

NOTAS DE JURISPRUDENCIA

Tribunal Constitucional (*)

SUMARIO: I. CONSTITUCIÓN. A. Fuerza normativa. B. Interpretación. II. DERECHOS Y LIBERTADES. A. Derechos fundamentales y libertades públicas. B. Derechos y deberes de los ciudadanos. C. Principios rectores de la política social y económica. D. Garantía y suspensión de estos derechos. III. PRINCIPIOS JURÍDICOS BÁSICOS. IV. INSTITUCIONES DEL ESTADO. A. La Corona. B. Las Cortes Generales. C. El Tribunal Constitucional. D. La Administración Pública. E. El Poder Judicial. V. FUENTES. VI. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO. A. Comunidades Autónomas. A.1. Autonomía. B.2. Competencias. B. Corporaciones Locales. A.1. Autonomía B.2. Competencias. VII. ECONOMÍA Y HACIENDA. A. Principios generales. B. Presupuestos. C. Organización territorial. D. Tribunal de Cuentas.

II. DERECHOS Y LIBERTADES

A. Derechos fundamentales y libertades públicas.

1. Sentencia 52/2006, de 16 de febrero (BOE de 16 de marzo). Ponente: Gay Montalvo (Cuestión de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 24.1, 39.1 y 2.

otros:

Objeto: Art. 133 Cc.

Materias: Investigación de la paternidad. Tutela judicial efectiva.

Se promueve cuestión de inconstitucionalidad respecto del párrafo primero del art. 133 del Código civil, en cuanto restringe al hijo la legitimación para reclamar la filiación no matrimonial cuando no exista posesión de estado. Considera el TC que La cuestión que se plantea es sustancialmente

(*) Subsección preparada por FRANCISCO ESCRIBANO.

idéntica a la promovida por el mismo órgano judicial y resuelta en su Sentencia 273/2005. En dicha Sentencia no fue apreciada la vulneración de los arts. 14 y 39.1 CE como consecuencia de la restricción impuesta por el art. 133 CC que, cuando falta el presupuesto de la posesión de estado, sólo otorga la legitimación para reclamar la filiación no matrimonial al hijo durante toda su vida. Sin embargo, sí se llegaba a la conclusión de que esta privación al progenitor de la posibilidad de reclamar la filiación en el supuesto contemplado por el referido precepto *no resulta compatible con el mandato del art. 39.2 CE de hacer posible la investigación de la paternidad ni, por ello, con el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de acceso a la jurisdicción*. En el FJ 7 de la citada STC 273/2005 podía leerse *en relación con el supuesto que ha dado origen a la presente cuestión, el legislador ha ignorado por completo el eventual interés del progenitor en la declaración de la paternidad no matrimonial. En efecto, la opción del legislador cercana de raíz al progenitor no matrimonial la posibilidad de acceder a la jurisdicción cuando falte la posesión de estado, impidiéndole así instar la investigación de la paternidad; esto es, en la ponderación de los valores constitucionales involucrados realizada por el legislador se ha anulado por completo uno de ellos, sin que la eliminación del derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE), guarde la necesaria proporcionalidad con la finalidad perseguida de proteger el interés del hijo y de salvaguardar la seguridad jurídica en el estado civil de las personas. Pues bien, el sacrificio que se impone no resulta constitucionalmente justificado desde el momento en que, aparte de que podría haber sido sustituido por otras limitaciones (como la imposición de límites temporales a la posibilidad de ejercicio de la acción), el sistema articulado por nuestro ordenamiento no permite, en ningún caso, el planteamiento y la obligada sustanciación de acciones que resulten absolutamente infundadas, desde el momento en que, a tal efecto, se prevé que 'en ningún caso se admitirá la demanda si con ella no se presenta un principio de prueba de los hechos en que se funde' (art. 767.1 LEC y, anteriormente, el derogado art. 127 CC)*. En consecuencia, considera el TC que procede remitirse a los razonamientos contenidos en la citada STC, que dan cumplida respuesta a cada una de las perspectivas desde las que el órgano promotor de la misma pone en tela de juicio la constitucionalidad del precepto cuestionado. De otra parte considera el TC que se encuentra ante una omisión del legislador contraria a la Constitución que no puede ser subsanada mediante la anulación del precepto, sino que la apreciación de la inconstitucionalidad por insuficiencia normativa del mismo exige, como se dijo en el FJ 9 273/2005, *que sea el legislador, dentro de la libertad de configuración de que goza, derivada de su posición constitucional y, en última instancia, de su específica legitimidad democrática (STC 55/1996, de 28 de marzo, FJ 6), el que regule con carácter general la legitimación de los progenitores para reclamar la filiación no matrimonial en los casos de falta de posesión de estado, con inclusión, en su caso, de los requisitos que se estimen pertinentes para impedir la utilización abusiva de dicha vía de determinación de la filiación, siempre dentro de límites que resulten respetuosos con el derecho a la tute-*

la judicial efectiva (art. 24.1 CE). La improcedente declaración de nulidad del precepto cuestionado, lleva al TC Estimar la presente cuestión de inconstitucionalidad y, en su virtud, declarar inconstitucional el párrafo primero del art. 133 del Código civil, en la redacción dada por la Ley 11/1981, de 13 de mayo, en cuanto impide al progenitor no matrimonial la reclamación de la filiación en los casos de inexistencia de posesión de estado". Procede estimar la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Voto particular (Jiménez Sánchez, Delgado Barrio y García-Calvo y Montiel): Se reitera la discrepancia con el FALLO de la STC 273/2005, así como, por remisión al voto particular evacuado en relación con la STC 138/2005, con remisión a la argumentación que sustentaba el posicionamiento de los disidentes, a lo expuesto en los citados Votos. Las consideraciones desarrolladas en la fundamentación jurídica de la Sentencia respecto de la que se expresa la divergencia suponen, esencialmente, la adopción de un criterio contrario al seguido por el legislador al reformar en 1981 la tradicional regulación de las acciones de filiación para acomodarla a los principios y valores constitucionales. Ciertamente la opción legislativa a la que responde la reforma de dicha regulación no es la única constitucionalmente admisible. Y cabe incluso admitir que la evolución de la sociedad pudiera hacer aconsejable acomodar a las circunstancias del tiempo presente el régimen establecido por el párrafo primero del art. 133 del Código civil, ampliando la legitimación en él establecida para el ejercicio de la acción de reclamación de la filiación no matrimonial en caso de falta de la posesión de estado. Mas ello, no puede significar que dichas nuevas y diversas normativas, por lógico encuadre o acomodo constitucional que tuviesen, hayan de entenderse exigidas por nuestra Ley de leyes, a la cual, por las razones expuestas en los votos particulares a los que éste se remite, no resulta contrario el sistema de acciones de filiación establecido en la reforma de 1981.

Voto particular (Gay Montalvo, Pérez Vera y Rodríguez Arribas): La opinión discrepante ya fue expresada con profusión en el Voto particular formulada por los Magistrados doña Elisa Pérez Vera y don Eugeni Gay Montalvo, al que se adhirió el Magistrado don Ramón Rodríguez Arribas, a la Sentencia de Pleno de 27 de octubre de 2005 sobre esta misma materia y donde básicamente afirmábamos que debía haberse desestimado la cuestión planteada por ser el art. 133 del Código civil conforme con el artículo 24.1 CE, en relación con el art. 39.2 CE. En concreto, porque se consideraba que el progenitor dispone de otras vías, al margen de la reclamación, para que quede determinada la filiación no matrimonial; vías por las que se tiene acceso a los órganos judiciales, de suerte que la privación de legitimación activa para instar una reclamación judicial, cuando falte la posesión de estado, no resulta desproporcionada ni vulneradora del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión, habida cuenta los bienes constitucionales que se tratan de proteger a través de esta medida.

2. Sentencia 85/2006, de 27 de marzo 2006 (BOE de). Ponente: Delgado Barrio (Recurso de amparo).

Preceptos constitucionales: 24.1; 25.1

otros:

Objeto: Sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 14 de febrero de 2001, así como contra la providencia de la misma Sección de 24 de abril de 2001, que inadmite a trámite el incidente de nulidad planteado respecto de dicha Sentencia.

Materias: Retroactividad de las normas no favorables: accionabilidad. Tutela judicial efectiva: contenido y alcance.

El presente recurso de amparo se dirige contra la Sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 14 de febrero de 2001, así como contra la providencia de la misma Sección de 24 de abril de 2001, que inadmite el incidente de nulidad planteado respecto de dicha Sentencia. Ésta desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por los ahora recurrentes en amparo contra la resolución de 17 de junio de 1997 del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Madrid, que confirma en lo fundamental el acuerdo de 7 de febrero de 1994 del Administrador de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) de Hortaleza por el que se declara a los recurrentes responsables subsidiarios de deudas tributarias de la entidad Difo, S.A., de la que fueron administradores. La vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y del derecho a no ser sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan infracción administrativa según la legislación vigente en aquel momento (art. 25.1 CE), son los fundamentos del presente recurso. Abordará el TC la causa de inadmisión del art. 50.1 a), en relación con el 43.2 LOTC, en que incurriría la demanda de amparo, exclusivamente en relación con la denunciada vulneración del art. 25.1 CE. Es reiterada doctrina del TC que el art. 43.2 en relación con el art. 44.1 a), ambos LOTC, por un lado, y éste último por otro, establecen la exigencia de agotar todos los recursos utilizables en la vía judicial ordinaria, requisito éste que, lejos de constituir una formalidad vacía, deriva de la necesidad de respetar la subsidiariedad del recurso de amparo; la tutela general de los derechos y libertades corresponde, en primer lugar, a los órganos del Poder Judicial (art. 53.2 CE). Es preciso que se apuren las posibilidades que los cauces procesales ofrecen en la vía judicial para la reparación del derecho fundamental que se estima lesionado, cuando aquellas vías no han sido recorridas, el re-

curso de amparo resultará inadmisibile (entre muchas otras, SSTC 133/2001, FJ 3; 190/2001, FJ 2; 39/2003, FJ 3; 192/2003, FJ 2; 36/2004, FJ 2; 103/2004, FJ 2; 151/2004, FJ 5; 60/2005, FJ 2; y 313/2005, FJ 2). El TC calificará de ineludible el recurso de nulidad para cumplir el requisito previsto en los arts. 43.2 y 44.1 a) LOTC (por todas, SSTC 28/2004, FJ 4; y 235/2005, FJ 2), incidente que en el momento en que fue interpuesto por los recurrentes se regulaba en el art. 240.3 LOPJ constituyendo un remedio destinado a obtener la reparación de los defectos de forma que hubieran causado indefensión o de la incongruencia del fallo, siempre que los primeros no haya sido posible denunciarlos antes de recaer Sentencia o resolución que ponga fin al proceso y que, en uno u otro caso, la Sentencia o resolución no sea susceptible de recurso en el que quepa reparar la indefensión sufrida. El TC recuerda asimismo que es doctrina consolidada que cuando el ciudadano ha intentado un remedio procesal o recurso contra una resolución judicial, el proceso constitucional no puede iniciarse hasta que la vía judicial, continuada a través de ese remedio o recurso, no se haya extinguido, dado que contradice el carácter subsidiario del recurso de amparo su coexistencia temporal con otro recurso seguido en la vía judicial ordinaria (entre muchas otras, SSTC 189/2002, FJ 6; 15/2003, FJ 3; 82/2004, FJ 3; 97/2004, FJ 3; y 13/2005, FJ 3). Por todo ello no puede tacharse de extemporánea la alegación de la vulneración del art. 25 CE que formulan los recurrentes. Se apresta así el TC a determinar la verdadera naturaleza de las cantidades que la Administración tributaria reclama a los recurrentes en virtud de lo dispuesto en el art. 40 de la LGT/1963., se concluye que dicha entidad alcanza exclusivamente a sanciones. Y tal responsabilidad deriva no de actos de otro —en particular, las omisiones de ingresos imputadas a Difo, S.A.—, sino de un comportamiento que, aunque no aparece entre las infracciones tributarias reguladas en los arts. 77 y ss. LGT, está previsto como un supuesto de responsabilidad tributaria *ex art.* 40 LGT, y que sólo a ellos les resulta atribuible. En la medida en que no se hace a los recurrentes responsables del pago, sino sólo y exclusivamente de las sanciones tributarias impuestas a Difo, S.A., por las conductas infractoras cometidas por dicha sociedad cuando los demandantes formaban parte de su Consejo de Administración —sanciones que ejercen una función represiva o de castigo (STC 276/2000, FJ 6)—, y que la derivación de responsabilidad respecto de las sanciones tiene su origen en un comportamiento ilícito de los recurrentes, se concluye que las cantidades reclamadas a éstos por la Administración tributaria en calidad de responsables, aunque no tengan su origen en la comisión por ellos de ninguna de las infracciones tributarias tipificadas en los arts. 78 y ss. LGT, tienen naturaleza claramente punitiva; en consecuencia la responsabilidad exigida se califica por el TC como de materialmente sancionadora. Así se ha reconocido por la nueva regulación de la LGT al incluir la figura de los responsables de las sanciones tributarias en el art. 182 LGT/2003. La responsabilidad derivada por la Administración tributaria a los recurrentes tiene un contenido punitivo, por lo que es evidente que,

conforme a la JTC, resultan aplicables las garantías materiales y procesales que se deducen de los arts. 25.1 y 24.2, ambos CE [entre las últimas, SSTC 145/2004, FJ 3; 52/2004, FJ 3; 54/2003, FJ 3; 9/2003, FJ 3 a); 116/2002, FJ 3]. Entre tales garantías se encuentra el derecho a no ser sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan infracción administrativa (*ex art.* 25.1 CE), sin embargo estima el TC que el recurso de amparo debe ser rechazado en este punto. La infracción del art. 25.1 CE se habría producido al no haber aplicado la referida Sala retroactivamente el art. 37.3 LGT (en la redacción dada por la Ley 25/1995, de 20 de julio, de modificación parcial de la LGT, pese a que la deuda tributaria derivada a los recurrentes se integraba por sanciones y dicho precepto era claramente más favorable que el anteriormente vigente. La JTC viene negando la posible inclusión del principio de retroactividad de la Ley penal más favorable en el art. 25.1 CE y, de esta forma, su eventual defensa en esta vía constitucional (SSTC 14/1981, FJ 7; 68/1982, FJ 3; 122/1983, FJ 2; 51/1985, FJ 7; 131/1986, FJ 2; 196/1991, FJ 3; 38/1994; 177/1994, FJ 1; ATC 226/1990, FJ 2); como ya se señaló en la STC 99/2000, si en el ámbito del Derecho penal *stricto sensu*, en el que en la mayor parte de las ocasiones está en juego el derecho fundamental a la libertad (art. 17 CE), la doctrina del TC hasta el momento ha venido negando el encuadramiento del principio de retroactividad de la ley penal más favorable en el art. 25.1 CE, es decir, que dicho principio se integre en el contenido del derecho fundamental que en tal precepto se consagra, es claro que el apartamiento de esa doctrina resulta menos justificado *cuando, como aquí ocurre, de lo que se trata es de una sanción administrativa* (FJ 5; en el mismo sentido, ATC 241/2003, FJ 3). En varias ocasiones se ha señalado que el art. 9.3 CE garantiza también, interpretado *a contrario sensu*, la retroactividad de la Ley penal o sancionadora más favorable (en este sentido, SSTC 8/1981, FJ 3; 15/1981, FJ 7; 51/1985, FJ 7; 177/1994, FJ 1; 129/1996, FJ 3; y 215/1998, FJ 2; AATC 876/1986, FJ 2; 303/1989, FJ 2; 226/1990, FJ 2; 30/1998, FJ 7; y 146/1998, FJ 3); sin embargo, el TC también viene declarando reiteradamente que el art. 9.3 CE, por imperativo de los arts. 53.2 CE y 41.1 LOTC, queda extramuros del amparo (entre muchas otras, SSTC 159/1997, FJ 2; 183/1997, FJ 3; 71/1998, FJ 4; 36/1999, FJ 2; 84/1994, FJ 4; y 111/2001, FJ 7), razón por la cual no cabe acudir a esta vía para denunciar, como aquí se hace, la inaplicación retroactiva de una norma sancionadora más favorable. Por ello se concluirá que no puede acogerse la denunciada infracción del art. 25.1 CE. Solución distinta merecerá la alegada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva garantizado en el art. 24.1 CE; el TC viene señalando con reiteración que el vicio de incongruencia, entendido como desajuste entre el fallo y los términos en los que las partes formularon sus pretensiones, concediendo más o menos o cosa distinta de lo pedido, puede entrañar una efectiva denegación del derecho a la tutela judicial efectiva, siempre y cuando la desviación sea de tal naturaleza que suponga una sustancial modificación de los términos por los que discurría la controversia procesal [de entre

las más recientes, SSTC 85/2000, FJ 3 a); 8/2004, FJ 4; 83/2004, FJ 3; 130/2004, FJ 3 a); 146/2004, FJ 3; 95/2005, FJ 2 a); 103/2005, FJ 3; 264/2005, FJ 2 a); y 4/2006, FJ 3]; específicamente por lo que hace referencia a la incongruencia omisiva o *ex silentio*, se ha venido señalando que ésta tiene lugar cuando el órgano judicial deja sin contestar alguna de las cuestiones sometidas a su consideración por las partes, siempre que no quepa interpretar razonablemente el silencio judicial como una desestimación tácita cuya motivación pueda inducirse del conjunto de los razonamientos contenidos en la resolución; se distinguirá por el TC entre las alegaciones aducidas por las partes para fundamentar sus pretensiones y las pretensiones en sí mismas consideradas; subrayando que, si bien respecto de las pretensiones la exigencia de congruencia es más rigurosa, no es necesaria una contestación explícita y pormenorizada a todas y cada una de las alegaciones formuladas, pudiendo ser suficiente *ex art. 24 CE*, una respuesta global o genérica, aun cuando se omita una contestación singular a cada una de las alegaciones concretas no sustanciales [entre otras, SSTC 85/2000, FJ 3 b); 8/2004, FJ 4; 83/2004, FJ 3; 130/2004, FJ 3 b); 146/2004, FJ 3; 218/2004, FJ 2; 264/2004, FJ 7; 52/2005, FJ 2 b); 95/2005, FJ 2 b); 103/2005, FJ 3; 193/2005, FJ 2; 250/2005, FJ 4; 264/2005, FJ 2 b); y 4/2006, FJ 3]. Recientemente, la STC 4/2006, declaraba que aunque es cierto que no puede entenderse vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva por el hecho de que el órgano judicial no dé respuesta explícita y pormenorizada a todas y cada una de las alegaciones vertidas en el proceso, *el art. 24.1 CE sí exige la consideración de las que sean sustanciales, de las que vertebran el razonamiento de las partes, al margen de que pueda darse una respuesta sólo genérica, y con independencia de que pueda omitirse esa respuesta, en cambio, respecto de las alegaciones de carácter secundario*; el derecho fundamental a obtener la tutela judicial efectiva no sólo se vulnera cuando la pretensión no recibe respuesta, sino también cuando el órgano judicial omite toda consideración sobre una alegación fundamental planteada oportunamente por las partes. Así lo ha declarado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en los casos *Hiro Balani c. España* y *Ruiz Torija c. España* de 9 de diciembre de 1994, y lo han reconocido nuestras SSTC 85/2000; 1/2001; 5/2001; 148/2003, y 8/2004, entre otras” (FJ 3). En suma, “es igualmente obligado no omitir la consideración de las alegaciones concretas que resulten sustanciales para el caso y decisivas para el fallo. Esto es, cuando la cuestión puesta de manifiesto no es una simple alegación secundaria, instrumental en el razonamiento jurídico, sino un alegato sustancial que contiene los hechos o argumentos jurídicos básicos y fundamentales que nutren la pretensión, dicha cuestión integra la razón por la que se pide, debiendo ser tratada en forma expresa o, en su caso, considerada en forma siquiera implícita por la Sentencia, pues de otro modo se desatiende la defensa esgrimida por la parte en un aspecto con posible incidencia sobre el fallo, dando lugar a una denegación de justicia” (STC 4/2006, FJ 3); dos requisitos deben darse para que la incongruencia omisiva adquiera relevancia constitucional: (a) que la cuestión cuyo conocimiento y decisión se dice que quedó imprejuzgada haya sido efectivamente planteada ante el órgano judicial en momento procesal

oportuno [SSTC 85/2000, FJ 3; 8/2004, FJ 4; 246/2004, FJ 7; 52/2005, FJ 2 a); y 4/2006]; (b) que la omisión se refiera a cuestiones que, de haber sido consideradas en la decisión, hubieran podido determinar un fallo distinto al pronunciado (por todas, SSTC 35/2002, FJ 2; y 4/2006, FJ 3); a tenor de esta doctrina es evidente que se ha incurrido en incongruencia omisiva vulneradora del derecho a la tutela judicial efectiva de los recurrentes al no haberse pronunciado sobre una alegación sustancial expresamente formulada: la caducidad del procedimiento de derivación de responsabilidad al haber transcurrido el plazo máximo de resolución del mismo; es evidente que los demandantes plantearon la cuestión de la caducidad del procedimiento de derivación de responsabilidad en tiempo y forma y se trata de una alegación sustancial que, de estimarse, podía haber dado lugar a un fallo distinto, dado que, conforme a la Ley 30/1992 la caducidad del procedimiento determina el archivo de las actuaciones (art. 43.4; STC 95/2005). En suma, para el TC es claro que los recurrentes plantearon la cuestión de la caducidad del procedimiento de derivación de responsabilidad en el momento procesal oportuno; que dicha cuestión debe calificarse como sustancial y decisiva para el fallo; que la Sentencia de 14 de febrero de 2001 no se ha pronunciado ni explícita ni implícitamente sobre la citada alegación; que en el escrito promoviendo el incidente de nulidad de actuaciones se señalaba expresamente que el procedimiento de derivación de la responsabilidad había caducado, invocando la incongruencia de la Sentencia; y, en fin, que la providencia de 24 de abril de 2001, al inadmitir el incidente de nulidad de actuaciones, ha impedido definitivamente a los recurrentes conocer el motivo o motivos por los que no se ha apreciado la existencia de caducidad del expediente. Todo lo cual debe llevar a la conclusión de que se ha vulnerado el derecho de los recurrentes a la tutela judicial efectiva garantizado en el art. 24.1 CE. Mas no sólo por eso, entendían los recurrentes la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, el TC recuerda que éste derecho *requiere del órgano jurisdiccional un indudable esfuerzo a fin de preservar los derechos de defensa en un proceso con todas las garantías, ofreciendo a las partes contendientes el derecho de defensa contradictoria mediante la oportunidad de alegar y probar procesalmente sus derechos e intereses* (entre muchas otras, SSTC 68/2002, FJ 3; 109/2002, , FJ 2; 5/2004, FJ 6; 93/2005, FJ 3; y 115/2005, FJ 3; en sentido similar, STC 262/2005, FJ 2); de otra parte conviene recordar que sólo cabe otorgar relevancia constitucional a aquella indefensión que resulte real y efectiva (por todas, SSTC 115/2005, FJ 3; 164/2005, FJ 2; y 32/2004, FJ 4), que tendrá lugar cuando, normalmente con infracción de una norma procesal, pero no necesariamente [SSTC 226/2005, FJ 2 a); y 287/2005, FJ 2 a)], *el órgano judicial en el curso del proceso impide a una parte el ejercicio del derecho de defensa, privando o limitando, bien su facultad de alegar y justificar sus derechos e intereses para que le sean reconocidos, bien su posibilidad de replicar dialécticamente las posiciones contrarias en el ejercicio del indispensable principio de contradicción* [entre las últimas, SSTC 5/2004, FJ 6; y 115/2005, FJ 3; en parecidos términos, SSTC 226/2005, FJ 2 a); y 287/2005, FJ 2 a)]; para que la in-

defensión alcance relevancia constitucional es necesario que *tenga su origen inmediato y directo en actos u omisiones de los órganos judiciales*, es decir, *que sea causada por la incorrecta actuación del órgano jurisdiccional, estando excluida del ámbito protector del art. 24 CE la indefensión debida a la pasividad, desinterés, negligencia, error técnico o impericia de la parte o de los profesionales que la representen o defiendan* [entre las últimas, SSTC 5/2004, FJ 6; y 141/2005, FJ 2; en el mismo sentido, SSTC 128/2005, FJ 2; 184/2005, FJ 3; 226/2005, FJ 2 a); 228/2005, FJ 2; 260/2005, FJ 3; y 287/2005, FJ 2 a)]. Tras analizar las circunstancias concretas del supuesto, y la insuficiencia de la fundamentación de la documentación tributaria exhibida a los recurrentes, considera el TC que de todo ello se desprende inequívocamente que, pese a que actuaron en todo momento con la diligencia razonablemente exigible en defensa de sus derechos e intereses, los demandantes de amparo no han tenido acceso a la información necesaria para discutir la procedencia y cuantía, tanto de las cuotas tributarias como de las sanciones que finalmente les han sido reclamadas en régimen de responsabilidad, circunstancia que, a su juicio, les ha causado indefensión vulneradora del art. 24.1 CE; recordará el TC su doctrina acerca del derecho a la tutela judicial efectiva garantizado en el art. 24.1 CE que tiene como uno de sus contenidos esenciales el acceso a la jurisdicción *sin limitación de garantías ni impedimentos para alegar y demostrar en el proceso lo que se estime oportuno* (por todas, STC 30/2004, FJ 2) y así lo ha reiterado al pronunciarnos en relación con la naturaleza revisora de la jurisdicción contencioso-administrativa (SSTC 98/1992, FJ 3; 160/2001, FJ 4); finalmente el TC advierta que no es exacto que los recurrentes no alegaran la indefensión padecida en vía administrativa, con cita de diversos actos que prueban el aserto, indefensión que, entre otras cosas, les impedía poder *demostrar la ausencia de culpabilidad en una serie de actos que tuvieron lugar hace casi diez años*; sin embargo, será criterio del TC que todo ello no permite alcanzar la conclusión de que se ha vulnerado el derecho de defensa garantizado en el art. 24.1 CE por el solo hecho de que la Administración tributaria no haya facilitado el expediente completo. Será criterio del TC que el incumplimiento del deber de la Administración de suministrar el expediente administrativo completo y sus consecuencias desfavorables no habrán de ser soportadas por el ciudadano: las reglas sobre la carga de la prueba recogidas en el art. 114 de la LGT/1963, hoy, art. 105 LGT/2003 ponen a cargo de la Administración tributaria la acreditación de *los hechos normalmente constitutivos* de su derecho. Esto implica que para la derivación de la responsabilidad prevista en el art. 40.1 LGT, la Administración soporta la carga de probar los hechos constitutivos y acreditativos de la realización de los diferentes presupuestos de hecho que la constituyen. Sin embargo, afirmará el TC que el incumplimiento por parte de la Administración de su deber de remitir el expediente administrativo completo no influye en las posibilidades de defensa de quien acude al proceso contencioso-administrativo impugnando una resolución de la Administración y no podrá apreciarse la indefensión alegada; el órgano judicial no ha privado a los recurrentes de su

facultad de hacer alegaciones en el proceso (STC 226/2005, FJ 2), lo que no es óbice, a su vez, para apreciar que la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid impugnada no incurra en la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva aducida. Es doctrina reiterada del TC que la motivación suficiente de las Sentencias constituye un elemento esencial del contenido del derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el art. 24.1 CE y expresión de la *auctoritas* que debe presidir la labor de los órganos judiciales en el ejercicio de su función constitucional de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (art. 117.3 CE; por todas, SSTC 196/2005, FJ 3; 260/2005, FJ 5; 269/2005, FJ 2; 305/2005, FJ 2; y 325/2005, FJ 4); por ello se ha afirmado que no pueden considerarse razonadas ni motivadas aquellas resoluciones judiciales que *siguen un desarrollo argumental que incurre en quiebras lógicas de tal magnitud que las conclusiones alcanzadas no pueden considerarse basadas en ninguna de las razones aducidas* (STC 214/1999, FJ 4; entre las últimas, SSTC 91/2004, FJ 8; 195/2004, FJ 2; 29/2005, FJ 4; 107/2005, FJ 5; 164/2005, FJ 3; 228/2005, FJ 3; y 269/2005, FJ 2); es evidente que esta circunstancia concurre en el presente caso, por lo que se ha de considerar que la motivación de la Sentencia impugnada es, por las razones expuestas, contraria al derecho fundamental a la tutela judicial garantizado en el art. 24.1 CE. Se otorga el amparo solicitado.

3. Sentencia 100/2006, de 30 de marzo (BOE de 4 de mayo). Ponente: Gay Montalvo (Cuestión de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 24.2

otros: Art. 40.2 b), apartado i, de la Declaración de los derechos del niño de las Naciones Unidas, de 20 de noviembre de 1989, ratificada por España el 30 de noviembre de 1990.

Objeto: Reglas 7 (párrafo primero) y 9 del art. 15.1 de la Ley Orgánica reguladora de la competencia y procedimiento de los juzgados de menores (LOJM), en la redacción dada por el art. 2.2 de la Ley Orgánica 4/1992, de 5 de junio

Materias: Cuestión de inconstitucionalidad: alcance, ámbito y contenido.

En relación con el juicio de relevancia, el TC considera que el planteamiento de la presente cuestión es ciertamente paradójico. El órgano judicial entiende que la medida de amonestación no puede imponerse en ningún caso sin un trámite de audiencia; trámite por el que puede perfectamente optar en virtud de la propia regla 7 que aquí cuestiona. Dicha regla permite que el Juez amoneste al menor en la fase de comparecencia que tiene lugar durante la tramitación del expediente o que, a la conclusión del expe-

diente, le imponga esa misma medida tras la celebración de una audiencia. La regla 7 del art. 15.1 LOJM hace posible, ciertamente, que el Juez acuerde, *inter alia*, la celebración de una audiencia, de manera que está en su mano evitar el efecto de la imposición de una medida de amonestación sin apurar previamente ese trámite. El expediente puede también concluir sin que se adopte ninguna de las decisiones referidas en la regla 7, supuesto en el cual el Ministerio público debe elevar al Juzgado, con el expediente, un escrito de alegaciones en el que ha de solicitar la adopción de alguna de las medidas contempladas en la regla 7. Y de conformidad con la regla 9, también cuestionada, si la medida solicitada por el Fiscal es la de amonestación, *el Juez de Menores, sin necesidad de abrir la audiencia y oído el menor, dictará el acuerdo que proceda*, siendo evidente que el Juez puede denegar la medida interesada por el Ministerio público y, por tanto, ordenar el trámite de audiencia. En definitiva, el órgano judicial puede perfectamente alcanzar por sí mismo el resultado que, de estimarse su cuestión, se seguiría de la declaración de inconstitucionalidad de las normas cuyo juicio demanda. Considera el TC aplicable al caso su propia doctrina, en cuya virtud *es a los Jueces y Tribunales ordinarios que plantean las cuestiones de inconstitucionalidad a quienes, en principio, corresponde comprobar y exteriorizar la existencia del llamado juicio de relevancia, de modo que el Tribunal Constitucional no puede invadir ámbitos que, primera y principalmente, corresponden a aquéllos, adentrándose a sustituir o rectificar el criterio de los órganos judiciales proponentes, salvo en los supuestos en que de manera notoria, sin necesidad de examinar el fondo debatido y en aplicación de principios jurídicos básicos se desprenda que no existe nexo causal entre la validez de los preceptos legales cuestionados y la decisión a adoptar en el proceso a quo, ya que en tales casos sólo mediante la revisión del juicio de relevancia es posible garantizar el control concreto de constitucionalidad que corresponde a la cuestión de inconstitucionalidad y evitar que los órganos judiciales puedan transferir al Tribunal Constitucional la decisión de litigios que pueden ser resueltos sin acudir a las facultades que este Tribunal tiene para excluir del ordenamiento las normas inconstitucionales [SSTC 189/1991, FJ 2; 337/1994, FJ 4 a); 174/1998, FJ 1; 203/1998, FJ 2; 67/2002, FJ 2; y 63/2003, FJ 2]" (STC 255/2004, FJ 2). Recordará el TC que el sistema normativo en el que se insertan los preceptos cuestionados permite que el órgano judicial celebre en todo caso la audiencia que es inexcusable para la mejor garantía de los derechos del menor. Respecto a la cláusula 9 el término debe entenderse con carácter potestativo; por consiguiente cuestionar la constitucionalidad de la regla 7 del art. 15.1 LOJM cuando no se está en la obligación de aplicarla es tanto como hacer de la cuestión un instrumento de control abstracto de la constitucionalidad de la ley. Como ya se dijo en uno de los primeros pronunciamientos del TC, la cuestión de inconstitucionalidad *no es una acción concedida para impugnar de modo directo y con carácter abstracto la validez de la ley, sino un instrumento puesto a disposición de los órganos judiciales para conciliar la doble obligación en que se encuentran de actuar sometidos a la ley y a la Constitución* (STC 17/1981, FJ 1). Considera el TC que el sometimiento del Juzgado de Menores a la Ley Or-*

gánica 4/1992 no se traduce necesariamente en una contradicción de la legalidad con la Constitución que sólo pueda superarse con una inaplicación de la ley que al Juez le está, por definición, prohibida si trae causa de un juicio de inconstitucionalidad. Sin desvincularse de la legalidad a la que se debe, el Juzgado puede celebrar la audiencia que considera inexcusable, y no precisa, por ello, ser dispensado de la aplicación de la regla 7 del art. 15.1 por medio de un pronunciamiento de inconstitucionalidad. El Juzgado puede entender que la posibilidad que, como alternativa, también admite la Ley es en sí misma contraria a la Constitución. Sin embargo, en la medida en que dicha alternativa no le es insuperable, resulta del todo irrelevante a los efectos de dar solución al supuesto concreto planteado en el proceso judicial del que está efectivamente conociendo, de manera que, desconectada del asunto sobre el que ha de ejercer la jurisdicción, su duda de constitucionalidad adquiere una dimensión abstracta que es por completo ajena al procedimiento previsto en el art. 163 CE y que, en definitiva, se erige en obstáculo procesal para un pronunciamiento de fondo por parte del TC. El hecho de que la Ley permita la adopción de la medida examinada sin la necesaria celebración de un trámite que sí ha de observarse para la imposición de otras medidas de evidente contenido sancionador, debe llevar a los órganos judiciales a la conclusión de que aquélla sólo puede tener una clara dimensión educativa y admonitoria. Su contenido viene así confirmado por las características del procedimiento mediante el cual puede acordarse su imposición. Se acuerda inadmitir la presente cuestión de inconstitucionalidad.

VI. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

A. Comunidades Autónomas.

B.2. Competencias.

1. Sentencia 31/2006, de 1 de febrero de 2006 (BOE de 1 de marzo). Ponente: Emilia Casas Baamonde (Recursos de inconstitucionalidad acumulados).

Preceptos constitucionales: 23.2, 103.3

otros:

Objeto: Artículo 10 de la Ley del País Vasco 16/1997, de 7 de noviembre, que introduce un nuevo apartado 3 en la disposición adicional segunda de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la función pública vasca.

Materias: Carácter básico de la normativa estatal, límite al ejercicio de las competencias normativas de las CCAA.

El precepto objeto de la controversia vulnera los arts. 23.2 y 103.3 CE, así como el art. 149.1.18 CE al desconocer legislación básica (arts. 19.1 y 25 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, y las disposiciones adicionales novena, apartado 3, decimoprimera y decimoquinta de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo), en opinión de los recurrentes. La primera cuestión a dilucidar consistirá en constatar si efectivamente la norma estatal tiene el carácter de básica. De otra parte, habrá de verificarse si existe una verdadera y real contradicción entre la norma impugnada y la norma estatal básica que no pueda ser salvada de acuerdo con el principio de conservación con una interpretación de la norma cuestionada conforme con la Constitución (SSTC 4/1981; 63/1982; 16/1998), a fin de poder concluir en este sentido que la norma impugnada no sería contraria al orden constitucional de competencias (STC 38/2004). Ninguna duda le cabe al TC acerca del carácter básico del art. 19.1 de la Ley 30/1984, tanto porque así expresamente lo determina el art. 1.3 de esa Ley no sólo porque así lo haya previsto expresamente el art. 1.3 de esa misma Ley, sino porque el TC ha partido de tal consideración en diversas ocasiones (SSTC 151/1992; 302/1993; 38/2004). En diversas ocasiones el TC se ha pronunciado acerca de este precepto: *acerca de si las llamadas pruebas restringidas de acceso a la función pública son o no compatibles con el sistema diseñado por la normativa estatal básica contenida en la última de las disposiciones citadas. Así, la STC 174/1998, (FJ 4), recogiendo la doctrina sentada en las SSTC 151/1992, y 302/1993, afirma que el art. 19.1 de la Ley 30/1984 establece con carácter básico el principio de que las convocatorias tienen que ser por regla general abiertas o libres. Asimismo estatuye, con carácter igualmente básico (aun cuando no les otorgue expresamente esta condición), ciertas excepciones, entre las que se encuentra la Disposición transitoria sexta, apartado 4, de la Ley 30/1984 (norma por la que se permite a los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas la posibilidad de convocar 'pruebas específicas' en determinadas circunstancias). De todo lo expuesto resulta obligado concluir que las Comunidades Autónomas sólo tienen competencia para convocar pruebas de carácter restringido si se atienen a los requisitos que establece el apartado 4 de esta disposición transitoria; requisitos que, en lo que ahora interesa, son dos: uno de carácter personal, el que las pruebas se dirijan a los que tengan la condición de contratados administrativos; y otro de carácter temporal, el que dichos destinatarios hubieran sido contratados mediante convocatorias públicas con anterioridad al 15 de marzo de 1984 (STC 38/2004, FJ 4). Igualmente indudable le parece al TC que los arts. 22 y 25.1 presentan carácter básico. De un lado, porque así lo prevé el art. 1.3 del mismo cuerpo normativo. De otro, porque también en este caso dicha declaración ha sido avalada por la STC 388/1993, FJ 2. En el ámbito educativo, todos los recurrentes recuerdan que la disposición adicional novena de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del siste-*

ma educativo (LOGSE, en adelante), afirmaba que “son bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos docentes, además de las recogidas en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función docente, modificada por la Ley 23/1988, de 28 de julio, las reguladas por esta Ley para el ingreso” (apartado primero). Esta disposición ha sido derogada por el apartado cuarto de la disposición derogatoria que acompaña a la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la enseñanza. En ese mismo apartado se señala que: “*El Gobierno desarrollará reglamentariamente dichas bases en aquellos aspectos que sean necesarios para garantizar el marco común básico de la función pública docente*”. Y en el siguiente se dispone que “*Las Comunidades Autónomas ordenarán su función pública docente en el marco de sus competencias, respetando, en todo caso, las normas básicas a que se hace referencia en el apartado anterior*”. Por otra parte, la disposición adicional undécima de la Ley Orgánica de calidad de la enseñanza disciplina la carrera docente partiendo de la premisa, expresada en las primeras líneas de su apartado primero, de que: “*El sistema de ingreso en la función pública docente será el de concurso-oposición convocado por las respectivas Administraciones educativas*”. Señalándose, además, que “*Para el ingreso en los Cuerpos de Catedráticos de Enseñanza Secundaria, de Catedráticos de Escuelas Oficiales de Idiomas, de Catedráticos de Música y Artes Escénicas y de Catedráticos de Artes Plásticas y Diseño será necesario estar en posesión del título de Doctor, Licenciado, Ingeniero o Arquitecto, además del título de Especialización Didáctica a que se refiere el artículo 58 de esta Ley, y superar el correspondiente proceso selectivo*”. En el segundo apartado de la mencionada disposición adicional undécima de la Ley Orgánica de calidad de la enseñanza se regula, de forma detallada, que en las convocatorias de ingreso en determinados cuerpos docentes: “*se reservará un porcentaje de las plazas que se convoquen para el acceso de funcionarios docentes, que deberán estar en posesión de la titulación requerida para el ingreso en los correspondientes cuerpos y haber permanecido en sus cuerpos de origen un mínimo de seis años como funcionarios de carrera*”. Afirmándose, finalmente, en el cuarto que “*Los funcionarios docentes a que se refiere esta Ley y la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, podrán, asimismo, acceder a un Cuerpo del mismo grupo y nivel de complemento de destino, sin limitación de antigüedad, siempre que posean la titulación exigida y superen el correspondiente proceso selectivo*”. En atención a lo que se afirma en la disposición adicional undécima de la Ley Orgánica de calidad de la enseñanza permite seguir afirmando al TC, como ya lo hizo en la STC 11/1996, FJ 5, que tal legislación prevé “*un sistema general de ingreso en el cuerpo docente, por medio del concurso-oposición*”. Tal orientación es asumida por el legislador orgánico, que en la Ley Orgánica 10/2002 reitera el carácter básico de las normas contenidas en las Ley 30/1984 y en la Ley Orgánica 1/1990 en lo atinente al ingreso a la función pública docente. A la vista del examen realizado, se conviene que la normativa educativa en materia de acceso a la función pública docente asume, por remisión y también de forma explícita, la vigencia del principio fijado en el art. 19.1 de la Ley 30/1984. Recordará el TC, finalmente, que la Ley educa-

tiva no se limita a regular el sistema general de ingreso en la función pública docente, sino que recoge, igualmente, una serie de supuestos donde se prevé un sistema restringido de acceso a la función pública docente; tales excepciones, que en el caso que nos ocupan siguen siendo vigentes en la LOGSE, tienen igualmente carácter básico; se trata de los supuestos previstos en la DT V LOGSE. El TC ha confirmado la legitimidad constitucional del régimen excepcional previsto por el legislador en esta disposición transitoria, contemplado: “*para absorber el profesorado no numerario nacido desde la anterior Ley general de educación, un cuarto de siglo antes, cuya mayoría se hallaba en una situación precaria. Para ello establece, con una limitación temporal, que ‘las tres primeras convocatorias de ingreso en la función pública docente’ se llevarán a cabo mediante un ‘sistema de selección’ que, a diferencia del general, se basa en ‘la valoración ponderada global’ de los conocimientos sobre los contenidos curriculares así como de los méritos académicos alegados por los aspirantes, precisando que ‘entre éstos, tendrán una valoración preferente los servicios prestados en la enseñanza pública’* (STC 11/1996, FJ 5); añadiéndose en ese mismo FJ que el legislador “*instauró excepcionalmente y con carácter temporalmente limitado un sistema de ingreso en el que se favorece el acceso de aquellos aspirantes que previamente hubiesen sido contratados, tras el oportuno proceso de selección como profesores interinos, y que, por tanto pudieran acreditar su aptitud para el desempeño de las funciones docentes’, añadiendo que esta “previsión del legislador pertenece al ámbito de su libre configuración y respeta la igualdad en el acceso a la función pública exigida por el art. 23.2 CE, así como los principios contenidos en el art. 103.3 del propio texto constitucional. En primer lugar, porque ‘el trato de favor concedido a los aspirantes que con anterioridad hubiesen desempeñado tareas docentes como interinos posee un carácter excepcional y deriva de una circunstancia vinculada a una finalidad constitucionalmente legítima, como es la de normalizar la situación del personal al servicio de las Administraciones educativas y mejorar su cualificación’. Por otra parte, pese a su carácter excepcional, ‘no equiparable a las llamadas ‘pruebas restringidas’, ya que permite el acceso no sólo a quienes con anterioridad hubieran desempeñado funciones docentes con carácter interino, sino a todos aquellos que reúnan los requisitos legalmente previstos’. Además, está basado en los principios de mérito y capacidad, si bien se establece, por su carácter excepcional, una fórmula de ‘valoración ponderada y global’ de los conocimientos académicos. Por tanto, es razonable este sistema de selección en su aplicación en ‘las tres primeras convocatorias’, pues con ello se pretende, progresiva y escalonadamente, no sólo acomodarse al ritmo de la reforma, sino permitir una evaluación gradual de los efectos de la aplicación del sistema. En consecuencia, ninguna tacha puede hacerse a este procedimiento transitorio en el plano de la constitucionalidad”* (STC 11/1996, FJ 5). Por lo que se refiere a la DT VI LOGSE, tiene asimismo, de forma indubitable el carácter de básica. A partir de este razonamiento, la siguiente tarea del TC consiste en determinar si existe una esencial contradicción entre el precepto impugnado por el Defensor del Pueblo, por más de cincuenta Senadores y por el Presidente del Gobierno de la Nación y la citada normativa básica. Como ya se estableció con anterioridad por el TC, si bien es cierto que [se debería] *verificar la constitucio-*

nalidad misma de la norma básica antes de servirnos de ella como parámetro indirecto de la constitucionalidad de la norma de desarrollo (así, por todas, SSTC 156/1995 y 163/1995) (STC 252/2005, FJ 3), es claro que esta tarea no requiere esfuerzo alguno, dado que, el Tribunal se ha ocupado en otras ocasiones del art. 19.1 de la Ley 30/1984. Como se ha señalado en otras ocasiones, “*corresponde al Estado, dentro de sus competencias exclusivas, establecer las bases de la función pública para todas las Administraciones de tal naturaleza (art. 149.1 18 CE), que están recogidas en la Ley. Un corolario de este principio, en el cual hemos hecho hincapié más de una vez, no puede ser otro sino aquél que mantenga la exigencia de que las Leyes autonómicas sobre la materia respeten esas normas básicas estatales (STC 302/1993, donde se recogen las anteriores), que en tal extremo garantizan además a todos los ciudadanos en cualquier lugar de España la vigencia del mérito y la capacidad como criterios en los cuales se concreta la igualdad para el acceso a la función pública, en la configuración que de este derecho fundamental ofrece la Constitución (art. 23)*” (STC 388/1993, FJ 2). Por consiguiente, son las normas estatales básicas las que deben regir el ingreso en la función pública docente al igual que, en su caso, las excepciones que allí se prevean. Tal constatación obliga al TC a realizar una doble consideración sobre las alegaciones efectuadas por las partes personadas en el presente proceso constitucional sobre si la medida cuestionada presenta o no carácter excepcional y si tal dato pudiera justificar, por sí sólo, su plena constitucionalidad. No cabe entender que los supuestos excepcionales de acceso a la función pública (docente) pueden ser igualmente afrontados de manera unilateral por las Comunidades Autónomas. Hace notar el TC que los ejemplos citados se inscriben, como es obvio, en la normativa básica estatal, por lo que, si bien su invocación puede servir para ilustrar sobre supuestos en los que se exceptione el procedimiento normal de acceso a la función pública, no permite que las Administraciones autonómicas adopten medidas unilaterales en la materia, ya que su jurisprudencia ha declarado expresamente que las excepciones al sistema de acceso a la función pública (docente) merecen la calificación de legislación básica, por lo que su regulación corresponde, obviamente, al Estado central. La viabilidad constitucional del artículo 10 de la Ley 16/1997 del Parlamento Vasco solamente podría acordarse en el supuesto de que encontrara natural apoyo en alguna disposición básica del Estado (y ésta, a su vez, fuese constitucional), sin que quepa justificarse en el supuesto específico y peculiar de la función docente vasca que, es bueno señalarlo una vez más, ha sido expresamente previsto por la legislación estatal básica (disposición transitoria sexta, apartado 1 LOGSE). El siguiente paso argumental se encuentra en esta autocita del TC, sentado “*que estamos en presencia de unas pruebas de acceso a la función pública que no pueden calificarse de libres o abiertas, y que por lo tanto son contrarias al precepto básico estatal contenido en el art. 19.1 de la Ley 30/1984, hemos de verificar si concurren en la disposición recurrida las condiciones que excepcionalmente permiten la convocatoria de las pruebas específicas a que se refiere la disposición transitoria sexta, apartado 4, de la citada Ley*” (STC 38/2004, de 11 de marzo, FJ 6), así como la específicamente

prevista en la legislación básica educativa. Convendrá recordar que el precepto autonómico permite que la Administración pueda convocar, de forma excepcional, pruebas selectivas restringidas para el acceso a la función pública docente que beneficiarían al personal docente vinculado de forma estable con un contrato laboral, facilitando su ingreso en el cuerpo correspondiente de la función pública, aunque no contara con la titulación precisa para ocupar dichas plazas. En relación con este aspecto de la cuestión, *“este Tribunal ya se ha pronunciado, en no pocas ocasiones, acerca de si las llamadas pruebas restringidas de acceso a la función pública son o no compatibles con el sistema diseñado por la normativa estatal básica contenida en la última de las disposiciones citadas. Así, la STC 174/1998, de 23 de julio (FJ 4), recogiendo la doctrina sentada en las SSTC 151/1992, de 19 de octubre, y 302/1993, de 21 de octubre, afirma que el art. 19.1 de la Ley 30/1984 establece con carácter básico el principio de que las convocatorias tienen que ser por regla general abiertas o libres. Asimismo estatuye, con carácter igualmente básico (aun cuando no les otorgue expresamente esta condición), ciertas excepciones, entre las que se encuentra la disposición transitoria sexta, apartado 4, de la Ley 30/1984 (norma por la que se permite a los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas la posibilidad de convocar ‘pruebas específicas’ en determinadas circunstancias)”* (STC 38/2004, FJ 4). Es criterio del TC que en este caso, idéntica consideración presentan las excepciones previstas en la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo, y muy específicamente la contenida en la disposición transitoria sexta. Es evidente que, con independencia de que la normativa autonómica pudiera vulnerar el derecho de acceso a las funciones públicas (se recuerda a este respecto, la STC 16/1998, FJ 5.a, y, en relación de la consideración del mérito referido a la previa prestación de servicios a la Administración, la STC 107/2003, FJ 4 y, ya en relación con funcionarios interinos, la STC 12/1999, FJ 5), en todo caso no respeta la normativa básica, ya que la misma ha sido dictada una vez que dicho plazo temporal de cinco años había caducado. Se considera por tanto, que, como sostienen los recurrentes, el precepto autonómico impugnado no tiene apoyo en ninguna disposición básica del Estado, lo que determina su inconstitucionalidad. Este dato no puede salvarse, defendiendo que dicho plazo es orientativo, o afirmando que el mismo debe ser computado desde la integración de una ikastola en la red pública vasca de centros docentes. Que el legislador básico no establece plazos orientativos, no solamente se deriva del tenor literal de la disposición transitoria sexta LOGSE, sino que se pone de manifiesto con la ampliación del plazo, de tres a cinco años, operada por la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo. Y tal plazo comienza a discurrir “a partir de la entrada en vigor de la presente Ley” y, ante tal expresión literal, no es posible vincular tal plazo a otros datos distintos y externos, porque tal interpretación sería contra legem. La Administración autonómica, concedora de la normativa estatal básica, pudo hacer uso de tal habilitación en el plazo legalmente previsto para ello, pero no

puede servirse de ella cuando, como es el caso, la misma ha caducado. A la vista de estas consideraciones el TC se ve obligado a concluir que el simple hecho de que se dicte la norma que prevé una convocatoria restringida de acceso a la función pública más allá del plazo conferido en la normativa básica determina su inconstitucionalidad, como ya ocurrió en la citada STC 38/2004, sin que sea posible realizar una lectura conforme con la Constitución del precepto impugnado, como por el contrario, sí se hizo en la STC 16/1998, FJ 1. La estimación del recurso de inconstitucionalidad por vulneración de la competencia estatal al establecer unas pruebas de acceso a la función pública que no pueden ser calificadas de libres, hace innecesario el examen de si las pruebas respetan o no los principios de mérito y capacidad, en opinión del TC. Es obligado para el TC, reseñar, sin embargo, como ya se ha señalado en ocasiones anteriores que la posibilidad de que puedan integrarse en un determinado cuerpo funcionarios que carecen de la titulación exigida para el mismo “*está en franca y patente contradicción con dos normas básicas estatales (arts. 22.1 y 25 de la Ley de medidas ya mencionada), cuya calificación como tales se hace en el pórtico de la misma (art. 1). No es ya que in claris non fit interpretatio, sino que la mera yuxtaposición de textos muestra su incompatibilidad. En efecto, el sistema general parte de dos principios rectores al respecto, uno la consideración de los títulos académicos como criterio taxonómico para clasificar los cuerpos, escalas, clases y categorías de funcionarios (art. 25 de la Ley básica) y otro la exigencia de la promoción interna del personal se haga respetando esos títulos (art. 22.1)*” (STC 388/1993, FJ 2). La aplicación de esta doctrina determinaría igualmente la declaración de inconstitucionalidad del artículo 10 de la Ley del País Vasco 16/1997. El desconocimiento de los principios de mérito y capacidad previstos para el acceso a la función pública en la normativa impugnada “*menoscaba la capacidad como requisito absoluto para el desempeño de cada puesto de trabajo concreto y niega el mérito como elemento relativo de comparación y preferencia para el acceso o nombramiento*” (STC 388/1993, FJ 2), en la medida en que rompe el régimen general aplicable en todo el territorio nacional, que, indudablemente, está en el fundamento de lo básico. Como ya se manifestó el TC con anterioridad, “*las regulaciones singulares para el personal interino o contratado al servicio de una Comunidad Autónoma no pueden llevar al olvido o a la exclusión de los principios constitucionales a los cuales se viene haciendo alusión que preservan el derecho fundamental al libre e igualitario acceso a la función pública, respeto que habrá de mantenerse -aun cuando quizá menos enérgicamente- en las fases ulteriores de la relación funcional como es la promoción interna a un nivel superior (STC 27/1991)*” (STC 388/1993, FJ 2). Se estiman los recursos de inconstitucionalidad.

2. Sentencia 32/2006, de 1 de febrero de 2006 (BOE de 1 de marzo). Ponente: Jiménez Sánchez (Conflictos positivos de competencia acumulados).

Preceptos constitucionales: 149.1.18^a, 23^a;

otros: arts. 35.1.5 y 37.3 del Estatuto de Autonomía de Aragón, (en adelante EAAr), y 13.7 y 15.1.7 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, (en adelante EAAnd)

Objeto: Diversos preceptos del Real Decreto 1760/1998, de 31 de julio, por el que se determina la composición y funcionamiento del Consejo de la Red de Parques Nacionales, de las comisiones mixtas de gestión de dichos parques y de sus patronatos.

Materias: Medio ambiente. Espacios naturales

Comienza el TC recordando que cuestiones muy similares a las planteadas han sido resueltas por la STC 194/2004. Debe añadirse a ello que las SSTC 35/2005, 36/2005, 81/2005, 100/2005, 101/2005, y 331/2005, han recaído también sobre normas que, entre otras cuestiones, regulaban el sistema de gestión de los parques nacionales, todo lo cual determina la existencia de un cuerpo de doctrina que habrá de ser tenido en cuenta para la resolución de este proceso. Sobre cuestiones procesales de inadmisión planteadas el TC recuerda su doctrina de la STC 194/2004 con apoyo de la contenida en la STC 199/1987, donde se sostuvo que *“la Comunidad Autónoma que recurre contra una Ley del Estado, está legitimada para actuar no sólo en defensa de su propia competencia en la materia, sino también para la depuración objetiva del orden jurídico que regula, en la medida en que el ejercicio o despliegue de las funciones que le correspondan pueda verse afectado -como textualmente dispone el art. 32.2 de la Ley Orgánica de este Tribunal- por la norma recurrida”* (STC 199/1987, FJ 1). Partiendo de ello, se resolvió: *“Aplicando a este caso la jurisprudencia reproducida, es clara la capacidad que tienen los Gobiernos y la Asamblea de las Comunidades Autónomas recurrentes para instar ante este Tribunal el enjuiciamiento de los preceptos que estamos examinando, dado que existe una estrecha conexión entre las competencias de Andalucía y Aragón en las materias de medio ambiente y de espacios naturales protegidos y los preceptos que estamos considerando, puesto que no resulta exigible para la promoción de los recursos que dichos preceptos se refieren a supuestos que tengan materialización concreta en el momento de la promoción, bastando con que puedan tenerla y ello afecte a su acervo competencial, como es el caso”* [STC 194/2004, FJ 2 a)], aun cuando en este caso no estemos ante un recurso de inconstitucionalidad, sino ante unos conflictos positivos de competencia, tampoco puede admitirse la aducida falta de legitimación de las Comunidades actoras. Por lo que se refiere al segundo de los defectos procesales advertidos, una cierta incoherencia entre el suplico y el requerimiento, por parte de la Junta de Andalucía, el TC vuelve su mirada, de nuevo, a su doctrina, recordando que *“los requisitos procesales no se hallan a disposición de las partes, lo que es perfectamente aplicable a los procesos constitucionales de cualquier tipo, sin perjuicio de que, por razones que no es preciso recordar ahora, este Tribunal venga igualmente realizando una interpretación no formalista de las normas legales que regulan*

las exigencias y presupuestos para la admisión y tramitación de las acciones y recursos atribuidos a su jurisdicción. No obstante, no puede estimarse que el requerimiento previo al planteamiento de un conflicto positivo de competencia constituya un mero obstáculo o requisito de carácter formal cuyo incumplimiento pueda ser sanado de oficio por vía interpretativa, o que su finalidad sea simplemente la de permitir a la parte demandada preparar anticipadamente su defensa, [pues] es obvio que el requerimiento previo a que se refiere el art. 63 LOTC responde a la finalidad primordial de apurar las posibilidades de resolución convencional o negociada de las diferencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas ... Y tampoco es aceptable el argumento fundado en la conexión entre los preceptos mencionados y no mencionados en el requerimiento ... puesto que no es lícito exigir del Gobierno que presuma tal tipo de conexión lógica ni las intenciones de extender el objeto del litigio por parte de quien formula el requerimiento o, mucho menos, que descubra el error material imputable a este último. Por eso, dado que de acuerdo con el art. 63.3 de la LOTC se han de hacer constar con claridad en el requerimiento los preceptos de la disposición viciada de incompetencia, hay que entender que sobre los preceptos no mencionados en el mismo no se ha planteado un conflicto de competencia (STC 104/1989, FJ 2)” (STC 128/1999, FJ 3), por consiguiente, la alegación procesal debe ser parcialmente atendida. El encuadramiento competencial del Real Decreto 1760/1998 no suscita ninguna dificultad, ha de incardinarse de modo principal en las materias de medio ambiente y espacios naturales protegidos, como han defendido las actoras y la demandada y así fue declarado en su día por el Tribunal (STC 194/2004, FJ 5). Cabe recordar que el Estado dispone de la capacidad para establecer la legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE), mientras que las Comunidades Autónomas promotoras de los conflictos han asumido las competencias de desarrollo legislativo y ejecución de dichas bases estatales, así como también la competencia exclusiva en materia de espacios naturales protegidos (arts. 35.1.5 y 37.3 EAAr y 13.7 y 5.1.7 EAAnd). El objeto primero de la controversia es cuestionar el carácter básico de la norma impugnada, como ya se hizo, por otra parte, en relación con la Ley, que este RD desarrolla. El TC aprecia cuestiones formales y materiales en la impugnación citada y trae para su resolución su propia doctrina; en efecto, en la STC 194/2004 ya se dijo que la propia Ley puede y debe declarar expresamente el carácter básico de la norma o, en su defecto, venir dotada de una estructura que permita inferir, directa o indirectamente, pero sin especial dificultad, su vocación o pretensión básica (STC 69/1988, FJ 5. Reiterada, entre otras, en las SSTC 80/1988, 13/1989 y 179/1992). En suma, la claridad y certeza normativa, la propia estabilidad de una materia y el equilibrio del sistema de fuentes son los elementos determinantes de la forma que han de adoptar las bases (STC 132/1989 y 179/1992). Este Tribunal, cierto es, ha admitido que la exigencia aquí considerada no es absoluta; y consecuentemente ha estimado que excepcionalmente pueden considerarse básicas algunas regulaciones no contenidas en normas con rango legal e incluso ciertos actos de ejecución cuando, por la naturaleza de la materia, resultan complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases [STC 48/1988,

FJ 3 c). Asimismo, SSTC 69/1988, 80/1088, 132/1992 y 179/1992]. Sin embargo no cabe olvidar, en contrapartida, que la atribución de carácter básico a normas reglamentarias, a actos de ejecución o incluso a potestades administrativas ha sido entendida por este Tribunal como una dispensa excepcional. Y, de otro lado, que esta excepción venía impuesta por una situación de transición, en la que era necesario adecuar la legislación preconstitucional a situaciones nuevas derivadas del orden constitucional, como ya se dijo en la STC 69/1988” (STC 109/2003, FJ 4)” (STC 194/2004, FJ 7); de acuerdo con esta doctrina considera el TC que la normativa impugnada satisface los requisitos básicos de orden formal exigibles. Fijará ahora su atención el TC en el cumplimiento de los requisitos materiales. En relación con éstos, se parte de la doctrina ya expuesta en la STC 194/2004 y las complementarias ya citadas. Para el TC el art. 1 del RD objeto de la controversia carece de contenido material específico, sin que las partes actoras hayan indicado cuál es la prescripción normativa que consideran que de modo singularizado vulnera las competencias autonómicas. Por tanto no se aprecia en el art. 1 RD 1760/1998 ninguna vulneración de las competencias de las Comunidades Autónomas que plantean el conflicto. Abordará ahora el TC el enjuiciamiento de los preceptos que regulan las comisiones mixtas de gestión, incluyendo en este bloque el art. 3, las disposiciones adicionales primera y séptima y el anexo I, apartado 3. Para las actoras este bloque de preceptos carece de carácter materialmente básico e infringe las competencias autonómicas en materia de medio ambiente y de espacios naturales protegidos por prever un sistema de cogestión entre el Estado y las Comunidades Autónomas de los parques nacionales. Se apreciará por el TC una identidad entre las alegaciones de las actoras y del abogado del Estado en relación con las cuestiones ya resueltas por la doctrina de la STC 194/2004, así como por posteriores decisiones del TC (SSTC 35/2005, 36/2005, 81/2005, 100/1005, 101/2005 y 331/2005). Procede el TC a aplicar esta doctrina al caso de autos. Sobre el principio de gestión conjunta de los parques nacionales ya se manifestó el TC poniendo de relieve que el mismo no puede encontrar cobijo en las competencias básicas del Estado ni tampoco en las competencias y principios de coordinación y cooperación (STC 194/2004, FFJJ 11, 12 y 13, respectivamente); sobre las comisiones mixtas de gestión, se declaró ya al enjuiciar el art. 23 de la Ley 4/1989: “Inmediatamente se aprecia que la comisión mixta de gestión tiene una composición que consagra el principio de cogestión o gestión conjunta por el Estado y las Comunidades Autónomas de los parques nacionales. También se desprende que dicha comisión mixta constituye el órgano encargado de la gestión ordinaria de los parques nacionales, ostentando diversas funciones que se dirigen a este cometido. Por tanto, de acuerdo con la doctrina que hemos expuesto en los anteriores fundamentos jurídicos, el precepto (dejando para más adelante la consideración de su apartado 2, en su conexión con los restantes apartados en lo que se refiere a los parques nacionales supracomunitarios), excede de la competencia básica del Estado (art. 149.1, número 23 CE) y de sus facultades de coordinación o de cooperación, invadiendo con ello las competencias propias de las Comunidades recurrentes en relación con estos espacios naturales”

(STC 194/2004, FJ 14). Por lo que se refiere al art. 23 del RD, los apartados 1 y 2 (que desarrollan el apartado 1 del art. 23 de la Ley), 3 y 5 (que desarrollan el apartado 2 del precepto legal), 4 (que desarrolla el apartado 3), 8 (que hace lo propio respecto del apartado 4) y 9 (que lo hace respecto del apartado 6) son todos ellos contrarios al reparto constitucional de competencias al desarrollar prescripciones contenidas en el art. 23 de la Ley 4/1989 que ya han sido declaradas inconstitucionales en la STC 194/2004, FFJJ 14 b) y 17 a). Los apartados 7 (sólo impugnado por la Diputación general de Aragón), 10, 11 y 12 (este último sólo impugnado por dicha Comunidad), que contienen criterios organizativos y funcionales acerca de estas comisiones mixtas no previstos expresamente en el art. 23 de la Ley 4/1989, pero que se refieren a un órgano cuya existencia es inconstitucional, vulneran también por tal causa las competencias de las Comunidades impugnantes. Por igual razón el apartado 6 incurre en infracción del orden competencial, aun siendo una norma de remisión al anexo I, no se acomoda a dicho orden la existencia de estas comisiones mixtas. Por lo que se refiere a las DDAA 1ª y 7ª, la primera vulnera las competencias de las Comunidades Autónomas de Aragón y Andalucía por las razones ya expuestas; la disposición adicional séptima sólo infringe las competencias autonómicas en el inciso y *las Comisiones Mixtas de Gestión de los mismos*. No lo hace el establecimiento de un plazo para la constitución del Consejo de la Red de Parques Nacionales, respecto del cual ya se declaró por el TC que *ninguna tacha puede oponerse a que el legislador estatal haya creado un órgano de cooperación en la materia, integrando los diversos intereses en presencia y propiciando, en suma, que de dicho órgano puedan surgir recomendaciones o propuestas sobre los temas descritos que coadyuven a una mejor prestación de los servicios de gestión por parte de las Comunidades Autónomas* [STC 194/2004, FJ 14 a)]. En consecuencia así depurado el precepto, se considera que no invade las competencias autonómicas la intervención del organismo autónomo estatal. En cuanto al Anexo I.3 impugnado por la Junta de Andalucía, vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de conformidad a cuanto se ha expuesto sobre la existencia misma de este órgano gestor. El bloque de preceptos impugnados que se refieren a los patronatos de los parques nacionales está integrado por el art. 4, las disposiciones adicionales segunda, tercera, cuarta, quinta y sexta y el anexo II, 7. Para resolver esta cuestión se atenderá de nuevo el TC a su STC 194/2004, recordando, como punto de partida que *en nuestra STC 102/1995 consideramos plenamente constitucional la primitiva redacción del art. 23 de la Ley 4/1989, que se limitaba a diseñar un patronato para cada uno de los parques nacionales con las funciones de proponer, informar o vigilar, y en ningún caso, decisorias, en la línea de coparticipación sugerida más atrás, donde estarán presentes todas las Administraciones implicadas o comprometidas. No son órganos gestores sino colaboradores, pero su estructura plural con funciones objetivas o secundarias respeta la participación de las Comunidades Autónomas* (STC 102/1995, FJ 22)” [STC 194/2004, FJ 14 c)]. En esta última resolución, profundizando en la regulación que de los patronatos hizo el art. 23.bis de la

Ley 4/1989, confirmamos la constitucionalidad de determinados aspectos centrales de dicha regulación, en concreto, “la necesaria existencia del patronato y su integración en el mismo de las distintas Administraciones implicadas, así como de otras instituciones, asociaciones y organizaciones relacionadas con el parque. Es claro que a partir de este enunciado general, la Comunidad Autónoma competente en la materia podrá desarrollar normativamente el contenido del precepto adecuándolo a las peculiaridades de cada caso. En cuanto a la previsión del segundo inciso del apartado 1 de que la representación estatal y autonómica en el patronato sea paritaria, tampoco admite reproche de invasión competencial, puesto que, de un lado, aquél no ha de tener funciones decisorias y, de otro, la paridad subviene a la necesidad de que en estos órganos consultivos quede asegurada una presencia relevante de la Administración del Estado, que, en caso contrario, pudiera no quedar suficientemente resaltada, toda vez que es éste, el patronato, un órgano adecuado para que se materialice la participación estatal en la gestión de los parques nacionales a que aludíamos en nuestra STC 102/1995, FJ 22. De igual manera, resulta constitucional su apartado 4, pues la presencia en el patronato de los Directores-Conservadores se justifica por su propio cometido” [STC 194/2004, FJ 14 c)]. Procede el TC a abordar el análisis del art. 4, de las disposiciones adicionales segunda, tercera, cuarta, quinta y sexta y del anexo II, apartado 7. El apartado 1 de este precepto, que sustancialmente desarrolla el art. 23.bis de la Ley 4/1989, declarado constitucional de acuerdo con la doctrina ante reproducida [STC 194/2004, FJ 14 c)], merece igual juicio, salvo en lo relativo a su inciso *que, a efectos administrativos, están adscritos al Ministerio de Medio Ambiente*, que vulnera las competencias de las Comunidades impugnantes. Dicho inciso, que ya figuraba en el art. 23.bis.5 de la Ley 4/1989, fue declarado inconstitucional [STC 194/2004, FJ 14 c)] por las razones allí expuestas, lo que conduce al TC ahora a seguir igual criterio. En cuanto a su último inciso (“*Su composición concreta se recoge en el Anexo II de este Real Decreto*”), es una norma de remisión que merecerá el juicio correspondiente en el momento de examen de la impugnación del núm. 7 de dicho anexo formulado por la Junta de Andalucía. Considera el TC necesario un juicio separado de los dos epígrafes del apartado 2 de este art. 4. El epígrafe a) responde al principio de paridad en la representación del Estado y de la correspondiente Comunidad Autónoma en el patronato de cada parque (art. 23.bis.1 de la Ley 4/1989), y es conforme, por ello, con la doctrina antes reproducida, lo que determina su constitucionalidad (en igual sentido, STC 81/2005, FJ 8), salvo, lógicamente, su último inciso (“*de los que, al menos, uno será miembro de la Comisión Mixta de Gestión*”), que vulnera las competencias autonómicas. El epígrafe b) del mismo apartado 2 es conforme con el orden constitucional de competencias en su primer inciso, que refleja la representación autonómica en el patronato en paridad con la del Estado, por lo ya argumentado. Su segundo inciso, atinente a la representación estatal y a la del conjunto de las Comunidades en el caso de los parques supracomunitarios, tampoco conculca las competencias autonómicas, de conformidad a lo ya declarado respecto al art. 23.bis.2 de la Ley 4/1989 [STC 194/2004, FJ 17 b)]. Los epígrafes c) y d) reflejan la repre-

sentación de las entidades locales en el patronato, debiendo reputarse conformes con el orden competencial, de modo similar a como ya se hizo en un supuesto similar respecto a la representación de los Ayuntamientos en el Patronato del Parque Nacional de Sierra Nevada (STC 81/2005, FJ 8). El epígrafe j) del apartado 2 tampoco vulnera las competencias de las Comunidades Autónomas impugnantes, en aplicación de doctrina anterior del TC, *pues la presencia en el patronato de los Directores-Conservadores se justifica por su propio contenido* [STC 194/2004, FJ 14 c); en igual sentido, STC 81/2005, FJ 8]. Por el contrario infringen las competencias de las Comunidades Autónomas de Aragón y Andalucía los epígrafes e), f), g), h), i) y k) de este apartado 2. En efecto, en el párrafo de la STC 194/2004, FJ 14 c), ya se dijo que en la regulación básica de los patronatos cabe que el Estado discipline los aspectos más generales de la representación en el mismo, al tiempo que se precisó que *“a partir de este enunciado general, la Comunidad Autónoma competente en la materia podrá desarrollar normativamente el contenido del precepto adecuándolo a las peculiaridades de cada caso*. Este criterio general se concretó en el caso del Patronato del Parque Nacional de Sierra Nevada admitiendo el carácter básico de las representaciones estatal, autonómica y local, así como la presencia del Director-Conservador, al tiempo que se consideraron inconstitucionales las restantes representaciones, *pues carecen de carácter básico y entran de lleno en el ámbito de la legislación de desarrollo normativo de competencia autonómica* (STC 81/2005, FJ 8). Con igual fundamento ha de entenderse que vulneran las competencias de las Comunidades Autónomas impugnantes los apartados 3, 6 y 7. Y también lo hace el apartado 4, relativo al nombramiento de los Presidentes, que reproduce el criterio del art. 23.bis.3 de la Ley 4/1989, declarado inconstitucional [STC 194/2004, FJ 14 c); en igual sentido STC 81/2005, FJ 8]. Lo mismo ocurre con el apartado 5, sobre la Secretaría (STC 81/2005, FJ 8). Por el contrario ninguna infracción competencial se aprecia en el apartado 8, norma de simple remisión a la Ley 30/1992, de 26 de diciembre, y a las complementarias que establezca el patronato, pues no se aduce, ni se aprecia, cuál sea la tacha concreta que dicha remisión determine. La disposición adicional segunda vulnera las competencias de las Comunidades Autónomas de Aragón y Andalucía de conformidad a lo razonado en el epígrafe anterior respecto del nombramiento de los Presidentes de los patronatos por el Gobierno de la Nación. La disposición adicional tercera no conlleva infracción alguna del orden competencial, pues la naturaleza de órgano de cooperación que tiene el Consejo de la Red de Parques Nacionales habilita al Estado para que en el ejercicio de su función coordinadora adopte las medidas que se regulan. Es obvio que la disposición adicional cuarta sólo puede ser adoptada por el Estado en relación con sus propios representantes, por lo que el inciso *y de las Comunidades Autónomas* vulnera las competencias de las Comunidades actoras. La disposición adicional quinta también resulta contraria al orden constitucional de competencias, en concordancia con los razonamientos desarrollados por el TC respecto del art. 4.6. Se considera que el contenido de la dis-

posición adicional relativa a la organización interna de los patronatos no corresponde regularlo al Estado, sino a las Comunidades Autónomas, por lo que la norma examinada vulnera las competencias de éstas. Finalmente, por lo que se refiere al anexo II, 7, es criterio del TC que sólo se adecúa al orden constitucional la regulación de la representación de la Administración estatal y autonómica en régimen de paridad y la de la Administración local, pues las restantes representaciones han de ser establecidas por la legislación autonómica. Por esta razón conculcan las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía, única Comunidad Autónoma que impugna esta disposición, los epígrafes a), g), h), i), j), k), l), m), n), ñ) y o) de dicho apartado 7 del anexo II del Real Decreto 1760/1998.

3. Sentencia 50/2006, de (BOE de 16 de marzo). Ponente: Pérez Tremps (Conflicto positivo de competencia).

Preceptos constitucionales: 149.1.5; 149.1.6 y 149.1.14.

otros:

Objeto: Resoluciones de la Subsecretaría del Ministerio de Justicia de 24 de febrero de 1997 (BOE de 26 de febrero de 1997) y 22 de abril de 1997 (BOE de 23 de mayo de 1997). Decreto 287/1997 del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, por el que se determinan las competencias de los órganos de la Administración de la Junta de Andalucía en relación con los pagos, cauciones, depósitos o consignaciones judiciales. La disposición adicional octava de la Ley 7/1997, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1998. La disposición adicional séptima de la Ley 10/1998, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1999.

Materias: Administración de la Administración de Justicia. Competencia estatal sobre la Hacienda General

En el presente asunto se han acumulado dos conflictos positivos de competencia y dos recursos de inconstitucionalidad que el TC decide resolver conjuntamente. complejidad procesal que obliga al TC a delimitar previamente el objeto de su Sentencia. El motivo de la acumulación de procesos (ATC 358/2005), radica en que en todos ellos se plantea una misma controversia competencial, relativa a la titularidad de la competencia para fijar las condiciones y contratar el servicio de gestión de las cuentas de depósito y consignaciones que precisan mantener los órganos judiciales, así como para ingresar los rendimientos generados en dichas cuentas. Como cuestión procesal previa el TC se ve en la necesidad de recordar que ha reiterado en di-

versas ocasiones, cómo el requerimiento previo a que se refiere el art. 63 LOTC es presupuesto necesario, ineluctable y obligatorio para poder formalizar válidamente la demanda cuando sea una Comunidad Autónoma la promotora del conflicto positivo de competencia (SSTC 101/1995, FJ 2; 192/2000, FJ 3). La propia existencia del acto que ha de motivar el conflicto y su previo requerimiento es presupuesto categórico, en este supuesto es criterio del TC los requisitos procesales son de orden público y no se hallan a disposición de las partes, apreciará que no se ha cumplido válidamente con el requisito previsto en el art. 63.1 LOTC respecto a la Resolución de 16 de abril de 1997 por la que se adjudicaba la contratación del servicio de apertura y gestión de las cuentas de depósitos y consignaciones judiciales, por lo que hay que entender que respecto a la misma no se ha planteado conflicto positivo de competencia. Recuerda el TC que el fin último al que sirven este tipo de procesos es poner fin a la misma a la luz del orden constitucional de reparto de competencias (SSTC 77/2004, FJ 2, y 24/2002, FJ 4). La doctrina del TC avala la conclusión de la no desaparición del objeto del conflicto cuando la normativa en relación con la cual se trabó un conflicto no es simplemente derogada, sino parcialmente sustituida por otra que viene a plantear en esencia los mismos problemas competenciales (STC 128/1999, FJ 4). El contenido del acuerdo vigente de la Subsecretaría de Justicia es similar al de la resolución impugnada y versa sobre idéntico objeto. De ese modo, puede entenderse que el reseñado cambio administrativo no ha producido una desaparición del objeto del citado conflicto en la medida en que persiste el interés en la determinación de la titularidad de la competencia controvertida. Ahora bien, dado que el nuevo acuerdo no ha sido objeto de debate procesal mediante su impugnación autónoma, ni a través del trámite de alegaciones del art. 84 LOTC, no procede en este caso, a diferencia de otros (SSTC 87/1993 y 329/1993), ampliar ni sustituir el objeto del proceso en contemplación de la nueva normativa, debiendo quedar circunscrito al inicialmente planteado por el Gobierno catalán (STC 182/1988) que, por otro lado, no insta la solicitud de nulidad de acto alguno sino exclusivamente la declaración de la titularidad de las competencias en litigio, sin más pronunciamiento. Procede abordar de manera conjunta las diversas facultades en litigio, relacionadas todas ellas con la gestión de unas mismas cuentas bancarias judiciales. Las cuentas de depósitos y consignaciones judiciales están destinadas al ingreso del dinero y los efectos monetarios que reciban u ocupen los órganos judiciales en el ejercicio de sus competencias. Su regulación, cuya titularidad competencial en ningún momento ha sido puesta en causa, viene recogida especialmente en el Real Decreto 34/1988, dictado en virtud de habilitación legal contenida en la disposición adicional segunda de la Ley 19/1986, de reforma de los procedimientos de ejecución hipotecaria. El Real Decreto diseña un sistema basado en la búsqueda de la mayor eficacia y control sobre las cantidades allí depositadas que suprime la libertad de los órganos judiciales para elegir la entidad de crédito en la que abrir la cuenta de depósitos y consignaciones en

la Caja General de Depósitos que se contenía en el derogado Decreto 2472/1971, de 14 de octubre, creando en su lugar un sistema sometido a mayores garantías, que permite que las cantidades ingresadas puedan permanecer largo tiempo depositadas en las entidades bancarias designadas, suprimiendo la regla general que establecía su inmediato envío al Banco de España. En consonancia con ello se determinan una serie de obligaciones de los Secretarios Judiciales en relación a la vigilancia y gestión de dichas cuentas y se prevé la designación por el Ministerio de Justicia de la entidad o entidades en las que deban abrirse las cuentas correspondientes a cada órgano judicial. Este cambio ha sido también recogido por el art. 459.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) que establece la responsabilidad de los Secretarios respecto al debido depósito de cantidades *en las instituciones que se determinen*. Las cuentas bancarias tienen por objeto gestionar los pagos, consignaciones y depósitos judiciales generados como consecuencia de la aplicación de las normas procesales. La determinación de una u otra entidad para abrir en ella las cuentas bancarias no es una mera actuación ejecutiva destinada a asegurar el buen funcionamiento del servicio público de Administración de Justicia. Por el contrario, al establecer las condiciones en las que se desarrolla la licitación de tales cuentas bancarias, se concreta y establece todo un haz de obligaciones de las entidades de crédito que resulten adjudicatarias de las mismas. Hay que distinguir a estos efectos entre el contrato de la Administración con la entidad bancaria para la prestación del servicio de apertura y gestión de las cuentas, y la apertura de cada cuenta por parte del Secretario Judicial correspondiente. El primero, de acuerdo con la Ley de contratos de las Administraciones públicas (Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio), se perfecciona mediante la adjudicación del correspondiente concurso o subasta y se formaliza en los treinta días siguientes. La adjudicación del concurso o la subasta se ha de basar siempre en los criterios contenidos en los pliegos de cláusulas administrativas particulares aprobados para el caso. La rentabilidad ofrecida y junto a ello, el pliego de condiciones recogerá las prescripciones técnicas particulares que definan la amplitud del servicio a prestar por la entidad adjudicataria. En virtud de ese contrato-marco cada órgano judicial abrirá una cuenta a su nombre para cumplir en el ámbito de su jurisdicción con las obligaciones derivadas del Real Decreto 34/1988 y el resto de normas procesales. De ese modo, la competencia para sacar a licitación el servicio de cuentas de consignaciones y depósitos que precisan mantener los órganos judiciales no debe estar en contradicción con la de disponer sobre los rendimientos que produzcan. Será la Administración competente para disponer de los intereses derivados de las cuentas judiciales, de acuerdo con el reparto que establece la Constitución, la única que pueda decidir acerca de las condiciones en las que las entidades prestan el servicio bancario de cuentas, estructuradas legalmente en torno a su rentabilidad. La atribución a las Comunidades Autónomas de los intereses de las cuentas judiciales que hasta ahora venía ingresando la hacienda general del Estado no encuentra habilitación algu-

na en el art. 4 LOFCA ni en ningún otro precepto del bloque de la constitucionalidad. Estos ingresos han de considerarse fuente de la hacienda estatal, aunque dicha categoría no puede entenderse circunscrita a los ingresos tributarios (SSTC 49/1995, FJ 3; 171/1998, FJ 7) sí que requiere que sea posible la calificación de los ingresos como derechos económicos de la hacienda pública en cuanto que los *organiza, genera y gestiona el Estado* (STC 171/1998, FJ 8) lo que, de acuerdo con lo que antes concluimos, sucede en esta ocasión en que el origen del rendimiento económico son unas cantidades depositadas para asegurar el buen funcionamiento de la Administración de Justicia o como consecuencia de la aplicación de normas procesales, penales o de otro tipo, de estricta titularidad estatal, resultando, pues, de aplicación el art. 149.1.14 CE. Corresponde a la Administración del Estado disponer de los rendimientos que produzcan las cuentas a disposición de los órganos judiciales. Necesariamente ha de atribuírsele también la competencia para designar las entidades bancarias en que han de abrirse. En este punto, las representaciones procesales del Gobierno de la Generalidad de Cataluña y la Junta y el Parlamento de Andalucía invocan, como título competencial válido el previsto respectivamente en el art. 18.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) y el art. 52.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (EAAnd), referido a lo que hemos llamado la administración de la Administración de Justicia; en concreto aluden a la competencia para la provisión de medios materiales a los órganos judiciales, invocando la doctrina del TC acerca del reparto territorial de competencias en materia de Administración de Justicia. Esta doctrina descansa esencialmente en dos principios: la necesidad de distinguir entre un sentido amplio y otro estricto de la noción de Administración de Justicia, de manera que sólo en el segundo de ellos tienen cabida competencias autonómicas y a la exigencia que tienen las Comunidades Autónomas de respetar determinados límites, que obedecen esencialmente a la idea de que las competencias autonómicas sólo pueden ser ejecutivas a la hora de atribuirse competencias a través de cláusulas subrogatorias. Ya se había declarado así por el TC en su Sentencia 56/1990: *A la vista del proceso de aprobación de los Estatutos de Autonomía y de la propia Constitución, puede afirmarse que la distinción entre un sentido amplio y un sentido estricto en el concepto de Administración de Justicia no es algo irrelevante jurídicamente. Esa diferencia, presente en toda la organización y regulación de la función jurisdiccional, tiene, al menos, valor para distinguir entre función jurisdiccional propiamente dicha y ordenación de los elementos intrínsecamente unidos a la determinación de la independencia con que debe desarrollarse por un lado, y otros aspectos que, más o menos unidos a lo anterior, le sirven de sustento material o personal, por otro. El art. 149.1.5 CE reserva al Estado como competencia exclusiva la 'Administración de Justicia'; ello supone, en primer lugar, que el Poder Judicial es único y a él le corresponde juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, y así se desprende del art. 117.5 CE; en segundo lugar, el gobierno de ese Poder Judicial es también único, y corresponde al Consejo General del Poder Judicial (art. 122.2 CE). La competencia estatal reservada como exclusiva por el art. 149.1.5 termina precisamen-*

te allí. Pero no puede negarse que, frente a ese núcleo esencial de lo que debe entenderse por Administración de Justicia, existen un conjunto de medios personales y materiales que, ciertamente, no se integran en ese núcleo, sino que se colocan, como dice expresamente el art. 122.1, al referirse al personal, 'al servicio de la Administración de Justicia', esto es, no estrictamente integrados en ella. En cuanto no resultan elemento esencial de la función jurisdiccional y del autogobierno del Poder Judicial, cabe aceptar que las Comunidades Autónomas asuman competencias sobre esos medios personales y materiales ... Lo que la cláusula subrogatoria supone es aceptar el deslinde que el Estado realiza entre Administración de Justicia en sentido estricto y 'administración de la Administración de Justicia'; las Comunidades Autónomas asumen así una competencia por remisión a ese deslinde, respetando como núcleo inaccesible el art. 149.1.5 CE, con la excepción de lo dispuesto en el art. 152.1, segundo párrafo" (FJ 6). En cuanto a los límites de la técnica subrogatoria, ya en la misma Sentencia se declaró que eran los siguientes: "A) En primer lugar, y por obvio que resulte, hay que recordar que las competencias que asumen las Comunidades Autónomas por el juego de la cláusula subrogatoria no pueden entrar en el núcleo de la Administración de Justicia en sentido estricto, materia inaccesible por mandato del art. 149.1.5 CE. B) En segundo término, tampoco pueden las Comunidades Autónomas actuar en el ámbito de la 'administración de la Administración de Justicia' en aquellos aspectos que la LOPJ reserva a órganos distintos del Gobierno o de alguno de sus departamentos C) En tercer lugar, y esto lo aceptan las Comunidades recurrentes, la asunción de las facultades que corresponden al Gobierno encuentra un límite natural: el propio ámbito de la Comunidad Autónoma. Dicho de otra forma, el alcance supracomunitario de determinadas facultades del Gobierno excluye la operatividad de la cláusula subrogatoria; como ejemplos se citan, entre otros, el de la dependencia del Centro de Estudios Judiciales, adscripción del Instituto de Toxicología o la cooperación internacional. D) En cuarto lugar, la remisión se realiza a las facultades del Gobierno lo que, en consecuencia, identifica las competencias asumidas como de naturaleza de ejecución simple y reglamentaria, excluyéndose, en todo caso, las competencias legislativas. E) En quinto lugar, al analizar cada uno de los supuestos concretos de invasión de competencias, el marco de enjuiciamiento no puede ser sólo la competencia residual sobre 'administración de la Administración de Justicia'; ello porque en cada caso habrá que determinar si, además, existen otros títulos competenciales con incidencia en la materia" (FJ 7). Es evidente para el TC, que en el caso de autos estamos ante la última de las excepciones reseñadas. La designación de las entidades de crédito en las que se han de abrir las cuentas de referencia forma parte de las facultades de gestión y regulación de unas cantidades generadas en virtud de distintos títulos competenciales estatales como son la Administración de Justicia (art. 149.1.5 CE) o la legislación penal y procesal (art. 149.1.6 CE) que constituyen ingresos de la hacienda estatal, por lo que corresponde al Estado en virtud del art. 149.1.14 CE. La incidencia de la competencia estatal sobre hacienda general sobre la regulación de las condiciones en que han de abrirse y funcionar las cuentas judiciales es tal, que impide atribuir dicha facultad a las Comunidades Autónomas. Por lo que se refiere al alcance de la Sentencia, en relación con el conflicto positivo de

competencia 2832/97, delimitado su objeto en los términos hechos en el FJ 2, para su resolución declara el TC que la competencia controvertida corresponde al Estado. En los restantes procedimientos acumulados se impugnaban diversas normas de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Respecto al Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía 287/1997, tal disposición vulnera el reparto constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y ha de ser anulada; a idéntica conclusión hay que llegar a propósito del art. 2 del citado Decreto; esta disposición vulnera el reparto constitucional de competencias, de conformidad con el fundamento jurídico 6 de esta Sentencia, por lo que ha de ser anulada. Por lo que se refiere al art. 3, en la medida en que en el FJ 5 de esta Sentencia el TC ha reconocido la competencia estatal para determinar las entidades en las que han de abrirse las cuentas que precisan mantener los órganos de Justicia, de conformidad con el Real Decreto 34/1988, Andalucía no precisa de facultades de control sobre el desarrollo del servicio, por lo que vulnera el reparto constitucional de competencias en la materia y ha de ser también anulado. La disposición transitoria única del Decreto impugnado establece la subrogación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en la titularidad de los derechos y obligaciones del contrato en vigor relativo al servicio de apertura y gestión de las cuentas de depósitos y consignaciones que precisen mantener los órganos judiciales. Se trata de la aplicación directa de la cláusula subrogatoria en términos absolutamente opuestos a los recogidos en la Sentencia, invadiendo así la competencia correspondiente al Estado. En relación con los recursos de inconstitucionalidad 1172/98 y 1267/99 se impugnaban sendas disposiciones de la Ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1998 y 1999, el TC declaró ya en la STC 24/2002, FJ 8, que no cabe negar de antemano la posibilidad de que una determinada partida o consignación presupuestaria autorizada por el legislador autonómico sea objeto de un proceso constitucional cuando lo que se discute es precisamente la vulneración del sistema de competencias en que dicho legislador ha incurrido al otorgar esa autorización. En el supuesto actual, dicha consideración lleva al TC a concluir la inconstitucionalidad de las disposiciones adicionales reiteradas, en la medida en que de las mismas se deduce inequívocamente la atribución a la Comunidad Autónoma de los rendimientos derivados de las cuentas judiciales en Andalucía.

Voto particular (Pérez Tremps al que se adhiere Gay Montalvo): la discrepancia arranca del encuadramiento competencial de la disputa que subyace en el objeto de todos los procesos acumulados; se precisa la coincidencia con la mayoría en la estrecha conexión existente entre los dos elementos de dicha disputa: la determinación de qué Administración es la competente para convocar y adjudicar la licitación de la entidad o entidades bancarias en las que abrir las cuentas de depósitos y consignaciones, por una parte, y la determinación de qué Administración debe recibir los intereses generados en dichas cuentas. Ambas son cuestiones íntimamente ligadas y su fraccio-

namiento resultaría jurídica y fácticamente artificial y escasamente operativo. El título competencial en el que deberían encuadrarse las materias debatidas es lo que el TC viene denominando desde la STC 56/1990 como *administración de la Administración de Justicia*. La cuentas bancarias en las se realizan los pagos, cauciones, depósitos y consignaciones judiciales son un instrumento al servicio del correcto funcionamiento de la Administración de Justicia, un *medio material* que no resulta *elemento esencial de la función jurisdiccional*, sino accesorio; las cuentas sirven para que los órganos jurisdiccionales desarrollen de manera correcta y eficaz sus funciones de juzgar y ejecutar lo juzgado. A partir de ese carácter instrumental de las cuentas, entra de lleno su caracterización constitucional en el sentido previamente señalado. El juego de las llamadas “cláusulas subrogatorias” de los Estatutos de Autonomía hace que dicha competencia deba ejercerse por las Comunidades Autónomas que cuentan con dichas cláusulas, como es el caso de Andalucía (art. 52.1 EAAnd) y Cataluña (art. 18.1 EAC). No concurre aquí la excepción al mecanismo subrogatorio impuesto por la entrada en juego de otros títulos competenciales estatales (STC 56/1990, FJ 7). Los intereses generados por las cuentas bancarias son rendimientos directamente vinculados a las competencias de las Comunidades Autónomas relativas a la previsión de los medios materiales necesarios para el desarrollo de la función judicial; estos ingresos no pueden considerarse fuente de la hacienda estatal, pues aunque dicha categoría no puede entenderse circunscrita a los ingresos tributarios (SSTC 49/1995, FJ 3, ó 171/1998, FJ 7), lo que sí requiere es que sea posible la calificación de los ingresos como derechos económicos de la hacienda pública en cuanto que los *organiza, genera y gestiona el Estado* (STC 171/1998, FJ 8). Ello no sucede en este caso por cuanto la causa del ingreso es un contrato público firmado con una entidad bancaria. Al tener la primera competencia debatida como finalidad dotar de un mecanismo instrumental a la Administración de Justicia, y estando, por otra, ante un rendimiento derivado del funcionamiento normal de dicho mecanismo, tanto la convocatoria y adjudicación del concurso para designar la entidad o entidades bancarias en las que procede la apertura de las cuentas de depósitos y consignaciones como, en consecuencia, la recepción de los intereses generados por dichas cuentas, son competencia de las Comunidades Autónomas de Andalucía y Cataluña de acuerdo con los arts. 52.1 EAAnd y 18.1 EAC, respectivamente.

4. Sentencia 67/2006, de 2 de marzo (BOE de 31 de marzo). Ponente: Delgado Barrio (recurso de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 149.1.5, 149.1.6 y 149.1.14

otros:

Objeto: DA quinta de la Ley 16/1999, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía

Materias: Administración de la Administración de Justicia. Competencia estatal sobre la Hacienda General

El contenido del precepto objeto de esta controversia, advierte el TC, es similar al de las disposiciones adicionales octava de la Ley 7/1997, del Presupuesto de la señalada Comunidad para 1998, y séptima de la Ley 10/1998, del Presupuesto de aquélla para 1999, impugnadas en los recursos de inconstitucionalidad resueltos por la STC 50/2006. Es criterio del TC que bastará con remitirse a la doctrina recogida en la citada STC 50/2006, en la que sobre la base de que corresponde a la Administración del Estado disponer de los rendimientos que produzcan, las cuentas de depósitos y consignaciones que precisan mantener los órganos judiciales, se hacían en el FJ 5 y apartado 1 del fallo, las siguientes declaraciones (FJ 6 c): *En los recursos de inconstitucionalidad 1172/1998 y 1267/1999 se impugnaban sendas disposiciones de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1998 y 1999 que establecían que 'las cantidades correspondientes a los rendimientos de las cuentas para el ingreso en concepto de pagos, depósitos o consignaciones que hayan de ponerse a disposición de los Órganos Jurisdiccionales de la Comunidad Autónoma de Andalucía, una vez liquidadas se generarán en el Programa presupuestario 21F de la Consejería de Gobernación y Justicia'. La representación procesal del Parlamento de Andalucía alega que estas disposiciones no constituyen una norma atributiva de competencias sino que establecen una ordenación presupuestaria claramente subordinada a lo que se deduzca de las normas que delimitan la competencia autonómica en la materia, de modo que no alteran el bloque competencial del Título Octavo de la Constitución y por esa razón, no eran normas aptas para vulnerar competencias estatales. Sin embargo, aunque en la STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 5, efectivamente insistimos en recordar la distinción entre fuente jurídica del gasto público y fuente de la obligación -efectuada por la STC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 6, y reiterada por la STC 146/1986, de 25 de noviembre, FJ 8-, también incluimos una importante matización, plasmada más tarde en la STC 24/2002, de 31 de enero, FJ 8, en el sentido de que no cabe negar de antemano la posibilidad de que una determinada partida o consignación presupuestaria autorizada por el legislador autonómico sea objeto de un proceso constitucional cuando lo que se discute es precisamente la vulneración del sistema de competencias en que dicho legislador ha incurrido al otorgar esa autorización. En el supuesto actual, dicha consideración nos ha de llevar a concluir la inconstitucionalidad de las disposiciones adicionales reiteradas, en la medida en que de las mismas se deduce inequívocamente la atribución a la Comunidad Autónoma de los rendimientos derivados de las cuentas judiciales en Andalucía. De otra parte asimismo se declara: En todo caso, por su propia naturaleza, las leyes de presupuesto agotan su eficacia, en especial en cuanto a la atribución de ingresos a determinados programas presupuestarios, transcurrido el período temporal para el que se dictan. Así lo demuestra el*

hecho mismo de la reiteración anual de la disposición impugnada. Por eso, siendo de aplicación las consideraciones efectuadas más arriba acerca de la pervivencia de la controversia competencial, no procede hacer declaración alguna en torno a la eficacia de los preceptos legales impugnados por el Estado. El TC decide admitir el recurso planteado.

5. Sentencia 101/2006, de 30 de marzo (BOE de 4 de mayo). Ponente: Delgado Barrio (Recurso de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 149.1; 149.1.23.

otros:

Objeto: Arts. 44.1, 47.1, 4, 6 y 8, 48, 52.2, 53.2 y anexo I B) de la Ley 3/1998 de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente del País Vasco

Materias: Medio ambiente: competencia estatal.

Se señala por parte del abogado del Estado que nos encontramos ante un supuesto idéntico al resuelto por la STC 13/1998, en la que se resolvió la cuestión debatida a favor de la competencia estatal. En aras de verificar esa coincidencia, con la que están de acuerdo los representantes del Gobierno del País Vasco, el TC recordará diversos pasajes de la citada Sentencia, para observar, finalmente, que la controversia se limita a los aspectos competenciales de las normas que, entre los varios modelos posibles que existen para trasponer la Directiva 85/337/CEE, ha elegido establecer que la evaluación de impacto ambiental se formule en dos momentos sucesivos: en un primer momento, un *órgano ambiental* distinto del órgano competente para aprobar o autorizar el proyecto debe emitir una *declaración de impacto ambiental*, en un *segundo momento, el órgano con competencia sustantiva sobre el proyecto decide si conviene realizar la obra, instalación o actividad y, en caso afirmativo, fija las condiciones en que aquélla debe realizarse para salvaguardar el medio ambiente y los recursos naturales. En caso de discrepancia entre el órgano ambiental y el órgano competente sobre el proyecto, decide el Consejo de Ministros o el órgano que resulte competente en cada Comunidad Autónoma* (STC 13/1998, FJ 6). El análisis de los preceptos que son el objeto de la presente controversia permiten al TC apreciar, efectivamente, la coincidencia de la cuestión debatida en el conflicto resuelto por la STC 13/1998 y en el presente recurso de inconstitucionalidad. En definitiva, también aquí se discute cuál haya de ser el órgano ambiental competente, estatal o autonómico, para emitir la declaración de impacto en el supuesto de obras y actividades [las recogidas en el anexo I B) de la Ley vasca] que sean de la competencia estatal, toda vez que el texto del anexo impugnado no permite distinguir entre este tipo de obras y actuaciones y las que sean de la competencia sustantiva de la Comunidad autó-

noma vasca. Recordará el TC que ya en su STC 13/1998 estimó que *El conflicto sometido a nuestro conocimiento en este proceso constitucional no puede ser resuelto atendiendo exclusivamente al reparto competencial sobre el medio ambiente -art. 11.1 a) EAPV y art. 149.1.23 CE. Como hemos visto antes, la evaluación de impacto ambiental es una técnica transversal, que condiciona (ahora o en el próximo futuro) la práctica totalidad de la actuación estatal que se materializa físicamente, produciendo las consiguientes repercusiones en el territorio y en el medio ambiente de una o varias Comunidades Autónomas. Asimismo, no se puede ignorar que la declaración de impacto ambiental determina 'la conveniencia o no de realizar el proyecto' y, en caso afirmativo, debe fijar 'las condiciones en que debe realizarse'; a su vez, el contenido de la declaración está llamado a integrarse en la autorización que concederá el órgano titular de la competencia sustantiva sobre el proyecto, formando sus condiciones 'un todo coherente con las exigidas para la autorización del proyecto', como señala el art. 18, apartado 1 y 2, del Reglamento. La evaluación de impacto ambiental no puede caracterizarse, por consiguiente, como ejecución o gestión en materia de medio ambiente. La finalidad, contenido y efecto de la norma básica estatal conduce a que todas las Administraciones públicas valoren el medio ambiente cuando ejercen sus competencias sobre cualquiera de las obras, instalaciones u otras actividades de su competencia. Muchas de esas obras, instalaciones y actividades forman parte de materias sometidas por la Constitución y los Estatutos de Autonomía a reglas específicas de reparto de competencias, que son títulos que por su naturaleza y finalidad atrae a la de medio ambiente, cuyo 'carácter complejo y multidisciplinar afecta a los más variados sectores del ordenamiento' (STC 64/1982, FJ 3) (STC 13/1998, FJ 7). De otra parte, que El reparto competencial en esta materia -art. 11.1 a) EAPV y art. 149.1.23 CE- sólo resulta determinante respecto a aquellas intervenciones administrativas cuya razón de ser consiste en la protección del medio ambiente: es decir, cuando el acto administrativo tiene como finalidad y efecto la preservación y la restauración del ambiente afectado por la actividad intervenida, como es el caso de la autorización de actividades calificadas. Pero cuando la Administración general del Estado ejerce sus competencias exclusivas en distintos ámbitos materiales, como son administración de justicia, aeropuertos y puertos, ferrocarriles, aguas continentales, instalaciones eléctricas, obras públicas de interés general, minas y energía, patrimonio cultural y seguridad pública, hay que atenerse a la distribución de competencias que efectúan los Estatutos de Autonomía en el marco del art. 149 CE (y, singularmente, de los números 4, 20, 21, 22, 24, 25, 28 y 29 del apartado 1 de ese art. 149) (STC 13/1998, FJ 8). ... Por consiguiente, es conforme con el orden constitucional de competencias que la normativa impugnada confíe la evaluación del impacto ambiental a la propia Administración que realiza o autoriza el proyecto de una obra, instalación o actividad que se encuentra sujeta a su competencia, a tenor del bloque de la constitucionalidad. La Administración está ejerciendo sus competencias sectoriales propias cuando asegura que el organismo o la empresa que promueve la obra u otra actividad proyectada realiza el estudio de impacto ambiental, cuando somete el proyecto, y el estudio de impacto, a información pública, cuando realiza consultas con otras autoridades, y les pide informes, y cuando finalmente, a la vista del resultado del estudio, de las alegaciones de los particulares y de los puntos de vista de los restantes Departamentos y Ad-*

*ministraciones públicas, formula la declaración de impacto ambiental, la cual viene a formar parte de la autorización final del proyecto (STC 13/1998, FJ 8). La conclusión anterior, empero, no puede hacer olvidar las competencias que ostenta el País Vasco, tanto sobre su medio ambiente como otras no menos significativas: la ordenación del territorio y el urbanismo, con carácter general (art. 10.31 EAPV) y, eventualmente, la competencia correlativa a la ejercida en cada caso por la Administración estatal: aeropuertos y puertos, ferrocarriles, aguas continentales, instalaciones eléctricas, obras públicas, minas y energía, patrimonio histórico, montes, agricultura, pesca y caza, industria, vivienda, turismo y ocio, etc., que son materias que le competen en los términos previstos por su Estatuto de Autonomía (núms. 8, 9, 10, 11, 19, 30, 31, 32, 33, 34 y 36 del art. 10 EAPV)”. El reconocimiento de este dato nos hizo apreciar que “cuando la Administración general del Estado ejerce sus competencias sobre el territorio de una Comunidad Autónoma, debe ejercerlas siempre atendiendo los puntos de vista de ésta (SSTC 56/1986, 103/1989, 149/1991, 102/1995 y concordantes), y cumpliendo el deber de colaboración ínsito a la estructura misma del Estado de las Autonomías (STC 13/1998, FJ 9). De acuerdo con esta doctrina, el TC estima que el listado de actividades contenido en el anexo I B) no distingue entre las que sean de competencia estatal -las que puedan resultar cubiertas por los títulos competenciales del art. 149.1 CE: 20, 21, 22, 24, 25, 26, etc.- o autonómica, por lo que, al ser de aplicación a ambas la atribución competencial impugnada, se vulneran las competencias el Estado respecto de las primeras, de acuerdo con la doctrina reproducida en el fundamento jurídico 4. En suma, la declaración de impacto ambiental correspondiente a las obras y actuaciones de competencia estatal debe ser emitida por el órgano estatal competente, previas las actuaciones de colaboración. Por tanto, los arts. 44.1 y 47.1 conculcan las competencias del Estado para los supuestos señalados. Por lo que se refiere a los arts. 47.4, 6 y 8, 48, 52.2 y 53.2 de la norma controvertida, estima el TC que las funciones objeto de controversia son complemento natural inseparable de la facultad principal ya reconocida al Estado -plazo para emitir la declaración de impacto y prórroga del mismo, establecimiento de plazo para la ejecución de proyectos y eventuales prórrogas, en su caso, resolución de discrepancias, traslado de información a otro Estado y suspensión de la ejecución de los proyectos-. Añadiendo que las mencionadas funciones se inscriben en un procedimiento de tramitación de la declaración de impacto, que cuando se refiera a obras y actuaciones de competencia estatal sólo puede ser regulado por el propio Estado, de acuerdo con la aquilata doctrina del TC sobre la competencia para regular los procedimientos administrativos especiales. Como con anterioridad ya se pronunció el TC [hemos matizado que] *sin perjuicio del obligado respeto a esos principios y reglas del procedimiento administrativo común, que en la actualidad se encuentran en las leyes generales sobre la materia. coexisten numerosas reglas especiales de procedimiento aplicables a la realización de cada tipo de actividad administrativa ratione materiae. La Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de estos procedimientos administrativos especiales. Antes bien, hay que entender que ésta es una competencia conexas a las que, respectivamen-**

te, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración [STC 175/2003, FJ 10 c), con cita de las SSTC 227/1988, y 98/2001, y otras muchas]. Por tanto, los arts. 47.4, 6 y 8, 48, 52.2 y 53.2 infringen las competencias del Estado, cuando se refieren a obras y actuaciones de su competencia. En relación con el alcance de esta Sentencia se advertirá que ninguna tacha de orden competencial puede atribuirse a los preceptos legales recurridos en relación con el anexo I B) cuando las actividades en él recogidas se refieran a las numerosas materias en las que la Comunidad Autónoma del País Vasco haya asumido estatutariamente las competencias normativas y de ejecución. En consecuencia, la tacha de inconstitucionalidad apreciada no puede determinar en modo alguno la declaración de nulidad, en la medida en que existen ámbitos materiales en los que los preceptos recurridos en su relación con el anexo I B) resultan ajenos a todo reproche de orden competencial, éstos no vulneran el orden constitucional de competencias cuando se proyecten únicamente sobre obras y actuaciones de la competencia sustantiva de la Comunidad Autónoma vasca.