

*JURISPRUDENCIA
TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL
2010*



Servicio de Estudios Autonómicos

ÍNDICE DE SENTENCIAS

	<u>Página</u>
A) SENTENCIAS QUE RESUELVEN RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD	
STC 7/2010, de 27 de abril..... <i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por 60 Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso frente a la Ley 10/2001, de 27 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat Valenciana para el ejercicio 2002)</i>	5
STC 88/2010, de 15 de noviembre..... <i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno frente a la Ley del Parlamento de Cantabria 1/2002, de 26 de febrero, del Comercio de Cantabria)</i>	14
STC 113/2010, de 24 de noviembre..... <i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno frente a la Ley del Parlamento de Canarias 8/1999, de 27 de abril, de creación de las escalas de profesores numerarios y maestros de taller de formación profesional marítimo-pesquera)</i>	18
Sentencias que resuelven los recursos de inconstitucionalidad planteados frente al Estatuto de Autonomía de Cataluña	
STC 31/2010, de 28 de junio..... <i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado por 99 Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso frente al Estatuto de Autonomía de Cataluña).</i>	24
STC 46/2010, de 8 de septiembre..... <i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno de Aragón frente al Estatuto de Autonomía de Cataluña).</i>	90
STC 49/2010, de 29 de septiembre..... <i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia frente al Estatuto de Autonomía de Cataluña).</i>	94
STC 137/2010, de 16 de diciembre..... <i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Defensor del Pueblo frente al Estatuto de Autonomía de Cataluña).</i>	97
STC 138/2010, de 16 de diciembre..... <i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Consejo de Gobierno de La Rioja frente al Estatuto de Autonomía de Cataluña).</i>	100
B) SENTENCIAS QUE RESUELVEN CONFLICTOS DE COMPETENCIAS	
STC 65/2010, de 18 de octubre. <i>(Se desestima el conflicto de competencias planteado por el Gobierno de Aragón en relación con el Real Decreto 1229/2005, por el que se regulan las subvenciones públicas con cargo a los presupuestos generales del Estado en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales).</i>	103

STC 129/2010, de 29 de noviembre.....	106
<i>(Se estima parcialmente el conflicto de competencias planteado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid en relación con el Real Decreto 1472/2007, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes)</i>	

C) SENTENCIAS QUE RESUELVEN CUESTIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

1. Sobre los principios de interdicción de la arbitrariedad, legalidad y tutela judicial efectiva

STC 6/2010, de 14 de abril.....	115
<i>(Resuelve la cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con la DF 5ª de la Ley Orgánica 15/2003, de reforma del Código Penal, en la medida en que impide la inmediata entrada en vigor de la destipificación de una falta)</i>	

STC 114/2010, de 24 de noviembre.....	119
<i>(Inadmite la cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con el artículo 1827 de la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881, en la redacción dada por la Ley 21/1987)</i>	

2. En materia de función pública

STC 8/2010, de 27 de abril.....	122
<i>(Se desestima parcialmente la cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con el art. 19.2 del Decreto Legislativo 1/1991, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de ordenación de la función pública de Aragón)</i>	

3. Sobre el principio de igualdad ante la ley

STC 22/2010, de 27 de abril.....	127
<i>(Se estima la cuestión de inconstitucionalidad planteada respecto del art. 174.3 del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, en la redacción dada por el Real Decreto Legislativo 1/1994)</i>	

STC 120/2010, de 24 de noviembre.....	130
<i>(Se estima la cuestión interna de inconstitucionalidad planteada respecto de los arts. 25.3, 26.1 y 26.2 de la Ley Orgánica 2/1986, de fuerzas y cuerpos de seguridad)</i>	

STC 128/2010, de 29 de noviembre.....	134
<i>(Se estima la cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con el 7.2 del texto refundido de la Ley de regulación de los planes y fondos de pensiones aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2002)</i>	

4. Sobre la afectación de distintos derechos en supuestos de imposición obligatoria de la pena accesoria de alejamiento de la víctima

STC 60/2010, de 7 de octubre.	140
<i>(Se desestima la cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con el art. 57.2 del Código penal en la redacción dada por la Ley Orgánica 15/2003)</i>	

5. Sobre la imposición de sanciones privativas de libertad por la Administración civil

STC 73/2010, de 18 de octubre. **143**
(Se resuelve la cuestión de inconstitucionalidad planteada respecto del artículo 10.1 y 2 de la Ley Orgánica 11/1991, de régimen disciplinario de la Guardia Civil)

6. Sobre el derecho a la legalidad de las sanciones administrativas y las garantías del procedimiento sancionador

STC 121/2010, de 29 de noviembre..... **147**
(Se desestima la cuestión de inconstitucionalidad planteada respecto del art. 28.1 del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994)

7. Sobre la competencia estatal en materia de defensa de la competencia (149.1.13 CE)

STC 130/2010, de 29 de noviembre..... **152**
(Se estiman las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas en relación con el del artículo 31. b) de la Ley 1/2002, del Comercio de Cantabria)

8. Sobre la reserva de ley orgánica en supuestos de internamiento forzoso en establecimientos de salud mental

STC 131/2010, de 2 de diciembre..... **154**
(Se estima la cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con el párrafo primero del art. 211 del Código civil y con la disposición final vigésima tercera de la Ley Orgánica 1/1996, de protección jurídica del menor)

STC 132/2010, de 2 de diciembre..... **158**
(Se estima la cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con los párrafos primero y segundo del art. 763.1 de la Ley 1/2000, de enjuiciamiento civil)

SENTENCIA 7/2010, DE 27 DE ABRIL,

en relación con la Ley 10/2001, de 27 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat Valenciana para el ejercicio 2002

Recurso de Inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** 60 Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso (nº 1846-2002).
- **Norma impugnada:** Ley 10/2001, de 27 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat Valenciana para el ejercicio 2002
- **Extensión de la impugnación:** el art. 40 que da una nueva redacción al art. 14 de la Ley de la Comunidad Valenciana 13/1997, de 23 de diciembre, por la que se regula el tramo autonómico del impuesto sobre la renta de las personas físicas y restantes tributos cedidos.

Artículo 40 "Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

Se da nueva redacción al artículo 14, de la Ley 13/1997, de 23 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, por la que se regula el tramo autonómico del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y restantes tributos cedidos, con el siguiente tenor:

'A efectos de lo dispuesto en los artículos 13.5 de la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, y 31.2 del Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, los tipos de gravamen aplicables serán:

1. Tratándose de primeras copias de escrituras que documenten adquisiciones de vivienda habitual, el 0,1 por ciento. A estos efectos, se estará al concepto de vivienda habitual contemplado en la normativa estatal reguladora del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

2. En los demás casos, el 1 por ciento".

- **Motivación del Recurso:** posible vulneración de los arts. 134.7 y 31 CE, al entender los recurrentes que el precepto impugnado, en cuanto incrementa el tipo de gravamen del impuesto sobre actos jurídicos documentados, que se eleva con carácter general desde el 0,5 % al 1%, vulnera la prohibición de modificación de los tributos mediante ley de

presupuestos (art. 134.7 CE) y los principios de capacidad económica y reserva de ley en la creación o modificación de tributos (art. 31 CE).

- **Fallo:** Desestimación del recurso

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- El precepto impugnado incrementa hasta el 1% (frente al anterior 0,5%) el tipo de gravamen del impuesto sobre actos jurídicos documentados aplicable a los documentos notariales, y reduce cuando se trate de primeras copias de escrituras que documenten adquisiciones de vivienda habitual el tipo al 0,1% (frente al anterior 0,4%).

Ahora bien, hay que tener en cuenta que con posterioridad a la interposición del presente recurso de inconstitucionalidad el art. 14 de la Ley 13/1997, por la que se regula el tramo autonómico del IRPF y restantes tributos cedidos, ha sufrido sucesivas modificaciones. Así, en la redacción vigente del art. 14 de la Ley 13/1997 se mantiene con carácter general el tipo del 1%, establecido por la norma impugnada en el presente proceso constitucional, así como el tipo reducido del 0,1% que introdujo esa misma norma para el caso de las primeras copias de escrituras que documenten adquisiciones de vivienda habitual. Pero ese tipo reducido ha sido extendido por reformas posteriores a los casos de las primeras copias de escrituras que documenten la constitución de préstamos hipotecarios para la adquisición de vivienda habitual por familias numerosas o por un discapacitado, en las condiciones y requisitos que el precepto establece en su actual redacción. Asimismo se ha introducido un nuevo tipo del 2% aplicable al caso de las primeras copias de escrituras y actas notariales que documenten transmisiones de bienes inmuebles respecto de las cuales se haya renunciado a la exención en el impuesto sobre el valor añadido, de conformidad con la normativa propia de este impuesto.

Sin embargo, pese a las sucesivas modificaciones del art. 14 de la Ley 13/1997, el precepto legal impugnado, en cuanto a los supuestos a que se refería, no ha sido modificado ni derogado, por lo que el presente recurso de inconstitucionalidad no ha perdido su objeto. (FJ 2)

2.- Posteriormente a esta aclaración, la STC 7/2010 procede a examinar los motivos en los que los Diputados recurrentes fundamentan las presuntas infracciones constitucionales que achacan al precepto legal impugnado.

El primer motivo de inconstitucional alegado es una **presunta infracción del art. 134.7 CE, que prohíbe a la ley de presupuestos crear tributos o modificarlos si no existe una ley tributaria sustantiva que así lo prevea.**

El TC rechaza este motivo de impugnación. Para ello recuerda que él mismo ha señalado en numerosas ocasiones que, por imperativo del art. 31.3 CE, la creación de tributos y la regulación de sus elementos esenciales ha de realizarse por ley, pero también es doctrina reiterada del TC que la ley de presupuestos es ley en sentido tanto material como formal, dando por superadas las tesis tradicionales, que consideraban a la ley de presupuestos como una ley meramente formal (afirmación que vale tanto para las leyes de presupuestos generales del E^o, como para las leyes de presupuestos de las distintas CCAA).

Siendo ello así, la regulación de los elementos esenciales de un tributo por ley de presupuestos en ningún caso puede vulnerar el principio de reserva de ley del art. 31.3 CE. Cuestión distinta es que esa regulación pueda ser contraria, en el caso de las leyes de presupuestos generales del Estado, a lo dispuesto en el art. 134.7 CE, porque este precepto prohíbe crear tributos mediante ley de presupuestos y sólo permite modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva lo prevea. **Ahora bien, esta limitación constitucional no resulta de aplicación a las leyes de presupuestos de las CCAA**, lo que conduce a rechazar que la norma impugnada en el presente proceso constitucional haya vulnerado el art. 134.7 CE, en contra de lo que sostienen los recurrentes.

Así, el TC recuerda que tiene declarado desde la STC 116/1994 (FJ 5) que del límite que consagra el inciso segundo del art. 134.7 CE *“no puede inducirse un principio general de prohibición de modificar tributos por medio de las leyes de presupuestos autonómicas o forales sin la previa habilitación de una ley tributaria sustantiva”*, puesto que *“de los preceptos constitucionales que regulan instituciones del E^o no pueden inferirse, sin más, reglas y principios de aplicación, por vía analógica, a las instituciones autonómicas homólogas”*.

(FJ 3)

3.- Tras afirmar que el precepto valenciano no infringe tal precepto de la CE, afirma el TC que para despejar cualquier duda sobre la constitucionalidad del precepto legal impugnado, será preciso atender a lo que prevean las normas que integren el bloque de la constitucionalidad aplicable a la institución presupuestaria de la Comunidad Valenciana.

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana no contenía en su redacción vigente a la fecha de publicarse la norma impugnada en el presente proceso -ni tampoco en su redacción actual- limitación expresa de similar naturaleza a la establecida en el art. 134.7 CE, y ésta tampoco figura en los preceptos de la LOFCA. Lo que permite descartar que el art. 40 de la Ley 10/2001, de presupuestos de la Generalitat Valenciana para el ejercicio 2002, vulnere el art. 134.7 CE, sin perjuicio de que la propia Ley 13/1997, habilita expresamente a la ley de presupuestos de la Generalitat para modificar los tipos de gravamen, escalas, cuantías fijas, porcentajes y, en general, todos los elementos cuantitativos del tributo regulados en la Ley 13/1997. **(FJ 4)**

4.- Por tanto, sólo resta por examinar si el precepto legal impugnado incurre en alguna vulneración de las **limitaciones materiales a las que están sometidas las leyes de presupuestos** de la Generalitat, porque al igual que sucede con la ley de presupuestos generales del Eº, también las leyes de presupuestos autonómicas están sometidas a determinadas limitaciones materiales.

En este sentido recuerda el TC que tal y como dispusieron, entre otras, las SSTC 174/1998, FJ 6; 130/1999, FJ 5, y 202/2003, FJ 10, existen una serie de principios que son consustanciales a la institución presupuestaria y al sistema parlamentario y *“en su consecuencia, la existencia de un principio general de que el contenido de la ley de presupuestos autonómica se adecue a la función institucional que le es propia, sin que puedan incluirse en ella normas que no guarden relación directa con el programa de ingresos y gastos o con los criterios de política económica en que se sustentan, o que no sean un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del presupuesto”.*

De acuerdo con esta doctrina, la presente STC concluye que el precepto recurrido ha respetado los límites materiales exigibles a las leyes de presupuestos autonómicas, y más concretamente los aplicables a la ley de presupuestos de la Generalitat Valenciana, de modo que puede formar parte válidamente del articulado de dicha Ley.

La modificación normativa operada por la norma impugnada ha consistido, como ha quedado expuesto, en modificar los tipos de gravamen de un determinado tributo, el impuesto sobre actos jurídicos documentados, recordando que es doctrina del TC que *“la modificación de tributos no puede considerarse materia ajena a la previsión de ingresos de la Comunidad”* (STC 116/1994, FJ 8). A ello ha de añadirse que la modificación operada es meramente cuantitativa, resultando del todo evidente la conexión que el precepto impugnado tiene con el contenido de la ley de presupuesto. Además, destaca el TC, la decisión de modificar los tipos de gravamen adoptada por la Generalitat Valenciana, en la medida que afecta específicamente a las primeras copias de escrituras que documenten adquisiciones de vivienda habitual, se configura asimismo como un instrumento de su política económica sobre un determinado sector, el inmobiliario, lo cual se adecua a la concepción del presupuesto como *“vehículo de dirección y orientación de la política económica”*.

En definitiva, concluye el TC afirmando **la adecuación a la CE del precepto impugnado, por resultar suficientemente justificada la inclusión del mismo en una ley de presupuestos, sin extralimitar el contenido material de este tipo de leyes.** (FJ 5)

5.- El siguiente motivo de inconstitucionalidad alegado por los recurrentes es **la pretendida incompatibilidad del precepto recurrido con el principio de capacidad económica (art. 31.1 CE).**

Sobre esta cuestión, aclara previamente el TC que el objeto del presente proceso se ciñe exclusivamente al art. 40 de la Ley valenciana 10/2001, es decir, a un precepto que simplemente regula el tipo de gravamen del IAJD, en su modalidad de documentos notariales, siendo la legislación estatal de este

impuesto –el RD Legislativo 1/1993- la que contiene los restantes elementos del impuesto y, en particular, la regulación de un hecho imponible que, en opinión de los recurrentes, no respeta el principio de capacidad económica, cuestión esta última que queda claramente fuera del presente proceso constitucional, por exceder su objeto.

Por otra parte, la STC señala que del contenido del **principio de autonomía financiera de las CCAA** (arts. 137 y 156.1 CE) forma parte la **libertad de configuración del legislador valenciano para fijar el tipo de gravamen del IAJD** y sólo a él corresponde decidir sobre la cuantía y los caracteres del mismo.

Por otra parte, recuerda el TC su doctrina sentada desde la STC 27/1981 de que **el art. 31.1 CE ciñe el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos a dos límites muy precisos:**

- en primer lugar, el de *“la capacidad económica de cada uno”*
- y en segundo lugar, el *“del establecimiento, conservación y mejora de un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad”*.

Respecto del límite de **la capacidad económica de cada uno**, señala el TC que, además de que en este caso no se proyectaría sobre la ley autonómica sino sobre la ley estatal del impuesto, resulta claro en todo caso, que el tributo tiene en cuenta la capacidad económica puesto que la cuota resultante estará siempre relacionada con la cuantía del acto jurídico documentado.

Y, en relación, al límite del establecimiento, conservación y mejora de un **sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad**, afirma la STC que es doctrina reiterada del TC que la **progresividad no es exigible de cada tributo en particular, sino del sistema tributario en su conjunto**. Por tanto, en un sistema tributario justo pueden tener cabida tributos que no sean progresivos, siempre que no se vea afectada la progresividad del sistema.

Por otra parte, argumenta el TC que en el presente supuesto **estamos ante un impuesto** (el de actos jurídicos documentados, en su modalidad de documentos notariales), **cuya incidencia en el conjunto del sistema tributario es escasa** si la comparamos con la de otros impuestos de mayor peso específico, especialmente el IRPF. De hecho, recuerda el TC que es *“innegable que el impuesto sobre la renta de las personas físicas, por su carácter general y personal, y figura central de la imposición directa, constituye una de las piezas básicas de nuestro sistema tributario”*, siendo el tributo *“en el que el principio de capacidad económica y su correlato, el de igualdad y progresividad tributarias, encuentran una más cabal proyección, de manera que es, tal vez, el instrumento más idóneo para alcanzar los objetivos de redistribución de la renta (art. 131.1 CE) y de solidaridad (art. 138.1 CE) que la Constitución española propugna (STC 19/1987, FJ 4) y que dotan de contenido al Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE)”* (SSTC 134/1996, FJ 6; 182/1997, FJ 7 y 189/2005, FJ 7).

Continúa afirmando el TC que el IAJD, al igual que sucede con otros impuestos ya enjuiciados en otras ocasiones (como el impuesto especial sobre determinados medios de transporte o el impuesto especial sobre el alcohol y bebidas derivadas) no es un tributo global sobre la renta o sobre el consumo, por lo que **no puede decirse que constituya uno de los pilares básicos o estructurales de nuestro sistema tributario ni el instrumento más idóneo para alcanzar los objetivos de redistribución de la renta y de solidaridad**, de manera que no puede afirmarse que la modificación de su tipo de gravamen repercuta sensiblemente en el criterio de reparto de la carga tributaria entre los contribuyentes. Además, a diferencia de los tributos sobre la renta de las personas físicas o sobre el consumo, **tampoco puede decirse que a través del impuesto sobre actos jurídicos documentados se personalice el reparto de la carga fiscal en nuestro sistema tributario, según los criterios de capacidad económica, igualdad y progresividad. (FJ 6)**

6.- Finalmente, el TC descarta que el precepto impugnado vulnere el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE), por cuanto los recurrentes se limitaron a afirmar que el incremento del tipo de gravamen

del IAJD implicaba un encarecimiento del coste de la vivienda, puesto que la mayoría de los hechos imponderables afectan al proceso constructivo.

Sin embargo, de esta premisa no se sigue la consecuencia de que se ponga en riesgo el derecho de los ciudadanos a disfrutar de una vivienda digna, por lo que hay que descartar la pretendida lesión del art. 47 CE, porque los recurrentes no han cumplido con la carga de fundamentar suficientemente cuales son los motivos por los cuales tal lesión se habría producido. Recuerda el TC que la presunción de constitucionalidad de las normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin una argumentación suficiente, no siendo admisibles las impugnaciones globales carentes de un razonamiento desarrollado que las sustente, que es precisamente lo que sucede en el presente supuesto. **(FJ 7)**

SENTENCIA 88/2010, DE 15 DE NOVIEMBRE,

en relación con el art. 15.6 de la Ley del Parlamento de Cantabria
1/2002, de 26 de febrero, del Comercio de Cantabria

Recurso de Inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** el Presidente del Gobierno (nº 3491-2002).
- **Norma impugnada:** Ley del Parlamento de Cantabria 1/2002, del Comercio de Cantabria
- **Extensión de la impugnación:** art. 15.6

“Del mismo modo, la libertad de horarios se extenderá a los establecimientos comerciales minoristas, con una superficie útil de venta y exposición no superior a dos mil quinientos metros cuadrados, que se encuentren situados en zonas de gran afluencia turística”.

- Motivación del Recurso:

El Abogado del Estado alega vulneración de las competencias del Estado establecidas en el art. 149.1.13 CE, a cuyo amparo se ha dictado la normativa estatal en materia de horarios comerciales (actualmente, la Ley 1/2004), según la cual todos los establecimientos comerciales tienen libertad horaria en las zonas de gran afluencia turística, mientras que la ley cantabra establece una limitación: que tengan una superficie útil de venta y exposición no superior a 2.500 m².

- **Fallo:** Estimación del recurso y declaración de inconstitucionalidad y nulidad del inciso *“con una superficie útil de venta y exposición no superior a dos mil quinientos metros cuadrados”* del art. 15.5 de la Ley del Comercio de Cantabria.

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- En primer lugar, la STC procede al **encuadramiento competencial** del precepto cuestionado, señalando que claramente se integra en el ámbito del **“comercio interior”**. Materia sobre la que la CA de Cantabria ostenta competencia exclusiva, según su EA, sin perjuicio de que sobre dicha materia puedan incidir competencias estatales, como ya se señalara en la STC 254/2004, FJ 7: *“a partir de este encuadramiento material hemos dicho en la STC 284/1993, de 30 de septiembre, que sobre el comercio interior pueden incidir las competencias básicas del Estado previstas en el art. 149.1.13 CE, si bien cada Comunidad Autónoma, dentro de su ámbito territorial, podrá ejercer las competencias de desarrollo normativo y/o ejecución, según lo establecido en el respectivo Estatuto en materia de comercio interior”*. **(FJ 2)**

2.- El **precepto que se considera infringido es el art. 5.1 de la Ley estatal 1/2004** que dispone que, entre otros establecimientos comerciales, **los instalados en zonas de gran afluencia turística tendrán plena libertad para determinar los días y horas en que permanecerán abiertos al público en todo el territorio nacional.**

Por otra parte, el art. 5.5 de la referida ley prescribe que la determinación de zonas turísticas a las que se refiere el art. 5.1, así como los períodos a que se circunscribe la aplicación de la libertad de apertura en ellas, corresponderá a cada Comunidad Autónoma para su respectivo ámbito territorial.

A continuación, **la STC afirma el carácter básico del art. 5.1 de la ley estatal**, tanto desde un punto de vista formal (porque como tal es declarado en la DF primera de la ley), como desde el punto de vista material. En este sentido, el TC aprecia que la ley estatal **establece un régimen mínimo de regulación en materia de horarios comerciales dentro del cual las CCAA pueden optar por grados superiores de liberalización.**

El Eº, de acuerdo con la doctrina del propio TC, puede establecer medidas básicas en cuanto lo requiera la adecuada ordenación de la actividad económica. Dichas medidas, integradas en una acción legislativa que persigue

un objetivo general de política económica por su incidencia en el sector de la distribución, consisten en la combinación de un régimen limitativo de los horarios comerciales con el reconocimiento, como especialidad, de la proclamación de la libertad de horarios para determinados tipos de establecimientos comerciales en razón de su actividad o ubicación, entre los que se encuentran los situados en las denominadas zonas de gran afluencia turística.

Las previsiones estatales no vacían de contenido el título competencial autonómico en materia de comercio interior, por cuanto la base estatal no agota toda la normación ni monopoliza toda actuación pública posible sobre la materia, sino que se limita a establecer que la libertad horaria en esas zonas, con el alcance geográfico y temporal derivado de la previa decisión autonómica (art. 5.5 de la Ley estatal 1/2004), se aplicará a todo tipo de establecimientos. Así pues, en el presente caso, la norma estatal ha establecido una regla general: la libertad de las empresas para la fijación de los horarios de sus establecimientos si los mismos se hallan en zonas calificadas por la Comunidad Autónoma como de gran afluencia turística.

Pero esta base estatal, continúa la Sentencia, no vacía ni predetermina por sí sola la competencia autonómica, por cuanto es a la propia CA a la que le corresponde precisar las zonas en las que, por ser calificadas como de gran afluencia turística, es aplicable la libertad horaria, por lo que la existencia de ésta se vincula a las decisiones autonómicas relativas a la determinación de las zonas de su territorio que, a efectos comerciales, hayan de ser consideradas como tales zonas de gran afluencia turística y a los períodos de tiempo a que dicha libertad horaria quedará circunscrita. En definitiva, el art. 5.1 de la Ley estatal 1/2004 ha de considerarse una norma básica legítimamente dictada al amparo del art. 149.1.13 CE. **(FFJJ 3-5)**

3.- En definitiva, el art. 15.5 de la ley cántabra ha incurrido en contradicción con el art. 5.1 de la ley estatal 1/2004, pues resulta claro que el primero restringe la libertad de horarios en zonas de gran afluencia turística a los establecimientos comerciales minoristas cuya superficie útil de venta y exposición supere dos mil quinientos metros cuadrados, limitación no contenida

en la legislación básica estatal en materia de horarios comerciales. Dicha previsión implica establecer restricciones al régimen de libertad de horarios no previstas por la normativa básica estatal, la cual no hace distinciones en función de la mayor o menor superficie del establecimiento comercial. Lo anterior supone, por tanto, un exceso del legislador autonómico en el ejercicio de su competencia estatutaria en materia de comercio interior, lo que ha de conllevar, en este punto, la declaración de inconstitucionalidad de la disposición legal recurrida por contravenir el orden constitucional de distribución de competencias. **(FJ 6)**

SENTENCIA 113/2010, DE 24 DE NOVIEMBRE,

en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Canarias 8/1999, de 27 de abril, de creación de las escalas de profesores numerarios y maestros de taller de formación profesional marítimo-pesquera

Recurso de Inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** el Presidente del Gobierno (nº 3536-1999).
- **Norma impugnada:** Ley del Parlamento de Canarias 8/1999, de 27 de abril, de creación de las escalas de profesores numerarios y maestros de taller de formación profesional marítimo-pesquera.
- **Extensión de la impugnación:**

Disposición adicional segunda:

“Los funcionarios de carrera a que se refiere la disposición anterior, que fueron transferidos a la Comunidad Autónoma de Canarias en virtud del Real Decreto 1939/1985, de 9 de octubre, y que hasta la fecha de la entrada en vigor de la presente Ley han venido prestando servicios docentes en los dos Institutos de Formación Profesional Marítimo-Pesquera de Canarias, sin reunir los requisitos de titulación y condiciones establecidos en esta Ley, se integrarán en los grupos de clasificación correspondientes en que hayan sido transferidos, con la consideración de a extinguir”.

Disposición transitoria segunda (apartados 1 y 3):

1. “Los funcionarios interinos que fueron transferidos a la Comunidad Autónoma de Canarias en virtud del Real Decreto 1939/1985, de 9 de octubre, y que hasta la fecha de la entrada en vigor de la presente Ley, han venido prestando servicio en los Institutos de Formación Profesional Marítimo-Pesquera de Canarias con anterioridad al día 22 de agosto de 1984, sin reunir los requisitos de titulación y condiciones establecidas en esta Ley, podrán, asimismo, acceder a la condición de funcionarios de carrera mediante la participación en las pruebas a que se refiere el número 1 de la disposición anterior e integrándose, en caso de superarlas, en los grupos de clasificación a que se refiere la disposición adicional segunda de la presente Ley, con la consideración de “a extinguir”.

3. “El personal docente interino que viene prestando servicio en los Institutos de Formación Profesional Marítimo-Pesquera de Canarias con posterioridad al día 22 de agosto de 1984 y anterior a la entrada en vigor de la Ley 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, sin reunir los requisitos de titulación y las condiciones establecidos en esta Ley, podrán acceder, asimismo, a la condición de funcionarios de carrera mediante la participación en las pruebas a que se refiere el número 3 de la disposición anterior e integrándose, en caso de superarlas, en los grupos de clasificación a que se refiere la disposición adicional segunda de la presente Ley, con la consideración de "a extinguir".

- Motivación del Recurso:

El Abogado del Estado atribuye a los preceptos impugnados vulneración de la normativa básica del E^o en materia de bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos (art. 149.1.18^o CE), por entender que los preceptos impugnados permiten el acceso a determinadas escalas de funcionarios a personas que podrían carecer de la titulación exigida legalmente para ello. Algo que, a su juicio, vulnera frontalmente el principio de mérito y capacidad en el acceso a la función pública, tal y como garantiza la normativa básica estatal.

- Fallo:

- 1^o Declarar inconstitucionales y, consiguientemente, nulos los apartados 1 y 3 de la disposición transitoria segunda de la Ley del Parlamento de Canarias 8/1999, de 27 de abril, de creación de las escalas de profesores numerarios y maestros de taller de formación profesional marítimo-pesquera.

- 2^o Desestimar el recurso en todo lo demás.

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- En primer lugar, la STC señala que este supuesto de lo que se viene denominando inconstitucionalidad mediata o indirecta, por derivar la posible infracción constitucional, no de la incompatibilidad directa de las disposiciones impugnadas con la CE, sino de su eventual contradicción con preceptos básicos estatales. **(FJ 2)**

2.- En cuanto al fondo del asunto, la STC **declara** por un lado **la constitucionalidad de la DA 2ª de la Ley canaria**, según la cual determinados funcionarios de carrera, transferidos a la CA de Canarias, que hubieran venido prestando servicios docentes en los dos Institutos de Formación Profesional Marítimo-Pesquera de Canarias, sin reunir los requisitos de titulación y condiciones establecidas en esta Ley, se integrarán en los grupos de clasificación correspondientes en que hayan sido transferidos, con la consideración de “a extinguir”.

Lo primero que destaca el TC de la citada disposición es que, frente a lo afirmado por el Abogado del Estado, el precepto no regula la selección o el acceso a la función pública de personas que carecerían de la titulación exigida, pues es claro que, como se desprende de su propio tenor literal, los destinatarios de esta norma ya ostentan la condición de funcionarios de carrera de los Cuerpos de profesores numerarios y de maestros de taller, y precisamente en esa condición fueron, en su momento, traspasados a la CA de Canarias.

Argumenta el TC que de lo que aquí se trata es de la regulación que una CA ha establecido para que un determinado personal quede integrado en la organización de su propia Administración, operación en la cual, en principio, no cabe discutir que las CCAA, en el ejercicio de la potestad de autoorganización de que disponen, pueden configurar su propia función pública con arreglo a los criterios que, dentro del respeto al orden constitucional de distribución de competencias, consideren adecuados. En el supuesto, la Administración receptora y, con más motivo, la propia legislación autonómica disponen de amplias facultades para establecer la estructura y organización de sus propios

medios y para adecuar y acomodar a los mismos el personal transferido, aunque, evidentemente, todo ello sobre la base del respeto a los derechos del personal transferido, tal como se contempla en la normativa básica estatal.

De este modo la finalidad de la disposición autonómica impugnada no es la integración automática en las Escalas creadas por la Ley autonómica 8/1999 de los funcionarios de los Cuerpos de profesores numerarios y de maestros de taller que carecieran de la titulación que, con arreglo a la propia Ley canaria, que sigue en este aspecto lo dispuesto en la normativa básica estatal, resultaría exigible, pues tal integración no resulta de lo dispuesto en el precepto impugnado. Por el contrario la finalidad de éste resulta ordenada a responder a la necesidad de hacer frente a una situación excepcional en la que se encontraba determinado personal que ya tenía la condición de funcionario de carrera en el momento en que fue transferido a la Comunidad Autónoma, situación excepcional que vendría dada por la carencia, con posterioridad a la vigencia de las normas que regulaban el ingreso en ambos cuerpos de funcionarios, del título académico habilitante correspondiente a cada uno de los grupos de titulación establecidos en la normativa básica estatal.

De esta forma concluye que no se aprecia que la normativa autonómica cuestionada incurra en la contradicción con los mandatos de la normativa básica que resulta imprescindible, en supuestos como el presente, para apreciar la inconstitucionalidad del precepto autonómico, pues la finalidad de la disposición impugnada es responder a una previa situación derivada de las peculiares circunstancias en las que se produjo el traspaso de este personal de una forma que se inspira directamente en los criterios ordenadores de la función pública canaria. Respuesta que viene a suponer, en línea con lo exigido por la normativa básica estatal y por la propia legislación autonómica, el mantenimiento de la situación en la que estos funcionarios de carrera fueron transferidos por el Estado, quedando expresamente excepcionados de la integración en las escalas de funcionarios autonómicos creadas por la Ley 8/1999, integración que se dispone solamente para los funcionarios que ostenten la titulación exigida en la misma. Es decir, se trata, simplemente, de la forma en que el legislador canario ha decidido integrar en la función pública

autonómica a aquellos funcionarios de carrera que, reuniendo tal condición, carecen del requisito de titulación exigido para pertenecer a las escalas creadas por la Ley 8/1999.

Por ello falta aquí la real y efectiva contradicción entre la norma estatal y la autonómica de la que se derivaría la vulneración del orden constitucional de distribución de competencias, lo que determina que la impugnación de la disposición adicional segunda de la Ley 8/1999 haya de ser desestimada. **(FJ 5)**

3.- Sin embargo, la STC **sí que declara la inconstitucionalidad de los apartados 1 y 3 de la DT 2ª de la ley canaria**, que establecen el personal contemplado en ellas, cuyo vínculo con la Administración pública canaria viene definido por la nota de interinidad, bien por haber sido transferido en tal condición, bien por haber sido posteriormente nombrado con tal carácter, adquiera, mediante la superación de las pruebas previstas en ambos apartados del precepto, la condición de funcionario de carrera de la Administración de la Comunidad Autónoma canaria en los términos previstos en esos mismos apartados 1 y 3 de la disposición transitoria segunda. De este modo, de acuerdo con la citada disposición transitoria segunda, la carencia de la titulación necesaria no sería obstáculo para el acceso a dicha condición de funcionario de carrera, sino que solamente impediría su integración en las escalas creadas por la Ley 8/1999, pues tal sería la consecuencia de la utilización de una fórmula, la de la integración en un grupo de titulación con la consideración "a extinguir".

La situación resulta así ser distinta de la anteriormente examinada respecto a la DA 2ª de la Ley 8/1999, pues el ámbito de aplicación de ésta última se circunscribe a personas que accedieron a la condición de funcionarios de carrera con arreglo a la normativa vigente en ese momento. Por ello, aun cuando las previsiones normativas impugnadas tratan de dar respuesta a una situación excepcional en la que se encuentra determinado personal que presta servicio en los Institutos de Formación Profesional Marítimo-Pesquera de Canarias, lo cierto es que esa excepcionalidad, por sí sola, no justifica la constitucionalidad de la previsión impugnada, pues **se trata de una previsión**

extraña a todos los procedimientos de acceso a la función pública que, de hecho, conculca los principios de igualdad, mérito y capacidad que disciplinan la adquisición del estatuto funcional, sin que el hecho de que tal acceso se produzca en un grupo de clasificación con la consideración "a extinguir" pueda enervar dicha conclusión, pues, en definitiva, acceden a la condición de funcionarios de carrera y, en tal condición, se integran en la función pública canaria y en el correspondiente grupo, personas que carecen de la titulación requerida.

Por todo ello, se procede a la declaración de inconstitucionalidad en este punto, dado que ahora –continúa el TC- no estamos ante una mera medida de promoción del personal funcionario, sino de la conversión de personal interino que pretende integrarse por esta vía en la función pública sin contar con la titulación requerida. La pretendida dispensa de titulación implica un desconocimiento de los principios de mérito y capacidad previstos para el acceso a la función pública en la normativa impugnada. **(FFJJ 6-9)**

SENTENCIA 31/2010, DE 28 DE JUNIO,

en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de
19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

Recurso de Inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** 99 Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso (nº 8045-2006).

- **Norma impugnada:** Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

- Fallo:

1º Carecen de eficacia jurídica interpretativa las referencias del preámbulo del Estatuto de Cataluña a “Cataluña como nación” y a “la realidad nacional de Cataluña”.

2º Son inconstitucionales y, por lo tanto, nulos: la expresión “y preferente” del apartado 1 del art. 6; el apartado 4 del art. 76; el inciso “con carácter exclusivo” del apartado 1 del art. 78; el art. 97; los apartados 2, letras a), b), c), d) y e), y 3 del art. 98; los incisos “y con la participación del Consejo de Justicia de Cataluña” de los apartados 5 y 6 del art. 95; el inciso “por el Presidente o Presidenta del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que lo preside, y” del apartado 1 del art. 99; el apartado 1 del art. 100; el inciso “o al Consejo de Justicia de Cataluña” del apartado 1 y el apartado 2 del art. 101; el inciso “como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto” del art. 111; el inciso “los principios, reglas y estándares mínimos que establezcan” del apartado 2 del art. 120; el inciso “los principios, reglas y estándares mínimos fijados en” del

apartado 2 del art. 126; el inciso “siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar” del apartado 3 del art. 206; y el inciso “puede incluir la capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de los gobiernos locales e” del apartado 2 del art. 218.

3º No son inconstitucionales, siempre que se interpreten en los términos establecidos en el correspondiente fundamento jurídico que se indica, los siguientes preceptos: el art. 5 (FJ 10); el apartado 2 del art. 6 [FJ 14 b)]; el apartado 1 del art. 8 (FJ 12); el apartado 5 del art. 33 (FJ 21); el art. 34 (FJ 22); el apartado 1 y el primer enunciado del apartado 2 del art. 35 (FJ 24); el apartado 5 del art. 50 (FJ 23); el art. 90 (FJ 40); los apartados 3 y 4 del art. 91 (FJ 41); el apartado 2 del art. 95 (FJ 44); el art. 110 (FJ 59); el art. 112 (FJ 61); el art. 122 (FJ 69); el apartado 3 del art. 127 (FJ 73); el art. 129 (FJ 76); el art. 138 (FJ 83); el apartado 3 del art. 174 (FJ 111); el art. 180 (FJ 113); el apartado 1 del art. 183 (FJ 115); el apartado 5 del art. 206 (FJ 134); los apartados 1 y 2, letras a), b) y d) del art. 210 (FJ 135); el apartado 1, letra d), del art. 222 y el apartado 1, letra i), del art. 223 (FJ 147); el apartado 1 de la disposición adicional tercera (FJ 138); y las disposiciones adicionales octava, novena y décima (FJ 137).

4º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- LA SENTENCIA Y LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

EFFECTOS DE LA SENTENCIA SOBRE LOS DEMÁS ESTATUTOS (FJ 2)

El fallo de la Sentencia sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña afecta únicamente a éste. Sin embargo, la doctrina del TC vincula a todos los poderes públicos, por lo que aquellos preceptos de otros Estatutos de Autonomía que sean similares a preceptos declarados inconstitucionales del Estatuto catalán, han de considerarse inaplicables. En consecuencia, en el desarrollo estatutario habrá de respetarse lo dispuesto por el Tribunal en esta Sentencia.

FJ 2: “Todo ello sin perjuicio de los efectos que la declaración de inconstitucionalidad de un precepto similar o idéntico a otro posterior y no recurrido haya de tener sobre esta último, cuestión ahora meramente hipotética y sobre la que, por tanto, no hemos de pronunciarnos, siendo suficiente con recordar, además de los efectos erga omnes de nuestra doctrina (art. 38.1 LOTC), que los instrumentos de depuración del Ordenamiento no se agotan con el recurso de inconstitucionalidad ni se reducen en todo caso a los de naturaleza jurisdiccional, sin que, por lo demás, quepa olvidar la potestad de reforma del legislador democrático, en cuya correcta actuación ha de confiarse si con nuestro fallo pudieran resultar afectadas normas no expresamente recurridas ante el Tribunal Constitucional”.

POSICIÓN DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA (FJ 3 y 4)

Mientras que la STC 247/2007 (que resolvía el recurso planteado frente al Estatuto valenciano) al analizar la naturaleza de los Estatutos destacaba su condición de naturaleza paccionada, realizaba un ensalzamiento del principio dispositivo, y reconocía una especial rigidez del Estatuto frente al resto de leyes orgánicas; la Sentencia sobre el Estatuto de Cataluña refuerza enormemente el protagonismo de la Constitución y señala que la posición de

los Estatutos en el sistema de fuentes es la característica de las leyes orgánicas.

En relación a las competencias, señala la Sentencia que las estatales son siempre competencias de origen constitucional directo e inmediato; mientras que las autonómicas son de origen siempre inmediatamente estatutarios y, por tanto, sólo indirectamente constitucional.

Por otra parte, la Sentencia señala que junto al contenido estatutario constitucionalmente explícito, cabe un contenido implícito por ser inherente a la condición del Estatuto como norma institucional básica con cuanto ello implica en términos de autogobierno, de autoorganización y de identidad.

2.- PREÁMBULO Y TÍTULO PRELIMINAR

EL PREÁMBULO Y LA NACIÓN (FJ 7)

La Sentencia admite que los Preámbulos carecen de valor normativo, pero ello no equivale a decir que carezcan de valor jurídico. El hecho de que no puedan ser objeto directo de un recurso de inconstitucionalidad no supone que sean inaccesibles a un pronunciamiento del Tribunal Constitucional en tanto que sean objeto accesorio de un proceso referido principalmente a una disposición normativa.

En relación al término nación –que se contiene en el Preámbulo- afirma el TC que de la nación puede hablarse como una realidad cultural, histórica, lingüística, sociológica y hasta religiosa. Pero en un sentido jurídico-constitucional, que es el que aquí interesa, la Constitución no reconoce otra que la nación española.

En base a esta doctrina el Tribunal no puede pronunciarse acerca de la inconstitucionalidad del Preámbulo, pero sí puede determinar dejar sin efecto interpretativo a partes del Preámbulo. Por ello, en esta sentencia afirma que la mención del preámbulo del Estatuto catalán a la realidad nacional de Cataluña

y a la declaración del Parlamento de Cataluña sobre la nación catalana quedan desprovistas de alcance jurídico interpretativo.

EL PUEBLO DE CATALUÑA (FJ 9)

El pueblo de Cataluña no es sujeto jurídico que entre en competencia con el titular de la soberanía nacional. El pueblo de Cataluña comprende al conjunto de los ciudadanos españoles que han de ser destinatarios de las normas, disposiciones y actos en que se traduzca el ejercicio del poder público constituido en la Generalitat. Y justamente por ser destinatarios de los mandatos de ese poder público, el principio constitucional democrático impone que también participen en la formación de la voluntad de los poderes de la Generalitat, por los cauces constitucional y estatutariamente establecidos.

LOS DERECHOS HISTÓRICOS (FJ 10)

La Sentencia declara la constitucionalidad de los derechos históricos previstos en el Estatuto de Cataluña (Preámbulo y artículo 5), los cuales son el fundamento del autogobierno de Cataluña junto con la Constitución, nunca al margen de ella.

Es decir, se admite la existencia de los derechos históricos de Cataluña, si bien se trata de unos derechos históricos en un sentido bien distinto del que corresponde a los derechos de los territorios forales a que se refiere la disposición adicional primera de la Constitución. Según el Tribunal el artículo referido a los derechos históricos de Cataluña anticipa el elenco de competencias que, de acuerdo con la Constitución, atribuye a la Comunidad Autónoma en el ámbito de la lengua, de la cultura y de la educación y hace explícitas las razones que justifican el concreto sistema institucional en el que se organiza la Generalitat.

Por otra parte, al igual que en Sentencia anteriores, el Tribunal Constitucional, pese a que así lo habían afirmado los recurrentes en su demanda, en ningún caso afirma que los únicos derechos históricos puestos en

valor por la Constitución sean los de Navarra y los de los territorios forales vascos.

Esta doctrina no descarta que Aragón sea titular de los derechos históricos a los que se refiere la disposición adicional primera de la Constitución en su condición de territorio foral. Pero en cualquier caso, con la nueva doctrina del Tribunal Constitucional, Aragón estaría legitimado para legislar sobre los derechos históricos en los que se fundamenta su identidad y sus competencias dentro del marco constitucional.

LA CONDICIÓN POLÍTICA DE CATALANES O CIUDADANOS DE CATALUÑA (FJ 11)

El Tribunal Constitucional afirma que la ciudadanía catalana no es sino una especie del género “ciudadanía española” y que no puede confundirse con el pueblo soberano.

Cuando el Estatuto habla de ciudadanos catalanes lo hace para referirse al conjunto de individuos en quienes concurren unas circunstancias jurídicas que permiten cualificarlos como destinatarios primeros de los derechos y deberes instaurados con el Estatuto de Autonomía.

EL PRINCIPIO DE BILATERALIDAD (FJ 13)

El Tribunal avala el principio de bilateralidad contenido en el Estatuto de Cataluña, como consecuencia del principio general de cooperación que debe presidir el Estado autonómico. Relación bilateral de la Generalitat con el Estado “central” o “general” que no es excluyente de la multilateralidad.

Viene así a confirmar los argumentos esgrimidos por el Abogado del Estado quien afirmaba que resulta evidente que existen asuntos y problemas que conciernen exclusivamente a una Comunidad Autónoma en su relación con el Estado y que pueden y deben ser tratados bilateralmente.

Por otra parte se afirma que la bilateralidad no cabe entenderla como expresiva de una relación entre entes políticos en situación de igualdad,

capaces de negociar entre sí en tal condición, pues el Estado siempre ostenta una posición de superioridad respecto de las Comunidades Autónomas.

EL CATALÁN COMO LENGUA PROPIA (FJ 14)

Tras recordar que la norma competente para atribuir a una lengua la condición jurídica de lengua oficial en la respectiva Comunidad Autónoma es el Estatuto.

El Estatuto de Cataluña señala que como lengua propia de Cataluña, el catalán es no sólo la lengua de uso normal, sino también preferente, de las Administraciones públicas y de los medios públicos de Cataluña (art. 6.1 EAC).

Sobre esta cuestión se afirma que a diferencia del concepto “normalidad”, el concepto de “preferencia” implica la primacía de una lengua sobre otra en el territorio de la Comunidad Autónoma. La definición del catalán como lengua propia de Cataluña no puede justificar la imposición estatutaria del uso preferente de aquella lengua, en detrimento del castellano, también lengua oficial en la Comunidad Autónoma, por las Administraciones Públicas y los medios de comunicación públicos de Cataluña.

Ello no impide que el legislador pueda adoptar las adecuadas y proporcionadas medidas de política lingüística tendentes a corregir, posible situaciones históricas de desequilibrio de una de las lenguas oficiales respecto de la otra. Pero lo que resulta inadmisibles para el Tribunal es calificar al catalán como lengua de uso “preferente”, de ahí que se declare la inconstitucionalidad y nulidad de dicho inciso.

NO EXISTE UN DEBER GENERALIZADO PARA TODOS LOS CIUDADANOS DE CATALUÑA DE CONOCER EL CATALÁN (FJ 14)

La Sentencia salva la constitucionalidad del deber de conocer el catalán por los ciudadanos de Cataluña (art. 6.2 EAC), interpretando que dicho deber no es jurídicamente exigible con carácter generalizado para todos los ciudadanos de Cataluña, sino la imposición de un deber individual y de obligado cumplimiento que tiene su lugar específico y propio en el ámbito de la

educación y en el de las relaciones de sujeción especial que vinculan a la administración catalana con sus funcionarios, obligados a dar satisfacción al derecho de opción lingüística.

No puede interpretarse de otro modo, porque el art. 6.2 sería inconstitucional si pretendiera establecer un deber de conocimiento del catalán equivalente en su sentido al que se desprende del deber constitucional de conocimiento del castellano.

3.- DERECHOS, DEBERES Y PRINCIPIOS RECTORES

LOS DERECHOS PROCLAMADOS EN EL ESTATUTO (FJ 17)

La Sentencia diferencia entre derechos fundamentales (que vinculan a todos los legisladores, esto es, a las Cortes Generales y a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas) y los derechos reconocidos en los Estatutos (que únicamente vinculan al legislador autonómico).

La CE reconoce tanto verdaderos derechos subjetivos como cláusulas de legitimación para el desarrollo de determinadas opciones legislativas. Por su parte, en el EAC se prodiga sobre todo (sin que falten verdaderos derechos subjetivos *stricto sensu*) el segundo tipo de derechos, es decir, mandatos de actuación a los poderes públicos, ya estén expresamente denominados como “principios rectores” o como “derechos”.

El TC señala que lo decisivo para pronunciarse sobre su legitimidad constitucional será, en cada caso, si los mandatos en ellos comprendidos vinculan exclusivamente al poder público catalán y, naturalmente, si sólo pretenden hacerlo en el marco de sus competencias. Por tanto, estos derechos estatutarios que realmente son mandatos a los poderes públicos operan técnicamente como pautas para el ejercicio de las competencias autonómicas, de lo que resulta un principio de diferenciación que no puede confundirse con la desigualdad o el privilegio prohibidos por los arts. 138.2 y 139.1 CE, pues con ella sólo se abunda en la diversidad inherente al Estado autonómico.

Por otra parte, advierte el Tribunal que la divisoria ley orgánica/ley ordinaria en materia de derechos fundamentales (desarrollo/regulación) supone que el Estatuto, en tanto que ley orgánica, tampoco puede, no ya declarar o desarrollar derechos fundamentales o afectar a los únicos que son tales, sino siquiera regular el ejercicio de tales derechos. Podrá hacerlo, en su caso, el legislador autonómico, en tanto que legislador ordinario y de acuerdo con el reparto constitucional de competencias, pero no el legislador (orgánico) estatuyente.

DERECHOS DE LAS PERSONAS (FJ 18)

El art. 15.2 EAC proclama el derecho de todos a vivir con dignidad, seguridad y autonomía, libres de explotación, de malos tratos y de todo tipo de discriminación, así como al libre desarrollo de su personalidad y capacidad personal. Por otra parte, el art. 15.3 determina que los derechos reconocidos en el Estatuto pueden extenderse a otras personas, en los términos que establezcan las leyes.

Este artículo no hace sino redundar el enunciado de las palabras del art. 10.1 CE y de las proclamaciones internacionales de derechos más principales. Asimismo, señala la Sentencia que dada la necesaria correspondencia que ha de mediar entre derechos y principios estatutarios (de un lado) y el ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma (de otro), los derechos reconocidos en el Estatuto sólo pueden vincular a los poderes públicos catalanes y tener por titulares a los ciudadanos de Cataluña. Ello sin perjuicio de que esta titularidad pueda extenderse a otros españoles o, en su caso, a los extranjeros, siempre “en los términos que establezcan las leyes”, que obviamente habrán de ser las leyes competentes (es decir, también, eventualmente, leyes estatales).

DERECHO A VIVIR CON DIGNIDAD EL PROCESO DE MUERTE (FJ 19)

El art. 20 EAC reconoce el "derecho a recibir un adecuado tratamiento del dolor y cuidados paliativos integrales y a vivir con dignidad el proceso de su muerte" (art. 20.1 EAC). El TC afirma la constitucionalidad de la previsión

estatutaria en cuanto se compadece con perfecta naturalidad con el derecho fundamental a la vida y a la integridad física y moral (art. 15 CE) y es, incluso, una consecuencia obligada.

A continuación, es Estatuto reconoce en el art. 20.2 el "derecho a expresar su voluntad de forma anticipada para dejar constancia de las instrucciones sobre las intervenciones y los tratamientos médicos que puedan recibir"; instrucciones que, de acuerdo con el precepto, "deben ser respetadas en los términos que establecen las leyes". Sobre esta cuestión, el Tribunal señala que el derecho a dejar constancia de la voluntad no afecta en absoluto al derecho a la vida. Sí lo hace, en cambio, la obligación de respeto a esa voluntad que el art. 20.2 impone al personal sanitario "en los términos que establezcan las leyes". Leyes que naturalmente han de ser las competentes para ese cometido en función de las materias concurrentes en el caso, lo que de suyo remite a las dictadas por el Estado en ejercicio de distintas competencias (arts. 81.1 y 149.1.16 CE, entre otras).

LA LAICIDAD DE LA ENSEÑANZA PÚBLICA (FJ 20)

Respecto a la referencia a que la enseñanza pública "es laica", dispone la Sentencia que esto sólo significa que la enseñanza pública no es institucionalmente una enseñanza confiada a las confesiones religiosas, sin perjuicio del derecho de las madres y los padres a "que sus hijos e hijas reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus convicciones en las escuelas de titularidad pública", como el propio precepto reconoce en términos plenamente respetuosos con el art. 27.3 CE.

EL CATALÁN EN LAS RELACIONES DE LOS CATALANES CON LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES Y JURISDICCIONALES DE ÁMBITO ESTADUAL (FJ 21)

El derecho de los ciudadanos catalanes a relacionarse por escrito en catalán con los órganos constitucionales y con los órganos jurisdiccionales de ámbito estatal (art. 33.5) sería inconstitucional si pretendiera derivar de la cooficialidad del catalán su cualidad de medio de comunicación jurídicamente

válido respecto de los poderes públicos no radicados en el territorio de Cataluña.

Sin embargo, como el propio precepto reconoce el derecho “de acuerdo con el procedimiento establecido por la legislación correspondiente”, debe interpretarse en el sentido de que será el legislador estatal quien deberá determinar la existencia o no de eficacia jurídica de los escritos presentados en catalán en los órganos estatales y, en su caso, el grado de su eficacia jurídica.

DERECHOS LINGÜÍSTICOS DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS (FJ 22)

La Sentencia señala que el deber de disponibilidad lingüística de las entidades privadas, empresas o establecimientos abiertos al público no puede significar la imposición a éstas, a su titular o a su personal de obligaciones individuales de uso de cualquiera de las dos lenguas oficiales de modo general, inmediato y directo en las relaciones privadas, toda vez que el derecho a ser atendido en cualquiera de dichas lenguas sólo puede ser exigible en las relaciones entre los poderes públicos y los ciudadanos.

TUTELA DE LOS DERECHOS ESTATUTARIOS POR EL TSJ DE CATALUÑA (FJ 27)

El art. 38.2 del Estatuto dispone que los actos que vulneren los derechos reconocidos en el Estatuto y en la Carta de Derechos y Deberes de los ciudadanos de Cataluña serán objeto de recurso ante el TSJ de Cataluña, de acuerdo con los procedimientos establecidos en las leyes.

Este precepto no implica la introducción de ninguna innovación procesal ni supone una alteración de las reglas procesales aplicables en materia de protección de derechos. Por el contrario, partiendo de un sistema procesal de garantía de los derechos y libertades que el legislador estatal ha dispuesto y regulado, el art. 38.2 EAC ha asumido la condición del TSJ de Cataluña como órgano jurisdiccional al que corresponden en aquel sistema determinadas funciones de protección de derechos subjetivos... con la salvedad, en todo caso, de que los términos concretos en que esa genérica condición haya de

concretarse para el caso de los derechos estatutarios serán, en definitiva, los que resulten de “los procedimientos establecidos en la leyes”, que obviamente sólo pueden ser las del Estado.

4.- INSTITUCIONES Y GOBIERNO LOCAL

EL CONSEJO DE GARANTÍAS ESTATUTARIAS (FJ 32)

La Sentencia declara la inconstitucionalidad del carácter vinculante que el art. 76.4 EAC atribuye a los dictámenes del Consejo de Garantías Estatutarias “con relación a los proyectos de ley y las proposiciones de ley del Parlamento que desarrollen o afecten a derechos reconocidos por el presente Estatuto”.

El TC argumenta que si el dictamen del Consejo es vinculante, ha de entenderse que un juicio negativo impedirá la tramitación de la iniciativa o, en su caso, la continuación del debate en sus términos originales (si el control se lleva a cabo en el momento de la presentación de las iniciativas legislativas y a lo largo de su debate). O bien, de verificarse el control una vez concluido el procedimiento legislativo, pero antes de la publicación de la ley, un dictamen negativo impediría la publicación de la ley y su entrada en vigor. Lo primero supondría una inadmisiblemente limitación de la autoridad y las competencias parlamentarias, con grave quebranto de los derechos de participación política reconocidos por el art. 23 CE, en garantía de la libertad parlamentaria propia de los sistemas democráticos; lo segundo configuraría el control ejercido por el Consejo en términos demasiado próximos (materialmente equivalentes, desde luego) a un control jurisdiccional sobre normas legales enteramente perfeccionadas en su contenido, perjudicándose entonces el monopolio de rechazo de las normas con fuerza de ley reservado por el art. 161 CE a este Tribunal.

EL SÍNDIC DE GREUGES (FJ 33)

Se declara la inconstitucionalidad del inciso “con carácter exclusivo” contenido en el art. 78.1 EAC para referirse a la función del Síndic de Greuges de supervisar la actividad administrativa autonómica, ya que con dicha

exclusividad se haría imposible la actuación del Defensor del Pueblo respecto de la Administración catalana, vulnerándose el art. 54 CE.

EL GOBIERNO LOCAL DE LAS PROVINCIAS (FJ 41)

La Sentencia avala que una ley autonómica realice la distribución de responsabilidades administrativas entre las distintas Administraciones locales. Se mantiene el sistema bifronte (Legislación básica estatal- legislación autonómica) pero se declara que junto a una relación directa Estado-Corporaciones locales, existe también una relación, incluso más natural e intensa, entre éstas y las propias CCAA.

Respecto a las veguerías, la sentencia afirma que su existencia (sean cuales sean sus límites geográficos) no puede suponer la supresión de las provincias en Cataluña ni la de sus funciones constitucionales: a) circunscripción electoral, b) división territorial del Estado para el cumplimiento de sus fines, c) entidad local con personalidad jurídica propia y dotada de autonomía.

El TC permite al legislador catalán que, a efectos estrictamente autonómicos, las provincias catalanas pasen a denominarse veguerías. Asimismo afirma que nada impide que los Consejos de veguería sustituyan a las Diputaciones provinciales, “pues el artículo 142.2 CE prescribe que el gobierno y la administración autónoma de las provincias han de encomendarse a Diputaciones u otras corporaciones de carácter representativo” Ahora bien, la Sentencia señala que la composición de estos Consejos de veguería, el modo de elección de sus miembros y las competencias se establezcan por la legislación básica estatal. (La legislación básica estatal debería dejar margen al desarrollo por el legislador autonómico)

Otra posible interpretación admitida por el TC sería la de considerar a la veguería una nueva entidad local propia de la Generalitat y distinta de la provincia, y con la que conviviría en el respeto a su autonomía garantizada por la Constitución. En este caso, los Consejos de veguería también podrían

sustituir a las Diputaciones provinciales, si bien únicamente en el caso de que los límites geográficos de la veguería coincidiesen con los de la provincia.

5.- EL PODER JUDICIAL

EL ESTATUTO Y EL PODER JUDICIAL (FJ 42)

Una de las características definidoras del Estado autonómico, por contraste con el federal, es que su diversidad funcional y orgánica no alcanza en ningún caso a la jurisdicción. En el Estado autonómico, en efecto, la diversificación del ordenamiento en una pluralidad de sistemas normativos autónomos no se verifica ya que en el nivel de la constitucionalidad con la existencia de una pluralidad de Constituciones (federal y federadas), sino que, a partir de una Constitución nacional, sólo comienza en el nivel de la legalidad.

EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA EN TODOS LOS ÓRDENES JURISDICCIONALES (FJ 43).

La condición del Tribunal Superior de Justicia como Tribunal que culmina la organización judicial en Cataluña es reproducción del artículo 152.1 de la CE y podría ser dudoso que el Estatuto pudiera ir más allá de esa reproducción. Ahora bien, como quiera que, por mandato constitucional expreso, los Tribunales Superiores de Justicia han de culminar la organización judicial en cada territorio y, además, en dicho territorio han de agotarse (sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 123.1 CE) las instancias judiciales, es claro que tales Tribunales han de ser, por principio, competentes en todos los órdenes jurisdiccionales existentes. Cuáles sean éstos y cuál haya de ser el alcance de la competencia del Tribunal Superior de Justicia en cada caso es cuestión reservada a la Ley Orgánica del Poder Judicial, sin que el art. 95.1 EAC se oponga a ello.

CONSEJO DE JUSTICIA DE CATALUÑA (FJ 47)

El Estatuto catalán incurre en un evidente exceso al crear en el art. 97 un Consejo de Justicia de Cataluña al que se califica como “órgano de gobierno del poder judicial en Cataluña” y cuyos actos lo serían de un “órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial”, siendo así que el Poder Judicial (cuya organización y funcionamiento están basados en el

principio de unidad ex art. 117.5 CE) no puede tener más órgano de gobierno que el Consejo General del Poder Judicial, cuyo estatuto y funciones quedan expresamente reservados al legislador orgánico (art. 122.2 CE). En esas condiciones, es obvia la infracción de los arts. 122.2 CE y 149.1.5 CE, según es doctrina reiterada (por todas, STC 253/2005, de 11 de octubre, FJ 5), pues ningún órgano, salvo el Consejo General del Poder Judicial, puede ejercer la función de gobierno de los órganos jurisdiccionales integrados en el Poder Judicial, exclusivo del Estado, ni otra Ley que no sea la Orgánica del Poder Judicial puede determinar la estructura y funciones de aquel Consejo dando cabida, en lo que ahora interesa, y en su caso, a eventuales fórmulas de desconcentración que, no siendo constitucionalmente imprescindibles, han de quedar, en su existencia y configuración, a la libertad de decisión del legislador orgánico con los límites constitucionales antes expresados.

TRIBUNAL SUPREMO, UNIFICACIÓN DE LA DOCTRINA (FJ 44)

Distinto es lo que sucede respecto de la salvedad hecha en el precepto a “la competencia reservada al Tribunal Supremo para la unificación de doctrina”. Ni el Estatuto puede contraer la competencia de ese Tribunal al conocimiento de un determinado recurso jurisdiccional, ni definir, al margen de cualquier recurso, las competencias jurisdiccionales del Tribunal Supremo, pues es evidente que la Ley Orgánica del Poder Judicial es la única norma constitucionalmente habilitada para determinar los procesos y recursos que son de la competencia de los órganos judiciales, sin exclusión, naturalmente, del propio Tribunal Supremo

Cabe entender que la expresión “unificación de doctrina” no se hace referencia en el Estatuto a un concreto recurso procesal, ni se delimita la función del Tribunal Supremo, sino que simplemente se alude, sin posibilidad de reducirla, al cometido característico y propio de dicho Tribunal en tanto que órgano jurisdiccional “superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales (art. 123.1 CE).

Corresponde por tanto al Tribunal Supremo la unificación de la aplicación e interpretación del Derecho, mediante un orden de recursos

procesales que solo a la Ley Orgánica del Poder Judicial corresponde establecer.

FISCAL SUPERIOR DE CATALUÑA (FJ 46)

Es constitucional porque se remite a lo que establezca el Estatuto orgánico del Ministerio Público. También se admite la posibilidad de que la Generalitat celebre convenios con el Ministerio Fiscal ya que no supone para éste la imposición de un deber incompatible con su posición y autonomía institucionales.

CONOCIMIENTO DEL DERECHO PROPIO AUTONÓMICO (FJ 51)

Los Jueces y Magistrados españoles deben conocer el Derecho español en todas sus dimensiones y variables, siendo evidente que en ese punto el precepto estatutario no exige nada que no esté ya obligado a exigir, por el principio, el legislador orgánico del Poder Judicial, único competente, según tenemos repetido, para la disciplina de los procedimientos de acceso a la Carrera Judicial y de promoción y traslado de quienes en ella se integran.

En cualquier caso, que “el conocimiento suficiente del derecho propios” haya de valorarse “específica y singularmente para obtener una plaza en los correspondientes concursos de traslado”, según quiere el art. 102.3 EAC, no deja de ser una legítima pretensión del legislador estatutario –en tanto que competente para la defensa y promoción de aquella lengua y de aquel Derecho- respecto de la acción legislativa del único competente para cuanto se refiere a la Administración de Justicia en sentido propio, esto es, para las Cortes Generales, que con perfecta libertad, habrán de determinar, en su caso, la forma y el alcance con que esa pretensión pueda formalizarse en una condición jurídica del Derecho positivo.

PERSONAL NO JUDICIAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA (FJ 52).

La creación por ley del Parlamento catalán de cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia lo es, según previene el propio precepto “[d]entro del marco dispuesto por la Ley Orgánica del Poder Judicial “,

de manera que tal creación sólo es posible si esa Ley Orgánica lo permite y en los términos en que lo haga.

ORDENAR LOS SERVICIOS DE JUSTICIA GRATUITA Y PROCEDIMIENTOS DE MEDIACIÓN Y CONCILIACIÓN (FJ 54).

Es constitucional la previsión estatutaria ya que no regula el derecho a la asistencia jurídica gratuita sino la ordenación de los servicios y ello sin perjuicio de lo que pueda disponer el Estado. También admite establecer instrumentos y procedimientos de mediación y conciliación en cuanto no son arbitraje ni constituyen un presupuesto procesal para acudir a los tribunales.

DEMARCACIÓN Y PLANTA JUDICIAL (FJ 55)

Se admite la propuesta de planta judicial, previo informe del Consejo de Justicia, que en nada queda así perjudicada la libertad del Estado en punto al ejercicio de esa competencia.

Se considera constitucional que la Generalitat podrá crear secciones y juzgados, por delegación del Gobierno de Estado siempre en los términos previstos en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

6.- LAS COMPETENCIAS

6.1 TIPOLOGÍA DE LAS COMPETENCIAS

LOS ESTATUTOS Y LA DEFINICIÓN DE LAS COMPETENCIAS (FJ 58)

La Sentencia 31/2010 viene a reconocer que la definición del sentido y alcance de las competencias mismas y de las materias sobre las que se proyectan efectuada por el Estatuto catalán en no pocas ocasiones se compadece perfectamente con las soluciones con las que se ha ido decantando el Tribunal durante casi 30 años.

Sin embargo, este acomodo a la doctrina constitucional no impide la censura que cabría realizar a la definición de la tipología de las competencias, censura que sería no tanto la de desconocer las competencias del Estado, cuanto la de hacerse con la función más propia del Tribunal Constitucional.

Esto es así porque la definición misma de qué sean las potestades legislativa, reglamentaria y ejecutiva comprendidas en las competencias autonómicas serán únicamente las que se deriven de la interpretación de la Constitución que realice el Tribunal Constitucional.

Los Estatutos a los fines de una exposición ordenada y sistemática pueden relacionar sin definir el conjunto de potestades, facultades y funciones que integran el contenido funcional de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma, siempre de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional “en cada momento histórico”, “Esto es , sin que en modo alguno se sustraiga al Tribunal la facultad de modificar o revisar en el futuro la doctrina ahora formalizada en los preceptos examinados”

El Tribunal Constitucional al analizar cada una de las competencias de la Generalitat abre numerosos espacios competenciales a las Comunidades Autónomas que en muchos casos necesitarán concretarse en leyes estatales y/o de las Comunidades Autónomas (Poder judicial, Organización local, derechos históricos y derechos estatutarios, Aguas, Trabajo y relaciones laborales,... así como la participación de las CCAA en competencias estatales y organismos del Estado).

LAS COMPETENCIAS EXCLUSIVAS (FJ 59)

La Sentencia señala que nada puede objetarse a lo dispuesto en el art. 110.1 del Estatuto, que señala que corresponde a la Generalitat, en el ámbito de sus competencias exclusivas, de forma íntegra la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva. Este precepto añade a continuación que corresponde “únicamente” a la Generalitat el ejercicio de estas potestades y funciones, mediante las cuales puede establecer políticas propias. Todo ello sin perjuicio de que en ocasiones las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma se proyecten sobre sectores de la realidad respecto de los cuales el Estado también puede tener competencia exclusiva.

LAS COMPETENCIAS COMPARTIDAS (FJ 60)

El Tribunal Constitucional declara la inconstitucionalidad y nulidad del inciso contenido en el art. 111 del Estatuto de Cataluña, donde se definen a las bases que puede dictar el Estado como “principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto”.

El Tribunal Constitucional declara la inconstitucionalidad de dicho inciso por elevar a regla esencial (norma con rango de ley) sólo una de las variables admitidas por el Tribunal, ya que en ocasiones también cabe predicar el carácter básico de normas reglamentarias y de actos de ejecución del Estado; pese a que, como el propio Tribunal reconoce, la forma más adecuada para el establecimiento de las bases sea una norma con rango de ley.

“Sin embargo, el precepto no se atiene estrictamente al concepto constitucional de las bases estatales, toda vez que las reduce a los “principios o mínimo común normativo”, fijados por el Estado “en normas con rango de ley”, cuando es lo cierto que, conforme a nuestra jurisprudencia, siendo aquél el contenido que mejor se acomoda a la función estructural y homogeneizadora de las bases y ésta la forma normativa que, por razones de estabilidad y certeza, le resulta más adecuada (por todas, STC 69/1988, de 19 de abril), no lo es menos que también es posible predicar el carácter básico de norma reglamentaria y de actos de ejecución del Estado (STC 235/1999, de 16 de diciembre), y son factibles en las bases un alcance diferente en función del subsector de la materia sobre la que se proyecta e incluso sobre el territorio (SSTC 50/1990, de 6 de abril y 147/1991, de 4 de julio, respectivamente). Y ello no como pura excepción al criterio que para el artículo 111 EAC constituye la regla de principio (base principal o de mínimo normativo, formalizada como ley), sino como elementos de la definición del contenido y alcance de la competencia atribuida al Estado cuando éste es el titular de la potestad de dictar las bases de la disciplina de una materia determinada.”

“Si las bases son “principios” o “normación mínima” no es asunto a dilucidar en un Estatuto, sino solo en la Constitución, vale decir: en la doctrina de este Tribunal que la interpreta. Ello es así, ante todo, por razones de concepto. Pero, además, por razones de orden estructural y práctico. De un lado, porque el concepto, el contenido y el alcance de las bases no puede ser, como regla general, distintos para cada Comunidad Autónoma, pues en otro caso el Estado tendría que dictar uno u otro tipo de bases en función de lo dispuesto en cada Estatuto de Autonomía. De otro, porque, siendo mudables las bases (STC 1/2003, de 16 de enero), también lo es, en correspondencia inevitable el ámbito disponible por la legislación de desarrollo, de manera que la rigidez procedimental de un Estatuto lo convierte en norma inapropiada para determinar con detalle el alcance de las potestades inherentes a esa legislación”.

Esos mismos incisos también se incluían en los arts. 120 y 126 del Estatuto, para atribuir a la Generalitat competencias compartidas en materia de Cajas de ahorro y entidades de crédito, respectivamente. Igualmente, se declara aquí su inconstitucionalidad y nulidad, en los FFJJ 67 y 72.

La Sentencia sí que avala que las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias compartidas pueden establecer políticas propias.

LAS COMPETENCIAS EJECUTIVAS (FJ 61)

En el ámbito de las competencias ejecutivas de Cataluña, cuando el art. 112 se refiere a que corresponde a la Generalitat la potestad reglamentaria, que comprende la “aprobación de disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado”, hay que entender dicha potestad limitada a la emanación de reglamentos de organización interna y de ordenación funcional de la competencia ejecutiva autonómica.

LA ACTIVIDAD DE FOMENTO: PARTICIPACIÓN DE LA GENERALITAT EN LA DETERMINACIÓN DEL CARÁCTER NO TERRITORIALIZABLE DE LAS SUBVENCIONES (FJ 62)

La Sentencia declara la constitucionalidad de la participación de la Generalitat en la determinación del carácter no territorializable de las subvenciones estatales y comunitarias europeas.

El Tribunal reconoce que la caracterización de una subvención como no territorializable es de sumo interés para las Comunidades Autónomas, por cuanto es precisamente esta circunstancia la que determina la centralización excepcional de las facultades de gestión, que como regla general deberían corresponder a las Comunidades Autónomas en cuanto titulares de competencias ejecutivas en el ámbito material objeto de la subvención.

La Sentencia afirma que el Estatuto es respetuoso con la competencia del Estado para la determinación del carácter no territorializable de la subvención, porque no prevé que sea la Generalitat la que determine dicho carácter, sino una participación en la determinación.

ALCANCE TERRITORIAL DE LAS NORMAS DE LA GENERALITAT (FJ 63)

El art. 115.1 del Estatuto de Cataluña señala que las disposiciones y actos de la Generalitat pueden tener eficacia jurídica extraterritorial en los supuestos a que hace referencia expresamente el Estatuto “y otras disposiciones legales”.

Respecto a esta cuestión, los recurrentes no discuten que las normas y los actos autonómicos puedan tener eficacia extraterritorial, sino sólo si la norma competente para atribuirles esa eficacia puede ser una ley autonómica (es decir, queda fuera de discusión que el Estatuto mismo pueda hacerlo).

El Tribunal afirma la constitucionalidad el precepto en la medida en que la referencia a “otras disposiciones legales” puede entenderse referido a las disposiciones estatales.

Por otra parte, la Sentencia también afirma la constitucionalidad del art. 115.2 según el cual “la Generalitat, en los casos en que el objeto de sus competencias tiene un alcance territorial superior al del territorio de Cataluña, ejerce sus competencias sobre la parte este objeto situada en su territorio, sin perjuicio de los instrumentos de colaboración que se establezcan con otros entes territoriales o, subsidiariamente, de la coordinación por el Estado de las Comunidades Autónomas afectadas”.

Es inequívoca su constitucionalidad por cuanto el precepto se está refiriendo, pese a las dudas que planteaban los recurrentes, al objeto de las competencias autonómicas, no a las estatales. Además, recuerda el Tribunal que es doctrina consolidada que el alcance supraterritorial del objeto de una competencia autonómica no supone, por sí sólo, la desposesión de su titularidad en beneficio del Estado, pues esa consecuencia sólo cabe en el supuesto de que la actividad pública ejercida sobre aquel objeto no sea susceptible de fraccionamiento y, aun en este caso, cuando dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o de coordinación, sino que requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, que forzosamente debe ser el Estado, o cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad de integrar intereses contrapuestos de varias Comunidades Autónomas.

LA DESCRIPCIÓN DE LAS SUBMATERIAS, LA EXPRESIÓN “EN TODO CASO” (FJ 64)

El TC avala que el Estatuto de Autonomía utilice la técnica descriptiva de las materias y submaterias sobre las que la Comunidad Autónoma asume competencias. Ahora bien, esa técnica deberá respetar los límites de las competencias reservadas al Estado por el art. 149.1 CE, pese a que el Estatuto no haga referencia expresamente a la salvaguarda de las competencias estatales, por cuanto no resulta necesario al estar previstas en la Constitución.

En cuanto a la técnica seguida en ocasiones por el Estatuto de atribuir competencias a la Generalitat que se proyectan “en todo caso” sobre las

submaterias correspondientes, dicha expresión ha de entenderse en sentido meramente descriptivo o indicativo de que dichas submaterias forman parte de la competencia de la que se trate, pero sin que las competencias estatales (tanto si son concurrentes como si son compartidas con las de la Comunidad Autónoma) resulte impedidas o limitadas en su ejercicio por esa atribución estatutaria “en todo caso” de competencias específicas a la Generalitat.

6.2 LAS MATERIAS DE LAS COMPETENCIAS

AGUAS Y OBRAS HIDRÁULICAS (FJ 65).

Ciertamente el art. 149.1.24 CE reserva al Estado como competencia exclusiva las obras públicas de interés general. Ello no es óbice, sin embargo, para un adecuado entendimiento constitucional del apartado impugnado en la medida en que tanto la asunción de competencias ejecutivas por parte de la Comunidad Autónoma sobre dichas obras, así como su participación en su planificación y programación, tiene lugar, según se dispone expresamente el precepto impugnado, en los “términos establecidos en la legislación estatal” de modo que es al Estado, titular exclusivo de la competencia, al que, con plena libertad de configuración, le corresponde determinar, en su caso, a través del procedimiento constitucionalmente previsto para la transferencia o delegación de competencias estatales a las Comunidades Autónomas, y en la medida en que los límites constitucionales allí establecidos lo permitan, la atribución de la competencia autonómica, así como también los concretos términos, formas y condiciones de la participación de la Comunidad Autónoma contemplada en el precepto.

El Informe preceptivo que exige el Estatuto para cualquier propuesta de trasvase de cuencas que implique la modificación de recursos hídricos de su ámbito territorial es un razonable mecanismo de colaboración entre la Comunidad Autónoma y el Estado en una materia en la que es evidente que resultan afectadas e implicadas las competencias y los intereses de una y otro.

La participación de la Generalitat en la planificación hidrológica de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pasen o finalicen

en Cataluña provenientes de otros territorios es constitucional y es al legislador estatal al que corresponde determinar con entera libertad la participación expresada, su concreto alcance y su específico modo de articulación, debiendo en todo caso dejar a salvo la titularidad de las competencias estatales eventualmente implicadas y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado.

CAJAS DE AHORRO (FJ 67)

El Tribunal rechaza la todas las objeciones de constitucionalidad que los recurrentes habían realizado al art. 120 EAC, impugnado en todos sus apartados; a excepción de la configuración de las bases estatales en esta materia como “principios, reglas y estándares mínimos”, inciso contenido en el art. 120.2 EAC, declarado inconstitucional y nulo.

120.1 EAC. La Sentencia admite diversos contenidos de la competencia de la Generalitat sobre las cajas de ahorro con domicilio en Cataluña, respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de las competencias que le atribuyen los arts. 149.1.11 y 149.1.13 CE, tal y como establece el propio artículo impugnado. Se trata de contenidos sobre: determinación de sus órganos rectores y la forma en que los distintos intereses sociales deben estar representados, estatuto jurídico de miembros de los órganos rectores y de los demás cargos de las cajas de ahorro, régimen jurídico de creación, fusión, liquidación y registro, ejercicio de potestades administrativas con relación a las funciones que creen, y la regulación de las agrupaciones de cajas de ahorros con sede social en Cataluña.

120.2 EAC. El Tribunal Constitucional también acepta la constitucionalidad de la competencia compartida de la Generalitat sobre la actividad financiera de las cajas de ahorro con domicilio en Cataluña, que incluye en todo caso la regulación de la distribución de los excedentes y de la obra social de las cajas en el marco de las bases que dicte el Estado. En cuanto al seguimiento que hace la Generalitat del proceso de emisión y distribución de cuotas participativas, se trata obviamente una competencia de

control, esto es, de gestión, sometida a lo dispuesto en las bases estatales, por lo que tampoco ofrece reparos de inconstitucionalidad.

120.3 EAC. Tampoco cabe realizar ningún reproche a la competencia compartida de la Generalitat sobre la disciplina, inspección y sanción de las cajas de ahorro con domicilio en Cataluña. Se impugna por su posible extraterritorialidad, pero el Tribunal entiende que el sometimiento a las bases del Estado incluye naturalmente el establecimiento de los puntos de conexión que ordenan la materia.

120.4 EAC. Por último, ningún quebranto constitucional se produce en la previsión de que la Generalitat colabore en las actividades de inspección y sanción que el Ministerio de Economía y Hacienda y el Banco de España ejercen sobre las cajas de ahorro con domicilio en Cataluña, por cuanto la cooperación entre las Comunidades Autónomas y el Estado constituyen uno de los pilares esenciales para el correcto funcionamiento del Estado autonómico y será la ley estatal la que determine, en su caso, las modalidades de dicha cooperación.

COMERCIOS Y FERIAS (FJ 68)

En materia de comercio, es necesario distinguir dos ámbitos: primero, el de la regulación administrativa de la actividad comercial (ámbito jurídico-público donde se proyectan las competencias autonómicas); y un segundo, el propio del régimen de derechos y obligaciones específico de las relaciones contractuales privadas (ámbito jurídico-privado donde se proyectan las competencias estatales derivadas del 149.1. 6 y 8 CE).

En base a esta doctrina, ningún reparo de constitucionalidad ofrece la dimensión “administrativa” de la actividad comercial y ferial no internacional que cabe atribuir a la competencia autonómica en materia de comercio electrónico o del comercio por cualquier otro medio, sin que el hecho de que el comercio electrónico pueda extenderse más allá del territorio de Cataluña reclame la inconstitucionalidad del precepto estatutario, toda vez que el Estado ex art. 149.1.13 es competente para regular los puntos de conexión interterritoriales

respecto de esta modalidad comercial, que deberán respetarse por la Generalitat.

La competencia que atribuye el Estatuto a la Generalitat para la regulación administrativa de las modalidades de venta promocionales y a pérdida y de venta en rebajas, tampoco es inconstitucional por su extraterritorialidad teniendo en cuenta lo ya indicado sobre los puntos de conexión que deberá fijar el Estado y también debe rechazarse que el precepto contenga regulación alguna del régimen de defensa de la competencia.

En cuanto a la competencia sobre la regulación por la Generalitat de los horarios comerciales, se encuadra en la materia de comercio interior, debiendo la competencia autonómica cohererse con la competencia que al Estado le atribuye el artículo 149.1.13 CE.

En materia de ferias internacionales, la Sentencia avala la competencia ejecutiva de la Generalitat que comprende la facultad de autorizar y declarar la feria internacional, y la colaboración de la Generalitat con el Estado en el establecimiento del calendario de las ferias internacionales.

CONSULTAS POPULARES (FJ 69)

El Tribunal acepta la competencia exclusiva de la Generalitat para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia Generalitat o por los entes locales, en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, a excepción del referéndum.

Es decir, la Generalitat tiene competencia en materia de consultas populares no referendarias mediante las cuales se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos distintos de los que cualifican una consulta como referéndum.

El referéndum es la única especie del género “consulta popular” que queda reservada a la competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.32 CE), y que se caracteriza porque su objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral conformado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral, esto es, basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas.

También queda fuera del ámbito de la competencia autonómica sobre consultas populares los límites materiales a los que se remite a la STC 103/2008 (FJ 4) relativos a la soberanía nacional.

Las consultas previstas en el precepto se ciñen expresamente al ámbito de las competencias autonómicas y locales, en este último caso sin perjuicio de la competencia estatal relativa a las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas.

La reserva a la competencia estatal sobre la autorización para la convocatoria de consultas por vía de referéndum, que por vía de excepción establece el precepto estatutario, ha de entenderse a la entera disciplina de esa institución, esto es, a su establecimiento y regulación, no pudiendo limitarse a la autorización estatal.

CONSUMO (FJ 70)

El Tribunal Constitucional admite la competencia exclusiva en materia de consumo de la Generalitat, y más específicamente la exclusividad de la competencia autonómica de defensa de los consumidores y usuarios (art. 123.a) EAC), y la de la información al consumidor (123.e EAC).

Los recurrentes afirmaban que la calificación de tales competencias como “exclusivas” vulneraba diferentes competencias reservadas al Estado por el art. 149.1 CE. Sin embargo, la Sentencia concluye afirmando que no es necesario que los Estatutos incluyan cláusulas de salvaguardia de las competencias estatales concurrentes, porque éstas son siempre límites

insuperables a los enunciados estatutarios y actúan sin impedimento por aquella calificación estatutaria.

CORPORACIONES DE DERECHO PÚBLICO Y PROFESIONES TITULADAS (FJ 71)

La Sentencia desestima todas las impugnaciones realizadas al art. 125 del Estatuto, del que se habían recurrido sus 4 apartados.

125.1 EAC. La competencia exclusiva de la Generalitat en materia de corporaciones de derecho público, prevé que corresponde a la Generalitat, entre otras atribuciones, *“la regulación de la organización interna, del funcionamiento y del régimen económico, presupuestario y contable, sí como el régimen de colegiación y adscripción, de los derechos y deberes de sus miembros y del régimen disciplinario”* y *“la creación y la atribución de funciones”* (letras a) y b) del art. 125.1). Tales competencias quedan sometidas a la regulación básica estatal que disciplina la existencia misma de estas Corporaciones y los requisitos que han de satisfacer en el orden organizativo y financiero.

125.2 EAC. La Sentencia avala la constitucionalidad de la competencia compartida de la Generalitat sobre la definición de las corporaciones de derecho público y sobre los requisitos para su creación y para ser miembro de las mismas. Los recurrentes alegaban que dicha competencia no respetaba la competencia del Estado para el establecimiento de las bases en esta materia (derivada del art. 149.1.18 CE); sin embargo, tal y como señala el Tribunal, la calificación de la competencia autonómica como compartida ya está reconociendo explícitamente dicha competencia estatal.

El art. 125.3 EAC prevé que las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación puedan desarrollar funciones de comercio exterior y destinar recursos camerales a estas funciones previo acuerdo de la Generalitat con el Estado. Sobre este precepto, señala el TC que no cabe excluir toda competencia autonómica sobre Cámaras de Comercio cuando cumplen tareas públicas relacionadas con el comercio exterior, y que además, el propio

precepto habla de la necesidad de existencia de un acuerdo con el Estado, por lo que no existe vulneración de competencias estatales.

125.4 EAC. El Tribunal también desestima la impugnación de este precepto, que establece la competencia exclusiva de la Generalitat sobre el ejercicio de las profesiones tituladas “respetando las normas generales sobre titulaciones académicas y profesionales y lo dispuesto en los artículos 36 y 139 de la Constitución”. Esta competencia se sujeta a las competencias básicas que ex art. 149.1.30 CE disciplinan cada título académico, y a las competencias que en relación con titulaciones profesionales de otro tipo pudiera ostentar el Estado *ratione materiae*, pues el precepto impugnado somete expresamente la competencia autonómica a las normas generales sobre titulaciones académicas y profesionales.

CRÉDITO, BANCA, SEGUROS Y MUTUALIDADES NO INTEGRADAS EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL (FJ 72)

Se declara la inconstitucionalidad y nulidad la configuración de las bases estatales en esta materia como “principios, reglas y estándares mínimos”.

CULTURA (FJ 73)

El Tribunal comienza el análisis de esta competencia “exclusiva” recordando que el enunciado de exclusividad competencial del encabezamiento del artículo no suscita problemas de inconstitucionalidad, pues la calificación de la competencia como “exclusiva” no enerva las competencias concurrentes del Estado en el seno de la propia materia de cultura (art. 149.2 CE), ni tampoco cuestiona la incidencia que pueden presentar otras competencias diferentes del Estado (149.2 CE).

Es en este sentido como hay que interpretar las competencias de la Generalitat relativas a la regulación e inspección de las salas de exhibición cinematográficas y a las medidas de protección de esta industria; y sobre calificación de películas (127.1.a EAC).

Por otra parte, los recurrentes entendían que la competencia de la Generalitat relativa a la “proyección internacional de la cultura catalana” (art. 127.1.d EAC) ignoraba la competencia estatal en el ámbito de las relaciones internacionales (149.1.3 CE). Sin embargo, sostiene la Sentencia que esta competencia estatal no impide que las Comunidades Autónomas realicen actividades en el exterior que sean proyección de sus competencias materiales, siempre que no perturben o condicionen la competencia estatal.

Por otra parte, la Sentencia admite que la competencia ejecutiva de la Generalitat sobre archivos, bibliotecas y museos de titularidad estatal situados en Cataluña cuya gestión no se reserve expresamente al Estado (127.2 EAC) incluya también “la regulación del funcionamiento, la organización y el régimen de personal, ya que nos encontramos con una competencia autonómica meramente ejecutiva, que se extiende a la regulación del funcionamiento y organización de estos museos y de su personal, sin perjuicio de que todo ello se someta a la competencia normativa del Estado.

Otra de las impugnaciones al art. 127 del Estatuto se refiere al requerimiento que se realiza a los Gobiernos estatal y autonómico para que articulen fórmulas de colaboración y cooperación mutuas para aquellas actividades que el Estado lleve a cabo con relación a la proyección internacional de la cultura. Dicho requerimiento es constitucional porque no condiciona el ejercicio de las competencias del Estado eventualmente implicadas en sus actividades de proyección internacional de la cultura, además de ser una consecuencia del principio de colaboración inherente al modelo autonómico.

Por último, también en el art. 127.3 EAC se establece que en las actuaciones que el Estado realice en Cataluña en materia de inversión en bienes y equipamientos culturales “se requiere el acuerdo previo con la Generalitat”. La Sentencia realiza una interpretación de este precepto entendiendo que es compatible con el art. 149.2 CE (el cual impone al Estado el cumplimiento de sus responsabilidades en el ámbito de la cultura), deber que en todo caso ha de realizarse “sin perjuicio de las competencias que podrán

asumir las Comunidades Autónomas”. Por tanto, el mandato constitucional al Estado ha de verificarse “de acuerdo con las Comunidades Autónomas”, pero la inexistencia del acuerdo con la Generalitat a que se refiere el Estatuto no puede impedir al Estado el cumplimiento de su deber constitucional.

ARCHIVO DE LA CORONA DE ARAGÓN (FJ 74)

La integración en el sistema de archivos de Cataluña de sus fondos situados en el Archivo de la corona de Aragón y en el Archivo Real de Barcelona no supone alteración del régimen unitario de éstos, ni conlleva afectación alguna de la competencia estatal, como expresamente reconoce la representación procesal del Parlamento de Cataluña, de manera que la prescripción estatutaria, que no puede significar la desaparición de la titularidad y libre disposición estatal de esos fondos, se limita a introducir una calificación que solo puede añadir una sobreprotección a dichos fondos.

La colaboración de la Generalitat con el Patronato del Archivo de Aragón, con el Estado y con las Comunidades Autónomas que tienen fondos en el mismo, no contraviene la Constitución en cuanto manifestación del principio de cooperación, que es consustancial al Estado Autónomico, obviamente sin poder limitación de la plena libertad del Estado para ordenar y realizar la gestión de unos archivos que son de su exclusiva competencia.

DENOMINACIONES E INDICACIONES GEOGRÁFICAS Y DE CALIDAD (FJ 75)

La Sentencia admite la competencia exclusiva de la Generalitat en esta materia, por cuanto las denominaciones de origen no figuran entre las materias enunciadas en el art. 149.1 CE, por lo que el Estado no puede dictar normas básicas o, en general, normas sobre la materia si ésta ha sido atribuida estatutariamente a las Comunidades Autónomas. Ello, no obstante, no impide su posible conexión con otros títulos competenciales estatales (como la ordenación de la economía, la legislación mercantil, o las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas), cuyo pleno y efectivo desenvolvimiento no requiere de salvaguarda expresa por los Estatutos.

Éste es el sentido que debe darse a la potestad autonómica de determinación “de los posibles niveles de protección de los productos y su régimen y condiciones” (128.1.a EAC), y la de “el régimen de la organización administrativa de la denominación” (128.1.d).

Por último, el Constitucional admite la constitucionalidad de las potestades de gestión de la Generalitat respecto de las denominaciones supraterritoriales, prevista en el 128.3 EAC, donde también se establece su participación en los órganos de la denominación. La Sentencia señala que el Estado es el competente para ordenar las denominaciones de origen que abarquen el territorio de varias Comunidades Autónomas, pero esta competencia no excluye la correspondiente actuación ejecutiva autonómica ni su participación en la gestión.

DERECHO CIVIL. (FJ 76)

La competencia exclusiva de la Generalitat en materia de Derecho Civil debe entenderse con mejor propiedad a la que tenga por objeto “la conservación, modificación y desarrollo del Derecho Civil de Cataluña”.

La Constitución permite, así, que los Derechos civiles especiales o forales preexistentes puedan ser objeto no ya de “conservación” y “modificación”, sino también de una acción legislativa que ha haga posible su crecimiento orgánico y reconoce, de este modo, no sólo la historicidad y la actual vigencia, sino también la vitalidad hacia el futuro, de tales ordenamientos preconstitucionales. Ahora bien, “ese crecimiento, con todo, no podrá impulsarse en cualquier dirección ni sobre cualesquiera objetos”, si bien no cabe duda de “que la noción constitucional de “desarrollo” permite una ordenación legislativa de ámbitos hasta entonces no normados por aquel Derecho, pues lo contrario llevaría a la inadmisibile identificación de tal concepto con el más restringido de “modificación”. El “desarrollo” de los Derechos civiles forales o especiales enuncia, pues, una competencia autonómica en la materia que no debe vincularse rígidamente al contenido actual de la Compilación u otras normas de su ordenamiento. Cabe, pues, que las Comunidades Autónomas dotadas de Derecho civil foral o especial regulen

instituciones conexas con las ya reguladas en la Compilación dentro de una actualización o innovación de los contenidos de ésta según los principios informadores peculiares del Derecho foral”.

EDUCACIÓN (FJ 77)

El art. 131.1 EAC atribuye a la Generalitat en materia de enseñanza no universitaria, la competencia exclusiva sobre las enseñanzas postobligatorias que no conduzcan a la obtención de título o certificación académica o profesional con validez en todo el Estado y sobre los centros docentes en que se impartan estas enseñanzas. Tal competencia es absolutamente respetuosa con el art. 149.1.30 CE, por cuanto limita la competencia de la Generalitat, precisamente, a las enseñanzas que no conducen a los títulos cuyas condiciones son objeto de la reserva estatal.

Por otra parte, esta calificación efectuada por el Estatuto de la competencia como “exclusiva”, debe entenderse siempre dentro del respeto al art. 149.1.30 CE, el cual también reserva al Estado las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 CE, referido al derecho fundamental a la educación.

Los recurrentes también impugnaban el art. 131.2, el cual atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva respecto de “las enseñanzas obligatorias y no obligatorias que conducen a la obtención de un título académico o profesional con validez en todo el Estado y a las enseñanzas de educación infantil”. Competencia exclusiva que, en virtud del mismo precepto, incluye una serie de potestades especificadas en ocho subapartados. Advierte la Sentencia que se tratan de materias claramente encuadradas en el ámbito de la “educación” y, por tanto, directamente afectadas por los arts. 27, 81.1 y 149.1.30 CE, determinantes de una serie de reservas a favor del Estado que no quedan desvirtuadas por la calificación estatutaria de determinadas competencias autonómicas como exclusivas.

EMERGENCIAS Y PROTECCIÓN CIVIL (FJ 78)

La Sentencia también admite la constitucionalidad de la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de “emergencias y protección civil”,

subordinadas a las superiores exigencias del interés nacional en los casos que éste pueda entrar en juego, “respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de sus competencias en materia de seguridad pública”, tal y como establece el propio art. 132.1 EAC.

ENERGÍA Y MINAS (FJ 79)

El Tribunal Constitucional reconoce que el art. 133.1 EAC, que atribuye a la Generalitat la “competencia compartida en materia de energía”, es respetuoso con el orden constitucional de distribución de competencias.

Por otra parte, el 133.2 EAC ordena que la Generalitat emita un “informe previo” en el procedimiento de otorgamiento de autorización por el Estado de instalaciones energéticas que, radicadas en su territorio, se extiendan, o permitan el aprovechamiento, más allá del territorio de Cataluña. Este precepto no cuestiona ni limita la competencia del Estado para “la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial” (art. 149.1.22 CE), por cuanto este informe es preceptivo, pero no vinculante, siendo así un instrumento de cooperación entre ambas Administraciones para el ejercicio de sus respectivas competencias.

La Sentencia tampoco se apone a que el Estatuto establezca la “participación” de la Generalitat en la regulación y planificación de ámbito estatal “del sector de la energía que afecte al territorio de Cataluña” (133.3), por la generalidad con que se formula. En todo caso, corresponde al Estado, titular de la competencia, concretar el alcance y modo de esa participación autonómica.

DEPORTE Y TIEMPO LIBRE (FJ 80)

El Tribunal Constitucional admite la participación de la Generalitat “en entidades y organismos de ámbito estatal, europeo e internacional que tengan por objeto el desarrollo del deporte” (art. 134.2 EAC), por cuanto esta participación no supone el ejercicio de potestades que están reservadas al Estado ex art. 149.1.3 CE, ni puede condicionar el libre y pleno ejercicio estatal

de dicha competencia correspondiendo al Estado regular su alcance y modalidades.

ESTADÍSTICA (FJ 81)

La Sentencia señala que la colaboración y la participación de la Generalitat en la elaboración de las estadísticas de alcance supraautonómico (prevista en el 135.2 EAC) no enerva la competencia del Estado derivada del art. 149.1.31 CE ("estadística para fines estatales"). Todo ello, sin perjuicio de que dicha participación, que el precepto estatuario no concreta, habrá de establecerse y regularse por el Estado.

LA FUNCIÓN PÚBLICA Y EL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CATALANAS (FJ 82)

Se impugnan las letras a) y b) del art. 136 EAC. En primer lugar, el art. 136.a EAC, que atribuye a la Generalitat "la competencia exclusiva sobre el régimen estatuario del personal al servicio de las Administraciones públicas catalanas y sobre la ordenación y organización de la función pública, salvo lo dispuesto en la letra b)."

Por su parte, la letra b) dispone que la Generalitat ostenta "competencia compartida para el desarrollo" de diversos extremos del régimen estatuario de los funcionarios públicos (empleo público; adquisición y pérdida de la condición de funcionario; situaciones administrativas; derechos, deberes e incompatibilidades). Sobre este último precepto señala el Tribunal que al formalizarse la competencia autonómica como compartida, está presuponiendo la plena virtualidad de la competencia normativa básica del Estado en la materia (art. 149.1.18 CE).

Siendo ello así, resulta indiferente, para apreciar la adecuación a la Constitución del art. 136 a) EAC, que el art. 136 b) EAC no mencione expresamente la "carrera administrativa" y el "régimen disciplinario" entre los ámbitos de competencia compartida con el Estado, pues ambos aspectos quedan incluidos en dicha competencia compartida a través de los enunciados más generales (derechos y deberes de los funcionarios) que contiene el

precepto estatutario. En definitiva, dado el alcance material de la letra b), la letra a) cubre el régimen estatutario no básico, por lo que no supone infracción del art. 149.1.18 CE.

INMIGRACIÓN (FJ 83)

Los recurrentes impugnan los 3 apartados del art. 138 EAC. El art. 138.1 enumera una serie de competencias o potestades que corresponden "a la Generalitat en materia de inmigración", siendo impugnado por vulnerar el art. 149.1.2 CE (según al cual corresponde al Estado la competencia exclusiva en materia de inmigración). Ahora bien, tal y como señala el Abogado del Estado, la evolución del fenómeno inmigratorio en España impide configurar la competencia estatal ex art. 149.1.2 CE como un título horizontal de alcance ilimitado que enerve los títulos competenciales de las Comunidades Autónomas de carácter sectorial con evidente incidencia en la población migratoria.

Es evidente que la inmigración es una materia que ha sido reservada con carácter exclusivo al Estado ex art. 149.1.2 CE y el artículo 138.1 EAC sería claramente inconstitucional si, como parece deducirse de su enunciado, pretendiese atribuir a la Comunidad Autónoma competencias en dicha materia. Sin embargo, las potestades recogidas en el precepto estatutario no se traducen en la atribución a la Generalitat de competencia alguna en materia de inmigración, siendo lo relevante a la hora de pronunciarse sobre la constitucionalidad del precepto no su rúbrica o la denominación de la materia o título competencial en cuestión, sino el alcance material de las concretas competencias o potestades estatutariamente atribuidas a las Comunidad Autónoma.

Pues bien, es precisamente en el contexto de la integración social y económica de la población inmigrante en el que se insertan el conjunto de competencias o potestades, de evidente carácter asistencia y social que el Estatuto atribuye a la Generalitat, y que en ningún caso relegan la competencia exclusiva del Estado. Así, la competencia exclusiva en materia de primera acogida de las personas inmigradas (art. 138.1.a EAC) debe considerarse circunscrita, como revela su tenor literal, a las primeras actuaciones socio-

sanitarias y de orientación. Se trata sí de una manifestación de la competencia de la Generalitat en materia de asistencia social, que resulta limitada por la competencia exclusiva estatal derivada del art. 149.1.2 C.

Por otra parte, el Tribunal Constitucional también admite lo dispuesto en el art. 138.2 EAC, que atribuye a la Generalitat "la competencia ejecutiva en materia de autorización de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña", disponiendo que la misma "se ejercerá en necesaria coordinación con la que corresponde al Estado en materia de entrada y residencia de extranjeros", dentro de la cual se incluye también "la tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia y ajena".

La constitucionalidad de esta competencia autonómica deriva de que la Generalitat tienen asumida la competencia ejecutiva en materia de legislación laboral, competencia distinta de la que ostenta el Estado en materia de entrada y residencia de extranjeros.

Es decir, el Estado es el competente para disciplinar el régimen jurídico que hace del extranjero un inmigrante y atiende a las circunstancias inmediatamente vinculadas a esa condición. Pero la Generalitat tiene aquella competencia que se refiere estrictamente a la condición del inmigrante como trabajador en Cataluña.

Por último, se impugnaba el art. 138.3 EAC que dispone la participación de la Generalitat "en las decisiones del Estado sobre inmigración con especial trascendencia para Cataluña y, en particular, la participación preceptiva previa en la determinación del contingente de trabajadores extranjeros a través de los mecanismos previstos en el Título V". Los recurrentes lo que imputan a este precepto es el hecho de que dicha participación se prevea en un Estatuto de Autonomía.

A esta cuestión responde el Tribunal señalando que, en principio, el Estatuto de Autonomía, en tanto que norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, no es una sede normativa impertinente, con una

perspectiva constitucional, para prever, con la generalidad que se hace en el precepto recurrido, mecanismos o fórmulas cooperativas como las que en él se enuncian en asuntos tales como los relativos a la inmigración, cuando éstos tengan, como expresamente se prevé, "una especial trascendencia para Cataluña". Por lo demás, será la legislación estatal a la que corresponde libremente determinar los concretos términos, formas y condiciones de la participación de la Comunidad Autónoma a la que se refiere el precepto.

INDUSTRIA (FJ 84)

La demanda señala que la calificación de la competencia de la Generalitat en industria como exclusiva desconoce la competencia estatal prevista en el art. 149.1.13 CE (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica). Sin embargo, tal y como señala la Sentencia, el art. 139.1 EAC atribuye como exclusiva de la Generalitat la competencia en materia de industria "salvo lo establecido en el apartado 2", que no ha sido impugnado y que prevé la "competencia compartida" de la Generalitat "sobre la planificación de la industria, en el marco de la planificación general de la economía". Es decir, el propio precepto estatutario está reconociendo la incidencia y virtualidad de la competencia estatal del art. 149.1.13 CE.

Por otra parte los recurrentes señalaban que la competencia autonómica asumida en el art. 139.1 CE en materia de "seguridad industrial" estaba impidiendo la intervención del Estado en esta materia. El Tribunal Constitucional rechaza la impugnación recordando que la seguridad industrial constituye un ámbito propio de la materia de "industria" que las Comunidades Autónomas pueden asumir. Por ello, la atribución por el Estatuto a la Generalitat de la competencia exclusiva sobre "la seguridad de las actividades, de las instalaciones, de los equipos, de los procesos y de los productos industriales" no es contraria al orden constitucional de distribución de competencias, sin perjuicio de la incidencia del título estatal sobre la planificación general de la actividad económica del art. 149.1.13 CE

INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE Y LAS COMUNICACIONES (FJ 85)

Este artículo ha sido recurrido en todos sus apartados, y desestimadas por parte del Tribunal todas las alegaciones formuladas por los recurrentes.

Así, el art. 140.1 EAC la competencia exclusiva sobre "puertos, aeropuertos, helipuertos y demás infraestructuras de transporte en el territorio de Cataluña que no tengan la calificación legal de interés general", atribución de competencia exclusiva que, a juicio de los recurrentes, desplazaría determinadas competencias del Estado.

Sobre esta cuestión señala la Sentencia que el citado precepto salva expresamente las competencias estatales concurrentes más directamente relacionadas con la competencia asumida por la Comunidad Autónoma al limitar esta última a las infraestructuras allí contempladas "que no tengan la calificación legal de interés general". Además, recuerda que no resulta necesario que los Estatutos hagan salvedad expresa de todas las competencias que al Estado atribuye la CE. Por otra parte, advierte que cuando el Estatuto se refiere a la "calificación legal" del interés general, ello no conlleva exigencia alguna de que tal calificación tenga que formalizarse a través de ley, bastando con que el Estado realice tal calificación mediante cualquier instrumento procedente en Derecho.

Por otra parte, el art. 140.2 prevé la participación de la Generalitat "en los organismos de ámbito supraautonómico que ejercen funciones sobre las infraestructuras del transportes situadas en Cataluña que son de titularidad estatal". Esta participación, señala la Sentencia, enuncia una modalidad de cooperación con estos organismos sin contornos concretos que, aparte de tener que ser establecida y regulada por el Estado, no puede menoscabar el libre y pleno ejercicio de las competencias estatales, ni puede sustanciarse en organismos estatales de carácter decisorio.

El art. 140.3 antepone a "la calificación de interés general de un puerto, aeropuerto u otra infraestructura de transporte situada en Cataluña" "el informe... de la Generalitat", al tiempo que prevé su posible participación "en su gestión, o asumirla, de acuerdo con lo previsto en las leyes". El informe previo,

al ser preceptivo pero no vinculante, no menoscaba las competencias del Estado. En cuanto a la participación, dice la Sentencia, que ésta no es impuesta (“podrá participar”) y que condiciona ambos extremos a “lo previsto en las leyes”, que sólo pueden ser las estatales, además de que tal participación no puede condicionar el pleno y libre ejercicio por el Estado de sus competencias. Por su parte, en lo relativo a la asunción de la gestión, corresponde al legislador estatal, en su caso, determinarla en la forma constitucionalmente prevista para la transferencia o delegación a las Comunidades Autónomas.

La misma argumentación –relativa a la participación- se esgrime por el Tribunal para rechazar la impugnación realizada al art. 140.4 EAC, que prevé la participación de la Generalitat “en la planificación y programación de puertos y aeropuertos de interés general en los términos que determine la normativa estatal”.

Por su parte, los apartados 5 y 6 del art. 140 EAC atribuyen a la Generalitat la competencia exclusiva "sobre su red viaria en todo el ámbito territorial de Cataluña, así como la participación en la gestión de la del Estado en Cataluña de acuerdo con lo previsto en la normativa estatal" (140.5) y "en materia de red ferroviaria, la competencia exclusiva con relación a las infraestructuras de las que es titular y la participación en la planificación y gestión de las infraestructuras de titularidad estatal situadas en Cataluña, de acuerdo con lo previsto en la normativa estatal" (140.6). Las impugnaciones que se realizan no pueden prosperar, por cuanto el precepto dispone expresamente que dicha participación se realizará "de acuerdo con lo previsto en la normativa estatal", de suerte que será ésta la que determine si procede dicha participación y, en el caso, su modalidad y alcance.

Por último se impugna el art. 140.7 EAC que atribuye a la Generalitat "de acuerdo con la normativa del Estado, la competencia ejecutiva en materia de comunicaciones electrónicas", citando a continuación las potestades que incluye. Para los recurrentes, esto supone una vulneración de la competencia exclusiva del Estado en materia de “telecomunicaciones” (149.1.21 CE).

Sin embargo, aquí recuerda el Tribunal Constitucional que la materia "telecomunicaciones" se conecta con los aspectos técnicos de la emisión relativos al uso de las ondas radioeléctricas o electromagnéticas (dominio público radioeléctrico). Por otro lado, el Estado tiene en virtud del art. 149.1.27 CE la competencia en materia de "normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social". Esta competencia, por tanto, hay que vincularla con aquellos aspectos que se refieren esencialmente a las libertades y derechos fundamentales del art. 20 CE.

Partiendo de esta doctrina, la Sentencia señala que la actividad promocional de la "existencia de un conjunto mínimo de servicios de acceso universal" (140.7.a) no puede ser incluida en la regulación y gestión del dominio público radioeléctrico (149.1.21 CE), porque dicha actividad promocional atiende a estos servicios en cuanto medios de comunicación social, por lo que aquí entra en juego el título del 149.1.27 CE. Por ello, y teniendo en cuenta que la potestad autonómica no es normativa, sino aplicativa, cabe concluir que esta regulación estatutaria no incurre en infracción de las competencias del Estado.

Por otra parte, la "inspección de las infraestructuras comunes de telecomunicaciones y el ejercicio de la potestad sancionadora correspondiente" (140.7.b), debe ser encuadrada en el "régimen general de comunicaciones", en cuanto aseguran la efectividad de las comunicaciones en todo el territorio nacional y con ello la virtualidad de las competencias estatales afectadas. Por ello, las potestades de ejecución atribuidas a la Generalitat no menoscaban ni perturban la competencia estatal en materia de régimen general de comunicaciones que tiene por objeto ordenar normativamente y asegurar la efectividad de las comunicaciones.

La potestad ejecutiva descrita el 140.7.c ("la resolución de conflictos entre operadores de radiodifusión que comportan múltiple de cobertura no superior al territorio de Cataluña") es competencia de la Generalitat cuando los conflictos que surjan versen sobre aspectos relativos al régimen de la

prestación por los operadores de estos servicios de comunicación electrónica; en cuanto medios de comunicación social (art. 149.1.27 CE), sin embargo, quedarían fuera de dicha competencia autonómica de gestión los conflictos derivados de la dimensión técnica vinculada al uso del dominio público radioeléctrico que está en manos del Estado, que es su titular (art. 149.1.21 CE).

Por último la competencia de la Generalitat en la gestión del registro de instaladores de infraestructuras comunes de telecomunicaciones y del de gestores de múltiplex de ámbito no superior al territorio de Cataluña” tampoco vulnera la competencia estatal en materia de “telecomunicaciones”, pues dicha gestión registral no se refiere a los aspectos técnicos del soporte de las comunicaciones electrónicas, por lo que el precepto estatutario se inscribe sin forzamiento en la materia de "medios de comunicación social".

JUEGOS Y ESPECTÁCULOS (FJ 86)

Se recurre el art. 141.2 EAC, que dispone que la autorización de nuevas modalidades de juegos y apuestas de ámbito estatal, o la modificación de las existentes, "requiere la deliberación en la Comisión Bilateral prevista en el Título V y el informe previo determinante de la Generalitat."

El hecho de que dicha autorización o modificación se examine por la Comisión Bilateral no condiciona, en modo alguno, la decisión que haya de adoptar el Estado. Por lo que dicha competencia no desapodera al Estado de su competencia sobre las modalidades de juego y apuestas de ámbito estatal.

Por otra parte, por lo que se refiere a la emisión preceptiva de un “informe determinante”, tampoco se produce la paralización de la competencia del Estado. Es decir, la “posición determinante” de la Generalitat únicamente se traduce en un deber de motivación por parte del Estado en los casos de no aceptación de la posición de la Generalitat, sin que el Estado esté vinculado por el contenido de dicho informe o por su no emisión.

JUVENTUD (FJ 87)

Se recurre el art. 142.2 según el cual en materia de juventud, se atribuye a la Generalitat "la suscripción de acuerdos con entidades internacionales y la participación en las mismas en colaboración con el Estado o de forma autónoma, si lo permite la normativa de la correspondiente entidad, y en todo caso la tramitación de documentos otorgados por entidades internacionales que afecten a personas, instalaciones o entidades con residencia en Cataluña, respetando la legislación del Estado".

Esta atribución competencias no implica, tal y como sostenían los recurrentes, una vulneración de la competencia estatal en materia de "relaciones internacionales" (art. 149.1.3 CE), la cual debe ser interpretada en términos estrictos, permitiendo la proyección fuera de España de las competencias sustantivas de las Comunidades Autónomas siempre que estas últimas no desborden el contenido propio de dicho art. 149.1.3 CE que, indudablemente, incluye el ius contrahendi y la salvaguarda de la representación, el interés y la responsabilidad internacional del Estado.

El precepto estatutario no contempla relaciones de la Generalitat con sujetos de Derecho internacional público, pues al utilizar la expresión "entidades internacionales" no se refiere a los Estados ni a las Organizaciones internacionales que gozan de tal condición.

MEDIO AMBIENTE, ESPACIOS NATURALES Y METEOROLOGÍA (FJ 88)

Del art. 144 únicamente se recurre el apartado 5, según el cual corresponde a la Generalitat "el establecimiento de "un servicio meteorológico propio", relacionando las potestades correspondientes ("el suministro de información meteorológica y climática, incluyendo el pronóstico, el control y el seguimiento de las situaciones meteorológicas de riesgo, así como la investigación en estos ámbitos y la elaboración de la cartografía climática").

Si bien es cierto que el Estado tiene competencia exclusiva sobre el servicio meteorológico (149.1.20 CE), señala la Sentencia que dicha

competencia estatal no impide que los Estatutos de Autonomía puedan atribuir la correlativa competencia sobre el mismo objeto jurídico siempre que, de un lado, se restrinja al territorio de la Comunidad Autónoma y, de otro, no limite la plena competencia estatal sobre meteorología en la totalidad del territorio español, que incluye la adopción de cualquier medida normativa y aplicativa con apoyo físico en todo el territorio del Estado y, por tanto, en cada territorio autonómico.

MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y SERVICIOS DE CONTENIDO AUDIOVISUAL (FJ 89)

El primer precepto recurrido señala que corresponde a la Generalitat competencia exclusiva "sobre la organización de la prestación del servicio público de comunicación audiovisual de la Generalitat y de los servicios públicos de comunicación audiovisual de ámbito local" (art. 146.1.a EAC). Dicha competencia, señala la Sentencia, no supone una vulneración de la competencia estatal sobre normas básicas en materia de medios de comunicación social, por cuanto la competencia de la Generalitat se inserta en el ámbito meramente funcional, y la normativa básica estatal no alcanza a disciplinar el modo concreto en que ha de ejercerse dicha competencia.

También se impugna el art. 140.1.b EA que dispone la competencia compartida de la Generalitat "sobre la regulación y el control de los servicios de comunicación audiovisual que utilicen cualquiera de los soportes y tecnologías disponibles dirigidos al público de Cataluña, así como sobre las ofertas de comunicación audiovisual si se distribuyen en el territorio de Cataluña." Los recurrentes consideraban que la utilización del criterio del "lugar de recepción de las emisiones" para atribuir la competencia a la Generalitat es contrario a la competencia estatal y a la normativa europea. Sobre esta última, recuerda el Tribunal que la disconformidad de un precepto legal a la normativa europea no genera vicio de inconstitucionalidad, pues aquélla no se erige en parámetro de la constitucionalidad en nuestro orden interno. Respecto de la competencia dentro del marco constitucional que la referencia territorial atributiva de la competencia sea el "lugar de recepción de las emisiones" no quebranta el art. 149.1.27 CE, toda vez que la atribución de cualquier competencia a la

Generalitat por su Estatuto ha de tener como referencia el territorio de Cataluña (art. 115.1 EAC), sin que ello se oponga a que el Estado, titular de la competencia del art. 149.1.27 CE, incluya en la normativa básica correspondiente los puntos de conexión que considere convenientes para evitar conflictos entre los distintos ordenamientos integrantes de nuestro ordenamiento constitucional. Y la disposición del precepto en cuanto que "las emisiones se dirijan específicamente al público de Cataluña" es, asimismo, adecuado al orden constitucional de competencias, pues, de un lado, hay que entender que se trata en todo caso de emisiones que parten de Cataluña y allí se reciben y, de otro modo, que no hacerse así, dada la expansión supraterritorial de las emisiones se produciría una paralela expansión supraterritorial indebida de la competencia autonómica, que ha de estar supedita a la normativa básica del Estado.

Por último, se recurría el art. 146.2 que prevé que la Generalitat ostenta "competencia compartida en materia de medios de comunicación social". No existe vulneración del art. 149.1.27 CE, por cuanto la propia proclamación de la competencia de la Generalitat como compartida expresa de manera inequívoca que dicha competencia autonómica se somete a las bases correspondientes que dicte el Estado ex art. 149.1.27 CE sobre "medios de comunicación".

NOTARIADO Y REGISTROS PÚBLICOS (FJ 90)

En primer lugar, se impugna el art. 147.1.a EAC que atribuye a la Generalitat la competencia ejecutiva sobre "el nombramiento de los Notarios y los Registradores de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles, mediante la convocatoria, administración y resolución de las oposiciones libres y restringidas y de los concursos, que debe convocar y llevar a cabo hasta la formalización de los nombramientos." El Tribunal Constitucional limita las citadas competencias a las que por su parte le corresponden al Estado según el art. 149.1.8 y 18 de la CE, competencias que son, en principio, normativas, con lo que corresponde al Estado disciplinar, con el alcance y detalle que en cada caso se requiera, las oposiciones y concursos de estos cuerpos, acompañando a dicha regulación las medidas de coordinación, e incluso de carácter ejecutivo, que deba realizar el propio Estado si resultan necesarias,

bien por su dimensión supraautonómica, bien porque la actuación ejecutiva estatal sea imprescindible para asegurar el efectivo cumplimiento de las correspondientes regulaciones. En suma la configuración de estos cuerpos de funcionarios como cuerpos nacionales no impide que se descentralicen algunos aspectos de la gestión del régimen de acceso y de traslado, pues la garantía de la unidad del sistema la proporcionan las potestades normativas del Estado.

Por otra parte, en la segunda parte del art. 147.1.a EAC se establece que para la provisión de las plazas de dichos funcionarios se debe "acreditar el conocimiento de la lengua y del Derecho catalanes en la forma y con el alcance que establecen el Estatuto y las leyes". En relación al deber de acreditar el conocimiento del catalán se remite a lo dispuesto en el FJ 21, que desestima la impugnación que respecto a dicho deber se establecía para Magistrados, Jueces y Fiscales.

Y, por lo que respecta al deber de acreditar el conocimiento del derecho catalán para la provisión de puestos en Cataluña, señala el Tribunal que como ya se dijo en el FJ 51, esta prescripción no deja de ser una legítima pretensión del legislador estatutario para la defensa y promoción de aquel derecho, que debe ser instrumentada por el legislador estatal con plena libertad.

Por otra parte el art. 147.1.b EAC atribuye a la Generalitat como potestad "ejecutiva" la "participación en la elaboración de los programas de acceso" a los cuerpos de Notarios y Registradores "a los efectos de acreditar el conocimiento del catalán". Se trata, una vez más, de una previsión estatutaria de participación que, afirmada en su dimensión ejecutiva, no condiciona en modo alguno (en los términos del FJ 111) la competencia estatal para la elaboración de los programas de acceso a estos cuerpos.

Y, por último, desestima el TC la impugnación del art. 147.1.c EAC que reconoce la competencia ejecutiva de la Generalitat sobre "el establecimiento de las demarcaciones notariales y registrales, incluida la determinación de los distritos hipotecarios y de los distritos de competencia territorial de los notarios". Se trata de una potestad ejecutiva que plasmará en el territorio de

Cataluña los criterios de demarcación que fije la legislación estatal (arts. 149.1.8 y 18 CE), la cual podrá tener el grado de exhaustividad que resulte procedente, pudiendo el Estado retener para sí las actuaciones concretas en el ámbito de la coordinación y de la ejecución que sean necesarias para la adecuada aplicación de dichos criterios.

OBRAS PÚBLICAS (FJ 91)

Se impugna el art. 148.2 EAC que, por una parte, sujeta la calificación de “interés general” de las obras públicas al “informe previo de la Generalitat”. Asimismo, este precepto dispone la participación de la Generalitat “en la planificación y programación de las obras calificadas de interés general, de conformidad con lo dispuesto en la legislación del Estado y según lo establecido en el Título V de este Estatuto”.

La Sentencia desestima las alegaciones de los recurrentes, remitiéndose a lo ya señalado anteriormente en relación a las infraestructuras de transporte (art. 140.3 y 4 EAC), enjuiciado en el FJ 85.

ORDENACIÓN DEL LITORAL (FJ 92)

El primer precepto recurrido es el art. 149.2, que exige informe de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado para “la determinación de la ubicación de las infraestructuras y los equipamientos de titularidad estatal en Cataluña”. La Sentencia desestima las alegaciones de los recurrentes, remitiéndose a lo dispuesto en los FFFJ 85 y 91, en relación a los informes autonómicos en relación con la calificación de los puertos y de las obras públicas como de interés general. En este caso, prosigue la Sentencia, es necesario añadir al dato de que el informe no sea vinculante, la precisión de que en este caso no se emite por la Generalitat, sino por la Comisión Bilateral, esto es, por un órgano paritario de colaboración en el que se integran representantes de ambas Administraciones (con el significado y funciones establecidos en el FJ 115).

Por otra parte, se impugna el art. 149.3.b EAC que atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva de ordenación del litoral que comprende

"la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición."

Dicho precepto, señala el Tribunal Constitucional, -dejando ahora de lado "las concesiones de obras fijas en el mar", que se analizan separadamente- no vulnera la competencia estatal de protección del dominio público marítimo terrestre, por cuanto se limita a reconocer a la Generalitat unas funciones ejecutivas de su competencia cuyo ejercicio expresamente se somete al respeto del "régimen general del dominio público", lo que implica su plena sujeción a las potestades del Estado, pues dicho régimen corresponde establecerlo al Estado, titular del demanio, con libertad de configuración.

El Tribunal analiza a parte la atribución a la Generalitat "en todo caso [de] las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que pueden establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición". Sobre esta cuestión señala el Tribunal que no es posible descartar la existencia de obras fijas situadas en el mar que se proyecten sobre las aguas de la zona marítimo terrestre (territorio autonómico) o sobre el mar territorial (que no tiene tal condición) y que tengan como referencia en ambos casos, competencias de las CCAA. Por tanto, es legítima la previsión estatutaria que atribuye a la Generalitat la competencia ejecutiva, pero sometiéndola al "régimen general del dominio público", cuyo establecimiento corresponde al Estado, y a ""las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición", excepciones estas últimas que también deben ser fijadas por el Estado ex art. 149.1.23 CE.

Por último, la Sentencia también declara la constitucionalidad del art. 149.4 EAC que atribuye a la Generalitat la gestión de las obras de interés general cuando se sitúen en el litoral catalán. La literalidad de dicho precepto, junto con una interpretación sistemática del Estatuto, legitiman dicha previsión

estatutaria en la medida en que tal competencia autonómica debe ejercerse en el marco de la legislación estatal (y, por tanto, respetando el art. 149.1.24 CE). En todo caso, dicha legislación del Estado habría de ser dictada, en su caso, de acuerdo con el art. 150.2 CE y con sujeción a los límites de dicho precepto.

LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA GENERALITAT (FJ 93)

La Sentencia reconoce la competencia exclusiva de la Generalitat para la organización de su Administración, que se extiende a la estructura, la regulación de los órganos directivos públicos de su Administración, al funcionamiento y articulación territorial de la misma, y a las distintas modalidades organizativas e instrumentales para la actuación administrativa (art. 150 EAC).

Recuerda el Tribunal que las CCAA tienen la potestad exclusiva de crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran sus respectivas Administraciones, de manera que pueden conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo, debiendo el Estado abstenerse de cualquier intervención en este ámbito. El precepto estatutario no contradice la CE en cuanto circunscribe la competencia de la Generalitat a la organización de su propia administración, y se concreta en aspectos que tienen proyección sólo hacia el interior de la organización autonómica, no impidiendo que la competencia del Estado reconocida en el art. 149.1.18 CE se despliegue en los aspectos de la organización que se proyecten sobre los ciudadanos.

ORGANIZACIÓN TERRITORIAL (FJ 94)

El Tribunal admite la constitucionalidad íntegra del art. 151 EAC, según el cual:

“Corresponde a la Generalitat, respetando la garantía institucional establecida por la Constitución en los artículos 140 y 141, la competencia exclusiva sobre organización territorial, que incluye en todo caso:

a) La determinación, la creación, la modificación y la supresión de las entidades que configuran la organización territorial de Cataluña.

b) La creación, la supresión y la alteración de los términos tanto de los municipios como de las entidades locales de ámbito territorial inferior; la denominación, la capitalidad y los símbolos de los municipios y de las demás entidades locales; los topónimos y la determinación de los regímenes especiales.

c) El establecimiento mediante ley de procedimientos de relación entre las entidades locales y la población, respetando la autonomía local”.

En la letra a) se enuncian unas potestades que no conllevan la regulación concreta del régimen jurídico regulador de los entes locales que integran la organización territorial de Cataluña, sino que tiene por objeto decisiones concretas a través de las cuales la Generalitat determina, crea, modifica y suprime las entidades locales que han de componer dicha organización territorial, sin que ello impida la plena virtualidad de las bases estatales ex art. 149.1.18 CE y su proyección sobre la creación, modificación y supresión de las veguerías de acuerdo con lo dicho en los fundamentos jurídicos 40 y 41.

En la letra b) las facultades que se reservan a la Comunidad Autónoma tampoco conllevan la regulación completa de los aspectos indicados. Se trata también aquí de potestades concretas que materializan la configuración de los entes locales de Cataluña de acuerdo con las bases que, en su caso, pueda dictar el Estatuto. En cuanto a la asignación a la Generalitat de la competencia sobre la capitalidad de los municipios “y de las demás entidades locales”, expresión en la que tienen cabida, indudablemente, la veguerías, hemos de remitirnos a cuanto ha quedado razonado al respecto en los fundamentos jurídicos 40 y 41.

En cuanto a la letra c) ante la falta de fundamentación de la demanda al respecto, sin perjuicio de que proceda la extensión a este caso de la argumentación antes efectuada y con ello la conclusión alcanzada respecto de la plena eficacia de las bases estatales ex art. 149.1.18 CE, así como las demás competencias del Estado (entre ellas las de regulación electoral) que pudieran estar concernidas.

PLANIFICACIÓN, ORDENACIÓN Y PROMOCIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA. (FJ 95)

La participación de Cataluña en la planificación estatal de la actividad económica que prevé el EAC presupone la competencia estatal del art. 149.13, y se realizará en los términos que el Estado defina.

PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LA COMPETENCIA (FJ 96)

La competencia ejecutiva de Cataluña se limita a aquellas prácticas que alteren la libre competencia en su ámbito territorial que carezcan de trascendencia supraautonómica. Y ello de acuerdo con los criterios de la legislación estatal. Es el Estado el que tiene la competencia para precisar los puntos de conexión y el alcance o no supraautonómico de las prácticas restrictivas.

PROPIEDAD INTELECTUAL E INDUSTRIAL (FJ 97)

El EAC atribuye como competencia ejecutiva la potestad de autorización y revocación de las entidades que gestionan colectivamente estos derechos. En este caso y en cualquier otro en el que los Estatutos relaciones potestades ejecutivas en materias de competencia compartida corresponde al Estado decidir si retiene o no el ejercicio de las potestades ejecutivas a fin de asegurar el cumplimiento sin fraccionamiento de su legislación.

PUBLICIDAD (FJ 98)

El EAC atribuye competencia exclusiva sin perjuicio de la legislación mercantil del Estado. No solo opera como límite este título competencial del

Estado si no también todos aquellos que puedan incidir sobre la materia aunque no se mencionen en el EAC.

INVESTIGACIÓN, DESARROLLO E INNOVACIÓN TECNOLÓGICA (FJ 99).

La impugnación se limita al apartado 3 del artículo 158 EAC que contempla la participación de la Generalitat en las competencias estatales, que deben rechazarse ya que dicha participación se realiza sin imponer condicionamiento alguno al Estado, de modo que ha de ser precisamente el Estado el que regule, en su caso, el alcance y las modalidades técnicas.

La existencia de competencias autonómicas sobre la materia se deduce del propio artículo 149.1.15 CE que atribuye al Estado la competencia de “fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica”. La atribución al Estado de la coordinación general presupone la existencia de competencias autonómicas.

RÉGIMEN LOCAL (FJ100)

La Generalitat puede relacionarse directamente con los entes locales, lo que es legítimo por el carácter bifronte del régimen local, y, de otro, que en esas relaciones la Generalitat puede determinar cuales hayan de ser las técnicas de relación para la cooperación y coordinación que procedan en cada caso, lo que tampoco debe conducir a la inconstitucionalidad, ya que la remisión que se hace en este punto a las formas asociativas, mancomunadas, convencionales y consorciales ha de presuponer la sujeción a la naturaleza de cada una de ellas, de acuerdo con lo que el Estado, ex art. 149.1.18 CE, establezca en su caso. Por lo demás, nada en el precepto impugnado obstaculiza la posibilidad de que el Estado entable relaciones directas con las entidades locales.

La competencia de la Generalitat para asignar competencias a los gobiernos locales se circunscribe a las materias en las que el Estatuto atribuye competencias a la Comunidad Autónoma. Y no existe vulneración de la competencia estatal para atribuir competencias a los entes locales en

aquellas áreas en las que el Estado disponga de competencia *ratione materiae*, incluidas las bases de régimen local. En suma el precepto impugnado atribuye a la Generalitat la determinación concreta de las competencias que hayan de tener los entes locales, lo que deberá circunscribirse a las áreas de competencia de aquélla y, por tanto, respetar las competencias del Estado.

La competencia de la Generalitat sobre el régimen de los bienes de dominio público, comunales y patrimoniales y las modalidades de prestación de los servicios públicos el Tribunal Constitucional indica que el art. 132 CE, tras establecer una reserva de ley para regular el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales (apartado 1), se refiere a los bienes de dominio público estatal (apartado 2), por lo que no impide que las Comunidades Autónomas puedan ser también titulares tanto de bienes de dominio público como de bienes patrimoniales, no existiendo obstáculo constitucional para que la Comunidad Autónoma establezca el régimen de dichos bienes en las distintas áreas de competencia autonómica en las que haya atribuido competencias a los entes locales. En cuanto a las modalidades de prestación de los servicios públicos, que han de someterse al art. 149.1.18 CE el precepto estatutario no atribuye a la Comunidad Autónoma el establecimiento de su régimen jurídico, sino tan solo la determinación concreta de los tipos y clases de servicios públicos entre las diversas posibles, lo que presupone el respeto de la competencia estatal ex art. 149.1.18 CE para fijar la normativa básica que ha de regir cada uno de ellos.

“La atribución de competencia a la Generalitat por el art. 160.1 d) EAC para “la determinación de los órganos de gobierno de los entes locales creados por la Generalitat y el funcionamiento y régimen de adopción de acuerdo de estos órganos” tampoco incurre en inconstitucionalidad pues es claro que la determinación de dichos órganos es una operación de carácter aplicativo de la regulación existente, y por tanto, no se priva al Estado de materializarla ex art. 149.1.18 CE con la precisión de que si las veguerías

coinciden con las provincias dicha determinación queda sujeta a cuanto se dijo en el fundamento jurídico 41.”

Por lo que se refiere a la competencia exclusiva en materia de régimen electoral de los entes locales que cree “con la excepción de los constitucionalmente garantizados”, los recurrentes consideran que su proyección sobre las veguerías vulnera las competencias del Estado. “Pues bien, si las veguerías coinciden con las provincias, ningún reparo suscita el precepto; y sino coinciden tampoco resulta conculcada la competencia del Estado, pues entra en juego la relativa al establecimiento del régimen electoral (art. 149.1.1 en conexión con el art. 81.1, ambos CE), competencia estatal que se extiende a todos los entes locales y que no precisa ser confirmada por el EAC.

RELACIONES CON LAS ENTIDADES RELIGIOSAS (FJ 101)

Según el art. 161 EAC la Generalitat colabora en los órganos de ámbito estatal que tienen atribuidas funciones en materia de entidades religiosas. Se trata de una fórmula cooperativa que por su alcance general y su modo de articulación queda en todo caso a salvo la titularidad y el ejercicio de las competencias estatales.

SANIDAD, SALUD PÚBLICA, ORDENACIÓN FARMACÉUTICA Y PRODUCTOS FARMACÉUTICOS (FJ 102)

La competencia exclusiva con las materias relacionadas por el EAC sobre sanidad y salud pública no excluye la aplicación de las normas dictadas por el Estado en base a su competencia sobre bases y coordinación general de la sanidad.

La competencia sobre evaluación, inspección y control de centros, servicios y establecimientos se trata de potestades de supervisión que son, sin duda, de competencia autonómica, que no excluyen en su caso la aplicación de normas básicas o coordinadoras del Estado.

La participación en la planificación estatal en materia de sanidad y salud pública deja entera libertad al legislador estatal para determinar su concreto alcance y su modo específico de articulación.

La competencia ejecutiva de la legislación estatal en materia de productos farmacéuticos no plantea problemas de inconstitucionalidad pues en ningún momento define el alcance y significado de la concreta competencia ejecutiva que en él se atribuye a la Comunidad Autónoma

SEGURIDAD PRIVADA (FJ 103)

Los recurrentes únicamente cuestionan la competencia de la Generalitat de ejecución de la legislación del Estado sobre “la autorización de los centros de formación del personal de seguridad privada” (art. 163 letra c). La competencia ejecutiva referente a la autorización de los centros para la formación del personal que desempeñe esta actividad se considera constitucional por cuanto se limita a la mera autorización comprobando que cumple los requisitos concretados por el Estado, al cual le corresponde establecer y regular las enseñanzas dirigidas a la habilitación de este personal.

SERVICIOS SOCIALES, VOLUNTARIADO, MENORES Y PROTECCIÓN DE LAS FAMILIAS (FJ 104)

La competencia en materia de servicios sociales sobre las prestaciones económicas con finalidad asistencial o complementarias de otros sistemas de previsión pública no puede invadir las competencias del Estado en materia de seguridad social pues como advierte la representación procesal del Gobierno de la Generalitat el precepto impugnado se encuadra en el ámbito material de la asistencia y servicios sociales y no en el de la seguridad social (STC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 5).

La competencia exclusiva en materia de voluntariado, con el alcance y significado de carácter exclusivo con que el EAC se definen las competencias según la interpretación dada por el Tribunal, puede ser asumida por la Generalitat, dado que ningún precepto constitucional sustentan los demandantes su objeción a la posibilidad de que por vía estatutaria las

Comunidades Autónomas, como en este caso acontece vía EAC con la Comunidad Autónoma de Cataluña, pueda asumir competencia en materia de voluntariado. En este sentido se rechaza la posición de los recurrentes de que el voluntariado se trata más bien de una faceta dentro de las materias en que cada caso se incardina.

En materia de protección de menores el artículo 166.3 EAC atribuye a la Generalitat competencia exclusiva, en todo caso, sobre la regulación del régimen de protección y de las instituciones públicas de protección y tutela de los menores desamparados, en situación de riesgo y de los menores infractores, respetando en este último caso, la legislación penal. Según los demandantes la amplísima competencia autonómica sobre menores desconoce las competencias del Estado ex art. 149.1.1, 2, 5, 6 y 8 CE. Al respecto el Tribunal reitera una vez más que las competencias autonómicas sobre materias no incluidas en el art. 149.1 CE, aunque se enuncien como competencias exclusivas no cierran el paso a las competencias estatales previstas en aquel precepto constitucional, lo que hemos proclamado específicamente de esta materia en los FFJJ de la STC 234/2004, de 2 de diciembre. En cuanto a la participación de la Generalitat en la elaboración y reforma de la legislación penal y procesal que incida en la competencia de menores es al Estado al que corresponde determinar con entera libertad la participación expresada, su concreto alcance y su específico modo de articulación.

TRANSPORTES (FJ 105)

Se recurren el apartado 2 y 3 del artículo 169 EAC. El primero de ellos dispone que “la integración de líneas o servicios de transportes que transcurran íntegramente por Cataluña en líneas o servicios de ámbito superior requiere el informe previo de la Generalitat. Por su parte el apartado 3 establece que “la Generalitat participará en el establecimiento de los servicios ferroviarios que garanticen la comunicación con otras Comunidades Autónomas o el tránsito internacional”. El primer caso se considera un razonable mecanismo de colaboración en una actuación en la que es evidente que resultan afectadas e implicadas las competencias de la Comunidad Autónoma y del Estado, como

es el de la integración de una línea local que discurre por una sola Comunidad Autónoma, sobre la que ésta puede, por tanto, asumir la competencia, en una línea supracomunitaria, competencia del Estado ex art. 149.1.21 CE, pasando aquélla, por consiguiente, de la titularidad autonómica a la estatal. Esa traslación competencial justifica el informe previo de la Generalitat que se contempla en el precepto estatutario, que ni desplaza ni enerva. En el segundo caso el apartado 3 del art. 169 únicamente contempla una participación autonómica cuando es evidente que estos servicios ferroviarios afectan directamente a las competencias de la propia Comunidad Autónoma. La participación la concreta el Estado y no puede limitar el libre ejercicio de sus competencias.

TRABAJO Y RELACIONES LABORALES (FJ 106)

La competencia ejecutiva para la “regulación” de la intermediación laboral se limita a la regulación permitida por la naturaleza de esta competencia, es decir, en el ámbito ejecutivo, por tanto normativa de carácter funcional y de organización. La autorización y control de las agencias de colocación con sede en Cataluña dependerá de cómo regule el Estado este punto de conexión en orden a su proyección extraterritorial.

La competencia para determinar los servicios mínimos en caso de huelga que tenga lugar en Cataluña corresponderá al Estado o a la CCAA dependiendo de quién tenga la responsabilidad política del servicio en cuestión. No es factor a tener en cuenta que la huelga se refiera a servicios prestados solo en Cataluña.

La competencia ejecutiva en materia de legislación laboral permite a las CCAA establecer la dependencia orgánica y funcional de ellas de los Inspectores de trabajo sin que ello implique la ruptura de la unidad del cuerpo nacional de inspectores. “Los demandantes objetan a la adscripción orgánica y funcional de los funcionarios a que se refiere el precepto que buena parte de las tareas que tienen asignadas dichos funcionarios siguen correspondiendo al Estado de acuerdo con la legislación laboral. Olvidan al respecto, sin embargo, que asumida por la Generalitat de Cataluña la competencia de ejecución de la

legislación laboral, le corresponde por consecuencia también la autoorganización de los servicios correspondientes, es decir, el establecimiento del sistema de organización y funcionamiento de la acción inspectora y sancionadora orientada al cumplimiento de dicha legislación, lo que incluye la posibilidad de establecer que los funcionarios encargados de tales funciones estén adscritos orgánica y funcionalmente a la Generalitat (STC 249/1988, de 20 de diciembre, FJ 3). Esta regulación estatutaria no impide, pero tampoco implica, que se mantenga la actual dualidad de funciones de los funcionarios del cuerpo nacional de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en la medida en que se sigan atribuyendo a los mismos cometidos y funciones correspondientes a materias tanto de competencia autonómica como de competencia estatal. Al mismo tiempo, tampoco implica necesariamente la ruptura de la unidad del cuerpo nacional de funcionarios ni impide su mantenimiento, lo que constituye una opción legal compatible con la regulación estatutaria. A lo que habría que añadir que tal opción no viene exigida por la necesidad de garantizar “la igualdad básica de las condiciones de trabajo de todos los españoles así como el igual tratamiento ante la ley de los empresarios”, pues es a la legislación laboral -competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.7 CE)-, y no a una determinada modalidad de organización de la acción inspectora, a la que corresponde garantizar dicha igualdad.”.

TURISMO (FJ 107).

Los recurrentes impugnan que “la Generalitat participa, en los términos que establezca la legislación estatal, en los órganos de administración de Paradores de Turismo de España. Los argumentos de los recurrentes es que la previsión estatutaria es contraria al orden constitucional de distribución de competencias, que no se puede justificar en una pretendida facultad de coordinación que en todo caso ha de corresponder al Estado ex art. 149.1.13 CE y en fin, que no se contempla, en contrapartida, la participación del Estado en los órganos de administración de la red de establecimientos turísticos de titularidad de la Generalitat. Según el Tribunal Constitucional en virtud de la expresa remisión contenida en el precepto es evidente que corresponde al Estado, pues obviamente son estatales los órganos de administración a que se refiere, hacer efectiva o no con entera libertad la participación expresada, con

remisión a lo manifestado en el FJ 111. Por otro lado la falta de previsión de que el Estado participe en los órganos de administración de la red de establecimientos turísticos de titularidad de la Generalitat no puede ser en ningún caso inconstitucional, y para ello baste recordar que el principio de reciprocidad no se cohonestaba con los principios de solidaridad, cooperación y coordinación que son consustanciales al Estado de las autonomías” y que “no es lícito subordinar la conducta debida por ninguna de las Administraciones a lo que puedan hacer las demás, ni presumir que el desacuerdo solo puede dar lugar a la inactividad o, incluso, a la actuación unilateral por parte de cada una de ellas” (STC 132/1998, de 18 de junio, FJ 10 y las en ella citadas).

UNIVERSIDADES (FJ 108)

La competencia exclusiva de Cataluña para decidir la creación de universidades públicas y autorizar las privadas se limita a una dimensión puramente ejecutiva sin que ello suponga que pueda incidir en la regulación del marco general en que estas decisiones deben adoptarse.

En lo referente al marco jurídico de los títulos propios de las universidades, por un lado, y al régimen retributivo del personal docente e investigador contratado de las universidades y al establecimiento de las retribuciones adicionales del personal docente funcionario, por otro. En el primer caso el propio precepto hace salvedad expresa del principio de autonomía universitaria y ha de entenderse que, refiriéndose a los títulos propios de las universidades, también la hace del marco jurídico de las titulaciones del sistema educativo general, respecto de los que ha de estarse a la reserva del artículo 149.1.30 CE. En el segundo caso los recurrentes admiten que la Comunidad Autónoma ostente en esa materia competencias que, sin embargo, no pueden ser exclusivas y, por ello, excluyentes de toda competencia del Estado.

VIDEOVIGILANCIA Y CONTROL DE SONIDO Y GRABACIONES (FJ 109)

La competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública impide que Cataluña “regule” el uso de estos sistemas. Su competencia se

limita al uso y control que realicen la policía de Cataluña o empresas privadas, debiendo en este segundo caso poner en práctica mecanismos de coordinación con el Estado para hacer efectivo el objetivo de seguridad pública cuya tutela corresponde al Estado.

7. RELACIONES INSTITUCIONALES DE LA GENERALITAT

PARTICIPACIÓN EN LOS ORGANOS Y ORGANISMOS DEL ESTADO (FJ 114)

Admite su posibilidad en relación con órganos y organismos estatales que por sus funciones y la posible incidencia de éstas en las competencias de las Comunidades Autónomas. Pero corresponde al Estado hacer o no efectiva en cada caso con entera libertad la participación expresada en el Estatuto, su concreto alcance y su específico modo de articulación, si bien con el límite que tal participación no procede respecto de órganos del Estado de carácter decisorio.

LA COMISIÓN BILATERAL GENERALITAT-ESTADO (FJ 115)

En cuanto a la Comisión Bilateral se considera un instrumento de cooperación voluntaria, siendo los sujetos implicados los gobiernos respectivos del Estado y de la Generalidad de Cataluña y es obvio que las competencias concernidas únicamente pueden ser las correspondientes a uno y otro ejecutivo, “cuya plenitud de ejercicio no puede verse ni condicionada por la Comisión”, quedando excluidas las que corresponden a otros órganos del Estado y Generalidad. Respecto a las competencias legislativas ha de limitarse a la típica facultad de estímulo e incentivación, es decir, a una facultad de acción política.

RELACIONES DE LA GENERALITAT CON LA UNIÓN EUROPEA (FFJJ 120-124)

La sentencia declara constitucional el Estatuto en sus distintas previsiones relativas a las formas de participación de la Generalitat de Cataluña en la política de la Unión Europea, de acuerdo con lo que disponga la legislación estatal.

Se admite la participación de la Generalitat de forma bilateral en la formación de las posiciones del Estado en los asuntos europeos que le afecten exclusivamente. En los demás casos la participación se realiza en el marco de los procedimientos multilaterales que se establezcan.

En cuanto al desarrollo y aplicación del Derecho de la Unión Europea se admite la competencia del Estado para la adopción de medidas internas en ejecución del Derecho Europeo cuando aquéllas tengan un alcance superior al del territorio de Cataluña y las Comunidades Autónomas competentes no las puedan adoptar en sus respectivos ámbitos territoriales a través de mecanismos de colaboración y cooperación. No existe razón alguna para objetar que la Comunidad Autónoma ejecute el derecho de la Unión Europea en el ámbito de sus competencias.

ACCIÓN EXTERIOR DE LA GENERALITAT (FFJJ 125-129)

Las Comunidades Autónomas, como parte del ejercicio de sus competencias, pueden llevar a cabo actividades con proyección exterior con el límite de las competencias del Estado en materia de relaciones internacionales, que son las relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho Internacional.

Se admite que puedan suscribirse acuerdos de colaboración con proyección exterior en el ámbito de sus competencias y para la promoción de sus intereses.

La participación en organismos internacionales queda condicionada a lo que disponga la normativa correspondiente del organismo internacional del que se trate y la que dicte el Estado en el ejercicio de la competencia en materia de relaciones internacionales.

8.- FINANCIACIÓN

FINANCIACIÓN (FFJJ 130-137)

Se declara por el Tribunal Constitucional respecto de las Comunidades Autónomas sujetas al régimen común de financiación que “resulta, por tanto, necesario que este tipo de decisiones, cuya determinación final corresponde a las Cortes Generales, se adopte en el órgano multilateral (en este caso, el Consejo de Política Fiscal y Financiera) en el que el Estado ejercita funciones de cooperación y coordinación” dado que ostenta la competencia exclusiva en materia de Hacienda general.

No obstante lo anterior se admiten las relaciones bilaterales financieras a través de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat: “hemos afirmado que las decisiones que afecten a la suficiencia financiera de todas las Comunidades Autónomas han de ser tomadas en el seno de órganos multilaterales, aunque ello no impide la actuación específica y complementaria de los órganos bilaterales de cooperación”.

El principio según el cual los Estatutos de Autonomía no pueden contener privilegios económicos o sociales no está imponiendo una homogeneidad absoluta. Lo que la Constitución proscribe son las diferencias que carezcan de justificación objetiva y razonable. En este sentido es constitucional la afirmación del Estatuto de que “la financiación de la Generalitat no debe implicar efectos discriminatorios para Cataluña respecto de las restantes Comunidades Autónomas”.

El principio de solidaridad exige un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español. “Adecuación y justicia que, predicadas del equilibrio económico al que ha de ordenarse la realización de la solidaridad entre las Comunidades Autónomas garantizada por el Estado, no pueden redundar para que las más ricas en mayor perjuicio que el inherente a toda contribución solidaria para con las menos prosperas en orden a una aproximación progresiva entre todas ellas, excluyéndose, por tanto, el resultado de la peor condición relativa de quién contribuye respecto de quién se beneficia de una contribución que dejaría entonces de ser solidaria y servir al fin del equilibrio para propiciar, en cambio, un desequilibrio de orden distinto al que se pretende corregir.” “El Estado viene constitucionalmente obligado a procurar un

equilibrio económico, adecuado y justo entre las Comunidades Autónomas que no perjudique a las más prósperas más allá de lo razonablemente necesario para el fin de la promoción de las menos favorecidas”.

Se declara inconstitucional que los mecanismos de solidaridad y nivelación de servicios se condicionen a que “siempre y cuando las Comunidades Autónomas lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar”. Dado, que en este contexto, la determinación de cual sea el esfuerzo fiscal que hayan de realizar las Comunidades Autónomas es cuestión que solo corresponde regular al Estado en la aplicación del principio de coordinación con la Hacienda estatal, ya que no se pueden poner la condición de esfuerzo fiscal similar desde un Estatuto a las demás Comunidades Autónomas.

Se admite la creación de Agencias Tributarias autonómicas para la gestión de los tributos propios y los cedidos por el Estado, en este último caso según lo dispuesto por la Ley de Cesiones. Lo mismo respecto de los órganos económico-administrativos para la revisión en vía administrativa de reclamaciones.

INVERSIONES DEL ESTADO EN CATALUÑA (FJ 138)

“La disposición adicional tercera, apartado 1, debe interpretarse en el sentido de que no vincula al Estado en la definición de su política de inversiones, ni menoscaba la plena libertad de las Cortes Generales para decidir sobre la existencia y cuantía de dichas inversiones.”

FINANCIACIÓN LOCAL (FFJJ 139-142).

La autonomía local presupone la existencia de medios suficientes, siendo el principio de suficiencia de ingresos y no propiamente el de autonomía financiera el que garantiza la Constitución española en relación con las Haciendas Locales.

Respecto la autonomía de gasto se parte de la plena disponibilidad por las Corporaciones Locales de sus ingresos, sin condicionamientos indebidos, y en toda su extensión para poder ejercer las competencias propias y la

capacidad de decisión sobre el destino de sus fondos, también sin condicionamientos indebidos. En todo caso, la autonomía financiera de que gozan los entes locales en la vertiente de gasto puede ser restringida por el Estado y las Comunidades Autónomas.

La suficiencia financiera de los entes locales le corresponde asegurar al Estado. Ahora bien, pese al carácter exclusivo de la competencia del Estado en cuanto a la Hacienda general, en la medida en que en materia de Administración local coinciden competencias estatales y autonómicas, en el ejercicio de aquélla el Estado deberá atenerse al reparto competencial correspondiente, según señalamos en la STC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 1)

La creación y regulación de los tributos propios de las entidades locales corresponde al Estado, y en este sentido se declara inconstitucional que los pueda crear y regular la Generalitat. Cuestión distinta es que la Comunidad Autónoma pueda ceder sus tributos propios a las corporaciones locales de su territorio.

En relación con las subvenciones incondicionadas estatales, es constitucional que los criterios que fije el Estado para su distribución deberán permitir que el Parlamento de Cataluña pueda incidir en la distribución de los recursos con el fin de atender a la singularidad del sistema institucional de Cataluña a la que se refiere el artículo 5 del Estatuto (Derechos históricos). Como por ejemplo el régimen básico a través del cual las provincias realizan su función constitucional de cooperación económica con los municipios de su territorio a fin de que éstos puedan realizar las obras y servicios de su competencia. En definitiva, el Parlamento debe poder incidir en la distribución de los recursos de dichos gobiernos locales con el fin de atender a la singularidad del sistema institucional de Cataluña.

No será posible la aplicación de criterios autonómicos a la hora de distribuir los ingresos de los gobiernos locales consistentes en participaciones en tributos. Ello no impide que su reparto pueda efectuarse a través de los

entes autonómicos respetando los criterios de reparto establecidos por el Estado.

8.- LA REFORMA DEL ESTATUTO (FFJJ 143-147).

La utilización del término “ratificación” de las Cortes, en nada perjudica a la libertad de las Cortes Generales ni se merman las facultades inherentes a su potestad legislativa, de cuyo pleno ejercicio depende en todo caso la aprobación de cualquier reforma estatutaria, solo susceptible de integrarse en el Ordenamiento bajo la forma de una Ley Orgánica que, como tipo normativo, es indisponible –en su contenido, procedimiento y formalidades- por el legislador estatutario.

Sobre la autorización estatal del referéndum en los casos de reforma de Estatuto, que en principio solo puede dispensarla el Gobierno (art. 2.2 de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre Regulación de las distintas modalidades de referéndum), el Tribunal excepciona dicha previsión de Ley Orgánica, siendo así que en el presente caso la reserva se hace extensiva a las dos Cámaras de Cortes Generales, en la medida en que el referéndum es el último acto necesario para la perfección de su voluntad legislativa. Todo ello dado que el Gobierno nunca podría oponer criterios de oportunidad política que característicamente inspiran la acción del Gobierno.

Finalmente el Tribunal Constitucional aclara si la convocatoria del referéndum por reforma del Estatuto debe ser realizada por la Generalitat o debe serlo por el Rey. El Tribunal dice que “el referéndum de reforma estatutaria no es objeto en la Constitución, por lo que hace a su convocatoria, de una atribución expresa al Jefe del Estado, a quién cumple convocar a referéndum en los casos previstos en la Constitución en virtud de un precepto constitucional en el que solo se contemplan actos referidos a órganos y funciones del Estado propiamente dicho. No puede haber infracción del artículo 62 c) CE por parte de un precepto que, como el artículo 223.1 i) EAC, se refiere estrictamente a un referéndum por el que se recaba el pronunciamiento de un órgano de la Comunidad Autónoma –su cuerpo electora- acerca del contenido de una norma que, en su caso, adquirirá plena validez al integrarse en el

Ordenamiento –formalizada como ley del Estado- tras la sanción y promulgación regias que anteceden a su publicación oficial, haciéndose entonces “visible el nexo por medio del cual la organización institucional de la Comunidades Autónomas se vincula el Estado, de cuyo unidad y permanencia el artículo 56 de la Norma Fundamental define al Rey como símbolo” (STC 5/1987, FJ 5).

Además se admite que el referéndum estatutario se excepcione del régimen general de la Ley Orgánica prevista en el artículo 92.3, por cuanto el Estatuto Catalán de 1979 y el Gallego de 1981 ya contemplaban la convocatoria de referenda sobre la reforma estatutaria por la propia Comunidad Autónoma, “con cuanto ello pudiera significar en orden a una excepción pacíficamente consentida y, por tanto, conformadora de una suerte de convención constitucional ya consolidada –y muy relativa, por suponer la disconformidad con una norma legal a la que la Constitución se remite y no infracción directa e inequívoca de un precepto constitucional sustantivo”.

También se justifica en que los Estatuto de Autonomía ex art. 147.3 CE en sus procedimientos de reforma que contemplen ese mismo referéndum de ratificación se trataría de una modalidad de referéndum distinta a las contempladas en la Constitución y, por tanto, si bien no podría celebrarse si sujeción a los procedimientos y formalidades más elementales de cuantos se regulan en la Ley Orgánica 2/1980, si cabría excepcionar la aplicación a ella de los procedimientos y formalidades menos necesarios a los fines de la identificación de la consulta como un verdadero referéndum. Entre ellas, por lo que aquí importa, la convocatoria formal por el Jefe del Estado “menos justificada cuando el texto sometido a consulta puede ser el aprobado por la Asamblea autonómica-”. Por todo ello, es constitucional que los referenda de reforma estatutaria, una vez autorizados por el Estado (Cortes Generales), sean convocados por el Presidente de la respectiva Comunidad Autónoma (en su condición de representante ordinario del Estado en la Comunidad Autónoma) siempre en nombre del Rey.

SENTENCIA 46/2010, DE 8 DE SEPTIEMBRE,

en relación con la DA 13ª de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio,
de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

Recurso de Inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** Gobierno de Aragón (nº 9491-2006).

- **Norma impugnada:** Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

- **Extensión de la impugnación:** la Disposición adicional decimotercera *Disposición adicional decimotercera. Fondos propios y comunes con otros territorios*
“Los fondos propios de Cataluña situados en el Archivo de la Corona de Aragón y en el Archivo Real de Barcelona se integran en el sistema de archivos de Cataluña. Para la gestión eficaz del resto de fondos comunes con otros territorios de la Corona de Aragón, la Generalitat debe colaborar con el Patronato del Archivo de la Corona de Aragón, con las demás Comunidades Autónomas que tienen fondos compartidos en el mismo y con el Estado a través de los mecanismos que se establezcan de mutuo acuerdo”.

- **Motivación del Recurso:** Los motivos por los que el Gobierno de Aragón impugnó dicho precepto eran dos. Por un lado, se consideraba que la integración en el sistema de archivos de Cataluña de los llamados fondos propios de esta Comunidad situados en el Archivo de la Corona de Aragón y en el Archivo Real de Barcelona –de titularidad estatal- implicaba la afirmación de la competencia exclusiva de Cataluña sobre dichos fondos. Por tanto, se estaría excluyendo la competencia de Aragón en la gestión del Archivo de la Corona de Aragón prevista en la Disposición Adicional Primera de nuestro Estatuto, según la cual: “Mediante la correspondiente norma del Estado, y bajo la tutela de éste, se creará y regulará la

composición y funciones de un Patronato del Archivo de la Corona de Aragón, en el que tendrá participación preeminente la nacionalidad histórica de Aragón y otras Comunidades Autónomas. Dicho Patronato informará con carácter preceptivo y vinculante sobre cualquier decisión que afecte a la integridad de la unidad histórica del Archivo de la Corona o a su gestión unificada". De este modo se habría modificado el Estatuto de Autonomía de Aragón al margen del procedimiento estatutariamente previsto y, consecuentemente, se habría vulnerado el art. 147.3 CE, según el cual "la reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación de las Cortes Generales, mediante ley orgánica."

En segundo lugar, el Consejo de Gobierno de Aragón alegaba la vulneración por parte del Estatuto de Cataluña del art. 149.1.28ª CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas. La pretendida vulneración del precepto constitucional derivaría de la atribución por el Estatuto de Cataluña de competencias normativas a la Generalitat sobre una parte indeterminada de un archivo de titularidad estatal.

- **Fallo:** Desestimación del recurso

B) COMENTARIO-RESUMEN

Los dos motivos alegados por el Consejo de Gobierno de Aragón se encuentran, según la Sentencia, íntimamente relacionados. Es decir, si se llegase a la conclusión de que la disposición adicional impugnada no incide en la competencia exclusiva del Estado respecto del Archivo de la Corona de Aragón (ex art. 149.1.28ª), tampoco se vería afectada la participación de la Comunidad Autónoma de Aragón en la gestión de este Archivo, prevista en la Disposición Adicional Primera del Estatuto de Aragón.

Por tanto, la primera cuestión a analizar por el TC es si la disposición recurrida vulnera o no la competencia estatal en materia de archivos de titularidad estatal. Esta cuestión ya se había analizado en la STC 31/2010, que resolvía el recurso de inconstitucionalidad planteado por 99 Diputados del Partido Popular frente a diversos preceptos del Estatuto de Cataluña. La citada STC 31/2010 en su FJ 74 concluyó que la Disposición Adicional Decimotercera EAC no vulneraba el art. 149.1.28ª CE, destacando que *“la integración en el sistema de archivos de Cataluña de sus fondos situados en el Archivo de la Corona de Aragón y en el Archivo Real de Barcelona no supone alteración del régimen unitario de éstos, ni conlleva afectación alguna de la competencia estatal, como expresamente reconoce la representación procesal del Parlamento de Cataluña, de manera que la prescripción estatutaria, que no puede significar la desaparición de la titularidad y libre disposición estatal de esos fondos, se limita a introducir una calificación que sólo puede añadir una sobreprotección a dichos fondos”*.

Por tanto, concluye la Sentencia afirmando que en la medida en que la competencia estatal sobre el Archivo de la Corona de Aragón no resulta desconocida ni invadida por la disposición adicional impugnada, en nada se habría visto afectada la Disposición Adicional Primera del Estatuto de Autonomía de Aragón, la cual contempla que una norma estatal regule la participación de nuestra Comunidad Autónoma en la gestión del Archivo de la

Corona de Aragón, razón por la cual el recurso de inconstitucionalidad es desestimado en su totalidad.**(FJ 2)**

NOTA:

Esta disposición del Estatuto catalán fue impugnada también por los Ejecutivos de Baleares y Comunidad Valenciana, desestimándose también en ambos casos el recurso, con arreglo a la misma argumentación jurídica (SSTC 47 y 48/2010, de 8 de septiembre, respectivamente.

SENTENCIA 49/2010, DE 29 DE SEPTIEMBRE,

en relación con diversos apartados del art. 117.1 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

Recurso de Inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (nº 8829-2006).
- **Norma impugnada:** Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.
- **Extensión de la impugnación:** diversos apartados del art. 117 EAC, dedicado a “Aguas y obras hidráulicas”.
- **Motivación del recurso:** posible vulneración del art. 149.1.22 CE.
- **Fallo:** Desestimación del recurso

B) COMENTARIO-RESUMEN

La fundamentación jurídica de esta Sentencia no hace sino remitirse a lo que ya había señalado el TC en la Sentencia que resolvía el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Partido Popular frente al Estatuto de Autonomía de Cataluña (STC 31/2010 y, concretamente, lo dispuesto en su FJ 65).

Así, la STC 49/2010 viene a avalar la competencia exclusiva de la Generalitat para la adopción de medidas extraordinarias en caso de necesidad para garantizar el suministro de agua; competencia que deberá cohererse con el legítimo ejercicio por parte del Estado de los títulos competenciales que puedan concurrir o proyectarse sobre dicha materia.

Por otra parte, se reconoce asimismo la constitucionalidad de las competencias ejecutivas de la Generalitat sobre el dominio público hidráulico y las obras de interés general (art. 117.2 EAC). La propia redacción del precepto estatutario señala que dicha competencia se ejercerá “en los términos establecidos en la legislación estatal”, por lo es plenamente respetuoso con la competencia exclusiva del Estado sobre las obras públicas de interés general (art. 149.1.24 CE)

Igualmente, se rechaza la tacha de inconstitucionalidad planteada por el Gobierno murciano respecto al informe preceptivo que ha de emitir la Generalitat para cualquier propuesta de trasvase de cuencas que implique la modificación de los recursos hídricos de su ámbito territorial (art. 117.4 EAC). Este informe, señaló la STC 31/2010, es un razonable mecanismo de colaboración entre la Comunidad Autónoma y el Estado en una materia en la que es evidente que resultan afectadas e implicadas las competencias y los intereses de una y otro.

Por último, también se afirma la constitucionalidad de la participación de la Generalitat en la planificación hidrológica de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pasen o finalicen en Cataluña provenientes de otros territorios (art. 117.5). Sobre esta cuestión, el TC manifiesta que es al legislador estatal al que le corresponde determinar con entera libertad la participación expresada, su concreto alcance y su específico modo de articulación.

SENTENCIA 137/2010, DE 16 DE DICIEMBRE,

en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

Recurso de Inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** el Defensor del Pueblo (nº 8675-2006).
- **Norma impugnada:** Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

- Fallo:

1º Queda extinguido el recurso, por desaparición sobrevenida de su objeto, respecto de la impugnación de la expresión "y preferente" del apartado 1 de su art. 6; el inciso "con carácter exclusivo" del apartado 1 del art. 78; el art. 97; los apartados 2, letras a), b), c), d) y e), y 3 del art. 98; los incisos "y con la participación del Consejo de Justicia de Cataluña" de los apartados 5 y 6 del art. 95; el inciso "por el Presidente o Presidenta del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que lo preside, y" del apartado 1 del art. 99; el apartado 1 del art. 100; el inciso "o al Consejo de Justicia de Cataluña" del apartado 1 y el apartado 2 del art. 101; el inciso "como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto" del art. 111.

2º En cuanto a las referencias del preámbulo del Estatuto de Cataluña impugnadas, ha de estarse a lo señalado en los FFJJ 1 y 4.

3º No son inconstitucionales, en los términos expresados en los correspondientes fundamentos jurídicos que se indican: el art. 5 (FJ 4); el apartado 2 del art. 6 (FJ 6); el apartado 5 del art. 33 (FJ 6); el art. 34 (FJ

6); el apartado 2 del art. 95 (FJ 8); el art. 110 (FJ 9); el art. 112 (FJ 9); el apartado 3 del art. 127 (FJ 9); el art. 129 (FJ 9); el art. 138 (FJ 9); el art. 180 (FJ 8); el apartado 1 del artículo 183 (FJ 10); los apartados 1 y 2, letras a), b) y d) del art. 210 (FJ 10); y las disposiciones adicionales octava, novena y décima (FJ 8).

4º Se desestima el recurso en todo lo demás.

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- En primer lugar, la STC se refiere a las alegaciones manifestadas por el Parlamento de Cataluña y la Generalitat relativas a que la **legitimación del Defensor del Pueblo**, en la medida en que el art. 54 CE circunscribe su ámbito de actuación a los derechos del Título I CE, entendían que el recurso debía inadmitirse en todos aquellos aspectos no vinculados directamente con él.

Sin embargo, el TC argumenta que la legitimación del Defensor del Pueblo para la interposición de recursos de inconstitucionalidad no encuentra ningún tipo de límite o condición (ni en el art. 162.1.a CE ni en el 32.1 LOTC). Sigue señalando la STC que la legitimación del Defensor del Pueblo debe situarse en su papel de defensor de la propia Constitución. **(FFJJ 1-3)**

2.- Respecto a las alegaciones concretas del Defensor del Pueblo, la STC 137/2010 declara la extinción del recurso de inconstitucionalidad, por pérdida sobrevinida de su objeto en relación a aquellos preceptos que ya habían sido declarados inconstitucionales por la STC 31/2010 (que resolvía el recurso de inconstitucionalidad que el Partido Popular había planteado contra el Estatuto de Autonomía de Cataluña).

También la misma doctrina y fundamentación jurídica de la STC 31/2010 es aplicada para resolver el resto de las alegaciones del Defensor del Pueblo, remitiéndose asimismo a lo dispuesto en dicha Sentencia. Así, por ejemplo, se vuelve a afirmar que los términos de “nación” y realidad “nacional” deben quedar desprovistos de eficacia jurídica interpretativa; se reitera, en relación con las competencias estatutarias, que el TC –en su condición de intérprete supremo de la Constitución- es el único competente para la definición de las categorías y principios constitucionales, etc.

SENTENCIA 138/2010, DE 16 DE DICIEMBRE,

en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

Recurso de Inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** el Consejo de Gobierno de La Rioja (nº 9330-2006).
- **Norma impugnada:** Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

- Fallo:

1º Declarar la pérdida de objeto de la impugnación del inciso "siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar" del art. 206.3 EAC.

2º Declarar que no son inconstitucionales, en los términos de lo expresado en los correspondientes fundamentos jurídicos que se indican, el apartado 3 del art. 174 (FJ 2); el apartado 1 del artículo 183 (FJ 2); el apartado 1 del artículo 210 (FJ 2); los epígrafes a), b) y d) del apartado 2 del art. 210 (FJ 2); las disposiciones adicionales 8, 9 y 10 (FJ 8); y el apartado 5 del art. 206 (FJ 11).

3º Desestimar en todo lo demás el presente recurso de inconstitucionalidad.

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- La mayor parte de las alegaciones formuladas por el Gobierno de La Rioja ya habían sido resueltas por la STC 31/2010, a cuya argumentación se remite la presente Sentencia.

La Sentencia habla también –y a ello no se refería la STC 31/2010-, competencia establecida en el EAC en relación a la **autorización de vertidos**, prevista en el art. 144.1.g. Sobre dicha competencia, argumenta el TC que *“Si, como hemos dicho, el encuadramiento adecuado de la materia "vertidos" es el título de medio ambiente, nada impide que el Estatuto de Autonomía de Cataluña incorpore tal atribución, pues el art. 149.1.23 CE reserva al Estado la "legislación básica", pudiendo las Comunidades asumir competencias ejecutivas, como así se hace.” (FJ 4)*

2.- Otra cuestión a la que se refiere la STC 138/2010 es la cuestión planteada por el Gobierno de La Rioja quien aducía que algunos de los preceptos impugnados por vulnerar la Constitución, que ya han sido examinados, **infringen "las competencias e intereses que tienen una expresa consideración en el Estatuto de Autonomía de La Rioja"**.

A ello responde el TC señalando lo siguiente: *“Debemos recordar, como ya dijimos en un proceso en el que se examinaba la posible colisión entre dos Estatutos de Autonomía, "que el único parámetro para enjuiciar la validez constitucional de una disposición incluida en un Estatuto de Autonomía es la propia Constitución; esto es, la constitucionalidad de un precepto estatutario sólo puede enjuiciarse sobre la base de su conformidad con la Norma fundamental" (SSTC 99/1986, de 11 de julio, FJ 4, y 247/2007, de 21 de diciembre, FJ 6). Dado el planteamiento de la demanda, en cuanto a las infracciones del Estatuto de Autonomía de La Rioja que se denuncian y que están estrechamente conectadas con las impugnaciones de la Constitución, y por consecuencia de lo argumentado podemos concluir reiterando la*

fundamentación y pronunciamientos que hemos realizado respecto de estas últimas”.

SENTENCIA 65/2010, DE 18 DE OCTUBRE

en relación con el Real Decreto 1229/2005, por el que se regulan las subvenciones públicas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado en las áreas de influencia socioeconómica de los parques nacionales

Conflicto positivo de competencias

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Conflicto de competencia promovido por:** el Gobierno de Aragón (nº 2076-2006)

- **Norma impugnada:** el RD 1229/2005, por el que se regulan las subvenciones públicas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado en las áreas de influencia socioeconómica de los parques nacionales.

- **Motivo del conflicto:** supuesta extralimitación del Estado en el ejercicio de la actividad de fomento.

- **Fallo:** Desestimación del conflicto.

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- La STC 65/2010, de 18 de octubre, desestima el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de Aragón frente al RD 1229/2005, de 13 de octubre, por el que se regulan las subvenciones públicas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales. Dicha norma fue dictada en virtud de las competencias del Estado en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE) y en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE), títulos competenciales que no habían sido puestos en duda por el Gobierno de Aragón.

Las **tachas alegadas por el Gobierno aragonés se engloban en dos grupos, formales y materiales.** Respecto de las **formales,** la Sentencia admite, en primer lugar, la incorporación de las bases estatales en una norma reglamentaria, como excepción al principio general, en la medida en que, de acuerdo con la doctrina del propio TC, alguno de los aspectos básicos de una materia, cuando resulten, por la naturaleza de ésta, complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia estatal sobre las bases, podrán regularse en normas reglamentarias. Estas condiciones concurren, de acuerdo con la STC 65/2010, en el Real Decreto en cuestión cuyo objeto es la regulación de subvenciones públicas por naturaleza coyunturales.

Otra de las tachas formales alegadas era la ausencia de un plan director o de desarrollo de la zona, plan que en opinión del Gobierno de Aragón vendría impuesto por la doctrina de ese Tribunal y la legislación estatal. En este sentido, el TC señala que más allá de las consecuencias jurídicas de tal irregularidad, ni la legislación estatal ni sus anteriores pronunciamientos exigen que la actividad subvencionadora del Estado ejecute un instrumento planificador previo. (FJ 6)

2.- La Sentencia también desestima las **tachas de carácter material**, que se concretaban en el incumplimiento de la jurisprudencia constitucional relativa a la potestad de fomento del Estado en los supuestos de competencias básicas y en el excesivo detallismo del Decreto impugnado. Así, según el TC, en el caso concreto se cumplen todos y cada uno de los requisitos exigidos por la jurisprudencia. Por un lado, el propio Real Decreto contempla la territorialización de las subvenciones entre las distintas CCAA. Y por otro, la regulación del destino y de las condiciones generales de otorgamiento de las subvenciones deja un margen a las CCAA para concretar con mayor detalle la afectación o destino de las ayudas o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación.

Continúa la STC señalando que el Real Decreto, más allá de atribuir a las CCAA la convocatoria y la tramitación de las ayudas y establecer unos criterios de valoración preferentes que pueden ser complementados por las mismas, la regulación de los posibles beneficiarios de las subvenciones y de las iniciativas subvencionables no cierra las puertas a su posible desarrollo por las CCAA. En el primer caso porque alguno de los requisitos es susceptible de mayor concreción, y en el segundo porque se prevé expresamente que determinadas inversiones puedan ser incluidas por las CCAA en sus respectivas convocatorias. **(FJ 7)**

SENTENCIA 129/2010, DE 29 DE NOVIEMBRE

en relación con el Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes

Conflicto positivo de competencias

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Conflicto de competencia promovido por:** el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid (nº 1501-2008).

- **Norma impugnada:** el RD 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la renta básica de emancipación.

- **Artículos impugnados:** arts. 3.3 a); 3.4, párrafo segundo; 4, salvo su apartado 3; 5 c); 6; 7.2 a); 8; 9.1, párrafo segundo; disposición adicional segunda y disposición final segunda.

- **Alegaciones:**

Para el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid la disposición impugnada vulnera su autonomía financiera así como sus competencias en materia de vivienda, organización propia y juventud, dado que se establece un régimen de consignación y gestión centralizada de las ayudas que hace irrelevante la intervención de la Comunidad Autónoma, ignorando así la doctrina constitucional recaída en relación con las subvenciones (singularmente, la STC 13/1992, de 6 de febrero).

Para el Estado la ayuda establecida en el Real Decreto 1472/2007 encontraría amparo en la competencia estatal del art. 149.1.13 CE, de manera que las funciones que el Estado se reserva se justificarían en atención a la necesidad de garantizar la eficacia de las ayudas así como

la igualdad de los solicitantes, evitando, al mismo tiempo, que se sobrepase la cuantía global de los fondos destinados a esta finalidad.

- Fallo:

1º: Estimar parcialmente el presente conflicto positivo de competencia promovido la Comunidad de Madrid y, en consecuencia, declarar que vulneran las competencias de la Comunidad Autónoma de Madrid:

- art. 3.3 a);
- art. 4.1;
- art. 4.5, segundo inciso;
- art. 4.6;
- art. 7.2 a)
- art. 8;
- disposición adicional segunda

2º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- En primer lugar, la STC señala que al objeto del presente conflicto no afecta el hecho de que algunos de los preceptos del RD 1472/2007 hayan sido modificados por los Reales Decretos 366/2009 y 1260/2010, porque “*tales modificaciones no afectan a los aspectos que se controvierten en el presente proceso, de carácter netamente competencial y centrado en la extralimitación de las competencias estatales a la hora de regular la meritada renta básica de emancipación y la consiguiente vulneración de las competencias autonómicas relacionadas con la gestión y pago de la misma*”.

Por otra parte, se advierte que, pese a que el conflicto se dirige formalmente contra la totalidad del RD 1472/2007, se ha de entender que el reproche es predicable únicamente de aquellos preceptos -que se dicen impugnados con carácter subsidiario- respecto de los cuales la demanda, centrada en discutir el alcance de la potestad subvencional en relación con las competencias en materia de vivienda en lo relativo a la gestión procedimental y pago de las ayudas, contiene la argumentación imprescindible para hacer posible un pronunciamiento, esto es, respecto de los arts. 3.3 a); 3.4, párrafo segundo; 4, salvo su apartado 3; 5 c); 6; 7.2 a); 8; 9.1, párrafo segundo; disposición adicional segunda y disposición final segunda del Real Decreto 1472/2007 **(FJ 2)**

2.- Tratándose de una controversia competencial en materia de subvenciones, es necesario, en primer lugar, determinar cuál es el área o segmento de la acción pública en la que procede encuadrar las subvenciones. Sobre esta cuestión, el TC recuerda que ambas partes están de acuerdo en el enclavamiento competencial de la cuestión controvertida en la materia de vivienda, al ser dicha materia la más directamente afectada. **(FJ 3)**

3.- Para resolver la cuestión, el TC parte del concreto contenido de la norma impugnada, cuya finalidad es establecer un conjunto de ayudas directas del Estado destinadas al apoyo económico para el pago del alquiler de la

vivienda que constituye el domicilio habitual y permanente de personas de edades comprendidas entre los 22 y 30 años.

Para el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid incurren en extralimitación de competencia los siguientes preceptos:

- Art. 3.3 a), en cuanto prevé como requisito para la percepción de la renta básica de emancipación la domiciliación bancaria de la ayuda en alguna de las entidades de crédito colaboradoras del Ministerio de Vivienda,
- Art. 3.4, párrafo segundo, en cuanto prevé la comunicación al Ministerio de la Vivienda de la modificación de las condiciones que motivaron el reconocimiento de la ayuda;
- Art. 4, relativo al procedimiento de concesión de la renta básica, excepto su apartado 3;
- Art. 5 c), en lo referente a los medios documentales para acreditar la existencia de una fuente regular de ingresos;
- Art. 6, en lo relativo a la Administración pública competente para la verificación de los datos en los que se basa la solicitud;
- Art. 7.2 a) en lo que respecta a las ventanillas únicas para la presentación de solicitudes como uno de los contenidos de los convenios de colaboración a suscribir entre el Ministerio de Vivienda y las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla;
- Art. 8, que regula los convenios que, para el pago de la ayuda, se suscribirán entre el citado Ministerio y las entidades de crédito;
- Art. 9.1, párrafo segundo, en cuanto dispone la compatibilidad de la ayuda con las subvenciones, ayudas, o beneficios fiscales que establezcan las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias;
- la disposición adicional segunda, en la medida en que condiciona a un informe favorable de la Comisión de Seguimiento que corresponda la posibilidad, calificada de excepcional, de que las

- Comunidades Autónomas puedan establecer requisitos adicionales para la concesión de la renta básica de emancipación;
- y la disposición final segunda, en tanto que habilita al titular del Ministerio de Vivienda para que, en el ámbito de sus competencias, apruebe cuantas disposiciones se precisen para el desarrollo, la ejecución y el cumplimiento de lo establecido en la norma. **(FJ 4)**

4.- Entrando ya a analizar el fondo de la cuestión, el TC dispone que no puede negarse la competencia del Estado para adoptar medidas tendentes al fomento del mercado del alquiler para los jóvenes –algo que tampoco cuestiona la Comunidad Autónoma de Madrid, por aplicación del art. 149.1.13 CE-, pero **esta actividad de fomento ha de coheretarse con las competencias autonómicas** en las cuestiones relacionadas con la gestión de las ayudas.

En aplicación de la doctrina establecida en la **STC 13/1992, la Sentencia admite que es patente que nos encontramos en el denominado segundo supuesto** (recogido en el FJ 8 b), esto es, el que concurre cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las CCAA sobre una materia (en este caso, vivienda), aun si ésta se califica de exclusiva, o bien tiene competencia el Estado sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, correspondiendo a las CCAA las competencias de desarrollo normativo y de ejecución, incluyendo en las mismas las relacionadas con la gestión de los fondos.

Así, **el TC niega que concurra alguno de los motivos excepcionales que justifiquen la centralización de la gestión de las ayudas en el Estado**, tal y como afirmaba el Abogado del Estado. En este sentido, el Abogado del Estado señalaba que la peculiaridad de estas ayudas conllevaba que, como excepción, resultaba procedente la aplicación del denominado cuarto supuesto de la STC 13/1992 (el establecido en el FJ 8 d), según el cual la gestión centralizada estatal era posible cuando el E^o ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia siempre que esa gestión estatal, cuya

procedencia habrá de aparecer razonablemente justificada, resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector.

No se da ninguno de los motivos excepcionales que justifican la centralización de la gestión de las ayudas en el Estado. Así, en primer lugar, no concurre el criterio de no superación de la cuantía de los fondos estatales destinados a esta finalidad (en la medida en que no nos encontramos ante ayudas cuya cuantía se encuentre limitada de antemano que se otorgan en un régimen de concurrencia competitiva, sino que la renta básica de emancipación se garantiza a todos que cumplan las condiciones establecidas en el Real Decreto). Por otra parte, el requisito de la necesaria distribución homogénea y no discriminatoria de las ayudas previstas, tampoco puede admitirse, en cuanto su aplicación homogénea en todo el territorio nacional queda también garantizada por la regulación unitaria que el Real Decreto ha establecido. **(FFJJ 5-6)**

5.- A continuación, la Sentencia analiza la constitucionalidad o no de cada uno de los preceptos cuestionados.

En primer lugar, se enjuician conjuntamente los arts. 3.3.a) y 8, dada la relación existente entre ambos, que determina que hayan sido impugnados por la misma razón, es decir, por atribuir al Ministerio de Vivienda, a través de entidades colaboradoras, la autorización de los pagos a los beneficiarios de las ayudas. El TC declara su **inconstitucionalidad** en cuanto se reserva a un órgano estatal facultades relacionadas con la gestión de las ayudas (sin que concurra ninguna de las excepciones que justifique tal centralización), por lo que se están vulnerando las competencias autonómicas en materia de vivienda.

En segundo lugar, la STC declara la **constitucionalidad** del último inciso del segundo párrafo del art. 3.4, por cuanto, en la medida en que se refiere a una mera comunicación al Ministerio de la Vivienda de la modificación de las condiciones que motivaron el reconocimiento de la ayuda, en nada afecta a la competencia autonómica sino que no es más que una manifestación de las relaciones de cooperación que han de existir entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

En tercer lugar, se declara **contrario al orden constitucional de competencia** el art. 4.1, según el cual la gestión de las ayudas se realizará conforme a lo que establezcan los convenios de colaboración que el Ministerio suscriba con las CCAA, por cuanto el Estado no puede condicionar el ejercicio de las competencias autonómicas a la firma de un convenio, pues con ello se vulneran las competencias autonómicas en la materia correspondiente, las cuales incluyen la potestad de dictar normas procedimentales respecto a las ayudas de que se trate.

Sí que es **constitucional**, sin embargo, el art. 4.2, por cuanto la referencia a los plazos y el contenido de la resolución no se tratan de normas ordinarias de tramitación, ya que el establecimiento de un plazo máximo común en todo el territorio nacional puede concebirse como criterio coordinador, que no menoscaba competencia autonómica alguna, en tanto que puede resultar adecuado, en ocasiones, que el Estado establezca condiciones que garanticen una cierta homogeneidad de la gestión.

También el art. 4.4 es declarado **constitucional**, referido al reconocimiento provisional del derecho y al momento a partir del cual se devenga la renta básica. Su constitucionalidad deriva de su vinculación directa a las competencias estatales relativas a la concreción de los requisitos para tener derecho a la ayuda.

El primer inciso del art. 4.5 **no recibe ninguna tacha de inconstitucionalidad**. Dicho inciso se refiere a la comunicación al Ministerio de Vivienda de las resoluciones autonómicas de concesión de ayudas, algo que –

según dice el TC- se limita a prever una modalidad de cooperación interadministrativa que constituye el soporte mismo del Estado autonómico y, en este caso, permite articular la gestión autonómica con la naturaleza estatal de los fondos destinados a estas ayudas.

Por otra parte, apreciada anteriormente la **inconstitucionalidad** de los arts 3.3 a) y 8, ésta afecta también al último inciso del art. 4.5, en cuanto hace referencia a la orden de pago por parte del Ministerio, y al art. 4.6, en tanto se refiere a actuaciones a desarrollar por el Ministerio con las entidades de crédito con las que hubiera suscrito un convenio.

La Sentencia afirma, a continuación, la **no vulneración de las competencias autonómicas** por parte del art. 5.c), el cual se relaciona directamente con uno de los requisitos exigidos para ser beneficiario de la ayuda, el relativo a la existencia de una fuente regular de ingresos que sean inferiores a una determinada cuantía. Recuerda el TC que los requisitos para acceder a las ayudas constituyen uno de los aspectos centrales de toda regulación subvencional que se orientan a garantizar igual trato a todos los solicitantes en el territorio nacional.

La Comunidad de Madrid también había recurrido el art. 6, en lo relativo a la Administración pública competente para la verificación de los datos en los que se basa la solicitud. Precepto que se declara **constitucional** en tanto que la mera interpretación sistemática del precepto permite considerar que con la mención a la “Administración competente”, se está haciendo referencia al órgano competente de las CCAA o Ciudades de Ceuta y Melilla.

Por otra parte, la STC declara la **inconstitucionalidad** del art. 7.2.a), al que se reprocha que, mediante la referencia a las ventanillas únicas como uno de los contenidos necesarios del convenio a suscribir con la CA, se estaría imponiendo el órgano en el que habrán de presentarse las solicitudes. La declaración de inconstitucional, en tanto que, bajo la veste de un instrumento de colaboración, se están invadiendo las competencias autonómicas relativa a la gestión de las ayudas puesto que el Eº no puede condicionar el ejercicio de

las competencias autonómicas de gestión de las ayudas, a la firma de un convenio ni, por tanto, determinar unilateralmente sus eventuales contenidos.

En lo que respecta al régimen de compatibilidad de la ayuda estatal establecido en el segundo párrafo del art. 9.1 con las subvenciones, ayudas, o beneficios fiscales que establezcan las CCAA es estimado **constitucional** por la STC, pues no es sino una consecuencia del origen estatal de los fondos y de la regulación de los requisitos para acceder a las ayudas financiadas con dichos fondos sin que, por otra parte, con ello se impida, dada la remisión a la normativa autonómica que contiene el precepto, que la respectiva Comunidad Autónoma pueda libremente decidir, al disciplinar sus ayudas propias, lo que estime conveniente respecto a su compatibilidad o incompatibilidad con las estatales.

Es declarada **inconstitucional** la disposición adicional segunda, en la medida en que condiciona a un informe favorable de la Comisión de Seguimiento la posibilidad, calificada de excepcional, de que las CCAA puedan establecer requisitos adicionales para la concesión de la renta básica de emancipación, en tanto que las competencias autonómicas no pueden ni verse calificadas como excepcionales ni moduladas o condicionadas por el informe de esta Comisión.

Por último, se impugnaba la disposición final segunda, en tanto que habilitaba al titular del Ministerio para que, en el ámbito de sus competencias, aprobase cuantas disposiciones se precisen para el desarrollo, la ejecución y el cumplimiento de lo establecido en la norma. Disposición que es declarada **constitucional**, en la medida si el Estado ostenta títulos competenciales que le habilitan para adoptar decisiones en esta materia, ningún inconveniente plantea una norma que restringe sus efectos al ámbito de competencias estatales.

(FJ 7)

SENTENCIA 6/2010, DE 14 DE ABRIL,

en relación con la Disposición final quinta de la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, de reforma del Código Penal

Cuestión de Inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor de la cuestión:** la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Tarragona

- **Precepto cuestionado:** la DF 5ª de la Ley Orgánica 15/2003, de reforma del Código penal, en la medida en que impide la inmediata entrada en vigor del apartado 185 de su artículo único, por el que, modificándose el art. 636 CP, se destipifica la conducción de vehículos a motor y ciclomotores sin cobertura de seguro obligatorio de responsabilidad civil.

- **Duda de constitucionalidad:** A juicio del Magistrado proponente, el establecimiento de una *vacatio legis* de más de diez meses para la entrada en vigor del precepto despenalizador de la indicada conducta infringe el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos en relación con el de proporcionalidad (art. 9.3 CE), así como el principio de legalidad penal material (art. 25.1 CE) y el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). En fórmula de síntesis, el órgano judicial considera que de los indicados preceptos constitucionales se deriva la imposición de que las normas penales más favorables entren inmediatamente en vigor.

- **Fallo:** 1º Inadmitir la cuestión de inconstitucionalidad núm. 3147-2004 planteada por la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de

Tarragona sobre la disposición final quinta de la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, en lo que excede de su primer inciso.

2º Declarar la extinción de la indicada cuestión de inconstitucionalidad en lo que atañe al primer inciso de la disposición final quinta de la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, por desaparición sobrevenida de su objeto.

B) COMENTARIO-RESUMEN

1. En primer lugar, el TC precisa que aun cuando el Auto de planteamiento cuestiona en su integridad la DF 5ª de la LO 15/2003, sin embargo la duda de constitucionalidad está centrada exclusivamente en el primer inciso de la disposición (“*La presente ley orgánica entrará en vigor el día 1 de octubre de 2004*”), que es el único contenido normativo del precepto con incidencia en la resolución del proceso penal a quo y, en consecuencia, el único cuyo análisis de constitucionalidad cabría abordar en el presente proceso, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 35.1 LOTC. Por ello, la Sentencia realiza un pronunciamiento de inadmisión parcial de la cuestión en todo lo que exceda del primer inciso de la DF 5ª. **(FJ 1)**

2. A continuación, el TC procede a valorar la incidencia que en el proceso tiene la circunstancia de que, durante su tramitación, el precepto despenalizador de la conducta enjuiciada en el proceso penal del que dimana la cuestión de inconstitucionalidad –la conducción de un vehículo a motor sin cobertura de seguro obligatorio de responsabilidad civil- haya entrado en vigor, una vez transcurrido el periodo de *vacatio legis* que fijó la DF 5ª de la LO 15/2003.

En este sentido, se señala que debe de apreciarse una pérdida sobrevenida de la relevancia del precepto legal cuestionado para la resolución del proceso del que trae causa la cuestión de inconstitucionalidad. En efecto, indudablemente –afirma la STC- la Disposición final cuestionada era relevante inicialmente para la resolución del proceso a quo en la medida en que impedía al órgano judicial aplicar la nueva redacción del art. 636 CP antes del 1 de octubre de 2004. Sin embargo, a partir de tal fecha la disposición cuestionada dejó de erigirse en obstáculo para la aplicación de la nueva redacción del precepto penal, ello como consecuencia del principio de retroactividad de la ley penal más favorable acogido en el art. 2.2 CP con carácter general, y con carácter particular en las disposiciones transitorias primera y quinta de la propia LO 15/2003.

La imposibilidad de que el órgano judicial pueda ya resolver el recurso de apelación que pende ante el mismo mediante la aplicación del art. 636 CP en la redacción vigente al tiempo de plantearse la cuestión de inconstitucionalidad, implica una desaparición sobrevenida de los presupuestos de apertura del presente proceso constitucional, que determina su extinción, pues, aun cuando el enjuiciamiento constitucional de la norma cuestionada siguiese siendo posible, ya no se trataría de un juicio de constitucionalidad concreto (al que se refiere el art. 163 CE), sino en abstracto, sin efectos para el caso, lo que resulta improcedente en toda cuestión de inconstitucionalidad. **(FFJJ 2-3)**

SENTENCIA 114/2010, DE 24 DE NOVIEMBRE,
en relación con el art. 1827 de la Ley de Enjuiciamiento Civil de
1881

Cuestión de Inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor de la cuestión:** la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Lleida (nº 933/2000)

- **Precepto cuestionado:** el art. 1881 LEC, en la redacción dada por la Ley 21/1987. La cuestión de inconstitucionalidad se plantea en el desarrollo de un procedimiento de adopción.

"En caso de oposición de algún interesado no será de aplicación lo dispuesto en el artículo 1817, salvo en el supuesto de que los padres citados sólo para audiencia comparecieran alegando que es necesario su asentimiento, en cuyo caso se interrumpirá el expediente, y la oposición se ventilará ante el mismo Juez por los trámites del juicio verbal".

- **Duda de constitucionalidad:** la Audiencia Provincial de Lleida sostiene que "la interpretación literal de dicho precepto es para la Sala difícilmente conciliable con el mandato constitucional de la tutela judicial efectiva con interdicción de la indefensión que contempla el artículo 24.1 CE, puesto que la intervención del padre natural en el expediente de adopción de un mayor de edad, cual acontece en el caso presente, se limita por la Ley a su simple audiencia".

- **Fallo:** Inadmisión de la cuestión por incorrecta formulación del juicio de relevancia

B) COMENTARIO-RESUMEN

1. La primera cuestión que analiza la Sentencia se refiere a la influencia que puede tener sobre la subsistencia de la cuestión de inconstitucionalidad el hecho de que el precepto discutido haya sido derogado por la Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil. Al respecto, concluye afirmando que *“en el presente caso, la derogación del art. 1827 LEC de 1881 no puede conllevar la pérdida sobrevinida del objeto de la cuestión de inconstitucionalidad, pues el juicio de constitucionalidad que sobre aquél habríamos de efectuar se conecta con su aplicación a un concreto proceso en el que el órgano judicial promotor de la cuestión ha de resolver sobre la pretensión ejercitada y sustanciar el procedimiento de acuerdo con la normativa vigente y aplicable en el concreto momento en el que se suscitó el proceso a quo, tal y como resulta, por lo que se refiere a las normas procesales, de la disposición transitoria tercera de la LEC de 2000 para los procesos que se encontraran en segunda instancia. En cualquier caso, esa derogación no ha implicado una alteración esencial en el régimen aplicable, ya que el art. 781.1 LEC de 2000 contiene una regulación sustancialmente igual a la del precepto cuestionado”*. **(FJ 2)**

2. Respecto al fondo del asunto, el TC concluye señalando que los razonamientos del órgano proponente de la cuestión evidencian una **incorrecta formulación del juicio de relevancia**.

Así, el argumento esencial del Auto de planteamiento para fundamentar la inconstitucionalidad y la consiguiente relevancia del precepto queda reducido a que, con independencia de que el procedimiento arbitrado permita al padre biológico comparecer y formular oposición, no es conforme con el derecho a la tutela judicial efectiva del padre biológico que se le cite solamente para audiencia.

Y es aquí, señala la STC, precisamente, donde se pone de manifiesto de manera patente que el precepto cuestionado carece de la relevancia que se le pretende atribuir por el órgano cuestionante, ya que los problemas de

constitucionalidad que se le imputan serían predicables, en su caso, de la regulación sustantiva de la que trae causa el precepto y no del trámite procesal establecido en éste. Esto es, al margen de las circunstancias del caso, el art. 1827 LEC de 1881 es una norma procesal que se encuentra al servicio de la norma sustantiva que disciplina la intervención de los progenitores en la adopción de sus hijos mayores de edad, y que sitúa esa intervención en la simple audiencia [art. 123 a) del Código de Familia de Cataluña y art. 177.3.1 en relación con el art. 177.2 CC], de suerte que una eventual declaración de inconstitucionalidad de aquél no tendría el efecto pretendido por el Auto de planteamiento, que lo que cuestiona es el alcance de la intervención del progenitor de un mayor de edad en su adopción, ya que la regulación sustantiva permanecería plenamente vigente. **(FFJJ 3-4)**

SENTENCIA 8/2010, DE 27 DE ABRIL,

en relación con el art. 19.2 del Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de ordenación de la función pública de Aragón

Cuestión de Inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor de la cuestión:** el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Zaragoza

- **Precepto cuestionado:** el inciso "en que así se exprese" del art. 19.2 del Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de ordenación de la función pública de Aragón

"A través de las oportunas convocatorias de concurso o de libre designación en que así se exprese, los funcionarios de la Administración del Estado podrán incorporarse a la de la Comunidad Autónoma para desempeñar puestos de trabajo de contenido funcional adecuado a sus Cuerpos o Escalas. En los casos en que sea preciso, podrán solicitarse de dicha Administración el envío en primer destino de funcionarios ingresados en los Cuerpos o Escalas de la misma".

- **Duda de constitucionalidad:** el órgano judicial considera que el inciso cuestionado modifica lo dispuesto en el art. 17.1 de la Ley 30/1984, de medidas para la reforma de la función pública (recepto declarado básico por su art. 1.3), y por tanto, la competencia exclusiva del Estado sobre las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos (149.1.18 CE).

Esta eventual contradicción consistiría en que en materia de movilidad de funcionarios de las distintas Administraciones públicas el art. 17.1 de la Ley 30/1984 remite a lo que establezcan las relaciones de puestos de trabajo la posibilidad de que puestos de trabajo de las

Administraciones públicas del E^o y de las CCAA puedan ser cubiertos por funcionarios que pertenezcan a cualquiera de estas Administraciones, en tanto que el precepto legal cuestionado condiciona la posibilidad de que funcionarios de la Administración del E^o puedan incorporarse a la Administración de la CA a que así se exprese en las oportunas convocatorias.

- **Fallo:** Desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad.

B) COMENTARIO-RESUMEN

1. En primer lugar, el TC señala que es necesario determinar cuál es la legislación básica estatal que ha de operar en este caso como canon de enjuiciamiento, dado que el citado art. 17.1 LMRFP (Ley 30/1984, de medidas para la reforma de la función pública) ha sido derogado por la Ley 7/2007, de estatuto básico del empleado público. Al respecto señala la Sentencia que al tratarse de una cuestión de inconstitucionalidad, la tacha de constitucionalidad imputada al precepto legal cuestionado ha de ser enjuiciada de acuerdo con la legislación básica vigente en el momento en que recayeron la resoluciones administrativas impugnadas en el proceso a quo, esto es, el art. 17.1 LMRFP. **(FJ 3)**

2. Posteriormente, la Sentencia procede a constatar si efectivamente el art. 17.1 LMRFP reúne la condición de básico. La Sentencia establece que ninguna duda cabe del carácter básico desde una perspectiva formal del art. 17.1 LMRFP, dado que su art. 3.1 declara expresamente el carácter básico de todo el art. 17 de la mencionada ley. Tampoco cabe duda –prosigue la Sentencia- desde el punto de vista material, ni ello ha sido cuestionado en este proceso, que reviste carácter básico la previsión de la posibilidad de movilidad entre los funcionarios de las distintas Administraciones públicas y, en concreto, a los efectos que ahora interesan, entre los funcionarios de la Administración del E⁰ y de las Administraciones de las CCAA.

El carácter básico del art. 17.1 LMRFP se extiende también a la determinación del concreto instrumento de ordenación de la función pública al que se condicionaba la posibilidad de que puestos de trabajo de la Administración del E⁰ y de las CCAA pudieran ser cubiertos por funcionarios que perteneciesen a cualquiera de estas Administraciones, es decir, a que aquella posibilidad se previese en las relaciones de puestos de trabajo.

El predicado carácter básico del precepto estatal no es óbice para que dejase que fueran cada una de las Administraciones públicas las que, a través

de las relaciones de puestos de trabajo, determinasen los puestos que podían ser desempeñados por funcionarios de otras Administraciones públicas. De modo que las CCAA en el ejercicio de sus competencias en materia de función pública, y, en concreto, en este caso la CA de Aragón, podían determinar, a través de las correspondientes relaciones de puestos de trabajo, cuáles eran los que, en su caso, podían ser ocupados, en lo que a este proceso constitucional interesa, por funcionarios del Eº. **(FJ 4)**

3. Determinado el carácter básico del art. 17.1 LMRFP, precepto que opera en este caso como canon inmediato de enjuiciamiento, la tarea que afronta seguidamente la Sentencia es la de constatar si se produce o no una disconformidad constitucionalmente inadmisibile entre la normativa estatal y el precepto aragonés.

En este sentido, el TC argumenta que el precepto legal cuestionado al establecer que los funcionarios de la Administración del Eº podrán incorporarse a los puestos de trabajo de la Administración autonómica a "través de las oportunas convocatorias de concurso o de libre designación en que así se exprese" en modo alguno excluye, desconociendo la legislación básica estatal vigente en el momento en que se dictaron las resoluciones administrativas impugnadas en el proceso a quo, que, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 17.1 de la LMRFP y 17.1 del texto refundido de la Ley de ordenación de la función pública de Aragón, sea en las relaciones de los puestos de trabajo de la CA en las que se determinen aquéllos que pueden ofrecerse a funcionarios de otras Administraciones públicas, entre ellos, los funcionarios de la Administración del Eº. El precepto viene a añadir así un requisito al establecido en la legislación básica estatal entonces vigente, cual es que, además de en las relaciones de puestos de trabajo, también se prevea esa posibilidad de movilidad de los funcionarios de la Administración del Eº a la Administración de la CA en las convocatorias públicas de los puestos de cuya provisión se trate en cada caso. Requisito adicional que por sí mismo, en una interpretación sistemática de los arts. 17.1 y 19.2 del texto refundido de la Ley de ordenación de la función pública de Aragón, no desconoce la legislación básica estatal que opera en este proceso como canon de constitucionalidad y que encuentra

cobertura en la competencia de desarrollo legislativo de la CA en materia de función pública, en cuyo ejercicio puede exigir que, además de en las relaciones de los puestos de trabajo, se recoja o exprese también en las respectivas convocatorias la posibilidad de que los funcionarios de la Administración del Eº puedan ocupar puestos de la Administración autonómica.
(FFJJ 4-5)

SENTENCIA 22/2010, DE 27 DE ABRIL,

en relación con el art. 174.3 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, en la redacción dada por el Real Decreto Legislativo 1/1994

Cuestión de Inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor de la cuestión:** la Sala de lo Social del Tribunal Supremo

- **Precepto cuestionado:** el art. 174.3 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social en la redacción dada por el Real Decreto Legislativo 1/1994:

"Artículo 174. Pensión de viudedad.

1. Tendrá derecho a la pensión de viudedad, con carácter vitalicio, salvo que se produzca alguno de los casos de extinción que reglamentariamente se establezcan, el cónyuge superviviente cuando, al fallecimiento de su cónyuge, éste, si al fallecer se encontrase en alta o en situación asimilada a la de alta, hubiera completado el período de cotización que reglamentariamente se determine. Si la causa de su muerte fuese un accidente, sea o no de trabajo, o una enfermedad profesional, no se exigirá ningún período previo de cotización.

2. En los supuestos de separación o divorcio, el derecho a la pensión de viudedad corresponderá a quien sea o haya sido cónyuge legítimo y en cuantía proporcional al tiempo vivido con el cónyuge fallecido, con independencia de las causas que hubieran determinado la separación o el divorcio.

3. Los derechos derivados del apartado anterior quedarán sin efecto en los supuestos del artículo 101 del Código Civil".

Por su parte, el art. 101 del Código civil establece textualmente lo siguiente:

"Artículo 101.

El derecho a la pensión se extingue por el cese de la causa que lo motivó, por contraer el acreedor nuevo matrimonio o por vivir maritalmente con otra persona.

El derecho a la pensión no se extingue por el solo hecho de la muerte del deudor. No obstante, los herederos de éste podrán solicitar del Juez la reducción o supresión de aquélla, si el caudal hereditario no pudiera satisfacer las necesidades de la deuda o afectara a sus derechos en la legítima".

- **Duda de constitucionalidad:** el Tribunal Supremo plantea la posible inconstitucionalidad del precepto cuestionado por eventual vulneración del principio de igualdad establecido en el art. 14 CE. Así, para el órgano cuestionante se estaría estableciendo una diferenciación carente de una

justificación objetiva y razonable entre beneficiarios de la pensión de viudedad. En el caso de aquellos que hubieran accedido a la pensión en los supuestos de separación o divorcio, la pensión se extinguirá por pasar a vivir maritalmente el beneficiario con otra persona, de acuerdo con lo establecido en el art. 101 CC. Por el contrario, esta causa de extinción no existe en el caso de quienes hubieran accedido a la pensión de conformidad con lo dispuesto en el art. 174.1, es decir, conviviendo con el causante en el momento del fallecimiento sin que su matrimonio hubiera sido anulado y sin haberse separado o divorciado, supuesto en el cual la pensión no se extinguirá por pasar el beneficiario a vivir maritalmente con otra persona.

- **Fallo:** Estimación de la cuestión de inconstitucionalidad y declaración de inconstitucionalidad y nulidad del precepto cuestionado.

B) COMENTARIO-RESUMEN

La presente Sentencia estima la cuestión de inconstitucionalidad señalando que existe una injustificada diferencia de trato, respecto a la extinción de la pensión de viudedad, que se produce ente el cónyuge viudo que convivía con el causante al tiempo de su muerte, y el cónyuge superviviente al causante en caso de separación o divorcio.

Así, la pensión de viudedad se extinguiría cuando el beneficiario de la misma pasase a convivir maritalmente con otra persona, únicamente en los supuestos de separación o divorcio. Sin embargo, esta causa de extinción no se produce cuando el viudo no estuviera separado o divorciado del causante, y después pase a convivir *more uxorio* con otra persona.

La STC 22/2010 (recordando lo ya establecido por la STC 125/2003), advierte la existencia de un claro panorama de desigualdad. Si la ley otorga a todos los cónyuges sin distinción el derecho a una pensión de viudedad, ésta queda concebida como una única pensión repartida entre todos los cónyuges supervivientes, por lo que es evidente que no puede considerarse constitucionalmente admisible que la concreta causa de extinción de la pensión por convivencia *more uxorio* pueda aplicarse en unos casos y no en otros.

En definitiva, dada la unidad de la pensión, la diferenciación prevista en la ley, que establece dos sistemas de extinción distintos, al carácter de la objetividad, suficiencia y razonabilidad necesarias, incurre en una directa vulneración del art. 14 CE, y en particular de la prohibición de discriminación en función de “cualquier otra condición o circunstancia personal o social”. **(FFJJ 3-4)**

SENTENCIA 120/2010, DE 24 DE NOVIEMBRE,

en relación con los arts. 25.3, 26.1 y 26.2 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad

Cuestión interna de inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor de la cuestión:** la Sala Segunda del Tribunal Constitucional (nº de cuestión 5085-2009).

- **Preceptos cuestionado:** arts. 25.3, 26.1 y 26.2 de la Ley Orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad

Art. 25.3 (párrafo segundo): “(...) *la representación de los miembros del Cuerpo Nacional de Policía en el Consejo se estructura por Escalas, sobre la base de un representante por cada 6000 funcionarios o fracción, de cada una de las cuatro Escalas que constituyen el Cuerpo*”.

Art. 26.1 (párrafo segundo): “(...) *las elecciones se celebrarán por Escalas votando sus miembros una lista que contenga el nombre o nombres de los candidatos*”.

Art. 26.2 (párrafo primero): “(...) *los candidatos a la elección podrán ser presentados, mediante listas nacionales, para cada una de las Escalas por los Sindicatos de funcionarios o por las agrupaciones de electores*”.

- **Duda de constitucionalidad:** Posible vulneración del art. 14 CE, porque se prevé un procedimiento para designar a los representantes al Consejo de Policía del Cuerpo Nacional de Policía que se estructura exclusivamente a partir de las escalas previstas en la misma Ley, excluyendo a aquellos funcionarios que ocupan plazas de facultativos y técnicos, por lo que se introduce un trato diferenciado que podría resultar vulnerador del derecho a la igualdad.
- **Fallo:** Estimar la cuestión de inconstitucionalidad y declarar inconstitucionales los preceptos cuestionados.

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- En primer lugar, la Sentencia realiza una referencia al contexto en el que se inscriben los preceptos cuestionados. Así, respecto a la estructura del Cuerpo Nacional de Policía, recuerda que el art. 17 LOFCS dispone que constará de 4 Escalas (la Superior, la Ejecutiva, la de Subinspección y la Básica). A su vez, el mencionado precepto prevé que *"en el Cuerpo Nacional de Policía existirán las plazas de Facultativos y Técnicos, con títulos de los Grupos A y B, que sean necesarias para la cobertura y el apoyo de la función policial, que se cubrirán entre funcionarios de acuerdo con el sistema que reglamentariamente se determine"*. Como recuerda el Ministerio Fiscal en sus alegaciones, estas plazas no fueron dotadas hasta el año 1990 mediante dos sistemas de acceso: bien mediante la incorporación de funcionarios procedentes de algunas de las cuatro escalas del propio Cuerpo Nacional de Policía que se encuentran en posesión de la titulación requerida; bien a través de funcionarios procedentes de otras Administraciones que adquieren la plaza previa superación del oportuno procedimiento de selección.

Así, resulta que todos los facultativos y técnicos (independientemente ahora de su modo de acceso) son funcionarios en servicio activo en el Cuerpo Nacional de Policía y quedan, por tanto, sujetos al régimen estatutario de dicho cuerpo, tanto en relación a sus derechos como a sus especiales responsabilidades y deberes.

Sin embargo, **los facultativos y técnicos que provienen de otras Administraciones públicas son excluidos del censo electoral** relativo al proceso de elección regulado en la LOFCS sólo para aquellos funcionarios integrados en escalas (elecciones al Consejo de Policía, órgano de representación de los miembros del Cuerpo Nacional de Policía con funciones relevantes de mediación y conciliación en caso de conflictos colectivos). Sin embargo, los facultativos y técnicos que proceden del mismo Cuerpo Nacional de Policía, a falta de previsión normativa, se les

entiende integrados en su escala de origen a efectos de facilitar su incorporación al censo. (FFJJ 2-4)

2.- Tras comprobar la existencia de un régimen diferenciado entre los diversos miembros del Cuerpo Nacional de Policía en función de su integración o no en las Escalas policiales, **el TC analiza a continuación si existen razones objetivas y proporcionadas que justifiquen esta diversidad de trato.**

El TC señala que de lo que aquí se trata, es de determinar y valorar las posibles razones que han llevado al legislador a excluir la participación de determinados miembros del Cuerpo Nacional de Policía en el proceso de elección de representantes en el Consejo de Policía.

En este sentido, la STC descarta, en primer lugar, que la diversidad de funciones que asumen, de un lado, los policías integrados en escalas y, de otro, los facultativos y técnicos constituya una razón objetiva y suficiente. Tampoco puede considerarse razonable –prosigue la Sentencia- desde una perspectiva constitucional la justificación defendida por el Abogado del Estado según la cual la representación en el Consejo de Policía estaría circunscrita a los funcionarios policiales que ven limitado el ejercicio de determinados derechos constitucionales, limitaciones que constituyen la razón de ser de la creación del Consejo de Policía. Los facultativos y técnicos no integrados en escalas son miembros del Cuerpo de Policía a todos sus efectos y, por tanto, se encuentran sometidos al mismo régimen estatutario (limitaciones incluidas) que los funcionarios policiales integrados en escalas.

No resulta razonable, por último, la pretendida posibilidad de los facultativos y técnicos procedentes de otra Administración de participar en las elecciones al órgano de representación equivalente en su cuerpo o escala de origen. La situación de excedencia voluntaria en la que quedan respecto de su Administración de origen les impide dicha participación al no encontrarse en servicio activo, lo que, finalmente, comporta que sus intereses no se vean representados ni en su Administración de procedencia

ni en el Cuerpo Nacional de Policía en el que se encuentran en servicio activo.

En definitiva, la atribución del sufragio activo y pasivo en función de un criterio formal (pertenencia o no a una determinada estructura funcional) cuyo establecimiento obedece a otro tipo de finalidades (racionalización de la organización policial y promoción interna) deviene artificioso por no adecuado a dicho fin y, en cualquier caso, resulta demasiado gravoso o desproporcionado pues se podría haber optado por soluciones menos gravosas que no excluyesen de raíz la representación de este colectivo de funcionarios. No existe, en definitiva, una razón constitucional suficiente que permita justificar la exclusión de los facultativos y técnicos del proceso electoral para la elección de miembros del Consejo de Policía. **(FJ 5)**

3.- El TC deriva, pues, la inconstitucionalidad de los preceptos cuestionados de su carácter excluyente (en cuanto su tenor sólo se refiere a los miembros del Cuerpo Nacional de Policía integrados en las escalas previstas en el art. 17.1 LOFCS). Tras lo cual la Sentencia **precisa el alcance y el sentido del fallo.**

Para ello, se remite a lo que ya había señalado en el FJ 3 de la STC 52/2006, advirtiendo que nos encontramos aquí "*ante una omisión del legislador contraria a la Constitución que no puede ser subsanada mediante la anulación del precepto, sino que la apreciación de la inconstitucionalidad por insuficiencia normativa del mismo exige, como dijimos en el fundamento jurídico 9 de la STC 273/2005, 'que sea el legislador, dentro de la libertad de configuración de que goza, derivada de su posición constitucional y, en última instancia, de su específica legitimidad democrática (STC 55/1996, de 28 de marzo, FJ 6)'*" quien determine, en este caso, a la mayor brevedad, el régimen de participación de facultativos y técnicos en el Consejo de Policía con respeto al derecho a la igualdad que ahora resulta vulnerado. **(FJ 6)**

SENTENCIA 128/2010, DE 29 DE NOVIEMBRE,

en relación con el inciso cuarto del art. 7.2 del TR de la Ley de regulación de los planes y fondos de pensiones aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2002

Cuestión de Inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor de la cuestión:** la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (nº 933/2008)
- **Precepto cuestionado:** el inciso cuarto del art. 7.2 del texto refundido de la Ley de regulación de los planes y fondos de pensiones, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre

"Artículo 7. La Comisión de Control del plan de pensiones y el defensor del partícipe.

...

2. (inciso cuarto) "En los Planes de pensiones del sistema de empleo podrán establecerse procedimientos de designación directa de los miembros de la Comisión de Control por parte de la comisión negociadora del convenio, y/o designación de los representantes de los partícipes y beneficiarios por acuerdo de la mayoría de los representantes de los trabajadores en la empresa. Asimismo, en los Planes de pensiones de empleo de promoción conjunta constituidos en virtud de acuerdos de negociación colectiva de ámbito supraempresarial, se podrán prever procedimientos de designación de la Comisión de Control por parte de la comisión negociadora y/o por parte de la representación de empresas y trabajadores en dicho ámbito. La designación de los representantes en la Comisión de Control podrá coincidir con todos o parte de los componentes de la comisión negociadora o representantes de las partes referidas."

- **Duda de constitucionalidad:** para el Tribunal Supremo el precepto cuestionado podría resultar vulnerador del derecho a la igualdad garantizado en el art. 14 CE al excluir a determinados partícipes (los partícipes en suspenso) de toda intervención en el nombramiento mediante el sistema de designación de los miembros de las comisiones de control de los planes de empleo, por cuanto éste queda reservado a los "representantes de los trabajadores en la empresa". Para el TS no existe justificación razonable para el trato diferenciado establecido en la

norma cuestionada entre los partícipes activos y en suspenso, dado que todos ellos tienen idéntica situación jurídica frente al plan por ser titulares únicos de los recursos acumulados en el fondo afecto.

- **Fallo:** Estimación de la cuestión de inconstitucionalidad y, en su virtud, declaración de inconstitucionalidad y nulidad la primera frase del inciso cuarto del artículo cuestionado, en concreto la referencia a la *“designación de los representantes de los partícipes y beneficiarios por acuerdo de la mayoría de los representantes de los trabajadores de la empresa”*, así como la referencia contenida en la frase segunda del mismo inciso relativa a *“por parte de la representación de trabajadores y empresas en dicho ámbito”* en relación a los planes de pensiones de empleo de promoción conjunta.

B) COMENTARIO-RESUMEN

1. En primer lugar, la Sentencia realiza una precisión sobre el **objeto de la cuestión de inconstitucionalidad**. Así, advierte que si bien el Auto de planteamiento del TS acuerda plantear la cuestión de inconstitucionalidad respecto a todo el inciso cuarto del art. 7.2; lo cierto es que la lectura de los argumentos desarrollados por el Tribunal Supremo en su Auto de Planteamiento evidencia, sin embargo, que el **cuestionamiento es más limitado: se ciñe, en concreto, a la referencia a la "designación de los representantes de los partícipes y beneficiarios por acuerdo de la mayoría de los representantes de los trabajadores en la empresa"**.

Así, esgrime la Sentencia que, teniendo en cuenta las exigencias del juicio de relevancia del art. 35.1. LOTC determinan que el cuestionamiento se circunscriba a esa concreta modalidad de designación directa -tanto respecto de los planes de ámbito empresarial como en los planes de ámbito supraempresarial (de promoción conjunta)- pues es en esa modalidad y no en otra, donde se produciría la exclusión de los partícipes en suspenso en el proceso de nombramiento de sus representantes en la comisión de control del plan. No son relevantes para la decisión del proceso contencioso-administrativo a quo, y por tanto no se cuestionan, ni la previsión misma de la existencia de procedimientos de designación directa (como alternativa a un procedimiento electivo), ni la designación directa de los representantes de la comisión de control por la comisión negociadora, ni la fórmula establecida por el precepto, en términos alternativos o acumulativos, de ambas modalidades de designación directa. Ninguna de estas previsiones, que también constan en el inciso cuarto del art. 7.2 del texto refundido cuestionado, resulta de aplicación al caso que ha de ser resuelto en la vía judicial previa, por lo que no se cumple respecto de dicha norma el juicio de relevancia exigido por el art. 35.1 LOTC.

(FJ 2)

2. A continuación, la Sentencia se detiene brevemente a analizar **el significado y el funcionamiento del sistema de empleo y de su comisión**

de control. Por ello, y recordando Sentencias anteriores (como las SSTC 206/1997, 88/2009 ó 90/2009), establece que los planes de pensiones constituyen *“un acuerdo contractual de estructura compleja, con la finalidad de garantizar, como causa misma del consentimiento de voluntades, la percepción por los beneficiarios de una serie de prestaciones económicas cuando se produzcan los acaecimientos para su percepción”*. *“Se trata de un instrumento de aseguramiento que, en la primera de sus modalidades garantiza un `salario` diferido y, por lo tanto, de una forma de ahorro”*. Siendo una de las finalidades de los planes y fondos de pensiones la de *“establecer un instrumento de ahorro que puede cumplir una importante función complementaria del nivel obligatorio y público de protección social”*.

El rasgo característico del plan de sistema de empleo es que el promotor del mismo lo será cualquier entidad, corporación, sociedad o empresa y que sus “partícipes” serán, precisamente, los “empleados” de la entidad promotora. Se diferencian, así, de los planes de sistema asociado (en los que los promotores son asociaciones o sindicatos, siendo los partícipes sus asociados o afiliados) y de los planes de sistema individual (promovidos por entidades de carácter financiero y en los que puede ser partícipe cualquier persona física).

Por otra parte, la Sentencia señala que el funcionamiento y la ejecución de los planes de pensiones del sistema de empleo se encuentran sometidos a la supervisión de una comisión de control a la que el art. 7 del texto refundido le atribuye una serie de funciones que evidencian su trascendencia en el seno del plan de pensiones y justifican que la propia ley prevea una composición representativa de todos los intereses en juego: promotor, partícipes y, en su caso, beneficiarios. **(FJ 3)**

3.- Entrando en el fondo del asunto, el TC señala que conviene iniciar el análisis de la cuestión recordando su consolidada **doctrina acerca del derecho a la igualdad en la ley** que ha sido recientemente resumida en la STC 87/2009, de 20 de abril. Según esta doctrina la vulneración del derecho a la igualdad en la ley reconocida en el art. 14 CE presupone la existencia en la propia ley de una diferencia de trato entre situaciones jurídicas iguales. Esta

disparidad de tratamiento, sin embargo, sólo será vulneradora del derecho a la igualdad si no responde a una justificación objetiva y razonable que, además, resulte adecuada y proporcional.

Por tanto, la aplicación de esta doctrina al caso **requiere determinar, en primer lugar, si nos encontramos realmente ante una identidad de situaciones que reciben un trato diferenciado.** Lo importante en esta primera fase es, pues, dilucidar si los partícipes en activo y los partícipes en suspenso de un plan de pensiones de empleo se encuentran en la misma posición a la hora de prever su participación en el proceso de designación de sus representantes en la comisión de control del plan.

Sobre este extremo, el TC dispone que se puede afirmar que la previsión contenida en el inciso cuarto del art. 7.2 del texto refundido **establece un trato diferenciado** en tanto en cuanto, según su tenor literal, los llamados partícipes en suspenso, si bien mantienen la integridad de sus derechos patrimoniales, no tendrían derecho a participar en la designación de los miembros de la comisión de control cuando se opta por la modalidad de designación directa a través del acuerdo de "la mayoría de los representantes de los trabajadores en la empresa". En resumen, los partícipes del plan que se encuentren en activo podrán designar, a través de sus representantes en la empresa, a los integrantes de la comisión de control del plan; por el contrario, aquellos que no se encuentren en activo (por encontrarse en excedencia, en situación de jubilación u otras situaciones similares) no podrán elegir ningún miembro sino acatar los que sean elegidos en el seno de la empresa. **(FFJJ 4-5)**

4.- Tras constatar que el precepto legal cuestionado introduce un trato diferenciado entre partícipes en activo y partícipes en suspenso a la hora de designar a sus representantes en la correspondiente comisión de control del plan de pensiones de empleo de que se trate, el **TC analiza ahora si esa diferencia de trato resulta objetivamente justificada y razonable y si supera el juicio de proporcionalidad** sobre la relación existente entre la medida adoptada, el resultado producido y la finalidad pretendida.

En primer lugar, la Sentencia recalca que no se encuentra en la norma ninguna justificación objetiva y razonable que avale la exclusión de determinados partícipes en el proceso de designación de sus representantes en el seno de una comisión que toma decisiones relevantes para el desarrollo del plan, sin que sea suficiente el argumento de la especial vinculación de estos planes de pensiones de empleo al proceso de negociación colectiva.

En efecto, prosigue el TC, si bien es cierto que los planes de empleo son un instrumento de acción protectora profesional, un instrumento de retribución diferida, que guarda una inescindible conexión con las relaciones colectivas en cuyo seno se gestan, también lo es que esta lógica potenciación de la negociación colectiva como fuente y escenario de los planes de pensiones de empleo colectiva no justifica en sí misma (y en todo caso no resulta proporcional al resultado perseguido) la exclusión de todo un colectivo de partícipes, que no pueden designar por sí mismos a ninguno de los miembros que han de representar sus intereses específicos, por el mero hecho de no hallarse en activo en la empresa.

En definitiva, la opción del legislador, totalmente legítima, de vincular el plan de empleo a la negociación colectiva deviene, finalmente, vulneradora del principio de igualdad, pues impone a los partícipes en suspenso un "sacrificio" demasiado gravoso en relación con el posible fin -que por otra parte no aparece explicitado en la norma- que perseguiría la atribución de esa facultad de designación de los miembros de la comisión de control a la mayoría de los representantes de los trabajadores en la empresa. Existen alternativas menos restrictivas que no pondrían en entredicho la vinculación a la negociación colectiva de estos planes.

El hecho, por último, de que el precepto cuestionado no imponga un determinado procedimiento (puede ser por elección o por designación) ni una determinada modalidad de procedimiento (designación por la comisión negociadora, designación por elección de los representantes o modalidad mixta) no libera a la modalidad cuestionada de la tacha de inconstitucionalidad que se le atribuye. **(FJ 6)**

SENTENCIA 60/2010, DE 7 DE OCTUBRE,
en relación con el artículo 57.2 del Código Penal en la redacción
dada por la Ley Orgánica 15/2003
Cuestión de Inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor de la cuestión:** la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Las Palmas (nº 8821-2005)

- **Precepto cuestionado:** el art. 57.2 CP, en su redacción dada por la Ley Orgánica 15/2003. Desde esta reforma, el Juez en todas las condenas por delitos de violencia de género y doméstica, debe imponer necesariamente la pena accesoria de alejamiento de la víctima (mientras que hasta 2003, esta pena accesoria era discrecional).

- **Duda de constitucionalidad:** A juicio del órgano cuestionante, la obligatoriedad de la imposición de la pena de alejamiento de la víctima en todas las condenas por delitos de violencia de género y doméstica podría estar vulnerando los principios de personalidad y proporcionalidad de las penas, la prohibición de indefensión, el derecho a la intimidad familiar y las libertades de circulación y residencia.

- **Fallo:** Desestimar la cuestión de inconstitucionalidad.

B) COMENTARIO-RESUMEN

1. Son diversas las tachas de inconstitucionalidad planteadas por el órgano cuestionante, siendo una a una desestimadas por el Alto Tribunal. Así, en primer lugar, se alegaba una vulneración del principio de personalidad de las penas (25.1 CE), en la medida en que la orden de alejamiento afecta también a la víctima del delito, quien se ve obligada a realizar un acto que puede ser contrario a su voluntad sin haber cometido hecho punible alguno. Sobre esta cuestión, el TC recuerda que las penas pueden tener efectos externos o indirectos, es decir, que afecten colateralmente a terceros. Sin embargo, esto no supone una vulneración del principio de personalidad de las penas, porque dichas consecuencias no son resultado de una manifestación del ejercicio del ius puniendi del Estado. **(FJ 4)**

2. En segundo lugar, se planteaba que la imposición forzosa de la pena podía ocasionar a la víctima la indefensión prohibida por el art. 24.1 CE, al tomarse la medida sin haber escuchado su opinión. No existe tal vulneración, advierte el TC, por cuanto la víctima puede constituirse en parte y aportar y proponer las pruebas que estime pertinentes, así como alegar lo que a su derecho convenga, sin que ello conlleve, claro está, la exigencia de que sus tesis sean asumidas necesariamente por el órgano judicial. **(FJ 5)**

3. Sin embargo, el núcleo central del razonamiento sobre la inconstitucionalidad del art. 57.2 CP se basaba, de acuerdo con el Auto de planteamiento, en la posible infracción del principio de proporcionalidad, en tanto la imposición obligatoria de la pena de alejamiento, resultaría innecesaria, inidónea y desproporcionada. Además, se añadía que dicha pena afecta a distintos derechos fundamentales, como la libertad de residencia y circulación, la intimidad de las personas y el libre desarrollo de la personalidad. Sobre esta cuestión señala la STC que resulta evidente la afectación de distintos derechos, pero que dicha afectación no implica sin más la inconstitucionalidad del precepto, sino únicamente su sujeción a un canon de control para verificar su constitucionalidad.

Este control exige, en primer lugar, comprobar si la medida en cuestión persigue una finalidad constitucionalmente legítima, lo que sí ocurre en el caso concreto, porque la finalidad inmediata perseguida por el legislador es la de proteger la vida, integridad física, libertad, etc. de la víctima mediante la evitación de futuros ataques.

En segundo lugar, será necesario verificar que la norma es idónea o adecuada, necesaria y proporcionada, lo que también concurre en el presente caso para el TC. Así, la norma es adecuada porque cumple una función preventiva de futuras lesiones a través de dos mecanismos: la prevención general de futuras agresiones a los bienes jurídicos protegidos y la de prevención especial de reiteración delictiva contra la propia víctima. Por otra parte, la Sentencia también califica a la medida impugnada como necesaria, en la medida en que la eliminación de su imposición obligatoria conllevaría la desaparición, sin resultar compensado por otras vías, del incremento de eficacia en la en la protección de los bienes jurídicos protegidos por los respectivos tipos penales. Por último, el TC también considera la medida como proporcionada, en cuanto el órgano judicial puede concretar la duración de la pena de alejamiento de la víctima a partir de un intervalo temporal amplio, así como por su conexión con otros preceptos penales que contribuyen a flexibilizar su intensidad en atención a las circunstancias del caso concreto.

(FFJJ 6 y siguientes)

SENTENCIA 73/2010, DE 18 DE OCTUBRE,

en relación con el art. 10.1 y 2 de la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, de régimen disciplinario de la Guardia Civil

Cuestiones interna de inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor de la cuestión:** la Sala Segunda del Tribunal Constitucional (nº de cuestión 9429-2008).
- **Precepto cuestionado:** art. 10.1 y 2 de la Ley Orgánica 11/1991, de régimen disciplinario de la Guardia Civil, que dispone sanciones de arresto.
- **Duda de constitucionalidad:** Posible vulneración del art. 25.3 CE, según el cual “la Administración civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad”.
- **Fallo:** Se declara la constitucionalidad del art. 10.1 y 2 de la LO 11/1991, interpretado en los términos establecidos en el FJ 5 de la Sentencia: “sólo resulta acorde con la Constitución si se interpreta en el sentido de que la imposición de sanciones privativas de libertad (según el procedimiento previsto en la Ley) procede cuando la infracción ha sido cometida en una actuación estrictamente militar y así se motive en la resolución sancionadora”.

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- En primer lugar, la Sentencia señala que pese a que la LO 11/1991 ha quedado derogada por la LO 12/2007, del régimen disciplinario de la Guardia Civil (en la que se suprime la sanción de arresto), la cuestión de inconstitucionalidad no se ve alterada por dicha derogación, en la medida en que la solución del recurso que interpuso el demandante de amparo exige determinar si los preceptos de la LO de 1991, en virtud de los que fue sancionado, son o no conformes con la CE. **(FFJJ 1-2)**

2.- A continuación, recuerda el TC que el art. 25.3 CE lo que señala es que "la Administración civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad". En relación con este precepto, la Sentencia recuerda que la CE reconoce la **singularidad del régimen disciplinario militar**, y que del mismo se deriva, *a sensu contrario*, que la denominada Administración militar pueda imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privaciones de libertad (STC 21/1981, de 15 de junio, FJ 8). No obstante, la posibilidad de que se puedan aplicar penas privativas de libertad sin la participación inmediata de la autoridad judicial debe considerarse como una posibilidad excepcional, justificada por la especial naturaleza y función de la Administración militar y las Fuerzas Armadas, dentro de la regla general de intervención judicial. **(FJ 3)**

3.- Respecto a las infracciones contenidas en la LO 11/1991, advierte el TC que éstas pueden, en principio, ser cometidas por los miembros de la Guardia Civil tanto en el desempeño de funciones policiales como en el ámbito de las misiones militares en las que participen, ya que las citadas normas no contienen ningún parámetro que permita diferenciar las infracciones y las sanciones que se les asignan por el tipo de función que en cada momento se realice.

[Sin embargo, la nueva LO 12/2007 da un paso más en esta línea, pues regula el régimen disciplinario específico de la Guardia Civil en su

condición de fuerza de seguridad del Estado, mientras que en las actuaciones de carácter militar que pueda desempeñar, la somete al régimen de las Fuerzas Armadas, como queda establecido en su DA 6ª, que da nueva redacción al art. 15.1 de la Lo 2/1986]. (FFJJ 3-4)

4.- En efecto, la singularidad de **la potestad disciplinaria de la Administración militar tiene reconocimiento constitucional en el propio art. 25.3 CE**, ya que, en este ámbito, el valor primordial que la subordinación jerárquica y la disciplina hacen que el procedimiento disciplinario no pueda quedar sometido a las garantías procesales generalmente reconocidas para los procedimientos judiciales, pues su razón de ser reside en la prontitud y rapidez de la reacción frente a las infracciones de la disciplina militar. En esta misma línea, el TC recuerda la imposibilidad de aplicar en tal contexto las garantías de los arts. 5 y 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), pues España, al ratificar dicho Convenio, se ha reservado la aplicación de tales preceptos en la medida en que fueran incompatibles con las disposiciones que, en relación con el régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas, se contienen en el Código de Justicia Militar. A pesar de ello, no puede extraerse la conclusión de que los procedimientos militares disciplinarios puedan moverse absolutamente al margen de toda garantía constitucional.

Como consecuencia de todo lo anterior, la Sentencia concluye afirmando que **el art. 25.3 CE no permite a las autoridades o mandos de la Guardia Civil a que se refiere el art. 19 de la Ley Orgánica 11/1991 imponer sanciones que impliquen privación de libertad cuando se trate de actuaciones desarrolladas dentro del ámbito de las funciones policiales** que la ley les encomienda. O dicho de otro modo, el art. 25.3 CE no permite, a la luz de la singular configuración de la Guardia Civil que, previendo el art. 10.1 y 2 de la Ley Orgánica 11/1991 para la misma categoría de infracciones sanciones de diferente naturaleza jurídica -que pueden ser de contenido económico, referidas a la carrera de los sancionados, y otras privativas de libertad-, se imponga una sanción de arresto sin que haya quedado acreditado y motivado en la resolución

sancionadora que la infracción ha sido cometida en el ejercicio de una función militar.

En definitiva, para que la previsión legal cuestionada de una sanción privativa de libertad pueda ampararse en el art. 25.3 CE, debe quedar acreditado que la sanción de arresto ha sido impuesta por la Administración militar, no solamente en sentido formal, sino en sentido material, es decir, siempre y cuando **la actuación objeto de sanción se haya desarrollado estrictamente en el ejercicio de funciones materialmente calificables como militares y no el ámbito propio de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado.** (FJ 5)

SENTENCIA 121/2010, DE 29 DE NOVIEMBRE,

en relación con el art. 28.1 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994

Cuestión de inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor de la cuestión:** el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Tarragona (nº de cuestión 3988-2001).

- **Precepto cuestionado:** art. 28.1 TRLGSS (en su redacción vigente en el momento de dictarse la resolución objeto del proceso *a quo*)

Art. 28.1 Las deudas con la Seguridad Social que tengan el carácter de ingresos de derecho público y cuyo objeto esté constituido por recursos distintos a las cuotas, recargos o, en su caso, intereses sobre unas y otros, se incrementarán con un recargo de mora del 20 por 100 cuando se paguen fuera del plazo reglamentario que tengan establecido.

- **Duda de constitucionalidad:** Posible vulneración de los arts. 24 y 25.1 CE en relación con el art. 9.3 CE por cuanto podría contemplar una “sanción encubierta” en forma de recargo único impuesto sobre las deudas con la Seguridad Social distintas de las cuotas que fueran ingresadas fuera de plazo.

- **Fallo:** Desestimar la cuestión de inconstitucionalidad.

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- Antes de hacer pronunciamiento alguno sobre el fondo de la cuestión, **el TC analiza ciertos óbices procesales** apuntados por el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado. Así, en primer lugar, se había puesto de manifiesto que el trámite de audiencia a las partes exigido por el art. 35.2 LOTC habría sido cumplido de forma defectuosa, por cuanto la providencia dictada a tal efecto no habría identificado los preceptos constitucionales vulnerados.

Sobre este óbice, la STC descarta que este defecto sea determinante de la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad. El TC recuerda la importancia de la audiencia del art. 35.2 LOTC y que resulta inexcusable que en este trámite se identifiquen con precisión tanto los preceptos legales sobre cuya constitucionalidad se albergan dudas como las normas de la CE que se consideran vulneradas. Sin embargo, resulta que respecto este último extremo (la exigencia de especificación de los preceptos constitucionales de contraste) la propia doctrina constitucional ha introducido ciertos márgenes de flexibilidad, al reconocer que *“a falta de una cita concreta de los preceptos constitucionales supuestamente vulnerados [la providencia que cumpla con el trámite del 35.2 LOTC] ha de identificar mínimamente la duda de constitucionalidad ... ante quienes han de ser oídos para que sobre la misma puedan versar las alegaciones, exigiendo en todo caso tal indeterminación relativa que las partes hayan podido conocer el planteamiento de la inconstitucionalidad realizado por el órgano judicial y, atendiendo a las circunstancias del caso, situarlo en sus exactos términos constitucionales y pronunciarse sobre él”* (STC 166/2007, de 4 de julio, FJ 6).

Esto es lo que ocurre en el caso concreto por cuanto si bien en su literalidad, la providencia por la que se dio cumplimiento al trámite de audiencia no identifica específicamente los preceptos constitucionales supuestamente vulnerados, sí invoca expresamente la doctrina sentada por

el TC en unas Sentencias concretas, referencia ésta que bastó a las partes para reconocer perfectamente, aunque fuese de manera implícita, que los artículos supuestamente vulnerados eran los arts. 24, 25.1 y 9.3 CE.

Tampoco hay ninguna duda, prosigue la Sentencia, acerca del cumplimiento del juicio de relevancia por parte del Auto de planteamiento. Según el Fiscal General del Estado, teniendo en cuenta que el objeto procesal con el que se enfrenta el Juzgado *a quo* es la resolución que denegó la condonación del recargo, y no la resolución misma por la que se impuso, el órgano judicial podría, por vía interpretativa. Sin embargo, sí que existe un cumplimiento del juicio de relevancia por cuanto si se declarase inconstitucional el precepto que impone el recargo faltaría el presupuesto mismo en el que la Tesorería General de la Seguridad Social sustentó la denegación de la condonación: la legitimidad de la imposición original del recargo. **(FFJJ 3-5)**

2.- Respecto al fondo del asunto, la Sentencia recuerda que en la consideración del órgano judicial promotor de la cuestión este precepto, en la medida en que impone un recargo único del 20 por 100 en los casos de retraso en el pago de determinadas deudas con la Seguridad Social, estaría contemplando una sanción encubierta que, como tal, resultaría lesiva de los derechos garantizados en los arts. 24 y 25.1, en conexión con el 9.3 CE.

Así, el órgano judicial promotor duda de la constitucionalidad del precepto cuestionado por entender que, bajo los parámetros establecidos en unas Sentencias que cita, el recargo que contempla "encubre una auténtica sanción administrativa no prevista como tal en la ley", particularmente en cuanto su condición de "recargo único" resulta ajena a todo principio de proporcionalidad. Son dos, en definitiva, los argumentos en los que basa el órgano judicial cuestionante sus dudas de constitucionalidad, argumentos íntimamente vinculados: el del carácter materialmente sancionador del recargo y el de su desproporción, asumiendo como premisa su carácter sancionador.

Por ello, **el TC analiza en primer lugar si el recargo cuestionado tiene, efectivamente, carácter sancionador.** Así, recordando doctrina anterior, señala que *“si halláramos en el instituto de referencia la presencia de la `finalidad represiva, retributiva o de castigo´ que hemos venido destacando como específica de las sanciones (SSTC 239/1988, FJ 2; 164/1995, FJ 4), habrá que concluir que el recargo tiene sentido sancionador; si, por el contrario, la medida desfavorable careciese de tal función represiva no estaríamos en el ámbito punitivo y, por ende, habría que descartar la aplicación de los arts. 24.2 y 25 CE.*

La aplicación de esta doctrina al caso concreto hace que el TC destaque que el recargo aplicado en el supuesto objeto del proceso *a quo* se impuso por el retraso en el ingreso por parte de una Mutua de Accidentes de Trabajo de la aportación que le correspondía al capital coste de la pensión de incapacidad permanente total de un concreto trabajador. Resultando así, que el retraso por las Mutuas en el pago de las aportaciones por ellas asumidas para hacer frente a prestaciones individualizadas ya devengadas a favor de los afiliados incurso en la contingencia de que se trate genera a la Tesorería General de la Seguridad Social un daño real y cuantificado, de lo que cabe deducir que en la imposición en estos casos, por aplicación del art. 28.1 LGSS, de un recargo por retraso en el pago no existe finalidad represiva alguna, sino la meramente resarcitoria y, en último término, disuasoria del incumplimiento de una obligación concreta asumida frente a la Tesorería General de la Seguridad Social.

En definitiva, el recargo por mora cuestionado carece de naturaleza sancionadora, ya que responde más propiamente a la naturaleza de compensación financiera, cuya función es tanto reparadora o indemnizatoria para la Tesorería General de la Seguridad Social como preventiva o disuasoria del posible retraso en el pago por parte de la Mutua responsable de las aportaciones a las que se hubiera obligado en relación con el capital coste de las prestaciones derivadas de las contingencias en que incurran sus afiliados. **(FFJJ 6-7)**

3.- Una vez ha quedado descartado que en el recargo regulado por el precepto cuestionado concorra naturaleza sancionadora, nada habría que ponderar ya acerca de la supuesta vulneración del principio de proporcionalidad en materia sancionadora que derivaría de su carácter de recargo único, argumento éste que el Auto de planteamiento ofrece, una vez más, de forma imprecisa. Cumple advertir, en todo caso, que de lo expuesto en el fundamento jurídico anterior se desprende que se salvaguarda la proporcionalidad entre el fin público perseguido (el puntual cumplimiento por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de sus obligaciones de colaboración) y los medios utilizados al efecto (la imposición del recargo cuestionado), y ello sin perjuicio de la previsión de su posible condonación, total o parcial, en el art. 59.3 del Reglamento general de recaudación en la redacción vigente al tiempo de plantearse la presente cuestión de inconstitucionalidad, que da, precisamente, cobertura al acto que es objeto del proceso a quo. A través de esta facultad de condonación (tal y como apuntan el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado) se hace posible atenuar los rigores del recargo siempre y "cuando concurren circunstancias excepcionales que justifiquen razonablemente el retraso en el ingreso de los recursos correspondientes y se trate de sujetos obligados que viniesen ingresando sus deudas con regularidad", conforme a los términos literales del citado precepto reglamentario. **(FJ 8)**

SENTENCIA 130/2010, DE 29 DE NOVIEMBRE,

en relación con el art. 31.b de la Ley del Parlamento de Cantabria
1/2002, de 26 de febrero, del Comercio de Cantabria

Cuestiones de Inconstitucionalidad (acumuladas)

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor de las cuestiones:** el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm.3 de Santander (nº 6322-2010 y 6323-2010).

- **Precepto cuestionado:** el art. 31.b Ley del Parlamento de Cantabria 1/2002, del Comercio de Cantabria

“Salvo en el supuesto de un comercio remodelado, no podrá ser objeto de este tipo de promoción más del 40 % de los artículos, entendidos como bienes individualmente considerados, existentes en el establecimiento.”.

- **Duda de constitucionalidad:**

El Juzgado se plantea que dicha regulación podría vulnerar la competencia exclusiva del Estado en materia de defensa de la competencia.

- **Fallo:** Se estiman las cuestiones de inconstitucionalidad y, en su virtud, se declara inconstitucional y nulo el art. 31 b) de la Ley de Cantabria 1/2002, de 26 de febrero, del comercio.

B) COMENTARIO-RESUMEN

El precepto cuestionado señalaba que no podrían ser objeto de venta con descuento más del 40 por ciento de los artículos de un establecimiento (salvo en el supuesto de un comercio remodelado).

La STC recuerda que las CCAA son competentes para dictar regulaciones administrativas que disciplinen determinadas modalidades de venta, en concreto, la venta a saldos, pues así lo permite su competencia en materia de protección de los consumidores y usuarios.

Sin embargo, cuando dicha reglamentación afecta al régimen de competencia entre los ofertantes, y aspira a prevenir o evitar el excesivo recurso a este tipo de ventas, las normas correspondientes no tienen otro encaje competencial que el de la propia **defensa de la competencia**, que es competencia exclusiva del Estado.

SENTENCIA 131/2010, DE 2 DE DICIEMBRE,

en relación con el párrafo primero del art. 211 del Código civil y la disposición final vigésima tercera de la Ley Orgánica 1/1996, de protección jurídica del menor

Cuestión de inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor de la cuestión:** el Juzgado de Primera Instancia núm. 8 de A Coruña (nº de cuestión 4511-1999).
- **Preceptos cuestionado:** párrafo primero del art. 211 del Código civil y D.F. 23ª Ley Orgánica de protección jurídica del menor

Art. 211 Código civil (párrafo primero). En la redacción dada por la D.F. 12ª de la Ley Orgánica de protección jurídica del menor:

“El internamiento por razón de trastorno psíquico, de una persona que no esté en condiciones de decidirlo por sí, aunque esté sometida a la patria potestad, requerirá autorización judicial. Ésta será previa al internamiento, salvo que porrazotes de urgencia hiciesen necesaria la inmediata adopción de la medida, de la que se dará cuenta cuanto antes al Juez y, en todo caso, dentro del plazo de veinticuatro horas. El internamiento de menores, se realizará en todo caso en un establecimiento de salud mental adecuado a su edad, previo informe de los servicios de asistencia al menor”.

Disposición Final vigésimo tercera de la Ley Orgánica 1/1996:

“Tienen carácter de ley ordinaria los artículos 1; 2: 5, apartados 3y4; 7, apartado 1; 8, apartado 2 letra c; 10, apartados 1 y 2, letras a, b y de, 3 y 4, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24 y 25; las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera; la disposición transitoria; la disposición derogatoria, y las disposiciones finales primera a vigésimo segunda y vigésima cuarta (...).”

- **Duda de constitucionalidad:** para el Juzgado que plantea la cuestión el párrafo primero del art. 211 del Código civil, en cuanto establece uno de los supuestos en que cabe privar a una persona de su libertad, debería haber sido aprobado con el carácter de ley orgánica, de manera que, dada la naturaleza de ley ordinaria que le atribuye la disposición final vigésima tercera de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de

protección jurídica del menor, dicho precepto habría de ser considerado inconstitucional por infringir los arts. 17.1 y 81.1 CE. Subsidiariamente, sería esa disposición final vigésima tercera de la Ley Orgánica 1/1996 la que, en virtud de aquella atribución, resultaría contraria a los referidos preceptos constitucionales, según el Juzgado promotor de la cuestión.

- **Fallo:** Estimar la cuestión de inconstitucionalidad y en consecuencia:

1º Declarar inconstitucional y nula la disposición final vigésima tercera de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor.

2º Declarar inconstitucional, con el efecto establecido en el FJ 6 de esta Sentencia, el párrafo primero del art. 211 del Código civil, en la redacción dada por la disposición final duodécima de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor.

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- La primera cuestión que señala la Sentencia es que pese a que el precepto cuestionado (art. 211 Código Civil), se encuentra derogado, 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 en el proceso a quo y de su validez depende la decisión a adoptar en el mismo, circunstancias que concurren en el caso concreto. **(FJ 2)**

2.- Tras esta consideración previa, el TC estima la cuestión de inconstitucionalidad. Así, argumenta la Sentencia, el art. 211, párrafo primero del Código civil (en la redacción dada por la DF 12ª de la Ley Orgánica 1/1996), **tiene por objeto un asunto, -el internamiento forzoso de personas que padezcan trastornos psíquicos-, que afecta a materia incluida en el ámbito de la reserva de ley orgánica establecida en el art. 81.1 CE, en relación con el art. 17.1 CE** (como ya se había declarado en la STC 129/1999).

El fallo de la Sentencia afirma la inconstitucionalidad y nulidad de la DF 23ª de la Ley Orgánica 1/1996, de protección jurídica del menor, por vulnerar los arts. 17.1 y 81.1 CE, en la medida en que atribuye carácter de ley ordinaria a la DF 12ª de la propia Ley Orgánica 1/1996 (por la que se dio nueva redacción al párrafo primero del art. 211 Código Civil).

La Sentencia también afirma la inconstitucionalidad del párrafo primero del art. 211 CC, al referirse a una cuestión reservada a ley orgánica, pero no su nulidad. Ello es así porque esto daría lugar a un vacío en el ordenamiento jurídico, por lo que dicho precepto despliega sus efectos hasta su derogación por la Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil desde el 8 de enero de 2001 (fecha de entrada en vigor de la misma), en la cual ha sido

sustituida por el art. 763.1 LEC que es que regula actualmente la medida judicial de internamiento forzoso por razón de trastorno psíquico.

SENTENCIA 132/2010, DE 2 DE DICIEMBRE,

en relación con el los párrafos primero y segundo del artículo 763.1 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil

Cuestión de inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor de la cuestión:** el Juzgado de Primera Instancia núm. 8 de A Coruña (nº de cuestión 4542-2001).
- **Precepto cuestionado:** párrafos primero y segundo del art. 763.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Art. 763.1 LEC (párrafo primero).

“El internamiento, por razón de trastorno psíquico, de una persona que no esté en condiciones de decidirlo por sí, aunque esté sometido a la patria potestad o a la tutela, requerirá autorización judicial (...)”.

Art. 763.1 LEC (párrafo segundo).

“La autorización será previa a dicho internamiento, salvo que razones de urgencia hicieran necesaria la inmediata adopción de la medida”.

- **Duda de constitucionalidad:** para el Juzgado que plantea la cuestión los párrafos cuestionados, en tanto establecen uno de los supuestos en que cabe privar a una persona de su libertad, debiera haber sido aprobado con el carácter de ley orgánica, han de ser considerados inconstitucionales por vulneración de los arts. 17.1 y 81.1 CE.
- **Fallo:** Estimar la cuestión de inconstitucionalidad y en consecuencia declarar inconstitucionales, con el efecto establecido en el FJ 3 los incisos cuestionados.

B) COMENTARIO-RESUMEN

El TC estima y, en consecuencia, afirma la inconstitucionalidad de dos incisos del art. 763.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil: *“El internamiento, por razón de trastorno psíquico, de una persona que no esté en condiciones de decidirlo por sí, aunque esté sometido a la patria potestad o a la tutela, requerirá autorización judicial (...)”* y *“La autorización será previa a dicho internamiento, salvo que razones de urgencia hicieran necesaria la inmediata adopción de la medida”*.

La razón que lleva al TC a afirmar la inconstitucionalidad es que la **privación de libertad, al afectar a un derecho fundamental, debe regularse necesariamente por ley orgánica (en aplicación de los arts. 17.1 y 81,1 CE), y no en una ley ordinaria como era el caso.**

Por último, conviene destacar que la citada Sentencia, pese a afirmar la inconstitucionalidad de parte del art. 763.1 LECiv, no declara su nulidad, por cuanto se produciría un vacío en el ordenamiento jurídico. Así, el TC insta al legislador orgánico a que en la mayor brevedad posible proceda a regular el internamiento no voluntario de personas con enfermedad mental.