesto también en la STC 38/2004, en materia de función pública, que trae causa de la *Ley del Principado de Asturias 4/1996, de 13 de diciembre, que modificó la Ley 3/1985, de 26 de diciembre, de ordenación de la función pública*. Frente a la normativa básica estatal que establece el carácter abierto o libre de las convocatorias de las pruebas de acceso a la función pública, la ley asturiana introducía un pro-

ceso selectivo de carácter restringido (solo dirigido al personal laboral fijo con exclusión de otras personas que no estuviesen previamente unidas a la Administración autonómica por un vínculo laboral).

La prohibición de doble imposición es abordada en la STC 168/2004, por la que se desestima el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra la *Ley 4/1997, de 20 de mayo, de protección civil de Cataluña*. El TC no aprecia vulneración de la legislación básica estatal en materia energética por el establecimiento de un gravamen, porque esta posibilidad entra dentro del ámbito normativo de desarrollo reconocido a las CCAA en diversas leyes básicas, relacionadas con la regulación del sector eléctrico o del sector de los hidrocarburos que prevén la posibilidad de crear tributos autonómicos. En este sentido, no se aprecia que pueda existir doble tributación en la previsión contemplada en la *Ley 4/1997, de 20 de mayo, de Protección civil de Cataluña*, en el gravamen que ésta establece sobre los elementos patrimoniales afectados a actividades de las que pueda derivar la activación de planes de protección civil situados en el territorio de Cataluña. El TC considera que el objeto del gravamen no coincide ni con el impuesto de bienes inmuebles ni con el impuesto sobre actividades económicas, ya que el gravamen no somete a tributación la capacidad económica exteriorizada por la titularidad de determinados bienes inmuebles o de derechos reales sobre ellos (impuesto sobre actividades económicas), ni la hipotéticamente derivada del ejercicio de actividades empresariales profesionales o artísticas (impuesto sobre actividades económicas). Antes al contrario, el objeto del gravamen son las instalaciones y actividades en las que concurre una peligrosidad para las personas y bienes y a las que ha de hacerse frente mediante la activación de los correspondientes planes de protección civil.

Las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas y, de nuevo, la jurisprudencia sobre territorialización de las subvenciones

La competencia de las CCAA para la gestión de los fondos para la formación laboral ha sido puesta de manifiesto en diversas sentencias en los últimos años (SSTC 95/2002, 190/2002 y 230/2003). Como se recordará, el objeto del conflicto habían sido una serie de Resoluciones de la Dirección General del Instituto Nacional de Empleo, relacionadas con un pacto tripartito entre el Estado, los sindicatos y las asociaciones empresariales, destinado a la financiación de la formación de los trabajadores ocupados. En todas ellas, el TC había estimado el conflicto planteado por la Generalidad de Cataluña. La situación se ha vuelto a plantear este año, y el TC, de nuevo, ha vuelto a desestimar las alegaciones del Abogado del Estado, entendiéndolo que la titularidad de las competencias corresponde a las CCAA automáticamente desde la aprobación de los Estatutos de Autonomía, sin que exista regla de entrada en vigor diferida de la misma y que el argumento argüido por el Estado de la urgencia existente para tramitar las ayudas tampoco puede considerarse, puesto que había habido tiempo suficiente para territorializar los créditos después de las sentencias de 2002.

De nuevo, se ha vuelto a plantear la doctrina jurisprudencial acerca de la territorialización de las subvenciones, establecida de forma continuada desde la STC

13/1992. En efecto, en este año la STC 77/2004 aborda una vez más esta cuestión con motivo del conflicto promovido por la Generalidad de Cataluña contra la *Orden del Ministerio de Comercio y Turismo de 6 de febrero de 1996, por la que se regulaba la concesión de ayudas a las actividades relacionadas en los programas generales del Plan marco de modernización del comercio interior*. El sentido de la controversia competencial es bien conocido: para el Abogado del Estado, la Orden no era más que un puro instrumento de ejecución del Plan marco de modernización del comercio interior plenamente encuadrable en la competencia relativa a la planificación de la actividad económica reconocida a Estado. En la misma línea que las anteriores sentencias, el Tribunal Constitucional vuelve a reiterar que el Estado puede consignar subvenciones en sus presupuestos generales, pero debe dejar un margen de acción a las CCAA para concretar con mayor detalle la afectación o el destino de las ayudas y para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las subvenciones y su tramitación.

La autonomía local

La autonomía de los entes locales es tratada en dos sentencias relacionadas con sus competencias en urbanismo y la suficiencia financiera en materia sanitaria. En la STC 51/2004, se resuelven cuatro cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas, planteadas por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña contra la Disposición transitoria octava del *Texto Refundido de la legislación catalana en materia urbanística aprobada por Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio*.

La duda de constitucionalidad se centraba en torno a la posible vulneración de la autonomía local que suponía la previsión de un régimen transitorio que condicionaba las competencias de las entidades locales en materia de planeamiento urbanístico, régimen que el precepto impugnado establecía «sine die», es decir, sin fijar el momento determinado en que las entidades locales pudiesen recuperar la integridad de las competencias mencionadas. El TC desestima la cuestión, aplicando el criterio de la inexistencia del interés supracomunitario que inhabilita la acción del órgano de la Comunidad Autónoma. Porque, en efecto, a juicio del TC, la atribución que la ley hace a la Comisión de urbanismo de la Generalidad para ejercer la competencia consistente en iniciar el procedimiento de modificación del Plan General Metropolitano, cuando no concurren intereses de carácter supramunicipal, carece por completo de justificación y no resulta compatible con la autonomía local garantizada constitucionalmente.

El otro supuesto relacionado con la autonomía local se plantea en la STC 48/2004, también con relación a otra ley del Parlamento de Cataluña, en este caso la Ley 5/1987, de 4 de abril, de régimen provisional de las competencias de las Diputaciones provinciales. De nuevo, se trata de una serie de cuestiones de inconstitucionalidad que el TC estima en su integridad por mayoría de sus miembros, considerando inconstitucional la previsión legal de la aportación económica impuesta a las Diputaciones provinciales para financiar el traspaso de servicios en materia de sanidad y asistencia y servicios sociales. La inconstitucionalidad del precepto se justifica porque vulnera el principio de suficiencia financiera. A juicio del TC, la detracción forzosa de los fondos provinciales limita la plena dis-

ponibilidad de los ingresos con los que cuentan las Diputaciones y condiciona la capacidad de éstas de decidir libremente sobre el gasto. Asimismo, la obtención de fondos por el ente autonómico no cuenta con la habilitación preceptiva del bloque de la constitucionalidad. No obstante ello, no deja de ser relevante la fundamentación del voto particular firmado por dos magistrados en el que se hace constar que la citada detracción de fondos no comprometía la autonomía financiera de las Diputaciones ni tampoco que se tratase de una financiación ajena a lo dispuesto por el artículo 157 CE, si se entendía –como, en efecto, era el caso– como un mecanismo compensatorio de transferencia de servicios de carácter transitorio.

Sobre el régimen económico-fiscal de las Islas Canarias

A lo largo de este año, el TC ha aprobado diversas sentencias en las que se aborda el régimen económico-fiscal de Canarias, afectado bien por normas estatales o de la misma Comunidad Autónoma. En una primera sentencia, la STC 108/2004, el TC desestimó la impugnación llevada a cabo por el Gobierno canario sobre el tipo de gravamen del impuesto especial sobre el alcohol y las bebidas derivadas. Unos de los motivos del recurso de inconstitucionalidad se fundamentó en que al tratarse de una regulación que a juicio del Gobierno canario, afectaba al régimen económico fiscal de la Comunidad Autónoma requería el informe previo del Parlamento. La desestimación del recurso se basó en que la regulación de este gravamen sobre el alcohol, en la medida en que se ha generalizado al conjunto de las CCAA, pone de relieve que no se trata de un rasgo diferencial del sistema canario; en segundo lugar, en que la propia legislación canaria no incluye dicho impuesto especial sobre alcoholes y, finalmente, que el aumento del tipo de gravamen se ha hecho en cuenta el factor de insularidad que afecta al archipiélago.

También fue desestimativo –aunque parcialmente– el fallo de la STC 109/2004, relativo al recurso presentado por las instituciones de autogobierno de Canarias contra determinados preceptos de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Los recurrentes entendían que al extender a Canarias el ámbito de aplicación y de exigibilidad del impuesto sobre la electricidad, se vulneraba el principio de franquicia fiscal sobre el consumo, una franquicia que era parte integrante del régimen económico-fiscal canario, que viene garantizado por el bloque de la constitucionalidad aplicable a Canarias. A este respecto, el TC se atiene al criterio sostenido el año anterior en su STC 16/2003, determinando que el impuesto especial sobre la electricidad introducido por la normativa estatal no había alterado las características del régimen económico-fiscal canario, ya que la normativa estatal respetaba el elemento diferencial de tributación. Por el contrario, las pretensiones de la parte canaria fueron estimadas por el TC en lo que concierne a los criterios de reparto del incremento del importe de la recaudación del impuesto general indirecto aplicable a las labores del tabaco, que tras reforma del Estatuto de Autonomía por Ley Orgánica 4/1996, es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Canarias.

También es de destacar la STC 156/2004, que con una decisión de carácter

interpretativo desestimó la pretensión de inconstitucionalidad formulada por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias (con sede en Las Palmas), por la que se consideraba que el artículo 90 de la *Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico-fiscal de Canarias*, vulneraba los artículos 9.3, 81 y 150.2 CE, el artículo 61 del Estatuto y 69 de la LOFCA. A juicio de la Sala, el mencionado precepto suponía una transferencia por el Estado a la Comunidad Autónoma, mediante una ley que carecía del carácter de orgánica, de una competencia para conocer de las reclamaciones económico-administrativas interpuestas contra los actos de gestión de arbitrio sobre la producción y la importación de las Islas Canarias. La interpretación constitucionalmente conforme, se tradujo en la siguiente argumentación: el citado artículo 90 no podía entenderse que otorgase a la Comunidad Autónoma competencia alguna para resolver reclamaciones económico-administrativas, ni era posible tampoco apreciar especialidad procedimental alguna que autorizase a Canarias al ejercicio del título competencial previsto en el artículo 32.14 del Estatuto, con lo que dicha competencia correspondía exclusivamente a los órganos económico-administrativos del Estado.

Otras cuestiones

Del resto de sentencias del año transcurrido es de destacar la STC 47/2004, que trae causa del recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra la totalidad de la ya lejana Ley de Galicia 11/1993, de 15 de julio, por la que se regulaba el recurso de casación en materia de Derecho Civil especial. La cuestión controvertida era que el Estado alegaba vulneración de sus competencias exclusivas en materia de legislación procesal, ya que la regulación de este recurso de casación en materia de Derecho Civil no respondía a las particularidades del Derecho sustantivo de la Comunidad, sino que llevaba a cabo una regulación procesal del recurso de casación paralela a la prevista en la Ley de Enjuiciamiento Civil. La cuestión controvertida residía, por tanto, en si la regulación de la ley gallega respondía o no a las especialidades del derecho sustantivo para quedar entonces habilitada para regular aspectos procesales de su derecho civil. A este respecto, el TC lleva a cabo un detallado enjuiciamiento acerca de la eventual existencia de una relación de causalidad entre el derecho sustantivo gallego y la modalidad procesal contemplada por la ley impugnada, para concluir que dicha causalidad era inexistente. Los argumentos fueron los siguientes: a) no toda regulación de derecho sustantivo habilita a una Comunidad Autónoma para dictar normas procesales al respecto; y b) corresponde al legislador autonómico ofrecer la suficiente justificación sobre la necesidad de alterar las reglas procesales comúnmente aplicables. A este respecto, el canon o regla interpretativa aplicada por el TC para dilucidar la «necesaria especialidad» procesal derivada del derecho sustantivo consta de las siguientes fases: 1º) apreciar si existe derecho sustantivo autonómico en el punto controvertido; 2º) determinar respecto de qué legislación procesal estatal se predicen las especialidades de orden procesal incorporadas por el legislador autonómico, y, 3º) desentrañar si existe una conexión directa entre el Derecho sustantivo autonómico y la especialidad procesal que justifique la citada necesidad. La aplicación de dicho canon, lleva al TC a estimar parcialmente el recurso del Presidente del Gobierno.

Por su parte, la STC 178/2004 tiene especial relevancia porque en aplicación de la ya célebre STC 61/1998 sobre las competencias autonómicas en materia de urbanismo, desestima la cuestión de inconstitucionalidad planteada contra las *Leyes del Parlamento vasco 17/1994, de 30 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda, de tramitación de los instrumentos de planeamiento y de gestión urbanística y Ley 3/1997, de 25 de abril, por la que se determina la participación de la Comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística*. Las dudas de constitucionalidad se refieren a la contradicción que supone la previsión de la legislación autonómica (Ley 17/1994) que dispone un porcentaje de cesión del 15 por ciento del suelo urbano en los municipios del País Vasco en distintos tipos de aprovechamiento, frente a las previsiones estatales que establecían la inexistencia de un deber de cesión en el suelo urbano consolidado y un deber de cesión máximo del 10 por ciento del aprovechamiento en el suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable. Con base en los argumentos de la STC 61/1997, el TC desestima las cuestiones planteadas contra la legislación vasca y, por el contrario, estima las relativas a la legislación estatal citada. Más concretamente, en lo que se refiere al contraste entre el deber de cesión del 15 % del aprovechamiento urbanístico previsto en la legislación vasca y el artículo 149.1.1^a de la CE, en el sentido que la regulación autonómica se despliega sin el referente de la legislación básica estatal, el TC entiende que por parte del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco que plantea la cuestión de inconstitucionalidad, resulta un contrasentido admitir que la regulación del Estado es inconstitucional (como resultó de la STC 61/1997) y, al mismo tiempo, cuando esa misma regulación se ha convertido en autonómica, estimar que dichos preceptos autonómicos serían inconstitucionales por invadir la competencia del Estado.

También es relevante la STC 110/2004 por la que se estima la cuestión de inconstitucionalidad planteada contra la Ley de las Islas Baleares 5/1996, de 18 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas. Sobre todo, por la relación que establece entre autonomía política y garantía de los derechos fundamentales de las personas, en especial en lo que afecta al derecho a no ser discriminado. Así, considera no razonable y por tanto inconstitucional la diferencia de trato retributivo establecida por esta ley entre los funcionarios adscritos directamente a la Administración balear y los que accedieron a sus puestos de trabajo procedentes de otras Administraciones.

Y finalmente, no se puede dejar de hacer referencia a dos sentencias (SSTC 226/2004 y 227/2004) que, si bien no plantean cuestiones de orden competencial, adquieren especial significado, en la medida en que han anulado decisiones de un parlamento autonómico, en este caso, el Parlamento de Galicia, relativas al derecho de los parlamentarios gallegos al ejercicio del cargo, con motivo de la creación de una Comisión de investigación relacionada con la catástrofe del buque petrolero *Prestige*. Una vez constituida esta Comisión, la misma acordó requerir la comparecencia de diversos cargos y responsables públicos vinculados con el siniestro causados por los vertidos de petróleo, entre ellos el Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma y otras personas dependientes de la Administración General del Estado. Pocos días después, el Secretario de Estado de Organización Territorial comunicaba al Presidente de la Cámara que, por razones competenciales, no era «adecuada la solicitud de comparecencia de autorida-

des y funcionarios de la Administración general del Estado y de sus entidades públicas o de otras personas vinculadas al ejercicio de competencias estatales. Los grupos parlamentarios del Bloque Nacionalista Gallego y del Grupo Socialista pusieron de relieve que las personas citadas a comparecer lo eran en calidad de testigos (art. 52. del Reglamento del Parlamento Gallego) y no como titulares de cargos públicos políticamente responsables ante el Parlamento de Galicia, por lo que la Comisión no debía sentirse vinculada por el escrito del citado Secretario de Estado, que había sido citado por los citados para justificar su incomparecencia. Los parlamentarios de la oposición, entendiendo que la Comisión actuaba con pasividad, consintiendo la incomparecencia, la abandonaron temporalmente, en señal de protesta. El Presidente de la Cámara, ordenó la publicación de unas normas supletorias del artículo 50 del Reglamento parlamentario por las que, entre otras cosas, habilitaban al pleno para acordar la disolución anticipada de una Comisión de Investigación, por la imposibilidad objetiva de terminar la tarea encomendada. Sobre esta base, el Pleno acordó disolver la Comisión de investigación. Ambos Grupos parlamentarios de la oposición plantearon sendos recursos de amparo considerando como una infracción del artículo 23.2 de la CE la modificación del Reglamento parlamentario, en perjuicio de los derechos de las minorías, mediante la utilización de la potestad normativa que dichos reglamentos reconocen al Presidente o a la Mesa para suplir interpretar el tenor de sus preceptos. El Tribunal Constitucional estimó el amparo de los grupos demandantes, reconociendo el derecho a ejercer funciones representativas en condiciones de igualdad, declarando la nulidad de las normas supletorias del artículo 50 del Reglamento del Parlamento de Galicia acordadas por la Mesa de la Cámara y publicadas por orden de la Presidencia del Parlamento de 5 de marzo de 2003 y, asimismo, declaró la nulidad del Acuerdo del pleno del Parlamento de Galicia de 11 de marzo por la que se disolvió anticipadamente la Comisión no permanente de investigación sobre la catástrofe del petrolero «Prestige».