

# 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 39/2007, de 26 de febrero (BOE de 27 de marzo). Ponente: Casas Baamonde (Recurso de amparo).**

*Preceptos constitucionales:* 14.

*otros:*

*Objeto:* Sentencia de la Sección Quinta de Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, núm. 1081/2003, de 23 de julio.

*Materias:* Principio de igualdad en la aplicación judicial del Derecho

Se plantea si la Sentencia de 23 de julio de 2003, núm. 1081, de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior

---

(\*) Subsección preparada por FRANCISCO ESCRIBANO.

de Justicia de Madrid es contraria al principio de igualdad en la aplicación judicial de la Ley (art. 14 CE), en la medida en que sin fundamento, según el recurrente, se aparta en su doctrina de otras anteriores y es contraria al criterio seguido, a su vez, posteriormente por la misma Sala. La cuestión así planteada resulta sustancialmente idéntica a la resuelta por este Tribunal en la reciente STC 2/2007. En efecto, en dicha Sentencia se estima un recurso de amparo planteado por otro socio de la entidad transparente Inversiones Aguaviva, S.A., contra la Sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, núm. 1078, de 23 de julio de 2003, que, al igual que la recurrida en el presente proceso, estimaba el recurso de lesividad interpuesto por el Abogado del Estado contra una resolución del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Madrid que anulaba la liquidación derivada del acta de disconformidad incoada al recurrente por la Inspección de Tributos del Estado en concepto de impuesto sobre la renta de las personas físicas del ejercicio 1994; acta en la que, como ahora, se procedía a incrementar la base imponible regular del obligado tributario como consecuencia de la inspección practicada previamente a la entidad transparente, en la que, como se ha expuesto en los antecedentes, la Administración tributaria aumentaba la base imponible declarada por Inversiones Aguaviva, S.A., al rechazar determinadas cantidades en concepto de pérdidas en la operación de compra y venta de bonos de la República de Austria, de intereses deudores y de gastos de intervención. En el supuesto examinado en la citada STC 2/2007, el recurrente en amparo planteaba la vulneración del derecho a la igualdad en la aplicación judicial de la ley con fundamento en que, mientras que la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid impugnada estimaba el recurso de lesividad al considerar que la minusvalía declarada “*no tiene la consideración de variación patrimonial a efectos del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*”, en otras Sentencias del mismo órgano judicial se desestimaba el recurso presentado por el Abogado del Estado porque “*los motivos que dieron lugar a la estimación de la reclamación nº .../97 no guardan relación con la lesividad declarada por Orden de 10 de mayo de 2000 ni con el recurso planteado por el Abogado del Estado ... pues en la reseñada reclamación económico-administrativa no se planteó la existencia o no de una disminución patrimonial de los contribuyentes ... sino la imputación a los socios de la base imponible positiva de una sociedad transparente*” (FJ 3). Y en dicha Sentencia, tras constatar que efectivamente la resolución judicial impugnada, como la que es objeto de este recurso de amparo, se apartaba del criterio acogido en la anterior Sentencia de 2 de julio de 2003, y seguido por otras posteriores, todas ellas de la misma Sección y dictadas también respecto de socios de Inversiones Aguaviva, S.A., concluía el TC que se había producido la vulneración del principio de igualdad en la aplicación judicial del Derecho aducida por el recurrente con base en unos razonamientos que procede ahora reproducir. Como ya se dijo en la STC 2/2007, “*es claro que nos encontramos ante diferentes resoluciones dictadas por el mismo órgano judicial —la Sección Quinta de la Sala de lo Cont-*

*cioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid— en las que se resuelven varios recursos de lesividad interpuestos por el Abogado del Estado contra actos administrativos que, salvo en lo relativo a la identidad del recurrente y a la base imponible del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas imputada, tienen un contenido idéntico; Sentencias, que sin embargo, llegan a resultados contradictorios: las que se aportan como término de comparación desestiman el recurso de lesividad y, por el contrario, la recurrida en amparo, lo estima” (FJ 4). Pues bien, una vez comprobado que la Sentencia de 2 de julio de 2003 es anterior a la impugnada, que ha sido dictada por el mismo órgano judicial y que afecta a un sujeto distinto del recurrente —esto es, que se cumple con el requisito de la alteridad—, examinará el TC si es sustancialmente igual a la recurrida en amparo; como ya se señaló en la STC 2/2007, se subraya que aunque “los motivos que llevaron a la Sala a estimar el recurso en el caso resuelto por la Sentencia impugnada en amparo son distintos a los que determinaron la desestimación del recurso en el proceso en el que recayó la Sentencia que se aporta como término de comparación”, sin embargo “de ello no cabe deducir que la cuestión planteada en estos recursos no sea sustancialmente igual. En ambos casos se recurrían por el Abogado del Estado resoluciones administrativas que tenían el mismo objeto: anulaban las liquidaciones tributarias efectuadas a los socios de una entidad en régimen de transparencia fiscal al imputarles en el impuesto sobre la renta de las personas físicas cierta cantidad como base imponible derivada de su condición de tales socios y también en ambos supuestos las pretensiones de las partes eran las mismas, el Abogado del Estado solicitaba la anulación del acto impugnado —la resolución del TEAR de Madrid, favorable al socio— y los demandados su confirmación. De ahí que la cuestión planteada ante el órgano judicial fuera igual en los dos casos: ante itinerarios fácticos iguales y pretensiones también iguales, unas veces la Sección selecciona un dato para estimar el recurso de lesividad —‘la minusvalía no tiene la consideración de variación patrimonial a efectos del impuesto’ en cuestión— y otras selecciona otro para desestimar —‘imputación a los socios de la base imponible positiva de una sociedad transparente’—” (FJ 4). Constatada la idoneidad del término de comparación aportado, debe examinarse si la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, al haberse apartado del criterio que había seguido anteriormente al resolver otro supuesto sustancialmente igual, ha incurrido en la vulneración del principio de igualdad que le atribuye el recurrente, para lo cual “no basta con comprobar que un mismo órgano judicial ha resuelto de modo distinto casos que se consideren iguales, ya que el principio de igualdad no impide a los órganos judiciales que se separen de sus precedentes si el cambio de criterio se fundamenta en razones jurídicas objetivas y se efectúa con vocación de futuro y de generalidad”, pues “este principio lo que prohíbe son los cambios de criterio fundados en el mero voluntarismo o que son producto de la inadvertencia de los órganos judiciales de sus propios precedentes” (STC 2/2007, FJ 5); en cuanto a esa vocación de futuro se subrayara por el TC que “existen pronunciamientos posteriores del mismo órgano judicial estimatorios de los recursos de lesividad en los que se aplica el criterio mantenido en la Sentencia impugnada pero, por otro, existen también resoluciones posteriores a esta Sen-*

tencia en las que este mismo órgano judicial, por el contrario, resuelve conforme a su criterio anterior desestimando la lesividad (el recurrente aporta cinco Sentencias —dos de 31 de julio de 2003, la núm. 1110 y la núm. 1112 recaídas, respectivamente, en los recursos contencioso-administrativos núm. 929-2000, y 969-2000, y tres de 29 de abril de 2004, Sentencias núms. 406, 407 y 408, recaídas, respectivamente, en los recursos contencioso-administrativos núms. 960-2000, 961-2000 y 970-2000).

»Se trata, por tanto, de una actuación jurisdiccional en la que un mismo órgano judicial mantiene simultáneamente dos criterios diferentes para resolver casos sustancialmente iguales, sin que pueda apreciarse ninguna razón que justifique este trato diferente, pues las resoluciones que lo aplican no explicitan las razones por las que, en ese caso concreto, siguen un determinado criterio y no el otro, que también aplica esa misma Sección y que da lugar a resultados contrapuestos (a la estimación del recurso en unos casos y a la desestimación en otros), ni de los elementos externos puede inferirse ninguna razón que justifique el diferente trato.

»La coexistencia de dos criterios diferentes para resolver el mismo supuesto de hecho sin una explicación que justifique en cada caso la aplicación de un criterio u otro —justificación que en este supuesto no puede deducirse de otros elementos externos—, impide descartar que el distinto tratamiento que este órgano judicial otorga a casos sustancialmente iguales resulte ser consecuencia de la inadvertencia de sus propios precedentes. Y, como se ha afirmado anteriormente, el principio de igualdad en la aplicación judicial del Derecho no impide el cambio de criterio cuando éste sea reflexivo, pero no ampara el diferente trato otorgado a la resolución de supuestos iguales cuando este distinto tratamiento sea consecuencia de la inadvertencia por parte del órgano judicial de sus propios precedentes» (STC 2/2007, FJ 5). Por todo cuanto se ha expuesto se concluye que se ha producido la vulneración del principio de igualdad en la aplicación judicial del Derecho aducida por el recurrente en su demanda de amparo.

## **2. Sentencia 38/2007, de 15 de febrero (BOE de 4 de marzo). Ponente: Casas Baamonde (Cuestión de inconstitucionalidad).**

*Preceptos constitucionales:* 9.3, 14, 16.3, 23.2, 24.1 y 103.3.

*otros:*

*Objeto:* Promovida por la Sección Primera de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, en relación con la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo (en cuanto al párrafo añadido por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social), y de los artículos III, VI y VII del Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales, suscrito el 3 de enero de 1979 entre el Estado español y la Santa Sede, ratificado por Instrumento de 4 de diciembre de 1979.

*Materias:* Derecho a la tutela judicial efectiva. Principios de Igualdad. Derecho de acceso a la función pública. Derecho de libertad religiosa.

Se ha cuestionado la constitucionalidad de varias normas, de un lado, tres preceptos incluidos en el Acuerdo entre el Estado Español y la Santa Sede sobre enseñanza y asuntos culturales, se cuestiona, asimismo, la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo, en la redacción dada a la misma por el art. 93 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Sin que haya acuerdo entre el planteamiento de la cuestión y los preceptos involucrados en la resolución de la cuestión, el TC da por conocida su extensa doctrina sobre el juicio de relevancia y considera que la auténtica cuestión debatida en el proceso *a quo* no es otra que la posible infracción de derechos fundamentales en un procedimiento de selección de profesores de religión católica. Es decir, la cuestión litigiosa a la que ha de dar respuesta el Tribunal Superior de Justicia, cifrada en la posible inconstitucionalidad de un régimen de contratación pública del profesorado de religión católica que confiere a un sujeto ajeno al Estado y sometido a otro ordenamiento la facultad de decidir sobre el acceso a empleos públicos y sobre la continuidad en los mismos con arreglo a criterios que pueden ser incompatibles con los derechos fundamentales garantizados por la Constitución; aunque no deje de ser cierto que la facultad de propuesta recogida en los párrafos primero y segundo del art. III la que materializa la decisión del Ordinario diocesano, refiriéndose a la misma, y no a las previas facultades de control, la duda de constitucionalidad a cuya validez supedita el órgano judicial la resolución del proceso; en definitiva, los preceptos que conforman el verdadero objeto de esta cuestión de inconstitucionalidad son los dos primeros párrafos del artículo III del Acuerdo con la Santa Sede sobre enseñanza y asuntos culturales, suscrito el 3 de enero de 1979, y el párrafo añadido por el art. 93 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, a la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo, derogada por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, pero aplicable al proceso del que trae causa este procedimiento y, por ello, de conformidad con la reiterada doctrina sobre la continuidad de los procesos constitucionales tras la derogación de las normas cuestionadas (por todas, STC 178/2004.), objeto vivo de este proceso. En efecto, la resolución del problema objeto de debate en el proceso judicial pendiente pasa por la aplicación de estas concretas normas, que confían al Obispado la propuesta de contratación de profesorado y descartan, en una primera interpretación, la posibilidad de que la Administración pública haga otra cosa que asumir acriticamente esa propuesta. Este modelo de contratación sería, para el órgano judicial, contrario a los arts. 9.3, 14, 16.3, 23.2, 24.1 y 103.3 de la Constitución. A fin de resolver ciertas dudas sobre la idoneidad de un juicio de constitucionalidad sobre un tratado internacional, realizará el TC una interpretación de su pro-

pia norma organiza, aduciendo la idoneidad de tal juicio de normas que no tiene el rango de ley, como por ejemplo, los Reglamentos de las Cámaras, aunque aparecen cualificadas como normas primarias, siendo justamente esa específica cualificación la que, de acuerdo con la JTC confiere su cabal sentido, en este contexto, a la expresión “norma con rango de ley” (por todas, SSTC 118/1988, y 139/1988). De otro lado, la eventual declaración de inconstitucionalidad de un tratado presupone, obviamente, el enjuiciamiento material de su contenido a la luz de las disposiciones constitucionales, pero no necesariamente que los efectos invalidantes asociados a un juicio negativo lleven aparejada de manera inmediata la nulidad del tratado mismo (art. 96.1 CE). Pasará el Tc a hacer un pequeño *excursus* por las diversas vicisitudes por las que ha pasado la figura del profesor de religión, terminando por calificar al mismo en atención a su peculiar régimen jurídico del siguiente modo: la Orden de 28 de julio de 1979 como la de 16 de julio de 1980 asumieron esta situación de partida de los profesores de religión de enseñanza media, a saber: equiparación retributiva con los profesores funcionarios interinos, remuneración a cargo del Estado y nombramiento y cese a propuesta y requerimiento de la Iglesia. Será a partir de 1996 cuando el TS obligue a modificar esta tipología jurídica, al considerar que la relación de servicios de los profesores de religión en el nivel de la enseñanza media era de carácter laboral. La indeterminación de la situación jurídica en la que quedaban, por contraste, quienes, no siendo funcionarios, eran propuestos por la Iglesia y designados por la Administración para la enseñanza de la religión católica en los niveles de las educaciones preescolar y primaria fue resuelta por el art. 93 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que añadió un nuevo párrafo a la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo, en cuya virtud dichos profesores desempeñan su actividad docente “en régimen de contratación laboral, de duración determinada y coincidente con el curso escolar, a tiempo completo o parcial”, percibiendo “las retribuciones que correspondan en el respectivo nivel educativo a los profesores interinos, debiendo alcanzarse la equiparación retributiva en cuatro ejercicios presupuestarios a partir de 1999”. Por tanto, a partir de 1998, bien por disposición legislativa, bien por vía jurisprudencial, la situación de todos los profesores de religión católica en centros públicos que no sean funcionarios es, para todos los niveles de enseñanza, la de personal laboral contratado por la Administración, a propuesta de la Iglesia y en régimen temporal. El TC considera que a duda de constitucionalidad a la que ha de dar respuesta en este procedimiento tiene que ver con la posible infracción de varios preceptos constitucionales, son los derechos y principios reconocidos en el art. 16 de la Constitución los que determinan la entidad y el alcance de la posible afección de los demás preceptos invocados en su Auto de planteamiento por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Canarias; el problema suscitado por la Sala no es otro que la constitucionalidad del vigente sistema de contratación

de profesores de religión, cuya compatibilidad con la aconfesionalidad del Estado resulta problemática, en su criterio, aun en los márgenes del deber de cooperación impuesto al Estado en relación con la Iglesia católica y las demás confesiones religiosas (art. 16.3 CE). Ese deber de cooperación exige de los poderes públicos una actitud positiva respecto del ejercicio colectivo de la libertad religiosa (STC 46/2001, FJ 4), que en su dimensión individual comporta el derecho a recibir la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con las propias convicciones. Inevitablemente, la definición del contenido y ámbito propios de los derechos y principios establecidos en el art. 16 CE, tanto en sus dimensiones interna y externa como en la individual y en la colectiva, pasa por su ponderación con el contenido y alcance de otros derechos y principios constitucionales que, convergiendo en la delimitación de su sentido, ven así matizada su propia condición de límites del derecho definido, precisamente, con su concurso. Apreciará el TC que nadie a lo largo del proceso se ha cuestionado la inserción de la enseñanza de la religión católica en el sistema educativo. Dicha inserción que sólo puede ser, evidentemente, en régimen de seguimiento libre (STC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 9) hace posible tanto el ejercicio del derecho de los padres de los menores a que éstos reciban la enseñanza religiosa y moral acorde con las convicciones de sus padres (art. 27.3 CE), como la efectividad del derecho de las Iglesias y confesiones a la divulgación y expresión públicas de su credo religioso, contenido nuclear de la libertad religiosa en su dimensión comunitaria o colectiva (art. 16.1 CE). Pare al TC la cuestión no es, por tanto, si resulta o no constitucionalmente aceptable la enseñanza de la religión católica en los centros escolares. Tampoco si la competencia para la definición del credo religioso objeto de enseñanza ha de corresponder a las Iglesias y confesiones o a la autoridad educativa estatal, pues es evidente que el principio de neutralidad del art. 16.3 CE, como se declaró en las SSTC 24/1982, y 340/1993, “veda cualquier tipo de confusión entre funciones religiosas y estatales” en el desarrollo de las relaciones de cooperación del Estado con la Iglesia católica y las demás confesiones, antes bien sirve, precisamente, a la garantía de su separación, “introduciendo de este modo una idea de aconfesionalidad o laicidad positiva” (STC 46/2001, FJ 4). El credo religioso objeto de enseñanza ha de ser, por tanto, el definido por cada Iglesia, comunidad o confesión, no cumpliéndole al Estado otro cometido que el que se corresponda con las obligaciones asumidas en el marco de las relaciones de cooperación a las que se refiere el art. 16.3 CE; correlativamente, por consiguiente corresponderá a las confesiones la competencia para el juicio sobre la idoneidad de las personas que hayan de impartir la enseñanza de su respectivo credo. Un juicio que la Constitución permite que no se limite a la estricta consideración de los conocimientos dogmáticos o de las aptitudes pedagógicas del personal docente, siendo también posible que se extienda a los extremos de la propia conducta en la medida en que el testimonio personal constituya para la comunidad religiosa un componente definitorio de su credo, hasta el punto de ser determinante de la aptitud o cualificación

para la docencia, entendida en último término, sobre todo, como vía e instrumento para la transmisión de determinados valores. Sobre estas bases es necesario resolver las dudas que se plantean en relación con dos de las concretas opciones normativas seguidas en la configuración de dicho sistema: el recurso a la contratación laboral y el que esta contratación se lleve a cabo por las Administraciones educativas, constituyendo así empleo público, lo que, a su juicio, determinaría la inmunidad frente al Derecho estatal de las decisiones sobre contratación y renovación adoptadas por el Obispado y condicionaría el acceso al empleo público y el mantenimiento en el mismo en base a criterios de índole religiosa o confesional, vulnerándose con ello los arts. 9.3, 14, 16.3, 23.2, 24.1 y 103.3 de la Constitución. Se rechaza de plano la objeción de que las decisiones por provenir de una autoridad eclesiástica son inmunes frente a los órganos judiciales, cuestión que es diferente de si la regulación cuestionada conduzca necesariamente a tal conclusión. Los profesores de religión son, por disposición de los preceptos legales cuestionados, trabajadores de la Administración pública educativa y, en condición de tales, reciben el amparo de la Constitución y de las leyes laborales españolas y tienen asimismo el derecho a recabar la tutela de los órganos jurisdiccionales españoles. De otra parte, considerará el TC que el derecho de libertad religiosa y el principio de neutralidad religiosa del Estado implican que la impartición de la enseñanza religiosa asumida por el Estado en el marco de su deber de cooperación con las confesiones religiosas se realice por las personas que las confesiones consideren cualificadas para ello y con el contenido dogmático por ellas decidido. Sin embargo tal libertad no es en modo alguno absoluta, como tampoco lo son los derechos reconocidos en el art. 16 CE ni en ningún otro precepto de la Constitución, pues en todo caso han de operar las exigencias inexcusables de indemnidad del orden constitucional de valores y principios cifrada en la cláusula del orden público constitucional. En consecuencia, considera el TC que ni las normas legales cuestionadas excluyen la competencia de los órganos jurisdiccionales del Estado ni tal exclusión resultaría posible. Será criterio del TC que una vez garantizada la motivación estrictamente “religiosa” de la decisión, el órgano judicial habrá de ponderar los eventuales derechos fundamentales en conflicto a fin de determinar cuál sea la modulación que el derecho de libertad religiosa que se ejerce a través de la enseñanza de la religión en los centros escolares pueda ocasionar en los propios derechos fundamentales de los trabajadores en su relación de trabajo. En consecuencia se declara que ninguno de los preceptos analizados excluyen el control jurisdiccional de las decisiones de contratación de los profesores de religión ni vulneran, por tanto, el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE. Pasa el TC a considerar que el eventual conflicto con la Constitución del sistema considerado se produciría por la vulneración únicamente del art. 14 CE, en relación con los arts. 9.3 y 103.3 CE, al tratarse de contratos laborales, en los que, como ya ha declarado en diversas ocasiones, no se aplica el art. 23.2 CE (por todas, SSTC 86/2004, FJ 4; y 132/2005, FJ 2), y constituir

la religión uno de los motivos de discriminación expresamente vedados por el art. 14 CE. De ahí que se incline a analizar la cuestión desde el vertiente de las exigencias del principio de igualdad, recordando a este respecto que su vulneración “*la produce sólo aquella desigualdad que introduce una diferencia entre situaciones que pueden considerarse iguales y que carece de una justificación objetiva y razonable, es decir, el principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas, debiendo considerarse iguales dos supuestos de hecho cuando la utilización o introducción de elementos diferenciadores sea arbitraria o carezca de fundamento racional (por todas, SSTC 134/1996, de 22 de julio, FJ 5; 117/1998, de 2 de junio, FJ 8; 46/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 200/1999, de 8 de noviembre, FJ 3; y 200/2001, de 4 de octubre, FJ 4)*” (STC 34/2004, FJ 3), en suma si el condicionante religioso o la admisión al puesto de trabajo en función de criterios religiosos vulneraría el derecho de acceso al empleo público en condiciones de igualdad y de acuerdo con los principios de mérito y capacidad. El TC no aprecia que la opción legislativa de que los profesores que hayan de impartir la enseñanza de la religión católica en los centros escolares lo hagan suscribiendo un contrato de trabajo con la correspondiente Administración pública educativa pueda afectar al derecho a la igualdad y no discriminación del art. 14 CE, así como por proyección la vulneración de los arts. 9.3, 16.3 o 103.3 CE. Sólo se infringe el principio de igualdad si la diferencia de trato carece de una justificación objetiva y razonable a la luz de las condiciones de mérito y capacidad o cuando el elemento diferenciador sea arbitrario o carezca de fundamento racional (SSTC 185/1994, FJ 3; 48/1998, FJ 7; y 202/2003, FJ 12); en el caso ahora analizado la exigencia para la contratación de estos profesores del requisito de hallarse en posesión de la cualificación acreditada mediante la declaración eclesiástica de idoneidad no puede considerarse arbitraria o irrazonable ni ajena a los principios de mérito y capacidad y no implica una discriminación por motivos religiosos, dado que se trata de contratos de trabajo que se celebran única y exclusivamente para la impartición, durante el curso escolar, de la enseñanza de la religión católica. La facultad reconocida a las autoridades eclesiásticas para determinar quiénes sean las personas cualificadas para la enseñanza de su credo religioso constituye una garantía de libertad de las Iglesias para la impartición de su doctrina sin injerencias del poder público. La exigencia de la idoneidad eclesiástica como requisito de capacidad para el acceso a los puestos de trabajo de profesor de religión en los centros de enseñanza pública no vulnera tampoco el art. 9.3 CE; la exigencia de la declaración eclesiástica de idoneidad para poder impartir enseñanzas de religión en los centros educativos no puede estimarse irracional o arbitraria, respondiendo a una justificación objetiva y razonable coherente con los principios de aconfesionalidad y neutralidad religiosa del Estado. La comentada exigencia de idoneidad no puede entenderse que vulnere el derecho individual a la libertad religiosa (art. 16.1 CE) de los profesores de religión, ni la prohibición de toda obligación de declarar sobre su religión (art. 16.2 CE), principios que sólo se ven afectados en la estricta

medida necesaria para hacerlos compatibles con el derecho de las iglesias a la impartición de su doctrina en el marco del sistema de educación pública (arts. 16.1 y 16.3 CE) y con el derecho de los padres a la educación religiosa de sus hijos (art. 27.3 CE). Se rechazan los motivos de inconstitucionalidad opuestos a los párrafos primero y segundo del art. III del Acuerdo sobre la enseñanza y los asuntos culturales suscrito el 3 de enero de 1979 entre el Estado español y la Santa Sede y al párrafo segundo de la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo, en la redacción dada a la misma por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, concluyendo que los preceptos legales cuestionados no vulneran los arts. 9.3, 14, 16.3, 23.2, 24.1 y 103.3 de la Constitución. Finalmente el Tc considera que todo ello debe entenderse, lógicamente, referido al análisis del contraste entre las normas legales cuestionadas y las disposiciones constitucionales supuestamente infringidas, como corresponde al objetivo de control de constitucionalidad que reviste la cuestión de inconstitucional como un específico proceso constitucional (por todas, SSTC 238/1992, FJ 1; y 161/1997, FJ 2), y sin tomar en consideración, salvo para determinar la viabilidad de la cuestión, las concretas circunstancias del supuesto planteado en el proceso del que aquélla deriva, sobre las que el Tc considera que nada puede decir. El control concreto de los actos de aplicación de estas disposiciones legales y de su conformidad con los derechos fundamentales corresponderá, a los órganos judiciales y, en su caso, al TC en el marco del recurso de amparo.

## VI. Organización territorial del Estado

### A. Comunidades Autónomas.

#### B.2. Competencias.

##### 1. Sentencia 13/2007, de 18 de enero (BOE de 15 de febrero). Ponente: Jiménez Sánchez (Recurso de inconstitucionalidad).

*Preceptos constitucionales:* 1.1, 2, 9, 40.1, 66.2, 131.1, 137, 138, 139, 156.1 y 157

*otros:* Arts. 56.1, 56.3, y 58, así como la disposición adicional segunda y la disposición transitoria sexta del Estatuto de Autonomía para Andalucía, y los arts. 1.2 y 13 de la LOFCA.

*Objeto:* Arts. 83, 84 y 85 así como contra las cuantías fijadas en la sección 32 de la Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1998.

*Materias:* Autonomía Financiera; Principios que la fundan, límites que la enmarcan. El Consejo de Política Fiscal y Financiera y su función. La competencia estatal en materia de Hacienda General.

Tras el desistimiento parcial formulado por el Parlamento de Andalucía el presente recurso de inconstitucionalidad queda exclusivamente referido al art. 85 y a las cuantías fijadas en la sección 32 (“Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales”, “Participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado”, programa 911-B) de la Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1998 (“Financiación en 1998 de las Comunidades Autónomas a las que no sea de aplicación el modelo del sistema de financiación para el quinquenio 1997-2001”). Como ya se sostuvo con anterioridad el deber de enjuiciamiento no decae por el hecho de que la ley de carácter esencialmente temporal, como es la de Presupuestos para 1998 ya no esté en vigor (STC 3/2003, FJ 2). Un segundo argumento lo constituye el dato de referirse el presente recurso a una cuestión competencial; cuando el objeto del proceso constitucional tiene un contenido competencial, es doctrina reiterada del TC que “no basta con la extinción de la norma concretamente impugnada, siendo necesario ponderar hasta qué punto dicha extinción conlleva la desaparición de la controversia competencial traída al proceso” (SSTC 24/2002, FJ 4; 16/2003, FJ 2; y 67/2005, FJ 3); el TC se debe pronunciar “en la medida en que se trate de una competencia controvertida o de que la disputa esté todavía viva” (por ejemplo, SSTC 275/2000, FJ 2; y 194/2004, FJ 4; y en sentido similar, SSTC 290/2000, FJ 4; y 233/1999, FJ 3), a los efectos de declarar “si se verificó o no la extralimitación competencial denunciada” (SSTC 196/1997, FJ 2; 109/2003, FJ 2; y 194/2004, FJ 4). Y en el presente supuesto no cabe duda de que el objeto del recurso de inconstitucionalidad planteado tiene un evidente contenido competencial en la medida en que reivindica tanto una participación concreta de la Comunidad Autónoma en el procedimiento de fijación del porcentaje de participación en los ingresos del Estado como el derecho a percibir determinadas asignaciones de nivelación como uno de los mecanismos de financiación de la citada Comunidad Autónoma; también ha de ser tenido en cuenta que no es aplicable al presente supuesto la doctrina del *ius superveniens*, esto es, la doctrina según la cual el control de las normas que incurren en un posible exceso competencial debe hacerse de acuerdo a las normas del bloque de la constitucionalidad vigentes al momento de dictar Sentencia (entre otras, SSTC 137/1986, FJ 4; 170/1989, FJ 3, 1/2003, FJ 9; 109/2003, FJ 6; 14/2004, FJ 8; 47/2004, FJ 7; y 135/2006, FJ 3.a), porque en la medida en que el objeto del presente recurso de inconstitucionalidad lo configuran los preceptos de una Ley (cuya vigencia se limitaba al ejercicio presupuestario de 1998) que se dictan en ejecución de un determinado marco normativo (el sistema de financiación de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el quinquenio 1997-2001 previsto en las LOFCA, marco o sistema general normativo frente al que no se ha presentado recurso al-

guno o aducido en éste tacha de inconstitucionalidad, el análisis del TC debe contraerse exclusivamente a ese marco normativo cuya constitucionalidad no resulta, en principio, controvertida, y no a cualquier otro que eventualmente haya podido adoptarse en un momento posterior (en concreto, el nuevo modelo de financiación autonómica introducido por la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre). Siendo una de las cuestiones que se plantean en este proceso el cumplimiento o no de un determinado trámite procedimental en la fijación de la participación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en los presupuestos del Estado, el control a realizar por este Tribunal debe limitarse al cumplimiento de los requisitos que, de conformidad con las normas del bloque de la constitucionalidad, estaban vigentes al momento de dictarse la ley impugnada; lo mismo sucede con la denuncia del Parlamento de Andalucía relativa a la cuantificación de la participación en los ingresos del Estado del ejercicio 1998 en función de la variable de población del año 1991, denuncia que sólo puede ser analizada en función del marco normativo que entonces le daba cobertura. Se reitera la idea de la STC 63/1986 acerca de la idoneidad de una dotación presupuestaria para poder ser objeto de juicio de constitucionalidad; reiterándose de otra parte que, aunque “*los créditos consignados en los estados de gastos de los presupuestos generales no son fuente alguna de obligaciones*”, sin embargo, “*constituyen autorizaciones legislativas*” (SSTC 63/1986, FJ 6; y 146/1986, FJ 8) que, conforme al art. 27.1 CE, son susceptibles, en principio, de convertirse en el objeto de un recurso de inconstitucionalidad; sin embargo, se reiterará además que nada cabe oponer a que las Comunidades Autónomas impugnen los créditos que autorizan las Leyes de presupuestos generales del Estado cuando su contenido pueda afectar al orden constitucional de distribución de competencias o, como es el caso, a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (STC 13/1992, FFJJ 5 y 7); finalmente se apreciará por parte del TC una manifiesta falta de fundamentación en los argumentos de los recurrente, lo que limita de forma drástica el objeto del recurso que deberá contraerse a los preceptos ya mencionados. Se subrayará por el TC que es la financiación autonómica el asunto central del debate. En relación con el cual es preciso tener presente una doble exigencia: “*[D]e una parte, prevenir que la utilización del poder financiero del Estado pueda ‘desconocer, desplazar o limitar’ las competencias materiales autonómicas. Y, de otra, evitar asimismo que la extrema prevención de potenciales injerencias competenciales acabe por socavar las competencias estatales en materia financiera, el manejo y la disponibilidad por el Estado de sus propios recursos y, en definitiva, la discrecionalidad política del legislador estatal en la configuración y empleo de los instrumentos esenciales de la actividad financiera pública*” (STC 13/1992, FJ 2; y en el mismo sentido STC 68/1996, FJ 2); las vulneraciones que imputa el Parlamento recurrente a las disposiciones legales impugnadas afectan a dos de los recursos financieros que las normas del bloque de la constitucionalidad prevén para la Comunidad Autónoma de Andalucía; de una parte, a la participación en los ingresos del Estado; de otra, a las asignaciones de nivelación de servicios públicos fundamentales;

respecto de la primera fuente de financiación (la participación en los ingresos estatales) imputa el Parlamento de Andalucía a las disposiciones impugnadas dos vicios de inconstitucionalidad: de un lado, por haberse fijado su porcentaje de participación en los ingresos generales del Estado conforme a la población oficial de 1991 y no a la de 1996, lo que no sólo resultaría arbitrario, por injustificado, sino que además afectaría la suficiencia financiera de la Comunidad Autónoma al tomarse en consideración una población inferior a la existente; de otro, por haberse fijado aquel porcentaje de forma unilateral por el Estado, sin acuerdo previo en la Comisión Mixta Estado-Junta de Andalucía, con desconocimiento de las exigencias de coordinación, cooperación y lealtad constitucional que imponen las normas del citado bloque. En segundo lugar, y con relación a la otra fuente de financiación, -las asignaciones de nivelación de los servicios públicos esenciales-, denuncia el Parlamento de Andalucía el incumplimiento por parte del Estado de la previsión recogida en la disposición adicional segunda de la norma estatutaria, que a su juicio exigiría la puesta a disposición de la Comunidad Autónoma de Andalucía de cantidades adicionales a las derivadas de la aplicación del art. 15 LOFCA. El TC considera que el argumento base para demostrar la arbitrariedad cometida por los impugnados Presupuestos no se ha desarrollado adecuadamente, lo que le impide apreciarla, siendo además razonable acudir al censo al que se hizo en la medida de la inexistencia del que se demanda, siendo, además, de general aplicación tanto a las Comunidades que habían aceptado el nuevo sistema de financiación como a las que no lo habían hecho. Es conclusión del TC que no puede calificarse como arbitrario el hecho de que la variable de población que sirve de base a la liquidación a cuenta contenida en las disposiciones de la Ley 65/1997 impugnadas, y a la que hace referencia el Acuerdo 1/1996, de 23 de septiembre, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, se calculara tomando como referencia el último censo general de población aprobado, a saber, el de 1991, en la medida en que se trata de una opción legislativa que no es una decisión plenamente irrazonable ni arbitraria o carente de toda justificación, sino que, por el contrario, entra dentro del margen de configuración del que goza el legislador en este ámbito. Ciertamente no cabe duda de que existían otras alternativas, pudiendo haber concretado el legislador aquella variable de acuerdo con criterios diferentes pero no corresponde al TC “*interferirse en ese margen de apreciación ni examinar la oportunidad de la medida legal*” para decidir “*si es la más adecuada o la mejor de las posibles, sino sólo comprobar si no se ha sobrepasado ese margen de libertad creando una diferencia de trato irracional o arbitraria*” (STC 32/2000, FJ 4; y en el mismo sentido, SSTC 67/1989, FJ 1; y 269/1994, FJ 5), razones por las cuales debe rechazarse este primer motivo de recurso. Es criterio de los recurrentes que con las soluciones adoptadas se está mermando la suficiencia financiera de la CA de Andalucía. Recordará el TC su doctrina acerca del principio de suficiencia financiera: la suficiencia financiera hemos va íntimamente ligada a la autonomía financiera de los entes territoriales, instrumento indispensable para

la consecución de su autonomía política. Ello exige que dichos entes disfruten de la plena disposición de los medios financieros precisos para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas; es decir, para posibilitar y garantizar el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocida en los arts. 137 y 156 CE (por todas, SSTC 289/2000, FJ 3; 96/2002, FJ 2; 168/2004, FJ 4; y 179/2006, FJ 3). Y no cabe duda de que uno de los instrumentos para alcanzar dicha suficiencia es la participación en los ingresos del Estado, que el art. 157.1 a) CE establece como uno de los recursos de las Comunidades Autónomas; también se ha dicho por el Tc que *“dicha suficiencia debe quedar enmarcada, como concepto relativo que es, en el marco de las posibilidades reales del sistema financiero del Estado en su conjunto”* [STC 87/1993, FJ 3 b); en el mismo sentido STC 135/1992, FJ 8]. Y, en segundo lugar, que aun cuando el soporte fundamental de aquel principio se encuentra en los tributos propios y en la posibilidad de participar en los ajenos (STC 237/1992, FJ 6), para valorar si unas determinadas Comunidades Autónomas gozan de recursos financieros suficientes para ejercer la autonomía financiera constitucionalmente consagrada es preciso *“atender al conjunto de los recursos de que puedan disponer”* y a *“las competencias que les han sido atribuidas”*, así como a *“los servicios que gestionan”* y *“dentro siempre de las reales disponibilidades económicas de un sistema globalmente presidido por el principio de solidaridad entre todos los españoles”* (STC 87/1993, FJ 3.b); pare el TC, la suficiencia financiera, *“en la realidad es algo muy concreto y dependiente de muchas variables”*, tales como, de un lado, *“las necesidades traducidas en el gasto público generado por el funcionamiento efectivo de las competencias asumidas”* y, de otro, *“el rendimiento de los demás recursos y especialmente de los tributarios”* (STC 135/1992, de 5 de octubre, FJ 8). El Parlamento recurrente en ningún momento demuestra que la regulación discutida ponga en peligro la suficiencia económica de los recursos de la Comunidad Autónoma que representa. Recordará el TC su doctrina sobre el índice de población de hecho o de derecho, como parámetro de medida, cuestión que ya fue planteado por la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. En ese caso estimó el TC que aun cuando el *“coeficiente de población es un criterio abstracto y objetivable, adecuado en principio para expresar las necesidades de financiación ordinarias o medias de los entes territoriales, en este caso las Comunidades Autónomas”*, no es sino *“uno entre los varios factores previstos en el art. 13.1 de la LOFCA”*, que se complementa con otros criterios (STC 68/1996, FJ 5); asimismo señaló el TC que, con carácter general, el art. 13 LOFCA *“regula la determinación del porcentaje de participación en términos de gran amplitud y flexibilidad”*, no sólo porque la enumeración que hace de los criterios determinantes del citado porcentaje *“no es taxativa al preverse la aplicación de ‘otros criterios que se estimen procedentes”*, sino porque, además, falta en el citado artículo *“una ponderación o valoración de los criterios expresados”* (STC 68/1996, de 4 de abril, FJ 4). El Tc se niega a ejercer de poder legislativo, lo que vendría a hacer si atendiera la posición de los recurrentes, trayendo a colación las afirmaciones que ya se realizaron

en relación con las variables que establece el art. 16 LOFCA para el reparto del Fondo de Compensación Interterritorial, en las que se insistió que era función exclusiva de las Cortes Generales, dentro de un amplio margen de apreciación, determinar la importancia de cada criterio en la distribución del citado recurso financiero, afirmaciones que resultan trasladables *mutatis mutandis* a las variables a que hace referencia el art. 13 LOFCA con relación a la participación en los ingresos del Estado; recordará cómo ya se dijo que corresponde a las Cortes Generales la definición de la variable “*la inversa de la renta por habitante*” [art. 16.1 a) LOFCA], dado que, según exige la LOFCA, “*la ponderación de los distintos índices o criterios se establecerá por ley y será revisable cada cinco años*” (art. 16.1 LOFCA, *in fine*), “*lo que supone atribuir a las Cortes Generales la fijación, tanto del porcentaje del Fondo a distribuir según cada criterio, como la definición operacionalizada de los índices representativos de cada uno de ellos, de acuerdo con la finalidad del Fondo*”. “*El amplio margen de apreciación del legislador en este campo [señalamos], viene además reconocido por la LOFCA por cuanto le permite, no solamente fijar, como se ha dicho, la importancia relativa de cada uno de los criterios expresamente suministrados por la LOFCA, sino también introducir los criterios adicionales que se estimen procedentes [art. 16.1.1 f)]*” (STC 183/1988, FJ 3); de igual modo, respondiendo a críticas formuladas por el Gobierno Vasco respecto a los criterios de reparto del Fondo de Compensación Interterritorial, ya se señaló que, “*si bien pueden resultar fundamento para una discusión respecto a la mayor o menor oportunidad y acierto de esos criterios —cuestión sobre la que este Tribunal no tiene jurisdicción—, no resultan aceptables como fundamento de la inconstitucionalidad de los correspondientes preceptos, ya que, como la misma LOFCA prevé, es a las Cortes Generales a quienes corresponde la determinación del peso respectivo de cada criterio de distribución del FCI [en el caso presente, del porcentaje de participación en los ingresos del Estado], en apreciación que no puede verse sustituida por la de este Tribunal*” (STC 183/1988, FJ 4); llegándose a la misma conclusión en relación con la impugnación de una disposición legal (el art. 5 de la Ley 7/1984, de 31 de marzo, del Fondo de Compensación Interterritorial) que preveía que para el conjunto de las diversas variables se utilizarán los datos elaborados por el Instituto Nacional de Estadística: “*La apreciación de la mayor o menor conveniencia técnica de emplear unos datos u otros (bien los últimos disponibles, bien los correspondientes al ejercicio inmediatamente anterior) corresponde al legislador, y la decisión adoptada por éste de acuerdo con criterios de oportunidad queda dentro del margen de actuación que le concede la LOFCA*” (STC 183/1988, FJ 4). Concluirá así el TC negando la existencia de un derecho de las Comunidades Autónomas constitucionalmente consagrado a recibir una determinada financiación, sino un derecho a que la suma global de los recursos existentes de conformidad con el sistema aplicable en cada momento se reparta entre ellas respetando los principios de solidaridad y coordinación. Es al Estado a quien corresponde, en el momento de establecer la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos transferibles, ponderar los intereses en juego, tanto los del conjunto de las Comunidades Autónomas como de los suyos propios, en virtud

de la competencia exclusiva que sobre la materia le atribuye el art. 149.1.14 CE, que es donde debe encajarse la facultad ejercida por el Estado, fundamentalmente, en esta última materia o título competencial. la competencia de “*coordinación de la planificación general de la actividad económica*” (art. 149.1.13 CE) “*responde al principio de unidad económica y abarca las líneas de actuación tendentes a alcanzar los objetivos de política económica global o sectorial fijados por la propia Constitución, así como la adopción de medidas precisas para garantizar la realización de los mismos*” (entre muchas otras, SSTC 186/1988, FJ 2; 95/1986, FJ 4; 188/1989, FJ 4; 197/1996, FJ 3.a; 65/1998, FJ 6; 21/1999, FJ 5; 235/1999, FJ 3; 45/2001, FJ 8; 95/2001, FJ 3; y 124/2003, FJ 3), “*con la finalidad de evitar contradicciones o reducir disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente la realidad misma del sistema*” (STC 70/1997, FJ 5). Y, aun cuando el anterior título competencial le permite incidir en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas mediante la imposición de límites en el desarrollo y ejecución de sus competencias, habida cuenta de que esa incidencia “*está directamente relacionada con la responsabilidad del Estado de garantizar el equilibrio económico general*” (SSTC 171/1996, FJ 2; 103/1997, FJ 1; 178/2006, FJ 3; y 222/2006, FJ 3), lo cierto es que será la competencia contemplada en el art. 149.1.14 CE la que, en esencia, ampara la actuación del Estado A la misma conclusión ya se llegó en relación con los impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado a las Comunidades Autónomas, que constituye otro de los recursos de estas últimas, conforme al art. 157.1 CE, y que también ha de enmarcarse en la competencia exclusiva atribuida al Estado por el art. 149.1.14 CE (STC 181/1988, FJ 3). Siendo ello así no cabe la menor duda de que la determinación de los criterios de distribución de la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado corresponde exclusivamente a este último, mediante la ley a la que precisamente hacen referencia los arts. 13.4 LOFCA y 58.3 EAAnd. Recordará ahora el TC que “*cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva lo hace porque bajo la misma subyace —o, al menos, así lo entiende el constituyente— un interés general, interés que debe prevalecer sobre los intereses que puedan tener otras entidades territoriales afectadas*” (STC 40/1998, FJ 30; STC 204/2002, FJ 7); el ejercicio de la autonomía constitucionalmente garantizada, es al legislador estatal a quien, de conformidad a lo estatuido por los arts. 138.1 y 156.1 CE, incumbe dar efectividad a los principios de suficiencia de las Comunidades Autónomas y de solidaridad y equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español (SSTC 96/1990, FJ 7; 237/1992, FJ 6; y 331/1993, FJ 2.c). Concluirá el TC es de competencia exclusiva del Estado, en ejercicio de la que le atribuye al efecto el art. 149.1.14 CE, no sólo el señalamiento de los criterios para el reparto de la participación que se les conceda a las Comunidades Autónomas en los ingresos estatales, sino también la concreción por ley de esa participación. Al Estado le corresponde la coordinación en materia de financiación de las Comunidades Autónomas; el art. 157.3 CE atribuye al Estado la “*fijación del marco y los límites en que esa autonomía ha de actuar*” (STC

179/1987, FJ 2) mediante una Ley Orgánica a la que confiere una función específica y constitucionalmente definida, no sólo la regulación del ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas, sino también el establecimiento de normas para resolver los conflictos que pudieran surgir, así como la determinación de las posibles fórmulas de colaboración entre las Comunidades Autónomas y el Estado (STC 250/1988, FJ 4); recordará el Tc que de conformidad con su doctrina “[c]on el art. 157.3 CE, que prevé la posibilidad de que una Ley Orgánica regule las competencias financieras de las Comunidades Autónomas, no se pretendió sino habilitar la intervención unilateral del Estado en este ámbito competencial a fin de alcanzar un mínimo grado de homogeneidad en el sistema de financiación autonómico, orillando así la dificultad que habría supuesto que dicho sistema quedase exclusivamente al albur de lo que se decidiese en el procedimiento de elaboración de cada uno de los Estatutos de Autonomía” (STC 68/1996, de 4 de abril, FJ 9). La autonomía financiera de todos los entes territoriales, es, precisamente, lo que exige necesariamente la intervención del Estado para adoptar las medidas necesarias y suficientes a efectos de asegurar la integración de las diversas partes del sistema en un conjunto unitario (SSTC 11/1984, FJ 4; y 144/1985, de 25 de octubre, FJ 4). Finalmente recordará el TC cómo el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas es el vehículo a través del cual se articula el principio de solidaridad interterritorial, razón por la cual, no sólo le corresponde al Estado garantizar, de conformidad con el art. 138 CE, “la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el art. 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español” (SSTC 96/1990, FJ 7; 237/1992, FJ 6; y 331/1993, FJ 2.c), sino que, de acuerdo con la previsión del art. 2.1 c) LOFCA, las Comunidades Autónomas vienen obligadas a coordinar el ejercicio de su actividad financiera con la hacienda del Estado de acuerdo al principio de “solidaridad entre las diversas nacionalidades y regiones” [art. 2.1 c) LOFCA], siendo doctrina del TC que “[e]s cierto que los principios de igualdad material y solidaridad que sancionan los arts. 2, 9.2, 40, 138.1 y 2 y 139 de la Constitución y concordantes de los Estatutos de Autonomía, y que reitera el art. 2 LOFCA, no suponen por sí mismos la atribución de competencia a las Comunidades Autónomas. Pero es asimismo evidente que tales principios vinculan a todos los poderes públicos, en el ejercicio de sus respectivas competencias, y no sólo al Estado, sin que pueda entenderse que se ponga a esta conclusión la mención que el art. 138.1 de la Constitución hace del Estado como garante del principio de solidaridad, ni la reserva al Estado de la competencia exclusiva para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1 de la Constitución), o el expreso encargo de adoptar las medidas oportunas para conseguir el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español que el art. 2 LOFCA asigna asimismo al Estado. Una interpretación semejante chocaría con lo dispuesto en otros preceptos constitucionales, en los Estatutos de Autonomía y en el propio art. 2.2 LOFCA, que obliga expresamente a cada Comunidad Autónoma a velar por su propio equilibrio territorial y por la re-

*alización interna del principio de solidaridad. En consecuencia, si bien las Comunidades Autónomas carecen de una competencia específica para desarrollar, con cualquier alcance, los principios constitucionales de solidaridad e igualdad material, sí pueden, e incluso deben, por mandato constitucional, estatutario y legal, atender a la realización de tales principios en el ejercicio de sus competencias propias*” (STC 150/1990, FJ 11). Concluirá así el TC: en el ámbito de la participación en los ingresos del Estado como recurso propio de las Comunidades Autónomas, no sólo es precisa la coordinación del Estado sino también el establecimiento de fórmulas de colaboración (en particular, de cooperación) entre el Estado y las Comunidades Autónomas, añadiendo que las actuaciones de aquél y de éstas han de estar presididas por el principio de lealtad constitucional, que resulta *“esencial en las relaciones entre las diversas instancias de poder territorial”* y *“constituye un soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico y cuya observancia resulta obligada”* (STC 239/2002, FJ 11). La CA de Andalucía denuncia la vulneración de los citados principios de coordinación (art. 156.1 CE), colaboración y lealtad constitucional, así como en la ausencia de negociación en aplicación de los arts. 13 LOFCA y 58 EAAnd para la determinación del porcentaje de participación en los ingresos del Estado; el Parlamento de Andalucía considera que el art. 85 así como las cuantías fijadas en la sección 32 de la Ley 65/1997 son inconstitucionales al haberse establecido dicho porcentaje sin una negociación previa con la Comunidad Autónoma; aprecia el TC estos argumentos y retoma su doctrina: si *“la consolidación y el correcto funcionamiento del Estado de las Autonomías dependen en buena medida de la estricta sujeción de uno y otras a las fórmulas racionales de cooperación, consulta, participación, coordinación, concertación o acuerdo previstas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía”* (SSTC 181/1988, FJ 7, y 40/1998, FJ 30), este tipo de fórmulas son especialmente necesarias en los supuestos de concurrencia de competencias (*“competencias financieras”* en el caso de autos) *“en los que deben buscarse aquellas soluciones con las que se consiguen optimizar el ejercicio de ambas competencias”* (STC 40/1998, FJ 30). Sin embargo, el TC considerará que la autonomía financiera de las Comunidades debe necesariamente partir de la consideración de que dicha autonomía financiera ha de tener en cuenta *“los principios de coordinación con la hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles”* (art. 156.1 CE) y, consiguientemente, la competencia estatal en materia de *“hacienda general”* (art. 149.1.14 CE), y dado que en la determinación de la participación de cada Comunidad Autónoma en los ingresos del Estado están en juego la suficiencia de todas las Comunidades Autónomas, su autonomía financiera y la solidaridad entre todas ellas, es evidente la necesidad de que en este ámbito se adopte la decisión correspondiente de forma coordinada entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el seno de un órgano en el que estén representadas todas éstas y aquél; órgano que hoy es el Consejo de Política Fiscal y Financiera, órgano consultivo y deliberante, a quien corresponde la coordinación *“entre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado”* (art. 3.1 LOFCA). Se trata, pues, de una “conferencia sec-

torial”, de composición multilateral, con funciones de coordinación y cooperación, razón por la cual se le atribuye competencia para “[e]l estudio, la elaboración, en su caso, y la revisión de los métodos utilizados para el cálculo de los costos de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas” [art. 3.1 c) LOFCA], y, “[e]n general, todo aspecto de la actividad financiera de las Comunidades y de la Hacienda del Estado que, dada su naturaleza, precise de una actuación coordinada” [art. 3.1 g) LOFCA], como es el caso de la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado. Analizará el TC en rol de éste órgano así como las funciones de las denominadas Comisiones Mixtas y su funcionalidad en la aplicación de los principios que fundan y enmarcan los principios que sostienen el de autonomía financiera. Mas ello no puede otorgar carácter vinculante a las decisiones que se puedan alcanzar en el marco de ambos organismos paritarios o multipartitarios lo que sería tanto como conceder un derecho de veto a una Comunidad Autónoma sobre el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado, permitiéndole bloquear cualquier iniciativa de aquél dirigida a modificar el sistema de financiación; la negociación previa a la cual hace referencia el art. 13.1 LOFCA es un instrumento al servicio de la cooperación que en este ámbito debe existir necesariamente entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Ahora bien, ello no obsta a que, cuando “*estos cauces resulten en algún caso concreto insuficientes para resolver los conflictos que puedan surgir*”, “*la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente*” (SSTC 77/1984, FJ 3; 40/1998, FJ 30; y 204/2002, FJ 7); porque, de otra parte, “*el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma*” (SSTC 56/1986, FJ 3, y 40/1998, FJ 30); debe tenerse en cuenta, “*en última instancia, que cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva lo hace porque bajo la misma subyace —o, al menos, así lo entiende el constituyente— un interés general, interés que debe prevalecer sobre los intereses que puedan tener otras entidades territoriales afectadas, aunque, evidentemente, esto sólo será así cuando la competencia se ejerza de manera legítima: es decir, cuando la concreta medida que se adopte encaje, efectivamente, en el correspondiente título competencial, cuando se haya acudido previamente a cauces cooperativos para escuchar a las entidades afectadas, cuando la competencia autonómica no se limite más de lo necesario, etc.*” (STC 40/1998, FJ 30). Resta únicamente por determinar si ha existido la correspondiente negociación o, por el contrario, y como defiende la Comunidad Autónoma recurrente, se le ha privado de ella. Recordará el TC que la mayoría de las CCAA, con la abstención de Navarra y País Vasco y el voto negativo de Castilla-La Mancha, Extremadura y Andalucía aceptaron. En consecuencia para el TC no cabe duda de que ha existido negociación previa entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía relativa al sistema de financiación aplicable en virtud de todo lo expuesto, no cabe sino desestimar también este segundo motivo del recurso. Por lo que se refiere a las asignaciones de nivelación de los servicios públicos esenciales, considera el TC que la cuestión que se le plantea es única y exclusivamente si las asigna-

ciones a las que hace referencia el art. 15 LOFCA (y que el Parlamento recurrente reconoce expresamente que han sido consignadas en el instrumento presupuestario correspondiente al ejercicio 1998) son algo distinto de aquéllas a las que se refiere la disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía para Andalucía; recordará el TC que el apartado primero del art. 158 CE recoge la posibilidad de que se establezcan (*“podrá[n] establecerse”*), asignaciones en favor de las Comunidades Autónomas para garantizar un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español. Por su parte el art. 15.2 LOFCA condiciona la aplicación de aquellas asignaciones a que las Comunidades Autónomas que hubieran de recibirlas *“no pudiera[n] asegurar”* un nivel mínimo de la prestación del conjunto de los servicios públicos fundamentales que hubieran asumido con la utilización de los recursos financieros regulados en los arts. 11 y 13 LOFCA. La disposición adicional segunda, apartado 1, del propio Estatuto de Andalucía dispone que *“[d]adas las circunstancias socioeconómicas de Andalucía, que impiden la prestación de un nivel mínimo en alguno o algunos de los servicios efectivamente transferidos, los presupuestos generales del Estado consignarán, con especificación de su destino y como fuentes excepcionales de financiación, unas asignaciones complementarias para garantizar la consecución de dicho nivel mínimo”*, asignaciones excepcionales cuyos *“criterios, alcance y cuantía”*, de conformidad con el apartado 2 de esa misma disposición, serán fijados en la Comisión Mixta a que se refiere la disposición transitoria sexta del propio Estatuto. Del tenor de los anteriores preceptos se desprende claramente que estamos en presencia de un instrumento de financiación de las Comunidades Autónomas de carácter extraordinario, que únicamente procede en aquellos supuestos en los que los restantes recursos o instrumentos dirigidos a la financiación de las Comunidades Autónomas (en particular, los tributos cedidos y la participación en los tributos del Estado) resulten insuficientes para garantizar la consecución de un nivel mínimo en la prestación de aquellos servicios públicos que tengan la consideración de fundamentales. Es criterio del TC que la idea básica que preside este precepto de la LOFCA es la de que la financiación del coste de los servicios transferidos se efectúe fundamentalmente mediante el grupo de recursos constituido por los ingresos de Derecho privado, las aportaciones del Estado en forma de transferencias o como tributos estatales cuya recaudación se cede, así como los recursos que proceden de la propia capacidad impositiva de la Comunidad. Junto a éstas la ley recoge otras dos que no tienen carácter general ni habitual. La primera son determinadas y excepcionales asignaciones del Presupuesto del Estado a favor de una Comunidad cuyos anteriores recursos financieros, plenamente utilizados, no le permitan suministrar el nivel mínimo de servicios garantizado en todo el territorio nacional. Es, pues, como se indica, una fuente de financiación excepcional que, además, debe ser especificada en cada caso en el Presupuesto anual del Estado, y en el de la respectiva Comunidad Autónoma. También observa el TC que no cabe duda de que las asignaciones complementarias que deben consignarse en

los presupuestos generales del Estado “*con especificación de su destino y como fuentes excepcionales de financiación*” para garantizar la consecución de un nivel mínimo de prestación de los servicios efectivamente transferidos por el Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía, responden a la exigencia concretada en el art. 158.1 CE, al tener idéntica finalidad: la de garantizar un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español. En este sentido no puede aceptarse que las asignaciones a las que se refiere el Estatuto de Andalucía sean un recurso que el Estado deba consignar obligatoriamente en los presupuestos generales de cada ejercicio económico. Esta interpretación no se compadece, ni con el carácter excepcional o extraordinario de este mecanismo de financiación, ni con el hecho de que es a este último a quien corresponde en exclusiva, atendiendo a la totalidad de los instrumentos para la financiación de las Comunidades Autónomas, a las necesidades de cada una de éstas y a las posibilidades reales del sistema financiero del Estado, decidir si procede dotar, en su caso, y en qué cuantía aquellas asignaciones. De la afirmación de la legitimidad constitucional del mecanismo excepcional de financiación considerado no cabe concluir la consecuencia de que el Estado deba, necesariamente y en todo caso, dotar una concreta partida presupuestaria si no se ha alcanzado al efecto acuerdo entre el Estado y la Comunidad Autónoma en el seno de la Comisión Mixta; corresponderá al Estado adoptar la decisión de establecer dicha dotación, si bien su actuación debe resultar presidida por el principio de lealtad constitucional; el Tc desestima asimismo este último motivo de recurso.

**Voto particular (Pérez Tremps):** Considera el disidente que no hubiera sido arbitrario utilizar los datos de población de 1988 para determinar la participación de Andalucía, y del resto de las Comunidades Autónomas, en los ingresos del Estado. Considera el disidente que en la fecha de aplicación que se debate existían datos oficiales de población actualizados a 1 de enero de 1995, elaborados por mandato de la normativa aplicable. No puede entrar en el margen de configuración del legislador ni en su necesaria discrecionalidad para fijar opciones políticas ignorar un dato oficial, y de naturaleza fáctica, como ése cuando resulta obvio que los datos aplicables no se ajustaban a la realidad de la población española del momento oficialmente publicada. El dato numérico de la población no puede “elegirse” por el legislador y la obligación legal de que esos datos se publiquen actualizados tiene por objeto, precisamente, hacer que los poderes públicos, incluido el legislador, actúe con el máximo acercamiento a la realidad; el legislador no puede “elegir” cuál es la población española, sino que debe respetar la que se había determinado oficialmente en el momento de adoptar la decisión controvertida, la participación en los ingresos del Estado, debiendo, en su caso justificar por qué no se hace uso de esos datos. El sistema de financiación no puede diferenciar en su trato a las CCAA que lo asuman y las que no lo acepten. Para el disidente esa diferencia es radicalmente contraria al principio de igualdad institucional de la Comunidades Autónomas, re-

conocido por la jurisprudencia de este Tribunal. Ese principio de igualdad, la solidaridad que se proyecta sobre las relaciones horizontales y verticales entre Estado y Comunidades Autónomas, y de éstas entre sí (arts. 2 y 138.1 CE), y la propia unidad del Estado no toleran la existencia de sistemas de financiación diversos salvo en los supuestos en que constitucional o estatutariamente se prevén singularidades generales. Es diferente, también, que ciertos elementos del sistema puedan aplicarse de manera diversa por las distintas Comunidades Autónomas, pero siempre de acuerdo y dentro del sistema general de financiación, y si así se prevé en éste; lo que no puede haber es una pluralidad de sistemas de financiación, fuera de los supuestos constitucionalmente previstos. Un sistema de financiación, como tal sistema, debe imponerse a todas esas Comunidades Autónomas de régimen común, sin que la aplicación de sus normas pueda dejarse en manos de la simple voluntad, en un mal entendimiento del denominado principio dispositivo, entendimiento incompatible con el principio de igualdad de las Comunidades Autónomas. Dicho de otra forma, la eficacia de normas estatales de esta naturaleza no puede dejarse en manos de sus destinatarias, las Comunidades Autónomas, sin producir, al menos, un efecto discriminatorio en la posición constitucional de aquéllas. No cabe constitucionalmente recibir más o menos financiación haciendo depender esa recepción de la previa aceptación de unas reglas que disciplinan un elemento central de la estructura territorial del Estado como es la financiación de las Comunidades Autónomas. Considera el disidente que el fallo de la Sentencia debería haber sido estimatorio en cuanto a la infracción del art. 9.3 CE que se denuncia respecto de los criterios empleados para cuantificar la población de Andalucía.

**2. Sentencia 14/2007, de 18 de enero (BOE de 15 de febrero). Ponente: Pérez Tremps (Cuestión de inconstitucionalidad).**

*Preceptos constitucionales:* arts. 149.1.1 y 149.1.18

*otros:*

*Objeto:* Cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en relación con el art. 19 a) de la Ley del Parlamento Vasco 9/1989, de 17 de noviembre, de valoración del suelo.

*Materias:* Competencias exclusivas del Estado en materia de valoración de suelo.

Comenzará su análisis el TC analizando tres aspectos (procesales) de la cuestión: la formulación del juicio de relevancia realizado por el órgano judicial, la vigencia del precepto cuestionado y la delimitación precisa del ob-

jeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad. En cuanto al juicio de relevancia el órgano judicial considera que el precepto cuestionado, aún cuando a su juicio no sería el aplicable, es relevante para la resolución del proceso *a quo*; la norma considerada aplicable por la Sala para la resolución del recurso contencioso-administrativo sometido a su consideración; en el momento de resolverse el recurso contencioso-administrativo que ha originado el presente proceso la norma aplicada inicialmente para la determinación del justiprecio en vía administrativa —el art. 62 del texto refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio— había sido declarado inconstitucional por la STC 61/1997, de 20 de marzo. El fallo de la citada STC 61/1997 determina la vuelta a la vigencia del texto refundido de la Ley del suelo de 1976, razón por la cual el art. 105 de este último texto legal es el considerado de aplicación al caso por el órgano judicial. La cuestión puede ser controvertida, en virtud de lo dispuesto en el art. 19 a) de la Ley del Parlamento Vasco 9/1989, el cual, en la medida en que establece un criterio de valoración diferente, entra así en contradicción con el precepto en el que el órgano judicial entiende que ha de basar el fallo del recurso contencioso-administrativo sometido a su consideración. Esa contradicción entre ambos preceptos legales determinaría la inaplicación del art. 105 del texto refundido de la Ley del suelo de 1976 puesto que la disposición final segunda de la Ley del Parlamento Vasco 9/1989 establece que no serán de aplicación en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco los preceptos de la Ley del suelo de 1976 que contradigan, se opongan o resulten incompatibles con lo previsto en la misma. Considera el TC que el precepto cuestionado pudiera resultar aplicable en el proceso *a quo*, dado que establece una regla de valoración susceptible de ser aplicada a supuestos como el que constituye el objeto del proceso contencioso-administrativo que está en el origen de la presente cuestión de inconstitucionalidad. Del precepto cuestionado depende el fallo puesto que de la fundamentación del propio Auto se extrae la conclusión de que aquel precepto únicamente será aplicable en el caso de que el artículo 19 a) de la Ley del Parlamento Vasco 9/1989 sea inconstitucional. De esta forma el proceso judicial no puede resolverse si antes no se despeja la duda acerca de la adecuación o no a la Constitución del citado art. 19 a), por lo que el pronunciamiento del TC no resulta ser innecesario o indiferente para la decisión del proceso en el que la cuestión se suscita; por ello el juicio de relevancia ha de entenderse adecuadamente formulado. Por lo que se refiere a la vigencia del precepto cuestionado, la Ley del Parlamento Vasco 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo, ha derogado la totalidad de la Ley del Parlamento Vasco 9/1989, por lo que el artículo 19 a) cuestionado no está en vigor en el momento de resolver el presente proceso constitucional; esta desaparición sobrevenida del precepto cuestionado no conlleva automáticamente la pérdida de objeto de la cuestión de inconstitucionalidad planteada, ya tuvo el TC oportunidad de decir con anterioridad que “*es doctrina reiterada de este Tribunal la de que en las*

*cuestiones de inconstitucionalidad los efectos extintivos sobre el objeto del proceso como consecuencia de la derogación o modificación de la norma cuestionada vienen determinados por el hecho de que, tras esa derogación o modificación, resulte o no aplicable aquella en el proceso a quo y de su validez dependa la decisión a adoptar en éste (entre las últimas, SSTC 255/2004, FJ 2; 10/2005, FJ 2; 102/2005, FJ 2; y 121/2005, FJ 3)” (FJ 2 STC 179/2006).* De ahí que en su aplicación el TC se plantee la incidencia que sobre la cuestión planteada tiene la derogación del art. 19 a) de la Ley del Parlamento Vasco 8/1989; el citado precepto estaba formalmente vigente en el momento en que se fijó el justiprecio posteriormente impugnado en el proceso contencioso-administrativo y lo que se discute en el citado Auto es la conformidad de este precepto con el orden constitucional de competencias; en la medida en que el precepto cuestionado pueda resultar de aplicación en el proceso *a quo* y que de su validez dependa la decisión a adoptar por el órgano judicial debe ser enjuiciado en el presente proceso constitucional. Realiza, por último, el TC una última consideración de índole procesal relativa a la delimitación precisa del objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad. La cuestión planteada se ciñe sólo a uno de los supuestos previstos en el art. 19.a), el del criterio establecido para la valoración de suelo urbano allí donde el planeamiento urbanístico no ha asignado aprovechamiento lucrativo. Inciso al que considera el TC que debe restringir su enjuiciamiento por ser éste el relevante para la resolución del proceso *a quo*. La Ley del Parlamento Vasco 9/1989 tenía como finalidad la regulación de las valoraciones de terrenos; afirmaba expresamente su voluntad de desarrollar y concretar los criterios básicos de valoración y tasación de la norma estatal vigente en el momento de dictarse la Ley vasca; de esta forma la norma vasca proclamaba su aplicación a las valoraciones de toda clase de terrenos en el País Vasco, clasificados o no urbanísticamente y su disposición final segunda excluía expresamente la aplicación, en la Comunidad Autónoma del País Vasco, de los preceptos del texto refundido de 1976 que contradijeran, se opusieran o resultaran incompatibles con lo dispuesto en la misma. La norma vasca viene fundada en la competencia exclusiva del País Vasco en materia de urbanismo, establecida en el art. 10.31 de su Estatuto de Autonomía; tanto el Auto de planteamiento como las alegaciones del Abogado del Estado y del Fiscal General del Estado consideran que la Comunidad Autónoma del País Vasco carece de competencias para dictar una regulación como la contenida en el inciso cuestionado, regulación que correspondería establecer al Estado por derivarse de las competencias estatales de los arts. 149.1.1 y 149.1.18 CE, en lo relativo al establecimiento de las condiciones básicas del derecho de la propiedad urbana y a la legislación sobre expropiación forzosa, respectivamente. El examen del inciso cuestionado ha de iniciarse necesariamente por el análisis de la relación existente entre la competencia autonómica en materia de urbanismo con las competencias estatales antes citadas ya los FFJJ 5 de la STC 61/1997 y 4 de la STC 164/2001 sientan el criterio de que la exclusividad competencial de las Comunidades Autónomas en materia de ur-

banismo no autoriza a desconocer la que, con el mismo carácter, viene reservada al Estado por virtud del art. 149.1 CE. Afirma el TC que la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquéllas que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1 CE, cuyo ejercicio, en la medida en que afecte puntualmente a la materia urbanística, puede condicionar lícitamente la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material; como ya afirmaba el FJ 6 STC 61/1997 “*El orden constitucional de distribución de competencias ha diseccionado ciertamente la concepción amplia del urbanismo que descansaba en la legislación anterior a la Constitución de 1978, pues no es posible desconocer, como se ha dicho, que junto a la atribución de la competencia urbanística a las Comunidades Autónomas, el art. 149.1 CE reconoce al Estado la competencia, también exclusiva, sobre las condiciones básicas de ejercicio de los derechos constitucionales o la legislación sobre expropiación forzosa, o el sistema de responsabilidad o el procedimiento administrativo común, por citar algunos de los instrumentos de los que el urbanismo, con esa u otra nomenclatura, suele hacer uso.*”

»Pues bien, expuesto lo anterior, ha de afirmarse que la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística (establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, determinados aspectos de la expropiación forzosa o de la responsabilidad administrativa)”; posteriormente la STC STC 37/1987 (FJ 6), en relación al alcance de la competencia estatal en materia de legislación sobre expropiación forzosa ya fijó que “*el constituyente ha pretendido que exista una regulación general de la institución expropiatoria —incluso en sus diversas variantes, pues tampoco es hoy la expropiación forzosa una institución unitaria— en todo el territorio del Estado. Y para ello ha reservado en exclusiva al Estado la competencia sobre la legislación de expropiación (artículo 149.1.18 de la Constitución) y no simplemente, como en otras materias, la competencia para establecer las bases o la legislación básica ... la uniformidad normativa impuesta por la Constitución supone la igual configuración y aplicación de las mencionadas garantías expropiatorias en todo el territorio del Estado y, por ende, el estricto respeto y cumplimiento de los criterios y sistema de valoración del justiprecio y del procedimiento expropiatorio establecidos por Ley estatal para los distintos tipos o modalidades de expropiación. De este modo, la competencia exclusiva que al Estado reserva el art. 149.1.18 impide que los bienes objeto de expropiación puedan ser evaluados con criterios diferentes en unas y otras partes del territorio nacional y que se prive a cualquier ciudadano de alguna de las garantías que comporta el procedimiento expropiatorio*” (en similar orden de ideas véanse las SSTC 17/1990; 61/1997; 180/2000; y 251/2006). En el ámbito específico del urbanismo las SSTC 61/1997 (FJ 19), y 164/2001 (FJ 34), establecen que la fijación por el Estado de criterios de valoración de suelo es reconducible tanto al art. 149.1.18 CE como al art. 149.1.1 CE. En relación con este último precepto constitucional la adquisición del contenido urbanístico susceptible de apropiación

privada y su valoración se hallan estrictamente emparentados con el contenido del derecho de propiedad cuyas condiciones básicas corresponde fijar al Estado. A este respecto ya ha declarado el TC que: *“al Estado le compete regular las ‘condiciones básicas’ que garanticen la ‘igualdad’ de todos los propietarios del suelo en el ejercicio de su derecho de propiedad urbana, es decir, la ‘igualdad básica’ en lo que se refiere a las valoraciones y al régimen urbanístico de la propiedad del suelo (STC 61/1997, FJ 8). De esta forma, y según dijimos (STC 61/1997, FJ 10), cabe admitir que el contenido urbanístico susceptible de apropiación privada, su valoración, o los presupuestos —o delimitación negativa— para que pueda nacer el derecho de propiedad urbana son elementos, entre otros, que, en principio, pueden considerarse amparados por la competencia estatal que se localiza en el art. 149.1.1 CE; por medio de esas ‘condiciones básicas’ el Estado puede plasmar una determinada concepción del derecho de propiedad urbana, en sus líneas más fundamentales”* (STC 164/2001, FJ 5). El régimen de valoraciones de los bienes expropiados constituye un elemento nuclear de las expropiaciones urbanísticas, que entronca tanto con la regulación de la institución expropiatoria como con el estatuto jurídico de la propiedad del suelo. Sostendrá además el TC que a ello no se opone lo ya declarado con anterioridad (STC 61/1997, FJ 17.c): no compete al Estado la delimitación concreta y acabada del aprovechamiento urbanístico, pues ello excedería de lo que son condiciones básicas del ejercicio del derecho de propiedad urbana *ex art. 149.1.1 CE*; así como que, como señalan los FFJJ 9 y 20 STC 61/1997, al Estado le compete regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los propietarios de suelo en el ejercicio de su derecho de propiedad urbana. Constatará el Tc que la legislación estatal ha venido tradicionalmente estableciendo los criterios de valoración de suelo urbano allí donde el planeamiento urbanístico no ha asignado aprovechamiento lucrativo. Por su parte, el TC reitera pronunciamientos anteriores al efecto respecto a la concreta forma de establecimiento por el Estado de los criterios de valoración de suelo (FJ 20 b) STC 61/1997), que considera inconstitucional el art. 62 del texto refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, si bien, dicha inconstitucionalidad no se declaró por la falta de relación de la materia regulada con competencias estatales sino por entender que la regla de valoración establecida en ese precepto no se limitaba a establecer un supuesto genérico al que anudar unas consecuencias o efectos valorativos sino que se inscribía en una relación insalvable de figuras urbanísticas que conllevaba la preterminación de un concreto modelo urbanístico que excedía de las competencias estatales e invadía las autonómicas sobre urbanismo. Recordará el TC que la declaración de inconstitucionalidad de la disposición estatal no traía causa de la falta de competencia del Estado para dictarla, sino de la forma concreta de ejercer esa competencia en el precepto enjuiciado en su momento. El inciso del art. 19 a) de la Ley del Parlamento Vasco 9/1989 establece el aprovechamiento de los terrenos destinados a sistemas generales. Se trata de casos en los que el planeamiento prevé la realización de actua-

ciones urbanísticas dedicadas a sistemas generales y en la que los propietarios quedan al margen del proceso de urbanización, razón por la que la norma asigna a esos terrenos un determinado valor, pretendiéndose así, cuantificar la propiedad inmueble no en términos de aprovechamiento urbanístico sino de compensaciones pecuniarias; la finalidad del precepto es el establecimiento de un concreto criterio de valoración de un bien, suelo urbano sin aprovechamiento asignado por el planeamiento, para determinar, utilizando las valoraciones urbanísticas, su valor económico en caso de privación del mismo a través del ejercicio de la potestad expropiatoria por la Administración pública competente para ello. Recordará el TC que ya con anterioridad descartó en la STC 61/1997, que la valoración correspondiera a la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas debido a las relaciones que dicha valoración tiene con los títulos competenciales estatales derivados de los arts. 149.1.1 y 149.1.18 CE. En la medida en que las valoraciones urbanísticas fijan cuantitativamente el contenido de la propiedad inmueble de cada dueño, y teniendo presente su anterior declaración en la STC 61/1997, FJ 19) a tenor de la cual los criterios de valoración urbanística de los suelos sujetos a planeamiento no pueden quedar desvinculados de los criterios de valoración aplicables a esos mismos suelos cuando quedan afectos a un expediente expropiatorio, la identidad de criterios de valoración constituye un elemento clave para lograr la igualdad de los propietarios de inmuebles urbanos en todo el territorio nacional, puesto que de esta forma se atiende a la garantía del justiprecio y a la previsión de criterios de evaluación uniformes en todo el territorio del Estado; será criterio del TC que una norma que establece una garantía mínima otorgada por el legislador de un determinado valor urbanístico en defecto de planeamiento entronca tanto con el art. 149.1.18 CE, en su vertiente relativa a la fijación de criterios de valoración del suelo a efectos expropiatorios, como con el art. 149.1.1 CE, en cuanto que la valoración se halla directamente relacionada con las condiciones básicas del derecho de propiedad, lo que determina que, en ambos casos, sea el Estado el competente para establecerla. Concluirá, por tanto el TC que en la medida en que el inciso “*o subsidiariamente el 0,2 metros cuadrados de superficie construida o de techo de uso residencial por cada metro cuadrado de suelo*” del artículo 19 a) de la Ley del Parlamento Vasco 9/1989 establece una regla de valoración que únicamente corresponde regular al Estado, ha vulnerado con ello el orden de distribución de competencias, incidiendo en un ámbito competencial reservado al Estado por los arts. 149.1.1 y 149.1.18 CE. Por ello, dicho inciso es inconstitucional y nulo. Siguiendo la doctrina de la STC 54/2002 (FJ 9), el TC precisaría el alcance de esa declaración de nulidad. Al respecto, el art. 40.1 LOTC, dispone que las sentencias declaratorias de la inconstitucionalidad de leyes “*no permitirán revisar procesos fenecidos mediante Sentencia con fuerza de cosa juzgada*” en los que se haya hecho aplicación de las leyes inconstitucionales. Ahora bien, más allá de ese mínimo impuesto por el art. 40.1 LOTC y en aplicación del principio constitucional de seguridad jurídica en el asunto de au-

tos, esta declaración de inconstitucionalidad no podrá alcanzar a aquellos procedimientos administrativos y procesos judiciales en los que haya recaído una resolución firme.

**3. Sentencia 44/2007, de 1 de marzo (BOE de 27 de marzo). Ponente: Pérez Tremps (conflicto positivo de competencia).**

*Preceptos constitucionales:* 147.2.a); 149.1.13.

*otros:*

*Objeto:* Orden de 19 de noviembre de 1998, de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, por la que se regula la indicación geográfica “Vino de la Tierra de Castilla” y se establecen los requisitos para su utilización

*Materias:* Conflicto positivo de competencias: objeto y requisitos de admisibilidad.

El objeto del presente conflicto positivo de competencia es determinar si la citada Orden, vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Se planteará en primer lugar, la posibilidad de que las modificaciones sobrevenidas desde la promulgación de la correspondiente disposición pudieran alterar el juicio sobre la misma; considera el TC que no obstante las modificaciones producidas y como recuerda la STC 33/2005 “*la controversia constitucional no puede quedar automáticamente enervada por la simple modificación de las disposiciones cuya adopción dio origen al conflicto, cuando las partes demanden todavía una determinación jurisdiccional de sus competencias que constate si se verificó o no la extralimitación competencial denunciada. Por tanto, hay que huir de todo automatismo en los efectos que en los procesos conflictuales quepa conceder a las modificaciones sobrevenidas de las disposiciones discutidas, y estar sustancialmente a la persistencia o no de la controversia competencial, esto es, a si la disputa sobre la titularidad competencial sigue o no viva entre las partes (entre otras, STC 147/1998, de 2 de julio, FJ 3).*

*»En tal sentido, hemos precisado que, en un procedimiento de naturaleza competencial, esa incidencia posterior no tiene por qué llevar a la total desaparición sobrevenida de su objeto, máxime cuando las partes —como aquí ocurre— sostengan expresa o tácitamente sus pretensiones iniciales, pues la función de preservar los ámbitos respectivos de competencia, poniendo fin a una disputa todavía viva, no puede quedar automáticamente enervada por la modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio (STC 182/1988, de 13 de octubre, FJ 1)”. En aplicación de esta doctrina y dado que se mantienen por parte de la Comunidad Autónoma invariables las pretensiones iniciales es preciso entender que pervive la disputa sobre la que se requiere el pronunciamiento del TC. Se preguntará éste si la controversia competencial que se suscita puede ser calificada como un*

verdadero conflicto positivo de competencia en la medida del reproche que se hace a la norma disputada: la infracción del art. 147.2 a) CE y la vulneración de determinadas competencias estatales que entiende aplicables al caso, singularmente las relativas a industria y a legislación sobre propiedad industrial. La vulneración de competencias estatales se concreta en dos disposiciones específicas, el Real Decreto 3457/1983, de 5 de octubre, de traspaso a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha de funciones y servicios del Estado en materia de denominaciones de origen, viticultura y enología y, en relación con la anterior, la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, de 11 de diciembre de 1986, por la que se establecen reglas para la utilización de nombres geográficos y de la mención vino de la tierra en los de mesa. A estos fines el TC recordará su doctrina *“respecto del objeto procesal de los conflictos constitucionales de competencia entre entes, que en este tipo de procesos no resulta indispensable que el ente que los formaliza recabe para sí la competencia ejercida por otro; basta que entienda que una disposición, resolución o acto emanados de ese otro ente no respeta el orden de competencias establecido en el bloque de la constitucionalidad y, en el caso de las Comunidades Autónomas, además, que tal disposición, resolución o acto afecte a su ámbito de autonomía condicionando o configurando sus competencias de forma que juzga contraria a este orden competencial (entre otras, SSTC 11/1984, 1/1986, 104/1988, 115/1991 y 235/1991). Así, pues, en el ámbito procesal propio de los conflictos constitucionales de competencia cabe, no sólo la reivindicación de la titularidad del acto controvertido, sino también la denuncia de los excesos en el ejercicio de una competencia ajena siempre que ese exceso vulnere el sistema de distribución de competencias diseñado en el bloque de la constitucionalidad. No obstante, según ha precisado este Tribunal Constitucional en resoluciones posteriores (entre otras, STC 88/1989, AATC 886/1988, 142/1989 y 357/1990), no cualquier pretensión que afecte a la titularidad o al ejercicio de una competencia puede residenciarse, sin más, en el proceso relativo a los conflictos constitucionales de competencia. Para ello se requiere, entre otras condiciones, que la controversia afecte a la definición o delimitación de los títulos competenciales en litigio y, más exactamente, a la delimitación de estos títulos contenida en la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las Leyes del bloque de la constitucionalidad que delimitan las competencias estatales y autonómicas.*

*»En suma, en lo que aquí interesa, la pretensión de incompetencia deducida en un conflicto constitucional de competencia puede fundarse no sólo en la falta de título habilitante de quien ha realizado el acto objeto del litigio sino también en un ejercicio de las competencias propias que, al imposibilitar o condicionar el ejercicio de las competencias ajenas de forma contraria al orden competencial establecido en el bloque de la constitucionalidad, revele un entendimiento del alcance de las competencias implicadas opuesto a ese sistema de distribución competencial” (STC 243/1993, FJ 2); en esa línea también el Tc se ha manifestado en el siguiente sentido “es posible ‘sin recabar para sí la competencia ejercida por otro, entender que una determinada disposición o un acto no respeta el orden competencial establecido en el bloque de la constitucionalidad, siempre y cuando además esa disposición o acto afecten a su propio ámbito de autonomía’ (STC 235/1991, que asume el criterio de la STC*

11/1984,; también la STC 1/1986,). De ahí que no pueda encuadrarse sin más en estos procesos cualquier pretensión que afecte a la titularidad o al ejercicio de una competencia” (STC 195/2001, FJ 2); será el conflicto positivo de competencia un proceso configurado no sólo al servicio de la reivindicación competencial y, consiguientemente, de la declaración de la titularidad de la competencia ejercitada y manifestada en el acto o disposición objeto de la controversia; posibilitará, asimismo, la defensa de las competencias propias frente a aquellos actos y disposiciones de otros entes que menoscaben o interfieran el legítimo ejercicio de dichas competencias; existirá el vicio de incompetencia que constituye el objeto propio del conflicto positivo de competencia tanto si la parte actora reclama para sí la competencia ejercida por otro o como si discrepa de la forma en que el titular de una competencia la ha ejercido, extralimitándose y lesionando, perturbando o desconociendo al ejercerla el ámbito de atribuciones constitucionales de quien plantea el conflicto. A la luz de esta doctrina se planteará el TC si nos hallamos aquí ante un conflicto positivo de competencia en el que se ponga en cuestión la titularidad de la competencia ejercida por la parte demandada. En este caso, ambas partes convienen que la Orden impugnada se ha dictado en ejercicio de las competencias exclusivas que el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha reconoce a esta Comunidad Autónoma en los artículos 31.1.6 y 31.1.7 en materia de “Agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias, de acuerdo con la ordenación general de la economía” y “Denominaciones de origen y otras indicaciones de procedencia relativas a productos de la región, en colaboración con el Estado”, sin que, en el presente proceso, dicha competencia sea reclamada para sí por la Junta de Castilla y León. Será criterio del TC que nos encontramos ante un supuesto de lo que se denomina lesión por menoscabo de la propia competencia; es criterio del TC que se habría producido un ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha que resultaría contrario al bloque de la constitucionalidad. Examinará, asimismo el TC la cuestión desde la otra perspectiva, es decir, la de la posible vulneración competencial por menoscabo de competencias propias, se apreciará entonces que las alegaciones de la parte actora no descansan en la directa vulneración o afectación de los títulos competenciales propios de la Comunidad Autónoma; se apreciará falta de afectación directa que se ratifica por el dato de que en el conflicto se alega la vulneración de determinadas competencias reservadas al Estado por el art. 149.1 CE, en tanto la parte actora estima que la Orden impugnada infringe determinada normativa estatal en el entendimiento de que esa infracción de la norma estatal determina el menoscabo competencial propio. Considerará el TC el único motivo que puede dar lugar a la apertura de este específico proceso constitucional radica en el vicio de incompetencia en el que pueda haber incurrido la resolución impugnada, siempre que aquél se funde directamente en una vulneración de las normas de distribución de competencias tal y como se desprende del art. 63.1 LOTC (“y siempre que afecte a su propio ámbito”). En este sentido entenderá el TC que en este tipo de procesos no puede dejarse

de alegar la transgresión o infracción de las normas que conforman el orden constitucional de distribución de competencias de forma que será insoslayable la existencia de una competencia del recurrente materialmente afectada; a tal fin será preciso examinar las concretas vulneraciones de la normativa estatal y del art. 147.2 a) CE alegadas por la Comunidad Autónoma recurrente. Por lo que se refiere al argumento de la vulneración de la vulneración por parte de la Orden impugnada de la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, de 11 de diciembre de 1986, por la que se establecen reglas para la utilización de nombres geográficos y de la mención vino de la tierra en los de mesa, hay que partir de ciertos datos previos, recordará el TC que STC 112/1995, de 6 de julio, ya estableció, en su fundamento jurídico 4, pronunciándose sobre el alcance de la competencia autonómica en materia de “*denominaciones de origen en colaboración con el Estado*”, que éste podía dictar normas válidas en esa materia, con carácter básico o pleno, en virtud de las competencias que ostenta en el territorio de aquellas Comunidades Autónomas que únicamente asumieron potestades de desarrollo normativo y ejecución, así como en aquellas otras que sólo poseen facultades de ejecución e igualmente podía ordenar las denominaciones de origen que abarquen el territorio de varias Comunidades Autónomas y operar sobre el sector vitícola haciendo uso de la competencia para proceder a la ordenación general de la economía *ex art. 149.1.13 CE*; la posibilidad de dictar normas básicas específicamente dirigidas a regular las denominaciones de origen no resultaba admisible en relación con aquellas Comunidades Autónomas que han asumido competencias exclusivas sobre la aprobación de tales denominaciones de origen en su ámbito territorial, como es el caso de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Se constata que el Estado no ha planteado ante el TC controversia competencial alguna en relación con la Orden impugnada por vulneración de sus competencias, ni tampoco lo ha hecho en relación con las sucesivas normas autonómicas que, sustancialmente, reproducen la regulación controvertida. Volviendo al derecho vigente, de su examen se desprende que ambas normas, por lo que ahora interesa, reconocen la competencia de las Comunidades Autónomas para establecer los requisitos para utilizar dicha mención de “*vino de la tierra*”, cuando la misma esté incluida íntegramente en su territorio. En la medida en que la Orden impugnada ampara los vinos de mesa originarios de Castilla-La Mancha, respetando así el principio de territorialidad que opera como límite de sus competencias y se acomoda a las previsiones contenidas específicamente en el art. 19 de la Ley estatal 24/2003 (así, señaladamente, los arts. 1, 2 y 4.3 de la Orden impugnada) se concluye que no queda acreditada la lesión de la competencia de la Comunidad Autónoma de Castilla y León que constituye el fundamento de todo proceso de este tipo. Es criterio del TC que la existencia de un conflicto positivo de competencias implica necesariamente la discusión competencial relativa, no a las competencias de un tercero que no ha sido parte en un proceso de este tipo, sino a la precisa delimitación y defensa de las competencias de la parte actora que se en-

tienden puestas en cuestión por la actuación del demandado. En consecuencia para que tal conflicto existiera sería necesario que, a esa eventual infracción de la normativa estatal alegada, se anudase, como corolario inexorable, la lesión o el menoscabo de las competencias autonómicas; la alegación de la infracción de la norma estatal por sí sola no tiene virtualidad para constituir el presupuesto de un conflicto positivo de competencias si a ello no se une la lesión real y efectiva de la competencia propia, lo que no se ha producido en el presente caso. Por lo que se refiere a la alegada vulneración de lo dispuesto en el art. 147.2 a) CE, no puede prosperar por la falta de la necesaria conexión entre el precepto constitucional que se considera infringido y el empleo del topónimo cuestionado; del texto constitucional ninguna exigencia cabe deducir de que la denominación de aquella Comunidad Autónoma deba figurar en los diversos productos acogidos al régimen de las diferentes denominaciones protegidas; concluirá el TC que tampoco desde esta perspectiva se acoge el planteamiento de la representación procesal del Gobierno de Castilla y León de que se haya producido una vulneración concreta de las competencias de dicha Comunidad Autónoma. La controversia competencial que se pretende suscitar carece de relevancia constitucional que justifique un pronunciamiento de este Tribunal, puesto que no ha quedado acreditada la existencia de invasión, menoscabo o condicionamiento del ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Considerará el TC que no se ha justificado la afectación ni puesto en tela de juicio las normas constitucionales y estatutarias donde se configuran las competencias de ambas Comunidades Autónomas y tal y como ya estableció el TC (entre otras, SSTC 88/1989, FJ 2; 122/1989, FJ 5; y 148/1992, FJ 1). Para que exista un conflicto positivo de competencias ha de producirse, necesariamente, una real controversia o disputa ante un ejercicio de competencias que resulte lesivo para las que el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias atribuye a la parte actora (art. 63.1 LOTC). Para poder apreciar la existencia de un conflicto positivo de competencia sería necesario que la disposición autonómica impugnada produjera efectos jurídicos en el territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y que se trate de efectos con un contenido actual, extremos ambos que se aprecian por el TC en el presente caso. La conclusión del TC es traer aquí lo ya establecido en su STC 195/2001, FJ 4: *"La Ley Orgánica de este Tribunal Constitucional contiene un elenco de obstáculos de la procedibilidad que califica como causas de inadmisibilidad, cuya naturaleza no se altera por la circunstancia extrínseca de que se detecten al principio o al final del proceso y se refleja en providencia, en Auto o en Sentencia. Las categorías jurídicas son lo que son y tienen la virtud de hacer más exacto y afinado el análisis de las cuestiones y su solución, produciendo además cada una sus propios efectos, distintos por definición. El mero hecho de que un impedimento tal pasara desapercibido en la fase inicial del procedimiento no justifica que, en la terminal, lo que es inadmisibilidad de la pretensión se convirtiera en su desestimación, aun cuando el resultado práctico pueda parecer superficialmente el mismo. Este es el caso ahora, donde se hace inexcusable rechazar la*

*pretensión por razones ajenas a su propio contenido sustantivo, dejándolo sin enjuiciar para una futura y eventual ocasión en otra vía jurisdiccional diferente*". En consecuencia se entiende que el TC no se encuentra en presencia de un verdadero conflicto de competencia, debiéndolo declarar inadmisibile.

**4. Sentencia 46/2007, de 1 de marzo (BOE de 27 de marzo). Ponente: Pérez Tremps (Recurso de inconstitucionalidad).**

*Preceptos constitucionales:* 132; 149.1.

*otros:*

*Objeto:* Arts. 64.1 y 79.2 y la disposición adicional vigésimo segunda de la Ley 6/1999, de 3 de abril, de las directrices de ordenación territorial de las Illes Balears y de medidas tributarias.

*Materias:*

Se plantea el presente recurso por presunta vulneración de determinadas competencias del Estado, en concreto el art. 64.1 vulneraría las relativas a aeropuertos de interés general *ex* art. 149.1.20 CE, el art. 79.2 las competencias exclusivas del Estado que dan lugar al uso del suelo en la Comunidad Autónoma, y la disposición adicional vigésimo segunda la competencia estatal sobre la delimitación del dominio público marítimo-terrestre. Según el TC tres son las cuestiones que se plantean en el presente recurso de inconstitucionalidad, todas ellas relacionadas con la extensión y límites que deba atribuirse a la competencia autonómica de ordenación del territorio, incluido el litoral establecida en el art. 10.3 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears: la prohibición de autorización de nuevas infraestructuras aeroportuarias, la sujeción a un informe vinculante de la Comunidad Autónoma de los planes de la Administración General del Estado o de sus entidades autónomas y la determinación de las condiciones para que, en la isla de Formentera, un bien pueda ser incluido como integrante de la ribera del mar, mientras que determinados terrenos edificados quedan expresamente excluidos de tal condición. Será de aplicación a los argumentos de esta Sentencia los criterios establecidos, en usos de sus competencias, en la Ley 6/1999; será criterio del TC que una norma con esos objetivos se enmarca en la competencia autonómica sobre ordenación del territorio y del litoral; encuadrada así la norma de la que forman parte los preceptos impugnados, es necesario determinar el alcance de la competencia autonómica sobre ordenación del territorio en relación con las competencias que al Estado reconoce el art. 149.1 CE. Se remitirá el TC a su consolidada doctrina al respecto (por todas, STC 149/1998, FJ 3) a tenor de la cual: *"En una primera aproximación global al concepto de ordenación del territorio, ha destacado que el refe-*

rido título competencial ‘tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial’ (SSTC 77/1984, FJ 2, y 149/1991 FJ 1.b). Concretamente, dejando al margen otros aspectos normativos y de gestión, su núcleo fundamental ‘está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio del mismo’ (SSTC 36/1994, FJ 3; 28/1997, FJ 5). Sin embargo, también ha advertido, desde la perspectiva competencial, que dentro del ámbito material de dicho título, de enorme amplitud, no se incluyen todas las actuaciones de los poderes públicos que tienen incidencia territorial y afectan a la política de ordenación del territorio, puesto que ello supondría atribuirle un alcance tan amplio que desconocería el contenido específico de otros títulos competenciales, no sólo del Estado, máxime si se tiene en cuenta que la mayor parte de las políticas sectoriales tienen una incidencia o dimensión espacial (SSTC 36/1994, FJ 3; 61/1997, FJ 16, y 40/1998, FJ 30). Aunque hemos precisado igualmente que la ordenación del territorio es en nuestro sistema constitucional un título competencial específico que tampoco puede ser ignorado, reduciéndolo a simple capacidad de planificar, desde el punto de vista de su incidencia en el territorio, actuaciones por otros títulos; ordenación del territorio que ha de llevar a cabo el ente titular de tal competencia, sin que de ésta no se derive consecuencia alguna para la actuación de otros entes públicos sobre el mismo territorio (SSTC 149/1991, FJ 1.B, y 40/1998, FJ 30).

»La multiplicidad de actuaciones que inciden en el territorio requiere la necesidad de articular mecanismos de coordinación y cooperación, pero no su incorporación automática a la competencia de ordenación del territorio, de manera que el competente en esta materia, al ejercer su actividad ordenadora, estableciendo los instrumentos de ordenación territorial, deberá respetar las competencias ajenas que tienen repercusión sobre el territorio coordinándolas y armonizándolas desde el punto de vista de su proyección territorial (SSTC 149/1991, FJ 1.B, y 36/1994, FJ 3). Así pues la exclusividad con la que las Comunidades Autónomas, como es el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, han asumido la competencia en materia de ordenación territorial no autoriza a desconocer las que, con el mismo carácter, vienen reservadas al Estado en virtud del art. 149.1 CE (SSTC 56/1986, FJ 3, y 149/1991, FJ 1.B), cuyo ejercicio puede condicionar ciertamente la competencia autonómica (STC 61/1997, FJ 5). Como hemos afirmado en esta última Sentencia, recogiendo precedentes pronunciamientos de este Tribunal, ‘el Estado tiene constitucionalmente atribuidas una pluralidad de competencias dotadas de una clara dimensión espacial en tanto que proyectadas de forma inmediata sobre el espacio físico, y que, en consecuencia, su ejercicio incide en la ordenación del territorio (v.gr. arts. 149.1.4, 13, 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 28 CE) ... con la ineludible consecuencia de que las decisiones de la Administración estatal con incidencia territorial, adoptadas en el ejercicio de tales competencias condicionen la estrategia territorial que las Comunidades Autónomas pretendan llevar a cabo’ (FJ 22, recogiendo la doctrina de las SSTC 149/1991 y 36/1994; también, STC 40/1998, FJ 30).

»El ejercicio de la competencia sobre ordenación territorial resultará, por tanto, condicionado por el de las competencias estatales que afectan al territorio, aunque desde

*estos ámbitos competenciales no podrá llevarse a cabo una ordenación de los usos del suelo (STC 36/1994, FJ 2). Para que ese condicionamiento legítimo no se transforme en usurpación ilegítima es indispensable, como hemos declarado en la STC 149/1991, ‘que el ejercicio de esas otras competencias se mantenga dentro de los límites propios sin utilizarlas para proceder, bajo su cobertura, a la ordenación del territorio en el que han de ejercerse’, debiendo atenderse en cada caso para resolver sobre la legitimidad o ilegitimidad de aquel condicionamiento a cuál es la competencia ejercida por el Estado y sobre qué parte del territorio de la Comunidad Autónoma opera (FJ 1.B).*

*»En suma, la actividad de planificación de los usos del suelo, así como la aprobación de los planes, instrumentos y normas de ordenación territorial se insertan en el ámbito material de la competencia sobre ordenación del territorio, cuyo titular deberá ejercerla sin menoscabar los ámbitos de las competencias reservadas al Estado ex art. 149.1 CE que afecten al territorio teniendo en cuenta los actos realizados en su ejercicio y respetando los condicionamientos que se deriven de los mismos (STC 36/1994, FJ 2)».* En relación con el primero de los preceptos cuestionados, según criterio del TC se plantea así un problema de colisión entre dos títulos competenciales materialmente distintos y sobre los que, respectivamente, ostentan competencia exclusiva el Estado y la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. Por un lado se encuentra la competencia del Estado en materia de aeropuertos de interés general del art. 149.1.20 CE, competencia exclusiva, con el alcance que a dicha competencia se dio en la STC 68/1984, de 11 de junio, y que se halla aquí contrapuesta a la asimismo exclusiva competencia autonómica sobre ordenación del territorio, incluido el litoral, del art. 10.3 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears. Se trata, en definitiva, de una cuestión sobre la que reiteradamente se ha pronunciado el TC en precedentes procesos: la que suscita la concurrencia en un mismo espacio físico situado en el territorio de una Comunidad Autónoma de competencias del Estado y de la Comunidad Autónoma derivadas de títulos jurídicos distintos (SSTC 77/1984, puertos; 56/1986, defensa; 227/1988, plan hidrológico; 149/1991, 36/1994, Mar Menor; 61/1997, Ley del suelo; 40/1998, puertos de interés general; 149/1998, Ley de ordenación del territorio del País Vasco; 164/2001, régimen del suelo y valoraciones; 204/2002, aeropuertos de interés general; 14/2004, Ley aragonesa de ordenación del territorio). En las citadas Sentencias se recoge una ya consolidada doctrina constitucional en virtud de la cual las situaciones de concurrencia competencial sobre un mismo espacio físico han de resolverse acudiendo a técnicas de colaboración y concertación; la concurrencia competencial no puede resolverse en términos de exclusión, sino que ha de acudir a un expediente de acomodación e integración de los títulos competenciales que convergen sobre un mismo espacio físico y que están llamados a cohonestarse. No olvida subrayar el Tc que en los casos de que los cauces de cooperación resulten insuficientes para resolver los conflictos que puedan surgir, será preciso determinar cuál es el título prevalente en función del interés general concernido, que determinará la preferente aplicación de una competencia en detri-

mento de la otra; a estos efectos se acude a su doctrina expresada en el FJ 30 de la STC 40/1998, para determinar cuál sea la competencia estatal de carácter sectorial que pretenda ejercerse, las razones que han llevado al constituyente a reservar esa competencia al Estado o el modo concreto en que éste ó la Comunidad Autónoma pretendan ejercer las que les corresponden; en esa línea ya se declaró que el Estado tiene competencias que pueden incidir de manera importante sobre el territorio, cual es el caso de la competencia sobre puertos y aeropuertos, y que no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma; cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva lo hace porque bajo la misma subyace un interés general, interés que debe prevalecer sobre los intereses que puedan tener otras entidades territoriales afectadas; los parámetros que deberán utilizarse para solventar esta cuestión serán, en consecuencia la previsión de adecuadas técnicas de cooperación que permitan llegar a una solución satisfactoria para los intereses de las partes en conflicto; en segundo lugar, y para el caso de que ello no sea posible, la determinación de cuál de las competencias en presencia haya de considerarse prevalente; se apreciará por el TC que desde la primera de las perspectivas analizadas falta aquí toda ponderación de los contrapuestos intereses en presencia, de este modo, el Estado, que es titular de una competencia exclusiva al amparo del art. 149.1.20 CE, ve directamente impedido su ejercicio por una disposición autonómica que no prevé mecanismo alguno para intentar cohesionar los diferentes intereses en presencia; el artículo impugnado obvia la obligación que pesa sobre los titulares de las competencias que concurren de tratar de armonizarlas mediante los diversos instrumentos de colaboración y cooperación basados en la voluntariedad y el mutuo acuerdo; el TC considera que no puede admitirse que las consideraciones relativas al modelo territorial y turístico de las Illes Balears a las que se han referido tanto el Gobierno como el Parlamento de esa Comunidad Autónoma habiliten para establecer una limitación de grado tal en una competencia exclusiva estatal que impide su ejercicio en la práctica. En relación a la determinación de la competencia que haya de ser considerada prevalente, se trae por el TC su doctrina sentada en la STC 40/1998, relativa a los puertos de interés general y reiterada, en relación a los aeropuertos de tal carácter en la STC 204/2002; en aplicación de esta doctrina, la limitación de las potestades de los entes con competencias sobre urbanismo y ordenación del territorio deriva, de la existencia previa de un aeropuerto y, en otros, de la decisión de crear un nuevo aeropuerto de interés general, decisión que corresponde al Estado como titular de la competencia exclusiva sobre los aeropuertos que reúnan esa condición; ya el FJ 30 STC 40/1998 afirmaba que: “En el caso concreto de la competencia estatal sobre puertos de interés general debe tenerse en cuenta que la existencia de un puerto estatal implica, necesariamente, una modulación del ejercicio de las competencias autonómicas y municipales sobre la ordenación del territorio y ur-

banismo, y que no puede quedar al arbitrio de los entes con competencia sobre dichas materias la decisión sobre la concreta ubicación del puerto, su tamaño, los usos de los distintos espacios, etc. Al mismo tiempo, es también claro que la existencia de un puerto estatal no supone la desaparición de cualesquiera otras competencias sobre su espacio físico, ya que mientras que 'la competencia exclusiva del Estado sobre puertos de interés general tiene por objeto la propia realidad del puerto y la actividad relativa al mismo, pero no cualquier tipo de actividad que afecte al espacio físico que abarca un puerto ... la competencia de ordenación del territorio y urbanismo ... tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial' (STC 77/1984, FJ 2)". Resulta constitucionalmente admisible que el Estado pueda condicionar el ejercicio de la competencia autonómica de ordenación del territorio y del litoral siempre que la competencia se ejerza de manera legítima sin limitar más de lo necesario la competencia autonómica. Por lo expuesto, el art. 64.1 es contrario al orden constitucional de distribución de competencias, al vulnerar las competencias del Estado en materia de aeropuertos de interés general, siendo, por ello, inconstitucional y nulo. Por o que se refiere al art. 79.2 de la Ley controvertida, es criterio del TC que se plantea aquí nuevamente la cuestión de la coincidencia en un mismo espacio físico de competencias sobre distintas materias, en particular la autonómica general sobre ordenación del territorio en contraposición con competencias sectoriales del Estado con incidencia sobre ese mismo territorio; comenzará el TC su análisis por la vinculación del informe autonómico cuestionado que se refiere únicamente a la conformidad de los planes estatales con las directrices de ordenación territorial; el art. 79.1 de la Ley 6/1999 declara que la misma vincula la actuación de todas las Administraciones públicas en el territorio de las Illes Balears, sin perjuicio de las competencias de cada una de ellas; las citadas directrices "constituyen el instrumento superior y básico de la ordenación territorial de las Illes Balears" y "formulan los principios que deben guiar las actuaciones públicas y privadas sobre el territorio y, específicamente, fijan las pautas y las reglas generales dirigidas a", entre otros extremos, "la localización y la ejecución de infraestructuras y de equipamientos"; es claro para el TC que las citadas Directrices forman parte del Ordenamiento jurídico al que están sujetos todos los poderes públicos por imperativo del art. 9.1 CE, de modo que el Estado tendrá que conformar los actos que pretenda realizar al planeamiento existente haciendo compatibles sus planes y proyectos con la ordenación territorial de la Comunidad Autónoma. Recordará el TC que ya ha puntualizado que el ejercicio de la competencia autonómica sobre ordenación del territorio no puede impedir el ejercicio de otras por el hecho de que incidan en la misma; analizará el TC si el sistema de coordinación establecido en el precepto impugnado respeta el orden constitucional de distribución de competencias o del establecimiento de este régimen de coordinación lo que resulta es una invasión de las competencias estatales, la utilización de la técnica del informe vinculante prevista en el art.

79.2 impugnado supone que los planes estatales con incidencia territorial quedan condicionados y sometidos al informe que emita la Comunidad Autónoma. No cabe olvidar que el Estado tiene constitucionalmente reservadas *ex art.* 149.1 CE una pluralidad de competencias dotadas de una clara dimensión espacial, cuyo ejercicio puede condicionar la competencia de la Comunidad Autónoma sobre ordenación del territorio (*v.gr.* art. 149.1, números 4, 13, 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 28 CE) debiendo el ente competente en esta materia respetar los condicionamientos que constitucionalmente se derivan de esas competencias estatales. El TC considerará ahora su reiterada doctrina (por todas, STC 149/1998, FJ 4) a cuyo tenor la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas para la ordenación del territorio no puede llevar a desconocer las competencias del Estado con directa e inmediata proyección en el espacio físico siempre que el ejercicio de esas competencias se mantenga dentro de los límites propios; esa prevalencia de las competencias estatales no ha de ser entendida en términos incondicionados sino que habrá de ajustarse a los criterios establecidos por el TC este Tribunal (SSTC 149/1991, FJ 13; 36/1994, FJ 3; y 149/1998, FJ 3), para lo que será preciso analizar singularizadamente cada supuesto, siendo los acuerdos que adopte la Administración General del Estado recurribles ante la jurisdicción competente, correspondiendo a los órganos jurisdiccionales decidir si en el caso concreto se han dado determinados presupuestos de urgencia o interés público que hacen necesario apartarse de la planificación territorial establecida; la norma autonómica excede del marco competencial, así como del ámbito de colaboración y cooperación interadministrativa anteriormente descrito, en la medida en que el informe de la Comunidad Autónoma se configura no sólo como preceptivo sino como vinculante para el Estado, lo que supone en última instancia la imposición unilateral del criterio autonómico en un ámbito de decisión materialmente compartido por proyectarse sobre un mismo espacio físico; se declara inadmisibile, desde la perspectiva de la distribución constitucional de competencias, una regulación como la prevista en el precepto balear, puesto que la misma desconoce el carácter prevalente de las competencias estatales en los términos establecidos por el TC (por todas, STC 40/1998, FFJJ 30 y 40), las cuales, con las salvedades que ya se han expuesto, no pueden quedar subordinadas al parecer autonómico en cuyo territorio inciden, teniendo presente la necesidad de ejercer la competencia autonómica sobre ordenación del territorio sin menoscabar o perturbar el ejercicio de las competencias reservadas al Estado *ex art.* 149.1 CE en aquellos casos en los que, conforme a la doctrina del TC, dicho ejercicio deba considerarse prevalente. En este sentido, la STC 204/2002, FJ 8 ya declaró: “Respecto a informes de este signo, hemos declarado en caso similar que no puede pretenderse que sean vinculantes para la Administración estatal, pues ello sería tanto como supeditar el ejercicio de la competencia exclusiva del Estado a la competencia de ordenación del territorio y urbanismo de las entidades territoriales afectadas (STC 40/1998, FJ 34)”. Por todas estas razones se considera que el art. 79.2 de la

Ley 6/1999 es contrario al orden constitucional de competencias. Por lo que se refiere a la disposición adicional vigésimo segunda se considera por la Abogacía del Estado que regula la composición de la ribera del mar, determinando así una de las categorías de bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre, ámbito este reservado al Estado por el art. 149.1.1 y 8 CE, de acuerdo con la jurisprudencia contenida en la STC 149/1991. Será criterio del TC que la controversia se centra en determinar si esta concreta previsión legal vulnera las competencias del Estado en relación al dominio público marítimo-terrestre; se remitirá el TC a su doctrina en relación con el dominio público marítimo-terrestre; considerará que los destinatarios del precepto impugnado son los instrumentos de ordenación territorial para la isla de Formentera, los cuales, en virtud de la específica habilitación legal, deberán realizar dos operaciones diferenciadas previstas en cada uno de los dos párrafos de la disposición impugnada: determinar los elementos, las características y las circunstancias físicas que han de concurrir para considerar a un bien como integrante de la ribera del mar así como, excluir de tal condición a determinados terrenos. En cuanto a la doctrina en relación con el dominio público marítimo-terrestre, recordará el TC que ha establecido ya (entre otras, SSTC 77/1984, FJ 3; 227/1988, FJ 14; 103/1989, FJ 6 a; 149/1991, FJ 1.c, y 36/1994, FJ 3) que la titularidad estatal del dominio público y la competencia para determinar las categorías de bienes que lo integran no son, en sí mismos, criterios de delimitación competencial por lo que, en consecuencia, la naturaleza demanial de un bien no lo aísla de su entorno ni lo sustrae de las competencias que correspondan a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad; mas al tiempo también se señala que “Tal doctrina no significa, sin embargo, que la Constitución no establezca con absoluta precisión que es competencia propia del Estado la determinación de aquellas categorías de bienes que integran el dominio público natural y que atribuya al Estado la titularidad del mismo, como ya se declaró en la STC 227/1988 (FJ 14). Según allí se demuestra no sólo resulta, en efecto, del análisis del art. 132 CE la conclusión de que ‘tratándose del demanio natural es lógico que la potestad de demanializar se reserve en exclusiva al Estado y que los géneros naturales de bienes que unitariamente lo integran se incluyan asimismo, como unidad indivisible en el dominio estatal’, sino que esa solución es la única compatible con otros preceptos constitucionales, muy especialmente los contenidos en los párrafos primero y octavo del apartado primero del art. 149” (STC 149/1991, FJ 1.C); será en esa misma decisión donde se advirtiera que en la zona marítimo-terrestre, el Estado, como titular del demanio, se encuentra facultado para regular el régimen jurídico de estos bienes y para establecer cuantas medidas sean necesarias para su protección, a fin de preservar las características propias del bien y para asegurar la integridad de su titularidad y el libre uso público; de estas consideraciones se concluye que, aun cuando la titularidad el dominio público no es un criterio válido para delimitar competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sin embargo

le corresponde al Estado definir legislativamente el dominio público estatal y establecer el régimen jurídico de los bienes que lo integran, así como adoptar las medidas precisas para proteger la integridad del demanio, preservar sus características naturales y su libre utilización, de ahí que, por ejemplo, fuera la Ley (estatal) 22/1998, de 28 de julio la que en su art. 3.1. se definieran los bienes que forman parte del dominio público marítimo-terrestre, dentro de los cuales se integra la ribera del mar; precepto que, como recuerda el TC, fuera impugnado en su momento, no por trasgresión de norma alguna de delimitación competencial sino por la supuesta vulneración del principio de seguridad jurídica; enjuiciado por la STC 149/1991, su FJ 2 A) consideró que el legislador estatal era libre para escoger los criterios definitorios del dominio público marítimo-terrestre que considerase más convenientes; en esa misma STC 149/1991 también quedó establecido que la titularidad estatal de determinadas facultades relacionadas con la protección y defensa de un bien demanial no ha de interpretarse en el sentido de impedir el ejercicio de las correspondientes competencias de las diferentes Administraciones no titulares de ese bien que incidan sobre ese soporte; sobre esta doctrina argumental, resolverá el TC el enjuiciamiento de la disposición adicional impugnada: establecido que corresponde al Estado la definición legal del concepto de dominio público marítimo-terrestre y de los distintos elementos que lo integran, no puede ser aceptada la posible interpretación del precepto en virtud de la cual la disposición adicional cuestionada únicamente tiene por finalidad posibilitar la realización de estudios tendentes a proporcionar información para el mejor ejercicio de las competencias propias; dicha interpretación choca con la dicción literal del precepto impugnado, y, en particular, con los imperativos términos (“determinarán”, “en ningún caso podrá considerarse”) por él utilizados. En consecuencia la competencia que ostenta la Comunidad Autónoma de Illes Balears en materia de ordenación del territorio, incluido el litoral, no le faculta para habilitar a los instrumentos de ordenación del territorio para que sean estos los que determinen, en la isla de Formentera, los elementos, las características y las circunstancias físicas que deban concurrir para que un bien pueda ser incluido como uno de los que integran la ribera del mar así como tampoco para establecer *ope legis* un criterio directamente aplicable a otros con la específica finalidad de evitar que puedan ser calificados como bienes de dominio público; el ejercicio de la competencia autonómica sobre ordenación del litoral no puede a su vez reducir el contenido de las facultades que corresponden al Estado en cuanto titular del dominio público marítimo-terrestre, entre las que se encuentra la definición de los criterios para determinar los bienes integrantes de dicho dominio público y la delimitación concreta de tales bienes; por todo ello, la disposición adicional vigésimo segunda de la Ley 6/1999 incurre en infracción del orden constitucional de distribución de competencias.

## VI. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

### B. Corporaciones Locales

#### A.1. Autonomía

#### 1. Sentencia 45/2007, de 1 de marzo (BOE de 27 de marzo). Ponente: Gay Montalvo (Conflicto de competencia).

*Preceptos constitucionales:* 9.3; 14

*otros:*

*Objeto:* Inciso final del primer párrafo del art. 72 de la Ley 49/1998, de 30 de diciembre, de PGE para 1999.

*Materias:* Participación de los Ayuntamientos en los ingresos del Estado en atención a criterios de población. Índices anuales de referencia: no vulneración de los principios de igualdad e interdicción de la arbitrariedad.

La participación en los tributos del Estado es uno de los conceptos que integran las haciendas locales y representa la principal transferencia del Estado a las entidades locales. El Defensor del Pueblo reprocha al inciso final del primer párrafo —“la contenida en el censo de 1991”—, dos vicios de inconstitucionalidad. Por una parte, entiende que incurre en arbitrariedad proscrita por el art. 9.3 CE; por otra, sostiene que vulnera el principio de igualdad proclamado en el art. 14 CE. A juicio del Defensor del Pueblo la recuperación del censo de población de 1991 es una decisión carente de razones formales y materiales. Carece de razones formales porque la Ley de presupuestos no es el instrumento adecuado para modificar las reglas de participación de los entes locales en los tributos del estado establecidas en la Ley de las haciendas locales. Y carece de razones materiales porque las cifras de población aprobadas por el Real Decreto 1645/1997 se hallan vigentes al aprobarse la Ley 49/1998, por lo que el legislador no puede ignorarlas cuando procede a liquidar esa participación. Se recuerda la doctrina del TC (STC 49/1988), a cuyo tenor, “*el trato desigual manifiestamente injustificado entraña una arbitrariedad aunque no encaje exactamente en la previsión del artículo 14 de la Norma Suprema*” (FJ 13), así como el Voto particular discrepante formulado por cinco Magistrados a la STC 75/1983. La utilización del censo de población de 1991 para liquidar la participación de los municipios en los tributos del Estado genera una desigualdad entre las entidades locales porque, habida cuenta de que los datos de población necesariamente deben haber variado desde esa fecha, se perjudica a los municipios que han in-

crementado su número de vecinos y se beneficia a quienes han visto reducida su población, produciéndose una asignación no equitativa de los recursos públicos contraria al art. 31.2 CE. Considera el TC la falta de sustantividad propia del alegato de vulneración del art. 14 CE, debiendo reconducirse su tratamiento al análisis de la denunciada vulneración de la regla de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos expresada en el art. 9.3 CE. Los entes públicos —aquí, los municipios— no pueden ser considerados titulares del derecho proclamado en el art. 14 CE (por todas, STC 139/2005, FJ 6), por lo que ninguno de los argumentos esgrimidos por el Defensor del Pueblo para sustentar este motivo impugnatorio sitúa al TC en el ámbito del mencionado precepto constitucional. Como ya se dijo en la STC 49/1998 *“el trato desigual manifiestamente injustificado entraña una arbitrariedad aunque no encaje exactamente en la previsión del artículo 14 de la Norma Suprema”* (FJ 13). La carencia de autonomía del alegato se confirma en criterio del TC, finalmente, si nos detenemos en la invocación del principio de equidad que debe informar la asignación de los recursos públicos conforme a lo establecido en el art. 31.2 CE; como ya se ha declarado en repetidas ocasiones al aquilatar la caracterización como justo del sistema impositivo (por todas, STC 189/2005, FJ 7), se trata de un principio cuyo grado de realización no puede valorarse prescindiendo de una consideración global del gasto público en su conjunto, y que *“no toda proclamación constitucional del principio de igualdad es reconducible, sin más, a la efectuada por el art. 14 CE”* (STC 55/1998, FJ 2). Trae el TC en apoyo de su argumentación STC 13/2007, *“el control de la constitucionalidad de las leyes debe ejercerse por este Tribunal de forma que no se impongan constricciones indebidas al Poder Legislativo y se respeten sus opciones políticas. En efecto, como venimos señalando, el cuidado que este Tribunal ha de tener para mantenerse dentro de los límites de su control ha de extremarse cuando se trata de aplicar preceptos generales e indeterminados, como es el de la interdicción de la arbitrariedad. Así, al examinar un precepto legal impugnado desde este punto de vista, el análisis se ha de centrar en verificar si tal precepto establece una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien, si aun no estableciéndola, carece de toda explicación racional, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea pertinente realizar un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias (SSTC 239/1992, FJ 5; 233/1999, FJ 11; 104/2000, FJ 8; 120/2000, FJ 3; 96/2002, FJ 6; 242/2004, FJ 7; y 47/2005, FJ 7). No obstante lo anterior, es preciso tener en cuenta que si el poder legislativo opta por una configuración legal de una determinada materia o sector del Ordenamiento no es suficiente la mera discrepancia política para tachar a la norma de arbitraria, confundiendo lo que es arbitrio legítimo con capricho, inconsecuencia o incoherencia creadores de desigualdad o distorsión en los efectos legales (SSTC 99/1987, FJ 4.a; 227/1988, FJ 5; 239/1992, FJ 5; 233/1999, FJ 12; y 73/2000, FJ 4)”* (FJ 4). Tras describir el TC las normas jurídicas que han venido produciéndose en torno al censo y sus respectivas actualizaciones, se afirma que en la mens legislatoris la consideración de *“Padrón Municipal oficialmente aprobado”* se identificaba con los padrones resul-

tantes de la renovación quinquenal. Para concluir esta primera aproximación el TC recuerda que la disposición transitoria única de la Ley 4/1996 que “en el año 1996 todos los Ayuntamientos llevarán a cabo una última renovación del Padrón de habitantes de acuerdo con las disposiciones que reglamentariamente se establezcan por la Administración General del Estado”. Por lo que específicamente se refiere a la articulación de la participación de los municipios en los tributos del Estado según el sistema quinquenal vigente hasta la Ley 51/2002 subraya el TC que el monto total de esa participación para el quinquenio 1994-1998 se fijó, por el art. 112.2 LHL en 655.888,7 millones de pesetas, remitiéndose a lo que dispusieran las correspondientes Leyes de presupuestos generales del Estado la actualización de los criterios de distribución recogidos en el art. 115 LHL. En paralelo, el art. 87 de la Ley 41/1994, de 30 de diciembre, aprobatoria de los presupuestos generales del Estado para 1995, procedió a la liquidación definitiva de la participación de los municipios en los tributos del Estado, correspondiente al año 1994, tomando como referencia “el censo municipal de población oficialmente renovado por el Instituto Nacional de Estadística correspondiente a 1991”. Esta opción por el documento resultante de la aprobación quinquenal del padrón municipal, plasmada en el primero de los ejercicios presupuestarios a los que resultaba de aplicación la regulación del régimen de participación de los municipios en los tributos del Estado establecido para el quinquenio 1994-1998 refuerza la conclusión más arriba alcanzada acerca de la identificación de la expresión “último Padrón Municipal oficialmente aprobado” [art. 115.1 B) a) LHL] con el documento fruto de la renovación quinquenal. Ello permite al TC concluir que los municipios podían albergar la confianza legítima de que su participación en los tributos del Estado se determinaría en función del padrón resultante de esa renovación quinquenal y que hubiera sido oficializado. Sobre esa base afirma el TC que la utilización de la expresión “cifras de población, resultantes del último censo o padrón de población renovado, oficialmente aprobadas por el Gobierno y vigentes el 1 de enero de 1997” en el art. 71.2 de la Ley 12/1996 remitía a las cifras declaradas oficiales por el Real Decreto 406/1992, de 24 de abril, referidas al 1 de marzo de 1991 (art. 1), al ser las cifras vigentes con carácter oficial el 1 de enero de 1997; cuando el legislador ha optado por tomar en cuenta las cifras resultantes de una renovación quinquenal del padrón municipal que habían de declararse oficiales en el curso del ejercicio inaugurado por la correspondiente Ley PGE, ha hecho referencia expresa y específica a este extremo. Finalmente apreciará el TC que el inciso final del primer párrafo del art. 72 de la Ley 49/1998 regula únicamente la liquidación definitiva de la participación de las corporaciones en tributos del Estado correspondiente al ejercicio de 1997, no siendo de aplicación a la liquidación definitiva del ejercicio de 1998, igualmente regulada en el mismo precepto legal. En relación con la liquidación que se controvierte, limitará el TC su análisis al art. 71.2, observamos en él que entre los criterios fijados por el legislador para regular la liquidación definitiva de los municipios en los tributos del Estado pa-

ra 1997 figura el poblacional, por referencia a “*las cifras de población, resultantes del último censo o padrón de población renovado, oficialmente aprobadas por el Gobierno y vigentes en 1 de enero de 1997*” [art. 71.2 segundo y tercero 1) y 2)]. En esa fecha, el último censo oficial de población era el aprobado por el Real Decreto 406/1992 ya el censo elaborado en mayo de 1996, cuyas cifras se oficializaron por el Real Decreto 1645/1997 no entró en vigor sino diez meses después, el 2 de noviembre de 1997. Concluirá sobre estas bases el TC que el inciso aquí controvertido se limita a especificar que dicha cifra es la que figura en el censo de 1991 antes referido. Concluirá así el TC que no puede calificarse de arbitraria la utilización de los datos de población reflejados en la renovación quinquenal del padrón municipal llevada a cabo en 1991 para proceder a la liquidación definitiva de la participación de los municipios en los tributos del Estado correspondiente al ejercicio presupuestario de 1997. Como ya se sostuvo respecto de un supuesto notablemente similar al ahora enjuiciado en la STC 104/2000, FJ 8, criterio posteriormente reiterado en la STC 131/2001, FJ 5, la norma impugnada no se muestra desprovista de fundamento y posee una finalidad razonable, dado que es una especificación de la Ley de las haciendas locales que llama a la Ley PGE para completar su programa normativo a fin de liquidar la participación de los municipios en los tributos del Estado. Más recientemente, en relación con la financiación de las Comunidades Autónomas, ha señalado el TC que “*no puede calificarse como arbitrario el hecho de que la variable de población que sirve de base a la liquidación a cuenta contenida en las disposiciones de la Ley 65/1997 impugnadas, y a la que hace referencia el Acuerdo 1/1996, de 23 de septiembre, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, se calculara tomando como referencia el último censo general de población aprobado, a saber, el de 1991, en la medida en que, como ya anticipamos anteriormente, se trata de una opción legislativa que no es una decisión plenamente irrazonable ni arbitraria o carente de toda justificación, sino que, por el contrario, entra dentro del margen de configuración del que goza el legislador en este ámbito. Ciertamente no cabe duda de que existían otras alternativas, pudiendo haber concretado el legislador aquella variable de acuerdo con criterios diferentes (tomando como referencia, por ejemplo, los padrones municipales, los censos electorales u otros índices acreditativos con fiabilidad de la población de hecho), pero, como hemos señalado en otras ocasiones, no corresponde a este Tribunal ‘interferirse en ese margen de apreciación ni examinar la oportunidad de la medida legal’ para decidir ‘si es la más adecuada o la mejor de las posibles, sino sólo comprobar si se ha sobrepasado ese margen de libertad creando una diferencia de trato irracional o arbitraria’ (STC 32/2000, de 3 de febrero, FJ 4; y en el mismo sentido, SSTC 67/1989, de 18 de abril, FJ 1; y 269/1994, de 3 de octubre, FJ 5)” (STC 13/2007, cfr. supra noticia de esta STC). La utilización de los datos de población contenidos “*en el censo de 1991*” para proceder a la liquidación definitiva de la participación de los municipios en los tributos estatales se corresponde con los parámetros de población empleados para las entregas a cuenta durante el ejercicio de 1997 que había establecido la Ley 12/1996 de PGE para 1997. También viene a coincidir con el criterio poblacional que fijó la*

Ley 65/1997 de PGE para 1998. Esta doble coincidencia y línea de continuidad pone de manifiesto la razonabilidad del criterio poblacional establecido por el legislador en el inciso impugnado, lo que conduce al TC a la desestimación del recurso de inconstitucionalidad presentado.