

# 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 11/2002, de 17 de enero (BOE de 8 de febrero). Ponente: Jiménez de Parga y Cabrera (Recursos de inconstitucionalidad acumulados).**

*Preceptos constitucionales:* 14; 33.3; 52; 86.1.

*otros:*

*Objeto:* RD-1 8/1994, de 5 de agosto por el que se suprimen las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana y su Consejo Superior como Corporaciones de Derecho Público y de regulación del régimen y destino de su patrimonio.

*Materias:* Principio de igualdad ante la Ley. Expropiación forzosa. Organizaciones profesionales. Decreto-ley.

---

(\*) Subsección preparada por FRANCISCO ESCRIBANO.

Se considera prioritario comenzar por el análisis del presupuesto habilitante para el uso del decreto ley, en la medida en que de apreciarse infracción por incorrecta apreciación del mismo sería innecesario el análisis de las restantes alegaciones. Se trae a colación la doctrina ya establecida sobre este aspecto del uso de la norma excepcional del decreto ley (STC 182/1997 que trae en su apoyo las anteriores 29/1982; 6/1983; 29/1986). La apreciación de la urgente y extraordinaria necesidad es configurada como un límite jurídico a la actuación mediante decretos leyes. Siendo función propia del TC el *aseguramiento de estos límites, la garantía de que en el ejercicio de esta facultad, como de cualquier otra, los poderes se mueven dentro del marco trazado por la Constitución*. El control constitucional sobre la concurrencia de este requisito no se circunscribe a la simple constatación de una situación de urgencia, incluye la verificación de la imprescindible conexión de sentido, conexión de justificación o relación de adecuación existente entre la urgencia apreciada y las medidas efectivamente instrumentadas. El examen sobre la concurrencia de este requisito se llevará a cabo valorando los factores que la determinaron reflejados en la Exposición de Motivos, en el debate de convalidación y en el propio expediente de su elaboración (STC 29/1982, FJ 4; 182/1997, FJ 4), debiéndose tener asimismo presente las situaciones concretas y los objetivos fundamentales que han dado lugar a la aprobación de la norma (STC 6/1983, FJ 5; 182/1997, FJ 3). La urgencia apreciada tiene su origen en una doble provisionalidad: la específica de un proceso de disolución de las Cámaras que se inicia con la Ley de Presupuestos para 1990, al tiempo que la producida por la declaración de inconstitucionalidad de esa norma en lo que se refiere a estas Corporaciones de Derecho Público en virtud de la STC 178/1994 (*véase el n.º 21 de esta Revista*), sobre todo teniendo en cuenta que la razón aducida en ésta no afecta al fondo, no cuestionan aspecto alguno de la decisión que se adoptaba sobre la disolución, sino sobre el instrumento normativo —una Ley de Presupuestos— adoptado. El decreto-ley, objeto de este recurso, viene a dar fin a esta indeseada provisionalidad. El Decreto-ley no se limita a regular la inmediata desaparición de las Cámaras, sino que, al tiempo, se justifica porque se establece también un régimen especial que tiende, de forma transitoria, al aseguramiento del patrimonio de las mismas y a asegurar durante el proceso de liquidación el destino del personal adscrito a estas Corporaciones. Se aprecia, en definitiva una evidente conexión de sentido, o de justificación, entre el fin perseguido y los medios arbitrados para su consecución, es decir, para hacer frente a una situación que razonablemente cabe calificar de extraordinaria y urgente. Apreciada la correcta utilización de la fuente, procede ahora analizar los contenidos de la norma. Como ya se ha sostenido con anterioridad por el TC, siempre que se cumplan el resto de requisitos constitucionales, un decreto-ley puede establecer disposiciones legislativas que contengan bases o normas básicas (SSTC 237/1993; 225/1993). Se aduce también que la norma que habilita a desarrollar mediante Decreto la regulación del patrimonio y personal de las Cámaras invade la competencia autonómica de desarrollo normativo. Se

niega este extremo aduciendo doctrina firme del TC, ya expresada en la citada STC 178/1994, que ahora se reitera por cuanto la controvertida norma no dice que sea el Estado quien procederá a ejecutar las medidas en cuestión, sino que habilita al Gobierno para regular la forma y requisitos por los que ha de regirse la Administración que sea competente para ejecutar las medidas establecidas. El siguiente de los argumentos esgrimidos es que se ha producido vulneración del art. 33.3 CE porque se ha llevado a cabo una expoliación de bienes de titularidad privada. El argumento no se sostiene y al mismo ya había respondido en parte la STC 178/1994: el patrimonio generado por las Cámaras mientras éstas existieron es evidentemente el patrimonio de una Corporación de Derecho Público, corporación cuya supresión no justifica ni obliga a indemnización alguna. Tampoco son aceptados los argumentos acerca de la fuente establecida para llevar a cabo la regulación del personal y de los bienes afectos, por cuanto se está ante el ejercicio de potestades organizativas y relativas al régimen jurídico de las Administraciones Públicas, al tiempo que se recuerda que no toda regulación de procedimientos especiales está sometida al principio de reserva de ley. Finalmente, frente al argumento de la eventual infracción del principio constitucional de igualdad, se considera que la fecha establecida para diferenciar el régimen no es injustificada, en la medida en que es la que estableció la norma desaparecida en virtud de la STC 178/1994, al tiempo que se aprecia, precisamente, que ésa es la justificación de la propia norma excepcional, a saber, acabar con la incertidumbre y provisionalidad que la fallida supresión de las Cámaras había producido en su momento.

**VOTO PARTICULAR (Garrido Falla):** Se disiente del Fallo y de la argumentación que lo sustenta por considerar que supone una asimilación de estos entes a los instrumentales. En criterio del disidente las Corporaciones de Derecho Público son asociaciones privadas que como consecuencia de poseer facultades exorbitantes concedidas por el sector público adquieren la cualidad de corporaciones de Derecho Público. De ahí que no se discuta la posibilidad de que el Estado las prive de esas facultades, lo que es diverso de lo realizado, es decir, la simple supresión, lo que se considera contrario al art. 22 CE.

**(García Manzano):** Se cuestionan los argumentos que han llevado al TC a apreciar la correcta utilización de la fuente o, lo que es lo mismo, se disiente de la correcta apreciación del presupuesto habilitante de la norma empleada ya que tanto la provisionalidad como la necesidad de afrontar la regulación de la situación transitoria de estas extintas Corporaciones de Derecho Público eran el resultado de la propia desidia de los poderes públicos en producir temporáneamente una norma ordinaria. La normativa regulada en la norma controvertida no es de eficacia inmediata ni implica un tratamiento innovatorio de una materia regulada por ley formal (STC 29/1982), por lo que no es apreciable la indispensable conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el pre-

supuesto habilitante y las medidas adoptadas (SSTC 29/1982, FJ 5; 111/1983, FJ 5), ni se aprecia que ésta últimas guarden relación directa o de congruencia en relación con la situación que se trata de afrontar (STC 182/1997, FJ 3).

**2. Sentencia 21/2002, de 28 de enero (BOE de 1 de marzo). Ponente: Pérez Vera (Recurso de amparo).**

*Preceptos constitucionales:* 14; 31 y 35.

*otros:*

*Objeto:* Sentencia del TSJA desestimatoria de reclamación interpuesta contra liquidación complementaria por el IRPF.

*Materias:* Principio de igualdad. Justicia tributaria. Protección de la familia.

Se prescinde de los argumentos en que sustentaba su recurso el recurrente en relación con los arts. 31 y 39 en atención a una estricta consideración acerca del alcance y configuración del recurso de amparo (SSTC 159/1997; 183/1997; 55/1998; 71/1998; 36/1999; 84/1999; 26/2001) y se reproduce la argumentación de la STC 212/2001 (*véase n.º anterior de esta Revista*), en cuya virtud se considera vulnerado el principio de igualdad en relación con el consagrado como ingrediente inescindible de la justicia del sistema tributario, así como el de protección social, económica y jurídica de la familia del art. 39.1 CE. Se pretende dicha vulneración por no permitirse determinada modalidad de unidad familiar en supuestos de contribuyentes casados, que sí es posible en los supuestos en los que éstos estén separados, divorciados o sean padres o madres solteros. La cuestión planteada es similar a la resuelta por la STC 47/2001, como ya se dijo en aquella ocasión, la opción por la tributación conjunta es una posibilidad alternativa prevista por el legislador a la opción por la tributación separada. Está concebida, sobre todo, para beneficiar a aquellas unidades familiares de rentas más modestas y sólo cuando se cumplan los requisitos establecidos legalmente, como alternativa a la tributación separada, sin que, en ningún caso, está previsto legalmente la convivencia de ambos regímenes –opción por tributación separada de un cónyuge y coetáneamente opción por tributación conjunta del otro y sus hijos menores–. El régimen legal ha previsto que en caso de constante matrimonio, la opción por uno de los miembros de la unidad familiar por la tributación separada obliga todos los demás a tributar asimismo por esa opción, sin que, como acabamos de ver, sea posible compaginar ambos regímenes. La discriminación que sustenta el recurso pretende demostrarse en atención a la posibilidad de que un cónyuge separado pueda tributar en el sistema de tributación conjunta, compaginándolo con la tributación sepa-

rada del otro, lo que es discriminatorio para los que con identidad de renta estando casados legalmente no pueden hacerlo. El principio de igualdad que se argumenta y que ya interpretó la STC 47/2001 *impone al legislador el deber de dispensar un mismo tratamiento a quienes se encuentran en situaciones jurídicas iguales, con prohibición de toda desigualdad que ... carezca de justificación objetiva y razonable o resulte desproporcionada en relación con dicha justificación* (FJ 5 STC 134/1996). La condición esencial de la vulneración del principio de igualdad aquí no se produce ya que no se ofrece un término de comparación que permita ilustrar la desigualdad que se denuncia. No resulta discriminatorio por cuanto la situación no es igual, en cuanto en un caso existe un vínculo jurídico que en el otro no existe. Tampoco por cuanto también en el caso de padres o madres solteros y padres o madres separados, también rige la regla de que la opción de uno debe seguir la de todos, por consiguiente ni se produce el término de identidad exigido, ni es discriminatoria la solución adoptada en el segundo de los supuestos. La relativa diversidad de trato no puede considerarse injustificada, por no ser igual el término de comparación. Se desestima el recurso.

**3. Sentencia 35/2002, de 11 de febrero (BOE de 14 de marzo). Ponente: Casas Baamonde (Recurso de amparo).**

*Preceptos constitucionales:* 24.1.

*otros:*

*Objeto:* Sentencia del Juzgado de lo Contencioso n.º 1 de Córdoba contra Resolución de la Gerencia de Urbanismo denegando autorización para canalización de cableado de TV local.

*Materias:* Derecho a la tutela judicial efectiva: incongruencia y falta de motivación en la denegación de la cuestión de constitucionalidad.

Las cuestiones a resolver básicamente se reducen a dos: un problema de incongruencia omisiva de la Sentencia y a su falta de motivación al denegar la petición de planteamiento de la cuestión de constitucionalidad. Por lo que se refiere a la primera de las cuestiones planteadas, cabe recordar que ésta consiste en el deber de decidir por parte de los órganos judiciales, exigiendo que el órgano judicial emita los pertinentes pronunciamientos en correlación con las distintas pretensiones formuladas por las partes. En su modalidad de omisiva, se producirá cuando el órgano judicial deje de contestar algunas de las pretensiones sometidas a su consideración, sin que pueda entenderse del contexto que se está haciendo una desestimación tácita de argumentos, en todo caso, no esenciales (SSTC 91/1995; 56/1996; 58/1996;

85/1996; 26/1997, todas ellas recogidas en la STC 124/2000). Se aprecia en la Sentencia que origina este recurso semejante defecto y fundará un Fallo estimando el recurso. Por lo que se refiere a la segunda de las cuestiones planteadas, se reitera doctrina del TC: la existencia de una motivación adecuada y suficiente constituye una garantía esencial para el justiciable, porque permitirá apreciar la racionalidad del Fallo amén de facilitar el control de la actividad jurisdiccional por los Tribunales superiores (STC 209/1993). En este caso el Juez no exteriorizó razonamiento alguno para justificar su decisión de no plantear la cuestión de constitucionalidad que se demandaba: ni se delimita a qué objeto se refiere la cuestión que no se accede a plantear ni se precisan las circunstancias concurrentes que le llevan a denegar la petición. La escuetísima motivación –en cuanto exteriorización del razonamiento judicial– muestra de manera inequívoca que toda la decisión parte de una equivocación que convierte a tan insuficiente motivación en irrazonable. Por esta razón, asimismo procede otorgar el amparo solicitado.

**4. Sentencia 39/2002, de 14 de febrero (BOE de 14 de marzo). Ponente: Jiménez Sánchez (Cuestión de constitucionalidad).**

*Preceptos constitucionales:* 1.1; 9.2; 14 y 32.

*otros:*

*Objeto:* Art. 9.2 Cc, en su redacción de 1974.

*Materias:* Principio de igualdad: valor superior del ordenamiento; real y efectiva; igualdad ante la ley; derecho a contraer matrimonio con plena igualdad jurídica.

Se ha planteado cuestión de inconstitucionalidad en relación con la exigencia del art. 9.2 Cc de imponer la aplicación de la ley nacional del marido al tiempo de la celebración del matrimonio, preferencia que se considera discriminatoria para la mujer. Se recuerda la doctrina del TC en relación con el principio de igualdad, con expresa referencia a la STC 200/2001 (*véase el nº anterior de esta Revista*): el principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas, vedando la utilización de elementos diferenciadores que puedan ser calificados de arbitrarios o carentes de justificación razonable. Los motivos o razones concretos de discriminación enumerados en el art. 14 CE no implica una lista cerrada de supuestos de discriminación (STC 75/1983), aunque, desde luego, implica una explícita interdicción de determinadas diferencias históricamente arraigadas que han conducido a prácticas contrarias a la dignidad de la persona (SSTC 128/1987; 166/1988; 145/1991); el TC ha subrayado

la ilegitimidad constitucional de los tratamientos diferenciados respecto de los que operan como factores determinantes los concretos motivos de discriminación prohibidos expresamente en el art. 14 (respecto del listado del art. 14, SSTC 83/1984, FJ 3; 20/1991, FJ 2; 176/1993, FJ 2; en relación con el sexo, SSTC 128/1987, FJ 6; 207/1987, FJ 2; 145/1991, FJ 3; 147/1995, FJ 2; 126/1997, FJ 8; en relación con el nacimiento, SSTC 74/1997, FJ 4; 67/1998, FJ 5; en relación con la edad, STC 31/1984, FJ 11). Para llevar a cabo el juicio sobre la vulneración del principio de igualdad habrá que analizar, en primer lugar si se ha producido una diferencia de trato entre grupos o categorías de personas (STC 181/2000, FJ 10); en segundo lugar, si las situaciones subjetivas, traídas a la comparación, son efectivamente homogéneas o equiparables, en definitiva, que el término de comparación no resulte caprichoso o arbitrario (SSTC 148/1986, FJ 6; 29/1987, FJ 5; 1/2001, FJ 3), cumplidas esas determinaciones, habrá que analizar la licitud constitucional de la diferencia contenida en la norma. Desde esta perspectiva, no cabe duda que en el 9.2 Cc se introduce una diferencia de trato entre el varón y la mujer no obstante encontrarse ambos en relación con el matrimonio en la misma situación jurídica; se aprecia oposición frontal no sólo al art. 14, sino asimismo al art. 32 CE (en la misma línea la Sentencia de 26 de febrero de 1987 de la *Corte Costituzionale* italiana). La discriminación constitucionalmente proscrita reside en la utilización en la norma de conflicto de un punto de conexión que no es formalmente neutro, por sí solo ello supone una vulneración del derecho a la igualdad.

**III. PRINCIPIOS JURÍDICOS BÁSICOS**

**1. Sentencia 234/2001, de 13 de diciembre (BOE de 16 de enero de 2002). Ponente: García Manzano (Cuestión de inconstitucionalidad).**

*Preceptos constitucionales:* 9.3.

*otros:*

*Objeto:* DT 4.7 de la Ley 45/1985, de 23 de diciembre, de Impuestos Especiales.

*Materias:* Seguridad jurídica. Interdicción de la arbitrariedad.

Se ha planteado cuestión de inconstitucionalidad en relación con una norma que obliga a quienes hasta ese momento venían disfrutando de una exención en relación con la adquisición de determinadas materias primas para la producción de bienes hasta ese momento asimismo exen-

tos a que presenten una relación de los que en el momento de la publicación de la norma están en su poder, así como de los bienes producidos y no enajenados aún y a ingresar las cuotas correspondientes, según la aplicación de la nueva norma. Se considera por el órgano judicial que plantea la cuestión de constitucionalidad que la aplicación retroactiva de la norma nueva a las adquisiciones de bienes ya realizadas supone un caso de retroactividad plena que afecta al principio de seguridad jurídica. No obstante la cita de los arts. 1.1, 9.3 y 31.1. y 3 CE, el Auto de planteamiento de la cuestión sólo se refiere a la violación del art. 9.3, es decir, sólo se funda en la presunta violación del principio de interdicción de la arbitrariedad y seguridad jurídica. La nueva Ley 45/1985, en relación con el Impuesto de Hidrocarburos, viene a suprimir la exención que, con arreglo a la normativa anterior, se concedía a los fabricantes-transformadores cuando utilizaban productos gravados para emplearlos como materia prima en sus procesos industriales destinados a la obtención de productos finales no gravados por este impuesto especial. Con arreglo a la nueva norma sólo estarán exentas las operaciones de adquisición de productos que se destinen a la obtención de otros mediante un tratamiento definido o una transformación química. Para tener derecho a la exención los sujetos pasivos debían solicitar su disfrute mediante autorización administrativa que se concretaba en una "tarjeta-autorización" que debía ser exhibida, en su caso, al suministrador de los referidos productos. La nueva norma no se limita a disponer una modificación de la exención, lo que no es constitucionalmente reprochable, sino a la revocación de parte de sus efectos ya producidos con anterioridad. La revocación así producida comporta, en parte, el resurgimiento del hecho imponible que, en su día, no se produjo en virtud de la aplicación de la exención. Para el logro de esta finalidad la nueva norma se ve en la necesidad de disponer, coetáneamente, la anulación de las autorizaciones de suministro sin pago del impuesto concedidas hasta el momento de su entrada en vigor. En resumen, se trata de gravar ahora, en relación con las existencias de estos productos, adquisiciones ya realizadas que se declararon exentas en virtud de la autorización expresa e individualmente concedida mediante la meritada autorización a los titulares de las comentadas tarjetas autorizatorias. La DT cuestionada sujeta a imposición no sólo situaciones declaradas exentas al amparo de la normativa vigente en el momento de producirse la adquisición, sino además, ya jurídicamente agotadas por cuanto el hecho imponible se producía en el momento de la adquisición de los bienes y ahora se pretende el sometimiento al gravamen, es decir, la revocación del fenómeno exencial, en atención a que tales productos aún se encuentran en poder de los sujetos, con anterioridad, beneficiarios de la autorización exencial. El sometimiento a tributación de estas operaciones ya realizadas con anterioridad supone establecer, de forma sorpresiva e injustificada, un gravamen, de superior cuantía, ade-

más, del que debían haber pagado, en el supuesto de no disfrutar de la exención que se les concedió al amparo de la legislación vigente en el momento de realizar la operación que ahora se declara sujeta, lo que también supone afectar a situaciones nacidas con anterioridad a la entrada en vigor de la norma y cuyos efectos jurídicos se encontraban ya agotados. El TC aprecia grave quiebra de la confianza legítima que todo obligado tributario ha de depositar en la actuación de los poderes públicos. Recordará el TC su doctrina acerca de la afectación al principio de seguridad jurídica en sus diversas acepciones, como consecuencia de la concesión de retroacción de efectos a una norma. Así, aunque la retroactividad de las normas no está constitucionalmente proscrita, ha de producirse de modo tal que no pueda declararse lesiva de otros principios constitucionales, señaladamente el de seguridad jurídica que protege la confianza de los ciudadanos que ajustan su conducta económica a una legislación dada frente a cambios normativos que no sean razonablemente previsibles en la medida en que la retroactividad de las normas tributarias no puede trascender la interdicción de la arbitrariedad (FJ 8 STC 150/1990; FJ 11 STC 182/1997). La seguridad jurídica se presenta con la certeza del ordenamiento jurídico vigente y los intereses jurídicamente tutelados (15/1986, FJ 1), como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano de cuál será la actuación del poder público en la aplicación de la norma (FJ 5 STC 36/1991), como la claridad del legislador y/no la confusión normativa (FJ 4 STC 46/1990). Podrá concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica cuando el contenido o las omisiones de un texto normativo produzcan confusión o dudas que generaran incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos (SSTC 150/1990, FJ 8; 142/1993, FJ 4; 212/1996, FJ 15; 104/2000, FJ 7). En aplicación de esta doctrina, considera el TC que la DT controvertida impone una imprevisible y más onerosa obligación tributaria en relación con supuestos de hecho ya realizados en su integridad y plenamente agotados en sus efectos jurídicos. Tal grado de retroactividad plena o auténtica determina la vulneración del principio constitucional de seguridad jurídica que opera como límite de una tal retroactividad de las normas tributarias, al tiempo que no encuentra justificación constitucional en la ponderación de otros bienes o valores de prevalente consideración para el interés general. En conclusión, resulta menoscabado el principio de confianza legítima de los ciudadanos en cuanto contribuyentes en el sentido ya defendido en la STC 173/1996. Al tiempo, aparece la norma desprovista de justificación objetiva y plausible que pudiera prevalecer frente al principio de seguridad jurídica, en atención a intereses públicos de preferente atención. La norma carece así de razones justificativas del efecto retroactivo. Se declara la inconstitucionalidad de la disposición controvertida.

## VI. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

### A. Comunidades Autónomas.

#### B.2. Competencias.

1. **Sentencia 24/2002, de 31 de enero (BOE de 1 de marzo). Ponente: Cachón Villar (Recurso de inconstitucionalidad).**

*Preceptos constitucionales:* 149.1.13; 149.1.18.

*otros:*

*Objeto:* Ciertos preceptos de la Ley del Principado de Asturias 1/1996, de 26 de abril, de concesión de créditos extraordinarios y suplementos de crédito para actualización de retribuciones, modificación de plantillas y otras obligaciones del personal al servicio de la Administración, Organismos Autónomos y Servicio de Salud del Principado de Asturias

*Materias:* Planificación económica. Régimen estatutario de los funcionarios públicos.

Se pretende la inconstitucionalidad del art. 2.1.a) de la meritada Ley en lo que se refiere al siguiente aspecto: *lo estipulado para garantizar el mantenimiento del poder adquisitivo en el Acuerdo entre la Administración del Principado y los Sindicatos para el período 1995/1997.* Acerca de la posibilidad de entender extinguido el objeto del proceso, se recuerda la doctrina del TC (SSTC 223/2000; 275/2000) de ponderar hasta qué punto la extinción del objeto conlleva la desaparición de la controversia, en la medida en que poner fin a ésta es el fin último perseguido por este tipo de procesos (STC 290/2000, FJ 4). Se sostiene por el TC que en este caso no cabe hablar de carencia del objeto. Se considera necesario reiterar la doctrina del TC acerca de la vinculación de los legisladores autonómicos a los límites retributivos en el sector público, fijados por el legislador autonómico, señaladamente, por ejemplo a lo sostenido en la STC 62/2001 (*véase le n.º 45 de esta Revista*), a cuyo tenor, la fijación de límites a la masa global retributiva de los empleados públicos no está comprendida en el ámbito de la competencia estatal para regular las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, si bien este argumento pudiera sostenerse en cuanto este título no respalda la competencia del Estado para fijar límites o topes máximos, de carácter global, a los incrementos retributivos del personal al servicio de las Administraciones públicas, que encuentra apoyo constitucional, en la competencia sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), así como en el principio de coordinación con la Hacienda estatal que opera como límite de la autonomía financiera de las Co-

munidades Autónomas (art. 156.1 CE), no cabe olvidar que implícitamente la representación estatal apoya su pretensión en el mencionado art. 149.1.13 de la Constitución, al aludir a la sumisión de la actividad financiera de los Entes autonómicos a las exigencias de la política económica general, en la vertiente presupuestaria, con cita expresa de la doctrina contenida en la STC 63/1986. El principio de jerarquía normativa reconocido en el art. 9.3 CE impide que los incrementos retributivos alcanzados mediante pacto o convenio prevalezcan sobre las concretas determinaciones contenidas en normas con rango de ley. El TC en su STC 210/1990, estableció, con cita de las SSTC 58/1985, 177/1988, y 171/1989, que el convenio colectivo ha de adecuarse a lo previsto en las leyes, de tal modo que: *“El art. 37.1 CE ni por sí mismo ni en conexión con el art. 9.3 CE puede oponerse o impedir la producción de efectos de las leyes en la fecha dispuesta por las mismas. Es el convenio el que debe respetar y someterse a la Ley y a las normas de mayor rango jerárquico y no al contrario, siendo constitucionalmente inaceptable que una Ley no pueda entrar en vigor en la fecha dispuesta por el legislador”.* Se remite el Tribunal a doctrina anterior (SSTC 63/1986, 96/1990, 237/1992, 171/1996, 103/1997), a cuyo tenor el establecimiento, por parte del Estado, de topes máximos al incremento del volumen global de las retribuciones de los empleados públicos halla su justificación tanto en el título competencial contenido en el art. 149.1.13. CE, como en el principio de coordinación, que opera como límite de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (art. 156.1 CE), con el alcance previsto en el art. 2.1 b) LOFCA (STC 103/1997, FJ 1). La fijación de tales límites constituye *“una medida económica general de carácter presupuestario dirigida a contener la expansión relativa de uno de los componentes esenciales del gasto público”* (STC 63/1986, FJ 11), de tal modo que dicha decisión coyuntural y de eficacia limitada en el tiempo resulta constitucionalmente justificada *“en razón de una política de contención de la inflación a través de la reducción del déficit público”* (63/1986, FJ 11). La fijación de estos techos salariales *“encuentra su apoyo en la competencia estatal de dirección de la actividad económica general (ex art. 149.1.13)”* (STC 96/1990, FJ 3), y su establecimiento está encaminado *“a la consecución de la estabilidad económica y la gradual recuperación del equilibrio presupuestario”* (STC 237/1992, FJ 3). Por todo ello, nada cabe objetar desde el punto de vista competencial a que el Estado adopte esta decisión en la Ley de Presupuestos, máxime cuando ésta, lejos de ceñirse a ser un mero conjunto de previsiones contables, opera como *“un vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno”* [SSTC 27/1981, FJ 2; 76/1992, FJ 4 a), por todas] (STC 171/1996, FJ 2). La imposición de estos topes máximos por parte del Estado también encuentra su fundamento en el límite a la autonomía financiera que establece el principio de coordinación con la Hacienda estatal del art. 156.1 CE, con el alcance previsto en el art. 2.1 b) LOFCA, que exige a las Comunidades Autónomas la acomodación de su actividad financiera a las medidas oportunas que adopte el Estado *“tendientes a conseguir la estabilidad económica interna y externa”*, toda vez que a él corresponde la responsabi-

alidad de garantizar el equilibrio económico general (SSTC 171/1996, FJ 2; 103/1997, FJ 1). Con base en el principio de coordinación delimitado por la LOFCA cabe, pues, justificar que el Estado acuerde una medida unilateral con fuerza normativa general susceptible de incidir en las competencias autonómicas en materia presupuestaria, siempre que aquélla tenga una relación directa con los mencionados objetivos de política económica. En este sentido, resulta justificado que, en razón de una política de contención de la inflación a través de la reducción del déficit público, y de prioridad de las inversiones públicas frente a los gastos consuntivos, el Estado establezca topes máximos globales al incremento de la masa retributiva de los empleados públicos. Por el contrario, desde la perspectiva de los objetivos de política económica general, no aparece fundamentado que aquél predetermine unilateralmente los incrementos máximos de las cuantías de las retribuciones de cada funcionario dependiente de las Comunidades Autónomas, individualmente considerado, debiendo referirse tal límite al volumen total de las retribuciones (SSTC 63/1986, FJ 11; 96/1990, FJ 3; 171/1996, FJ 3). Desde esta perspectiva de la doctrina del TC, convendrá afrontar las diversas alegaciones realizadas por la representación del Consejo de Gobierno del Principado. En relación con el cuestionado carácter básico de lo establecido en el art. 4.1 del RD-1 12/1995, debe tenerse en cuenta el doble aspecto material y formal del control a realizar. Habrá que evitar que se deje sin contenido las competencias autonómicas, así como velar porque el cierre del sistema no se mantenga en la ambigüedad permanente resultante de reconocer al Estado la facultad de oponer sorpresivamente a las Comunidades Autónomas cualquier clase de precepto al margen de su rango o estructura (SSTC 96/1996, FJ 32; 118/1998, FJ 116; 242/1999, FJ 8; 223/2000, FJ 6). Desde un punto de vista formal, su efectividad pasa por el principio de preferencia de ley como el instrumento normativo idóneo para su establecimiento, como garantía de una determinación cierta y estable de los ámbitos respectivos de ordenación de las materias en las que concurran y se articulen las competencias básicas estatales y las autonómicas de desarrollo legislativo [SSTC 213/1994, FJ 10; 197/1996, FJ 5.b); 118/1998, FJ 16; 242/1999, FJ 8]; de ahí se deriva que sea exigencia de la propia norma su (auto)declaración de básica, si bien puede derivarse tal naturaleza en la medida en que la norma presente *una estructura que permita inferir, directa o indirectamente, pero sin especial dificultad, su vocación o pretensión básica* (SSTC 128/1999, FJ 15 y la JTC allí recogida). En el caso concreto del RD-1 12/1995 esa pretensión básica puede inferirse sin mayor esfuerzo de su estructura, por lo que ninguna duda suscita la vocación básica de la limitación de incrementos salariales. La doctrina de la STC 63/1986 acerca del carácter de los suplementos de crédito de meras consignaciones presupuestarias no puede ser aplicada de manera mecánica para negar la posibilidad de que las CCAA impugnen las partidas del estado de gastos de los PPGGE cuando lo que se cuestiona es la competencia misma del Estado para centrar en organismos de la Administración estatal los fondos destinados a subvenciones

o ayudas en materia de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. Consiguientemente no se puede negar de antemano la posibilidad de que sea objeto de un proceso constitucional la vulneración del sistema de competencias cuando la citada autorización desconoce los topes máximos que para los incrementos retributivos ha establecido la normativa básica.

**2. Sentencia 37/2002, de 14 de febrero (BOE de 14 de marzo). Ponente: Vives Antón (Cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas).**

*Preceptos constitucionales:* 103.3; 149.1.1; 149.1.18.

*otros:*

*Objeto:* Art. 92.2 de la Ley 7/1985, de bases del régimen local y 74.4, 93.n), 97.1.d) y 99 de la Ley 17/1985, de 23 de julio, de la función pública de la Administración de la Generalidad.

*Materias:* Régimen estatutario de los funcionarios públicos y sus bases. Condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles.

Se han planteado cuestiones de inconstitucionalidad por posible vulneración de la reserva de ley exigida por el art. 103.3 CE, de una parte; de otra, respecto de la Ley autonómica en atención a una posible vulneración de las competencias atribuidas al Estado 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. CE) y por no respetar la normativa básica estatal. Las dudas de constitucionalidad del art. 92.2 LBRL se circunscriben al inciso final donde no se especifican de forma expresa aquellas funciones que necesariamente se reversan al cumplimiento por funcionarios públicos, lo que puede ser contrario a la reserva de ley del 103.3 CE a tenor de la interpretación que hizo la STC 99/1987 en cuanto comprensiva también de los modos de provisión de los puestos de trabajo al servicio de la Administración Pública, ya que habiendo optado el constituyente por un régimen estatutario para los servidores públicos (art. 103.3 en relación con el 149.1.18 CE), también habrá de considerarse reservado a la Ley la fijación de en qué circunstancias el acceso a esos puestos de trabajo pueda hacerse por vías diversas. En aplicación de la STC 99/1987, el estatuto de los funcionarios públicos queda sustraído a la normativa reglamentaria, sin que esa reserva pueda ser entendida como una absoluta falta de idoneidad del reglamento para regular aspectos de esta materia cuando lo sea estrictamente para desarrollar y complementar una previa determinación legislativa, con absoluta exclusión de cualquier aspecto innovador; de modo que no es imposible en esta materia una intervención auxiliar o complementaria del reglamento siempre que esas remisiones

a la norma secundaria sean tales que restrinjan efectivamente el ejercicio de esa potestad a un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos (SSTC 83/1984; 99/1987). En aplicación de esta doctrina no se consideró ajustado a la previsión constitucional la especificación en norma no legal de puestos de trabajo que por su contenido deben reservarse a funcionarios públicos, pues corresponde sólo a la ley la especificación del modo de provisión de puestos de trabajo (art. 103.3 en relación con el 149.1.18 CE), debiendo, en todo caso, formar parte de la determinación legislativa los concretos puestos de trabajo que puedan ser cubiertos por quienes no son funcionarios [FJ 3.d) STC 99/1987]. A la luz de esta doctrina debe afrontarse la primera de las cuestiones suscitadas, desde la perspectiva de una cierta indeterminación del tipo de funciones que deben realizar asimismo funcionarios públicos. Sostiene la STC que la indeterminación no existe ya que las condiciones expresas de su desarrollo son lo bastante precisas como para no entender hecha dejación legal de las determinaciones exigibles. En relación con los preceptos de la Ley catalana, la duda de constitucionalidad radica en la posible infracción del orden constitucional de distribución de competencias. De una parte, en cuanto los citados preceptos pudieran invadir la competencia que le corresponde al Estado *ex* 149.1.18 al no respetar la legislación básica sobre la materia. En materia de función pública al Estado le corresponde la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, comprendiendo éstos los de todas las Administraciones, estatal, autonómica y local (SSTC 57/1982; 25/1983; 76/1983; 85/1985; 385/1993). Por su parte, la Comunidad Autónoma de Cataluña ha asumido competencias de desarrollo legislativo y ejecución en esta materia, abarcando a los funcionarios de su Comunidad Autónoma, y, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.18, competencia exclusiva en materia local, título competencial de carácter globalizador, en cuanto comprensivo de la totalidad de los aspectos referibles a la Administración Local (STC 233/1999). El corolario es que al Estado le corresponde el establecimiento de las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones públicas y a la Comunidad Autónoma de Cataluña el desarrollo legislativo y la ejecución de las bases de dicho régimen estatutario en lo que se refiere a los funcionarios al servicio de la Comunidad Autónoma y al servicio de las corporaciones locales radicadas en su ámbito territorial. Por lo que se refiere al contenido de la expresión *régimen estatutario de los funcionarios públicos* el Tc entiende que, sin apriorismos, debe entenderse incluida la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionarios, a las condiciones de promoción de la carrera administrativa y a las situaciones en que éstas puedan darse a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración de cuerpos y escalas funcionariales y al modo de provisión de los puestos de trabajos al servicio de la Administración Pública [SSTC 99/1987, FJ 3.c.); 56/1990, FJ 19], debiendo, en todo caso, incluirse en el ámbito de la expresión el régimen

disciplinario en cuanto constituye uno de los aspectos esenciales de su regulación (FJ 4 STC 235/1991). Corresponderá al Estado establecer las bases del régimen disciplinario de los funcionarios públicos y a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución, de acuerdos con aquella legislación básica, en relación con la función pública autonómica y local. La concreción de lo básico corresponde realizarla al legislador estatal quien goza de una completa libertad, respetando el orden competencial y las garantías que se derivan del texto constitucional, para establecer con carácter general las bases de una determinada materia. La función de control que tiene atribuida el TC, en relación con esta cuestión, debe circunscribirse a revisar la calificación llevada a cabo por el legislador estatal de una norma como básica y a decidir si la misma puede ser considerada formal y materialmente como tal (SSTC 69/1988, FJ 5; 141/1993, FJ 3). El legislador estatal efectivamente ha regulador el estatuto de los funcionarios públicos, así como su régimen disciplinario, debiendo entenderse como básico aquello que el legislador postconstitucional así lo ha señalado, sin que por tanto deba considerarse como básico los preceptos de la Ley de 1964 que se refieren al régimen disciplinario. Tampoco tendrán carácter de básico los arts 146.2; 148 y 150.2 LRL de 1986, ya que no se le atribuye este carácter, obteniendo esta calificación sólo el art. 31 de la Ley 30/1984, sin que ninguna previsión se contiene al respecto en la LBRL a ningún otro precepto. Se concluirá por el TC que, por consiguiente, hay que desestimar la cuestión suscitada por la presunta vulneración del orden constitucional de competencias. Por lo que se refiere a la regulación de las condiciones básicas, que es la otra de las cuestiones suscitadas, no deben entenderse como sinónimas con la expresión legislación básica, bases o normas básicas. La competencia del art. 149.1.1 no se mueve en la lógica de las bases estatales, legislación autonómica de desarrollo. La garantía de la igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales no es dimensión susceptible de desarrollo como si de una base se tratara. En el precepto mencionado se contiene una habilitación para que el Estado condicione el ejercicio de las competencias autonómicas con el objeto de garantizar la igualdad (STC 173/1998, FJ 9). Sin que deba entenderse que el principio de igualdad imponga que todas las Comunidades tengan las mismas competencias ni que tengan que ejercerlas de una manera o con un contenido y unos resultados idénticos, por lo que de la exigencia de los arts. 1, 9.2, 14, 139.1 y 149.1, no puede derivarse un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado, sino sencillamente una igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales (SSTC 37/1987, FJ 10; 227/1988, FJ 4; 150/1990, FJ, 7; 186/1993, FJ 3; 319/1993, FJ 5; 173/1998, FJ 10; 131/2001, FJ 4). En aplicación de esta doctrina al ámbito del derecho administrativo sancionador, la STC 87/1985, estableció que aunque afecta al ámbito de los derechos fundamentales, no por eso cualquier determinación normativa de ámbito autonómico deba entenderse contraria estos preceptos constitucionales, aunque deba, desde luego,

atenerse a las limitaciones del 149.1.1, sin que pueda introducir tipos ni prever sanciones que difieran, sin fundamento razonable, de las vigentes en el resto del territorio nacional, pudiendo desarrollar la norma autonómica los principios básicos del derecho sancionador nacional llegando, incluso, a modular tipos y sanciones. Por ello las Comunidades pueden establecer tipos que difieran de los regulados en las normas básicas, siempre que nos la contradigan. De acuerdo con esta doctrina, habrá de admitirse que una Comunidad pueda introducir en persecución de sus propios intereses las peculiaridades que estime pertinentes dentro del marco competencial que en la materia dibuje el bloque de la constitucionalidad (STC 1/1982; 44/1982; 69/1988), sin que la potestad sancionadora constituya título competencial autónomo (FJ 7 STC 156/1985). El carácter básico del art. 31.1 de la Ley 30/1984 no excluye o impide la tipificación como falta muy grave de otras conductas por las Comunidades Autónomas, siempre que dicha regulación sea compatible, no contradiga, reduzca o cercene la normativa básica. La norma catalana añade un nuevo tipo al elenco de la norma básica estatal, mas no se puede apreciar incompatibilidad o contradicción alguna con la norma estatal al considerarse que complementa el catálogo de infracciones que establece ésta. Por lo que se refiere a los artículos que regulan en la norma de la Generalidad de Cataluña la posibilidad de traslado de un funcionario dentro de la misma localidad, como consecuencia de un expediente disciplinario y la disposición de un plazo de prescripción para las faltas leves diversos de los que regulan la norma básica estatal, no puede aceptarse la cuestión al carecer del carácter básico los que contiene la determinación estatal, ni afectar a las condiciones básicas, entendidas como contenido primario, facultades elementales y límites esenciales para asegurar la igualdad de los españoles, en el sentido ya expuesto con frecuencia en la Jurisprudencia del Tribunal.

**3. Sentencia 38/2002, de 14 de febrero (BOE de 14 de marzo). Ponente: Jiménez de Parga y Cabrera (Conflictos de competencia acumulados).**

*Preceptos constitucionales:* 149.1.19.

*otros:*

*Objeto:* Determinados artículos del Decreto 418/1994 por el que se aprueba el plan de ordenación de los recursos naturales y el plan rector de uso y gestión del parque natural del Cabo de Gata-Níjar. Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 3 de julio de 1995 por la que se establece la reserva marina de Cabo de Gata-Níjar.

*Materias:* Pesca marítima: competencia exclusiva del Estado.

Los conflictos acumulados de este proceso tienen por objeto, de una parte, un Decreto de la Junta de Andalucía por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los recursos naturales y el plan de uso y gestión del Parque Natural Cabo de Gata-Níjar; de otra, la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 3 julio de 1995 por la que se establece la reserva marina de Cabo de Gata-Níjar. Por lo que se refiere al primero de los conflictos, se aduce vulneración de la competencia estatal en materia de *pesca marítima* y extralimitación del ámbito físico que constituye el territorio autonómico al proyectar la regulación del espacio protegido sobre el mar territorial. Por lo que se refiere a la Orden estatal se argumenta que la reserva marina establecida coincide físicamente con una franja de una milla de extensión que se encuentra incluida en la delimitación del parque natural y no tiene cobertura en el título competencial *pesca marítima*, vulnerando así la competencia autonómica en materia de medio ambiente, espacios naturales protegidos, marisqueo y acuicultura, deporte y ocio. Por lo que hace referencia al primero de los conflictos, la norma regula diversos aspectos relativos a la protección de los recursos pesqueros en el parque natural. Por lo que se refiere a los títulos competenciales, hay que partir de la doctrina ya bien afinada de que la inclusión de una competencia genérica debe ceder ante la competencia específica. (SSTC 71/1982/, FJ 2; 87/1989, FJ 3; 190/2000, FJ 4). Se insiste, a su vez, en la doctrina del TC acerca de que a pesar de la íntima relación existente entre las materias relativas al medio ambiente y a los espacios naturales protegidos, en el ordenamiento español las actividades públicas relativas a estos dos objetos constituyen ámbitos materiales distintos dotados de diferentes distribución de funciones. La materia de medio ambiente tiene un alcance genérico, frente a la de espacios naturales referida únicamente a un elemento u objeto de aquélla, el soporte topográfico del medio ambiente *ex* STC 102/1986. En este punto conviene recordar que la controversia se ciñe a la franja marítima situada en el mar territorial. En éste, excepcionalmente, no está absolutamente excluido que puedan llegar a ejercerse competencias autonómicas bien por explícito reconocimiento estatutario, bien en razón de la naturaleza de la competencia. Mas no es esta posibilidad de aplicación en este caso. El mar territorial se integra por un elemento móvil que no puede adscribirse de modo permanente un lugar determinado; en el mismo se ejerce la competencia exclusiva del Estado sobre pesca marítima. Las consecuencias que deben extraerse de estas dos consideraciones parecen claras: la competencia autonómica sobre espacios naturales, sólo se extenderá al mar cuando, excepcionalmente, lo exijan las características del espacio protegido; dicha competencia se encuentra limitada por la competencia exclusiva del Estado sobre pesca marítima que, a estos efectos, debe considerarse específica sobre la genérica de la Comunidad Autónoma y que deberá ser considerada prevalente. Desde esta perspectiva se analiza la norma autonómica partiendo del acendrado concepto de pesca marítima como la regulación de la actividad extractiva y, su presupuestos, el régimen de protección, conservación y mejora de los re-

cursos pesqueros, incluyendo la normativa referente a los recursos y las zonas de pesca, así como a la forma y medios de realización de la misma en el mar (STC 56/1989, doctrina seguida posteriormente por las SSTC 47/1991; 57/1992; 68/1992; 149/1992; 184/1996; 9/2001). Desde esta perspectiva el art. 4 del Decreto objeto de este conflicto solo contiene las orientaciones generales que persigue el plan de ordenación de los recursos y en nada se vulnera la competencia estatal controvertida. Por lo que se refiere a las normas que tienen por objeto los arrecifes artificiales, han de entenderse que afecta a la competencia en materia de pesca marítima por cuanto las diversas medidas de conservación y mejora de los recursos pesqueros forman parte del contenido de ese título competencial (STC 9/2001). No afectará al contenido de esa competencia las normas autonómicas que configura como objetivo sectorial de los recursos edáficos y geológicos la conservación y mantenimiento de los suelos y fondos marinos. El art. 60.1 del Decreto generador del conflicto establece un Catálogo de especies amenazadas de interés especial, mera inclusión que no puede considerarse vulneradora de aspecto alguno de la competencia estatal. Por lo que se refiere a la relación de preceptos que regulan los *recursos pesqueros*, es necesario analizarla pormenorizadamente. El art. 137 establece los objetivos sectoriales correspondiente, por idénticas razones que en el supuesto anterior, en sí misma esa relación no vulnera aspecto alguno de esa competencia., tampoco lo hará el precepto destinado a la regulación de las instalaciones de acuicultura ni el que regula la zona de fondeo de embarcaciones. Si se advertirá esa vulneración en relación con los preceptos que establecen limitaciones o prohibiciones de la actividad pesquera, regulando las artes o aparejos, o las especies o tallas. En relación con el art. 139 hay que distinguir dos aspectos de la norma: en primer lugar, por lo que se refiere a la elaboración de un censo de embarcaciones, no se producirá la vulneración siempre que sólo figuren las embarcaciones que hayan sido autorizadas para pescar por la Administración del Estado; sí se aprecia aquélla en relación con el establecimiento de un sistema de concesión de permisos de pesca a los que solamente podrán acceder las embarcaciones censadas. También será apreciada esta vulneración en la norma que prevé la instalación de arrecifes artificiales y la realización de diversos tipos de actividades pesqueras. Por lo que se refiere a las normas contenidas en el Anexo 2 del Decreto controvertido, los preceptos que regulan la *pesca económica* inciden de forma directa en la competencia estatal vulnerándola. A similar conclusión hay que llegar en relación con el precepto que regula las directrices del programa pesquero. El segundo de los objetos de este conflicto de competencia era la Orden del Ministerio de Agricultura que delimita una zona marítima en la franja costera adyacente al Parque natural de Cabo de Gata-Níjar, configurándola como reserva marina. Para el deslinde de competencias se acude en este caso también a la legislación comunitaria pues aunque el derecho comunitario no es canon o parámetro directo de contraste y examen de los actos y disposiciones de los poderes públicos, no cabe ignorar que la propia interpretación del sistema de distribu-

ción competencial entre el Estado y las Comunidad autónoma no se produce en el vacío, de ahí que prestar atención al modo de configuración de una institución por la Directiva Comunitaria puede no solo ser útil, sino incluso obligado para aplicar correctamente sobre ella el esquema interno de distribución de competencias (SSTC 122/1989, FJ 5; 45/2001, FJ 7; 102/1995, FJ 5; 13/1998, FJ 3). Del análisis de la normativa comunitaria se desprende que las medidas de conservación de los productos pesqueros que puede extenderse hasta la prohibición de la actividad pesquera por motivos biológicos, forma parte de la política comunitaria de pesca. Lo que también ha ocurrido si se vuelve la vista a la legislación española hasta la fecha, respecto de la que puede concluirse de forma indubitada que en ella también se configura a las medidas de protección controvertidas como propias de la materia *pesca marítima*. A esta conclusión asimismo se llega por el TC a partir de la idea de que la regulación controvertida se proyecta sobre el mar territorial, se constituyen en limitaciones que responden a la dimensión conservacionista de la materia *pesca marítima*, entendida como prerequisite de la propia actividad extractiva. La misma conclusión habrá de alcanzarse en relación con el censo de embarcaciones, así como en relación con las autorizaciones a éstas para el desarrollo de la actividad pesquera, todas ellas actividades que se han ido configurando progresivamente en la doctrina del TC como actividades integrantes del contenido del título competencial de *pesca marítima*.

**VOTO PARTICULAR (García Manzano):** Se disiente porque se considera que el Fallo debía ser en ambos casos el inverso. En opinión del disidente, ha de partirse de la inexistencia de extralimitación territorial por parte del Decreto autonómico dado que la zona terrestre y la marina forman, a efectos de protección del ecosistema, una unidad inescindible. De otra parte, para que la gestión del Parque Natural menoscabara o impidiera al Estado ejercer tal competencia exclusiva, sería menester que las determinaciones protectoras comprendidas en el Decreto impugnado pudieran ser calificadas como una actividad de pesca marítima, aspecto del que se disiente porque la declaración de una zona marina no supone ejercicio de competencia sobre *pesca marítima*. Se considera, de otra parte, que acudir al título competencial de *pesca marítima* para cuestionar la competencia de la Comunidad o para tenerla no es sino una calificación formal, un mero *flatus vocis*. En realidad no se regula la pesca marítima, siendo su verdadero contenido material la protección y tutela de un espacio marino, digno de protección en atención a sus recursos naturales, lo que encaja con toda evidencia en la competencia sobre espacios naturales protegidos de titularidad exclusiva de la Comunidad Autónoma.