

*JURISPRUDENCIA
TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL
2011*



Servicio de Estudios Autonómicos

ÍNDICE DE SENTENCIAS

Página

A) SENTENCIAS QUE RESUELVEN RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

1. Resuelven recursos planteados frente a Estatutos de Autonomía

STC 30/2011, de 16 de marzo **7**
(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía)

STC 32/2011, de 17 de marzo **15**
(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura en relación con el art. 75.1 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León)

STC 110/2011, de 22 de junio..... **18**
(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón)

2. Resuelven recursos planteados frente a otras normas

STC 18/2011, de 3 de marzo..... **26**
(Resuelve los recursos de inconstitucionalidad acumulados promovidos por el Parlamento de Canarias y el Gobierno de Canarias en relación con diversos preceptos de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico, y por el Presidente del Gobierno con respecto a diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Canarias 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del sector eléctrico canario)

STC 19/2011, de 3 de marzo..... **46**
(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por 50 Senadores del Grupo Parlamentario Popular en relación con la Ley 12/2007, de 8 de noviembre, por la que se adecua la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha)

STC 31/2011, de 17 de marzo **53**
(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Cataluña en relación con el artículo 43 y el párrafo octavo de la disposición final segunda del Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios)

STC 40/2011, de 31 de marzo **59**
(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por 61 Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso frente al artículo 23 de la Ley 1/1986, de 2 de enero, electoral de Andalucía, en la redacción dada por la Ley 5/2005, de 8 de abril)

STC 74/2011, de 19 de mayo	65
<i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno frente a la disposición adicional decimoctava de la Ley 25/2002, de 19 de diciembre, de presupuestos generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2003)</i>	
STC 118/2011, de 5 de julio.....	70
<i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Andalucía en relación con diversos preceptos de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de reforma del sistema financiero)</i>	
STC 120/2011, de 6 de julio.....	79
<i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno frente diversos preceptos de la Ley 1/1998, de 2 de marzo, de fundaciones de la Comunidad de Madrid)</i>	
STC 134/2011, de 20 de julio.....	86
<i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria y de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria)</i>	
STC 136/2011, de 13 de septiembre.....	100
<i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por 89 Diputados del Grupo Socialista en el Congreso en relación con diversos preceptos de la Ley 50/1998, de 13 de septiembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social)</i>	
STC 137/2011, de 14 de septiembre.....	112
<i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por 91 Diputados del Grupo Socialista en el Congreso en relación con el artículo 1 del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes)</i>	
STC 140/2011, de 14 de septiembre.....	116
<i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de las Illes Balears en relación con diversos preceptos de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales)</i>	
STC 148/2011, de 28 de septiembre.....	120
<i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley de Castilla-La Mancha 6/1999, de 15 de abril, de protección de la calidad del suministro eléctrico)</i>	
STC 149/2011, de 28 de septiembre.....	131
<i>(Resuelve los recursos de inconstitucionalidad acumulados interpuestos por la Diputación General de Aragón en relación con diversos preceptos de la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, de modificación de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de aguas, y del texto refundido de la Ley de aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio)</i>	
STC 176/2011, de 8 de noviembre.....	137
<i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por 60 Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso en relación con diversos preceptos de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social)</i>	
STC 204/2011, de 15 de diciembre.....	141

(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de 50 Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso en relación con diversos preceptos de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía)

B) SENTENCIAS QUE RESUELVEN CONFLICTOS DE COMPETENCIAS

STC 1/2011, de 14 de febrero..... 154

(Se resuelven los conflictos positivos de competencia acumulados y el recurso de inconstitucionalidad interpuestos por la Diputación General de Aragón en relación con diversos convenios de colaboración en materia de formación continuada de las profesiones sanitarias, y respecto de los artículos 35.1 y 4 de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias).

STC 109/2011, de 22 de junio..... 160

(Se resuelve el conflicto de competencia planteado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía respecto al Real Decreto 1909/2000, de 24 de noviembre, por el que se fija el complemento de destino de los funcionarios de los Cuerpos de médicos forenses, técnicos facultativos del Instituto de Toxicología, oficiales, auxiliares y agentes de la Administración de Justicia, técnicos especialistas, auxiliares de laboratorio del Instituto de Toxicología y agentes de laboratorio a extinguir del Instituto de Toxicología).

STC 156/2011, de 18 de octubre..... 168

(Se resuelve el conflicto positivo de competencia interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña frente a la Resolución de 8 de septiembre de 1999, del Consejo Superior de Deportes, por las que se convocan subvenciones a Universidades privadas con programas de ayuda a deportistas universitarios de alto nivel correspondientes al año 1999).

STC 158/2011, de 19 de octubre..... 173

(Se resuelven los conflictos positivos de competencia interpuestos por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura en relación con el Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, por el que se establecen las normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas y con el Real Decreto 3483/2000, de 29 de diciembre, por el que se modifica el anterior).

STC 159/2011, de 19 de octubre..... 182

(Se resuelve el conflicto positivo de competencia interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales).

STC 178/2011, de 8 de noviembre..... 193

(Se resuelve el conflicto positivo de competencia interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña en relación con la Orden TAS/893/2005, de 17 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión).

STC 194/2011, de 13 de diciembre..... 198

(Se resuelve el conflicto positivo de competencia interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña respecto del art. 8 de la Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 24 de julio de 2000 por la que se regula el procedimiento administrativo referente a las medidas alternativas de carácter excepcional al cumplimiento de la cuota de reserva del 2 por 100 a favor

de trabajadores discapacitados en empresas de cincuenta o más trabajadores, reguladas por el Real Decreto 27/2000, de 14 de enero).

STC 207/2011, de 20 de diciembre..... **203**
(Se resuelven los conflictos positivos de competencias interpuestos por el Gobierno de Aragón en relación con diversos preceptos del Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, por el que se establecen las normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas y con el Real Decreto 3483/2000, de 29 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 324/2000, respectivamente).

C) SENTENCIAS QUE RESUELVEN CUESTIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

1. Sobre la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas

STC 4/2011, de 14 de febrero..... **209**
(Se estima la cuestión de inconstitucionalidad planteada respecto del artículo 34.1 del texto refundido sobre comercio interior aprobado por el Decreto Legislativo de la Generalitat de Cataluña 1/1993, de 9 de marzo)

STC 175/2011, de 8 de noviembre..... **212**
(Se estima la cuestión de inconstitucionalidad planteada respecto de la disposición transitoria segunda de la Ley del Parlamento de Cantabria 7/1994, de 19 de mayo, de coordinación de policías locales)

2) En materia tributaria

STC 39/2011, de 31 de marzo..... **216**
(Se estima la cuestión de inconstitucionalidad planteada respecto del párrafo segundo del art. 61.2 de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, general tributaria, en la redacción dada por la Ley 18/1991, de 6 de junio)

STC 73/2011, de 19 de mayo..... **219**
(Se estima la cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con el inciso final del artículo 20.3 s) de la Ley reguladora de las haciendas locales, en la redacción dada por la Ley 25/1998, de 13 de julio)

STC 184/2011, de 23 de noviembre..... **225**
(Se estima la cuestión de inconstitucionalidad planteada respecto al segundo inciso del art. 59.2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 9/1993, de 30 de septiembre, del patrimonio cultural catalán)

3) Sobre el derecho a la igualdad y a la no discriminación

STC 50/2011, de 14 de abril..... **229**
(Se desestima la cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con el artículo 31.4 de la Ley de 24 de diciembre de 1964, de arrendamientos urbanos, en la redacción dada al mismo por la Ley 19/1989, de 25 de julio)

STC 63/2011, de 16 de mayo..... **233**
(Se estima la cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con el artículo 22.6 de la Ley 4/1996, de 26 de diciembre, de ordenación del servicio farmacéutico en Castilla-La Mancha)

STC 75/2011, de 19 de mayo..... **239**

(Se desestima la cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con el artículo 48.4 del texto refundido de la Ley del estatuto de los trabajadores, en la redacción dada por el artículo 5 de la Ley 39/1999, de 5 de noviembre)

STC 117/2011, de 4 de julio..... 246
(Se estima la cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con el inciso inicial del art. 24.4 de la Ley de las Cortes de Aragón 4/1999, de 25 de marzo, de ordenación farmacéutica para Aragón)

STC 205/2011, de 15 de diciembre..... 249
(Se desestima la cuestión de inconstitucionalidad planteada con el art. 143.2 del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio)

4) Sobre la distribución de materias entre los órdenes jurisdiccionales

STC 121/2011, de 7 de julio..... 256
(Se desestima la cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación al art. 23 de la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, que da nueva redacción al art. 3.1 b) del texto refundido de la Ley de procedimiento laboral)

5) Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva en el ámbito militar

STC 177/2011, de 8 de noviembre..... 261
(Se estima la cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con los arts. 453.2 y 468 b) de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar)

SENTENCIA 30/2011, DE 16 DE MARZO,

en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 2/2007,
de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para
Andalucía

Recurso de Inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura (nº 5150-2007).
- **Norma impugnada:** Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía
- **Extensión de la impugnación:** el objeto principal, y prácticamente único, es el art. 51 EAAnd. También son objeto de impugnación formal los arts. 43, 50.1 a) y 50.2, pero sólo en la medida en que su interpretación sistemática en relación con el art. 51 padecería, por derivación, del mismo defecto de inconstitucionalidad que en él se denuncia.

Art. 51 EAAnd: "La Comunidad Autónoma de Andalucía ostenta competencias exclusivas sobre las aguas de la cuenca del Guadalquivir que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la planificación general del ciclo hidrológico, de las normas básicas sobre protección del medio ambiente, de las obras públicas hidráulicas de interés general y de lo previsto en el artículo 149.1.22 de la Constitución."

- **Motivación del Recurso:** para el Gobierno de la Junta de Extremadura, tratándose de una cuenca hidrográfica supracomunitaria, la CA de Andalucía no puede asumir en su EA la competencia exclusiva sobre las aguas de la cuenca del Guadalquivir que transcurran por su territorio, pues ello pugnaría con el art. 149.1.22 CE,

- **Fallo:**

1º Declarar la inconstitucionalidad y nulidad del art. 51 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

2º Desestimar el recurso en lo demás.

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- En primer lugar, la Sentencia **rechaza el óbice de procedibilidad** que planteaba tanto el Parlamento como la Junta de Andalucía, para quienes el Gobierno autonómico recurrente no ostentaba la legitimación necesaria para la interposición del recurso.

El TC recuerda que en el caso analizado, además del interés objetivo en la depuración del ordenamiento, se suma el interés institucional del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura en la defensa de su ámbito de autonomía, que entiende perjudicado por cuanto los preceptos recurridos afectan al régimen de las aguas de una cuenca hidrográfica en la que están comprendidos términos municipales extremeños. **(FFJJ 2-3)**

2.- Atendiendo ya al fondo del asunto, el TC señala que hay que analizar si la competencia que el EAAnd atribuye a la Comunidad andaluza en su art. 51 se encuentra o no reservada al Estado por el art. 149.1.22 CE.

El precepto impugnado debe enjuiciarse, para ello, establece el TC, desde una doble perspectiva. Primero, hay que comprobar si el art. 51 EAAnd vulnera el art. 149.1.22 CE por razones materiales o sustantivas; y, por otro lado, ha de comprobarse si esa regulación resulta constitucionalmente viable a través del tipo de ley que la contiene.

Respecto al primer análisis, resulta antes imprescindible pronunciarse acerca del contenido y alcance de la competencia exclusiva estatal en materia de aguas establecida en el art. 149.1.22 CE, para lo cual el TC se remonta a la doctrina sentada en la **STC 227/1988**, recordando una serie de consideraciones:

a) El art. 148.1.10 CE permite a las CCAA asumir competencias sobre “los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónomas”: Por su parte el Estado (de acuerdo con el 149.1.22 CE) tiene competencia exclusiva sobre la “legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma”. Ambos preceptos no son coincidentes, ni desde el punto de vista de la materia que definen, ni en atención al criterio que utilizan para

deslindar las competencias estatales y autonómicas sobre la misma, que, en el primer caso, es el interés de la Comunidad Autónoma, y en el segundo, el territorio por el que las aguas discurren" (FJ 13).

b) En segundo término, la STC 227/1988 rechazaba que fuera "inconstitucional que la Ley de aguas utilice como criterio territorial para el ejercicio de las competencias del Estado en materia de aguas continentales el de la cuenca hidrográfica que exceda de una Comunidad Autónoma" (FJ 15).

c) En tercer lugar, el TC señalaba que debe tener en cuenta también el conjunto de los principios constitucionales de orden material que atañen, directa o indirectamente, a la ordenación y gestión de recursos naturales de tanta importancia como son los recursos hidráulicos (por mandato del 45.2 CE). Por ello, entre las diversas interpretaciones posibles de las reglas de distribución de competencias, el TC sólo puede respaldar aquellas que razonablemente permitan cumplir dicho mandato y alcanzar los objetivos de protección y mejora de la calidad de vida y defensa y restauración del medio ambiente a los que aquél está inseparablemente vinculado" (FJ 13).

d) Como corolario de lo anterior, la citada STC 227/1988 afirmaba que la "expresión 'aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma' es un concepto constitucional cuyo significado debe desentrañarse atendiendo a criterios lógicos, técnicos y de experiencia. Desde el punto de vista de la lógica de la gestión administrativa, no parece lo más razonable compartimentar el régimen jurídico y la administración de las aguas de cada curso fluvial y sus afluentes en atención a los confines geográficos de cada Comunidad Autónoma, pues es evidente que los usos y aprovechamientos que se realicen en el territorio de una de ellas condicionan las posibilidades de utilización de los caudales de los mismos cauces, principales y accesorios, cuando atraviesan el de otras Comunidades o surten a los cursos fluviales intercomunitarios. Por el contrario, el criterio de la cuenca hidrográfica como unidad de gestión permite una administración equilibrada de los recursos hidráulicos que la integran, en atención al conjunto de intereses afectados que, cuando la cuenca se extiende al territorio de más de una Comunidad Autónoma, son manifiestamente supracomunitarios. Desde un punto de vista técnico, es claro también que las aguas de una misma cuenca forman un conjunto integrado que debe ser gestionado de forma homogénea" (FJ 15).

e) Como consecuencia de lo anterior, en la STC 227/1988, FJ 15, el TC no acogió el entendimiento fragmentador de la cuenca hidrográfica que propugnaba el Gobierno vasco en su impugnación de la Ley 29/1985, de Aguas, al pretender introducir el concepto de "curso fluvial concreto" para reclamar la competencia

autonómica sobre los "cursos fluviales o corrientes de agua que discurran íntegramente por el territorio de una Comunidad Autónoma, ya desemboquen íntegramente en otro curso fluvial, en un lago o en el mar".

f) Asimismo, en el FJ 16 de la STC 227/1988 se advertía que los "flujos o corrientes de aguas subterráneas, en la medida en que convergen en la red de cauces de una cuenca hidrográfica (...) pertenecen a dicha cuenca y se integran así, a través de la misma, en el ciclo hidrológico".

(FJ 5)

3.- Siguiendo con esta doctrina, señala la STC que una interpretación sistemática del 149.1.22 CE, en su relación con el 45.2 CE (que reclama una "utilización racional de los recursos naturales" llevó al TC en la citada Sentencia de 1988 a sostener que "no parece lo más razonable compartimentar el régimen jurídico y la administración de las aguas de cada curso fluvial y sus afluentes en atención a los confines geográficos de cada Comunidad Autónoma pues es evidente que los usos y aprovechamientos que se realicen en el territorio de una de ellas condicionan las posibilidades de utilización de los caudales de los mismos cauces (...) cuando atraviesan el de otras Comunidades o surten a los cursos fluviales intercomunitarios". Por ello, se concluyó afirmando que el conjunto de esos intereses "manifiestamente supracomunitarios", "debe ser gestionado de forma homogénea", lo que excluye la viabilidad constitucional de la compartimentación del "régimen jurídico y la administración de las aguas de cada curso fluvial y sus afluentes en atención a los confines geográficos de cada Comunidad Autónoma" (STC 227/1988, de 29 de noviembre FJ 15).

De conformidad con todo ello, **el art. 51 EAAAnd debe reputarse inconstitucional y nulo porque, al compartimentar el régimen jurídico y la administración de las aguas pertenecientes a una misma cuenca hidrográfica supracomunitaria**, como es la del Guadalquivir, el citado precepto vulnera el art. 149.1.22 CE. **(FJ 6)**

4.- Tras afirmar la inconstitucionalidad sustantiva del art. 51 EAAAnd, el TC procede a analizar la constitucionalidad formal de la disposición estatutaria

controvertida, esto es, a dilucidar la legitimidad constitucional de que la concreción del concepto del 149.1.22 CE "aguas [que] discurren por más de una Comunidad Autónoma" se lleve a cabo en un Estatuto de Autonomía.

Sobre esta cuestión, afirma la sentencia que el Estatuto de Autonomía no es norma de ejercicio de las competencias estatales previstas por el art. 149.1 CE, de modo que, en caso de hacer alguna precisión sobre el alcance de éstas, su constitucionalidad pasa por el respeto de dos límites: que se haga para favorecer la mayor concreción de las competencias autonómicas que se relacionan con las estatales; y que la prescripción estatutaria no impida el despliegue completo de las funciones propias de la competencia estatal (STC 247/2007, FJ 10).

Y éste es el caso –dice el TC- del art. 51 EAAnd que, al atribuir a la CA de Andalucía competencias exclusivas sobre las aguas de la cuenca del Guadalquivir, por más que la atribución competencial pretenda limitarse a aquellas aguas "que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma" y se realice con las salvedades a las que a continuación aludimos, impide que las competencias reservadas al Estado por el art. 149.1.22 CE y ejercidas por éste a través de la legislación estatal en materia de aguas desplieguen la función integradora y de reducción a la unidad que les es propia.

El art. 51 EAAnd no supera, en suma, el canon de constitucionalidad expuesto y vulnera el art. 149.1.22 CE por razón de **la inadecuación formal del Estatuto de Autonomía para realizar una concreción del criterio territorial de delimitación de las competencias que el citado precepto constitucional reserva al Estado.** (FFJJ 7-9)

*** Los FFJJ de esta Sentencia son reiterados en la **STC 32/2011**, de 17 de marzo, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura en relación con el **artículo 75.1** de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del **Estatuto**

de Autonomía de Castilla y León (que también es declarado **inconstitucional y nulo** por los mismos motivos).

Art. 75.1 EACyL: “Dada la relevancia que la Cuenca del Duero tiene como elemento configurador del territorio de Castilla y León, la Comunidad Autónoma asumirá competencias de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos de las aguas de la cuenca del Duero que tengan su nacimiento en Castilla y León y deriven a Portugal sin atravesar ninguna otra Comunidad Autónoma”.

5.- El recurso de inconstitucionalidad también se dirigía contra el art. 43 EAAnd, referido a la disciplina general del alcance territorial y los efectos de las competencias de la CA de Andalucía. Sin embargo, la impugnación de este precepto, como coinciden en advertir las partes personadas y aun el propio recurrente, se fundamenta en la relación que la Junta de Extremadura cree advertir entre aquella disciplina común y el caso particular del alcance territorial de la competencia asumida en el art. 51 EAAnd. Apreciada la inconstitucionalidad de este último precepto, el régimen general del art. 43 EAAnd nunca podría particularizarse en los términos que pudieran resultar de la vigencia del art. 51 EAAnd.

Tampoco prospera la impugnación del art. 50.1 a) EAAnd, recurrido con el argumento de que, al no especificar que las competencias allí referidas se proyectan sobre las aguas que "únicamente" transcurran por territorio andaluz, incurre en una ambigüedad buscada a propósito para dar cabida a interpretaciones antagónicas y, por tanto, contrarias al principio de seguridad jurídica. Como es evidente, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del art. 51 EAAnd, en tanto que excepción del art. 50 EAAnd, supone la pervivencia de este último como norma que no admite ni permite otro criterio territorial que el de las aguas que transcurran íntegramente por Andalucía.

Por último, y en relación con el art. 50.2 EAAnd, afirma el Consejo de Gobierno extremeño que sus dudas de constitucionalidad se centran en el último inciso del precepto, en cuanto atribuye a la CA de Andalucía facultades de policía del dominio público hidráulico sin dejar claro el tipo de cuencas al que se está haciendo referencia. De acuerdo con el propio recurrente, si se

tratara de las intercomunitarias, sería constitucionalmente improcedente que el Estatuto asumiera así una competencia que corresponde al Estado. Así es, en efecto, y tal es la razón por la que, declarada la inconstitucionalidad del art. 51 EAAnd, esa interpretación no puede caber en el art. 50.2 EAAnd. Todo ello sin perjuicio de que, como alega el Abogado del Estado, nada impide que la legislación estatal de aguas confiera a las Comunidades Autónomas funciones o facultades de "policía del dominio público hidráulico" en cuencas intercomunitarias (STC 161/1996, de 17 de octubre), o que, según el art. 17 d) de la Ley de aguas, entre las funciones del Estado en relación con el dominio público hidráulico se encuentre el otorgamiento de autorizaciones cuya tramitación puede encomendarse a las CCAA. **(FJ 12)**

SENTENCIA 32/2011, DE 17 DE MARZO,

en relación con el art. 75.1 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León

Recurso de Inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura (nº 1710-2008).
- **Norma impugnada:** Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.
- **Extensión de la impugnación:** el art. 75.1 EACyL
Art. 75.1 EACyL: " Dada la relevancia que la Cuenca del Duero tiene como elemento configurador del territorio de Castilla y León, la Comunidad Autónoma asumirá competencias de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos de las aguas de la cuenca del Duero que tengan su nacimiento en Castilla y León y deriven a Portugal sin atravesar ninguna otra Comunidad Autónoma."
- **Motivación del Recurso:** para el Gobierno de la Junta de Extremadura, tratándose de una cuenca hidrográfica supracomunitaria, la CA de Castilla y León no puede asumir en su EA la competencia exclusiva sobre las aguas de la cuenca del Guadalquivir que transcurran por su territorio, pues ello pugnaría con el art. 149.1.22 CE,
- **Fallo:** Estimar el recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- Los motivos para declarar la inconstitucionalidad del precepto impugnado son los mismos que se utilizaron en la **STC 30/2011, de 16 de marzo**, para declarar la inconstitucionalidad y nulidad del art. 51 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, relativo a las competencias de la Comunidad de Andalucía sobre la cuenca del Guadalquivir.

2.- Pero, además, esta STC señala que se añaden otros motivos de inconstitucionalidad material (además de la fragmentación del criterio territorial establecido en el art. 149.1.22 CE), derivados del tenor literal del art. 75 EACyL.

Al respecto dice el TC lo siguiente: “En efecto, el art. 75.1 EACL atribuye a la Comunidad Autónoma de Castilla y León las potestades de desarrollo legislativo y ejecución sobre la cuenca hidrográfica supracomunitaria del Duero, delimitada territorialmente en los términos señalados, siendo así que la atribución de esas potestades de desarrollo legislativo y ejecución restringe indebidamente la competencia exclusiva estatal ex **art. 149.1.22 CE**. Restricción que se produce, en primer lugar, porque mientras este precepto constitucional **atribuye al Estado** la competencia exclusiva sobre legislación en materia de "aguas [que] discurren por más de una Comunidad Autónoma", esto es, **la entera legislación en relación con las cuencas hidrográficas supracomunitarias**, esta **competencia resulta cercenada y convertida por el art. 75.1 EACL en una mera competencia para dictar la legislación básica. Otro tanto sucede, en segundo lugar, respecto a la competencias de gestión**, que se atribuyen por el art. 75.1 EACL in toto a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, contradiciendo abiertamente el alcance del art. 149.1.22 CE, que determina que el Estado, además de la competencia legislativa exclusiva en relación con las cuencas supracomunitarias, ejercite sobre estas mismas cuencas las potestades de gestión que se derivan del citado precepto constitucional”. **(FJ 6)**

3.- Asimismo, añade a la citada STC 30/2010, que la alegación del Abogado del Estado respecto de susceptibilidad de una interpretación del art. 75.1 EACyL en el sentido de que sería posible una futura asunción por la Comunidad Autónoma de Castilla y León de las competencias de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos de las aguas aquí consideradas debe rechazarse, según el TC. Así, señala la Sentencia, en primer lugar, que no es el momento de entrar a considerar el alcance del art. 150.2 CE en términos generales; y, en segundo lugar, porque para ser coherentes con la apreciada inconstitucionalidad del precepto estatutario, ha de concluirse en la imposibilidad de que la referida Comunidad Autónoma pudiera asumir, por cualquier vía (incluida la de dicho precepto constitucional) las competencias anteriormente mencionadas con el alcance y en los términos previstos en el art. 75 EACyL. **(FJ 9)**

SENTENCIA 110/2011, DE 22 DE JUNIO,

en relación con los arts. 19, 72 y disposición adicional quinta de la
Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de Reforma del Estatuto de
Autonomía de Aragón

Recurso de Inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** el Gobierno de La Rioja (nº 6546-2007).

- **Norma impugnada:** Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón

- **Extensión de la impugnación:** arts. 19, 72 y disposición adicional quinta

- **Motivación del Recurso:** el Gobierno riojano alega que los preceptos estatutarios impugnados exceden del contenido propio y característico de un Estatuto de Autonomía, lo que supone una infracción del art. 147 CE y, más especialmente, de los preceptos del Texto constitucional que delimitan las competencias de las CCAA en materia de aguas (arts. 132, 148.1.10 y 149.1.22 CE, con la consiguiente vulneración de las competencias estatales.

- **Fallo:**
 - 1º: Declarar que no es inconstitucional la disposición adicional quinta del EAAr siempre que se interprete que no establece una reserva sobre el caudal hídrico del Ebro que obligue al Estado, en los términos indicados en el FJ 17.
 - 2º: Desestimar el recurso en todo lo demás.

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- Antes de analizar el fondo de las tachas de inconstitucionalidad alegadas, el TC se pronuncia sobre los **reparos de procedibilidad** formulados por las representaciones del Gobierno y las Cortes de Aragón, tachas que, por diversos motivos, determinarían la inadmisión del recurso.

En primer lugar, la Letrada del Gobierno de Aragón planteaba la falta de legitimación para recurrir del Consejo del Gobierno de La Rioja, como consecuencia de que los preceptos estatutarios impugnados no afectan (como exige el art. 33.2 LOTC) al despliegue de competencias de la CA de La Rioja.

Al respecto, señala el TC que su doctrina relativa a la interpretación del art. 33.2 LOTC sostiene que la legitimación de las CCAA para interponer el recurso de inconstitucionalidad no está al servicio de la reivindicación de una competencia violada, sino de la depuración del ordenamiento jurídico y, en este sentido, se extiende a todos aquellos supuestos en que exista un punto de conexión material entre la ley estatal y el ámbito competencial autonómico, lo cual, a su vez, no puede ser interpretado restrictivamente. **(FJ 2)**

2.- Por otra parte, la representante procesal de las Cortes de Aragón solicitaba la inadmisión del recurso por su carácter preventivo, dado que la propia demanda señala que los preceptos recurridos pueden interpretarse de manera conforme a la CE, pero que los impugna por si eventualmente pudieran aplicarse en un sentido opuesto a la CE.

El TC rechaza este óbice general y señala la necesidad de examinar cada uno de los preceptos recurridos valorando en cada caso si la impugnación tiene el carácter preventivo que se le atribuye. **(FJ 3)**

3.- En cuanto al fondo del asunto, la STC aborda en primer lugar la impugnación del **apartado primero del art. 19 (Derechos en relación con el agua)**, al que el Gobierno riojano imputa vulneración de los arts. 147.2, 138.2, 139.1 y 149.1.1 CE, así como un exceso de lo previsto en los arts. 11 y 12 el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

Art. 19.1: Los aragoneses, en el marco del desarrollo sostenible, de la participación y de la utilización eficaz y eficiente del recurso, tienen derecho a disponer del abastecimiento de agua en condiciones de cantidad y calidad suficientes para atender sus necesidades presentes y futuras, tanto para el consumo humano como para el desarrollo de actividades sociales y económicas que permitan la vertebración y el reequilibrio territorial de Aragón.

En este apartado, el TC recuerda la doctrina sostenida en las SSTC 247/2007 y 31/2010 en relación con los **derechos estatutarios**, según la cual dentro de esta categoría hay que distinguir entre las “proclamaciones de derechos subjetivos *stricto sensu*” y un “segundo tipo de derechos, es decir, mandatos de actuación a los poderes públicos, ya estén expresamente denominados como ‘principios rectores’, ya estén enunciados literalmente como derechos que el legislador autonómico ha de hacer respetar. Lo decisivo para pronunciarse sobre su legitimidad constitucional será, en cada caso, si los mandatos en ellos comprendidos vinculan exclusivamente al poder público [autonómico] y, naturalmente, si sólo pretenden hacerlo en el marco de sus competencias”.

Abordando el examen del art. 19.1 EAAr, señala la STC, que es claro que dicho derecho estatutario tiene su anclaje en las competencias asumidas por el EAAr en materia de aguas (art. 72). Siendo ello así, prosigue el TC, ningún reproche merece que los poderes públicos aragoneses resulten vinculados por la proclamación del mencionado derecho al abastecimiento del agua, vinculación que habrá de materializarse de acuerdo con el reparto competencial, esto es, respecto de las aguas de su competencia, y para el caso de su proyección sobre las aguas del río Ebro sólo alcanzará al ejercicio de las potestades que correspondan a dichos poderes públicos autonómicos de acuerdo con la legislación estatal (149.1.22 CE), sin que el precepto estatutario se oponga a ello.

No existe, por tanto, infracción del art 147.2 CE, pero tampoco de los arts. 81.1 y 149.1.1 CE, porque estos preceptos constitucionales se proyectan sobre derechos que la Constitución consagra, entre los que no figura el derecho al abastecimiento de agua, por tanto, no son aplicables al supuesto enjuiciado.

Tampoco se produce infracción de los arts. 138.2 ni del 139.1 CE puesto que nos encontramos ante un denominado derecho estatutario que guarda relación con las competencias asumidas por el propio EA y que no conlleva en ningún caso privilegio para la CA de Aragón. Se trata, pues, de un derecho que debe ser concretado por el legislador autonómico en su alcance, sin que de su tenor literal se desprenda condicionamiento alguno de las competencias del Estado en relación con las aguas, que son límite, sin duda, a la actuación en la materia de los poderes públicos autonómicos.

Por último, se desestima también el alegato de la demanda de infracción por el art. 19.1 EAAr de la normativa emanada del Comité de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, por cuanto es reiterada doctrina del TC que las controversias de naturaleza competencial están sometidas exclusivamente a los criterios de reparto de competencias de nuestro ordenamiento interno. **(FFJJ 4-5)**

4.- La demanda también recurría el art. 19.2 EAAr. Para el Gobierno riojano el precepto atribuye a los poderes públicos aragoneses “la fijación de caudales ambientales apropiados”, función ejecutiva que consideran inconstitucional ya que su realización no le corresponde a la CA de Aragón, sino a los Consejos del Agua de las respectivas cuencas.

Art. 19.2: Los poderes públicos aragoneses velarán por la conservación y mejora de los recursos hidrológicos, ríos, humedales y ecosistemas y paisajes vinculados, mediante la promoción de un uso racional del agua, la fijación de caudales ambientales apropiados y la adopción de sistemas de saneamiento y depuración de aguas adecuados.

El TC parte de que la regulación sobre la fijación de los caudales de agua en las cuencas intercomunitarias corresponde al Estado (149.1.22 CE). Sin embargo, advierte la Sentencia que en la doctrina sobre los caudales hídricos también se pone de relieve que sobre las aguas intercomunitarias se proyectan diversas competencias de las CCAA (agricultura, ganaderías, pesca fluvial, etc.), produciéndose así un fenómeno de concurrencia de competencias entre el E^o y las CCAA, que conlleva que el primero (titular de la competencia más específica), deba instrumentar sistemas de cooperación con las segundas en múltiples facetas del régimen del agua, entre ellas, la de los caudales hídricos, pero con la precisión de que en las cuencas intercomunitarias, “lo

único que resulta contrario al reparto constitucional de competencias es, en este punto, la determinación unilateral por el legislador autonómico del citado régimen de caudales”.

Pero el EAAR no vulnera el art. 149.1.22 CE porque el art. 72 EAAR (competencias de las CA en materia de aguas), respecto a las “cuencas hidrográficas intercomunitarias que afectan a Aragón”, sólo atribuye a la **Comunidad la participación en la fijación del caudal ecológico**, participación que aún se concreta más en el primer inciso del art. 72.2 EAAR al contraerla a lo dispuesto en el art. 149.1.22 CE y las leyes que lo desarrollan. **(FFJJ 6-7)**

5.- Por otra parte, el Gobierno de La Rioja impugnaba el art. **19.3 EAAR**, que atribuye a los poderes públicos aragoneses “velar especialmente para evitar transferencias de aguas de las cuencas hidrográficas de las que forma parte la Comunidad Autónoma”, cuando dichas transferencias sólo corresponde autorizarlas a las Cortes Generales al aprobar el Plan Hidrológico Nacional.

Art. 19:3: Corresponde a los poderes públicos aragoneses, en los términos que establece este Estatuto y de acuerdo con el principio de unidad de cuenca, la Constitución, la legislación estatal y la normativa comunitaria aplicables, velar especialmente para evitar transferencias de aguas de las cuencas hidrográficas de las que forma parte la Comunidad Autónoma que afecten a intereses de sostenibilidad, atendiendo a los derechos de las generaciones presentes y futuras.

La Sentencia señala que el precepto sólo establece que los poderes aragoneses “velen” para que no se realicen trasvases entre cuencas que no sean sostenibles. Al decir “velar”, el precepto no conlleva potestades concretas, sino pautas de orientación. Además, continúa la Sentencia, el encargo de “velar” del art. 19.3 EAAR ha de ejercerse, tal y como señala el propio precepto estatutario, “de acuerdo con el principio de unidad de cuenca, la Constitución, la legislación estatal y la normativa comunitaria aplicables”. Por tanto, no existe vulneración del art. 149.1.22 CE. **(FFJJ 8-9)**

6.- El art. 72 EAAR (Aguas) es impugnado en sus tres apartados. El TC comienza analizando las dos impugnaciones que se realizan al **art. 72.1.**

En primer lugar, se impugna el propio encabezamiento del art. 72.1 EAAr que recoge las competencias exclusivas de la CA de Aragón “**sobre las aguas que discurran íntegramente por dicho territorio**”. Para la Comunidad recurrente, estas aguas son irrelevantes, pues, salvo el caso de la cuenca endorreica de Gallocanta, no existen en Aragón cuencas exclusivamente internas. Por lo que el Gobierno de La Rioja presupone que esa atribución de exclusividad carece de contenido y es, en rigor, inconstitucional por ser de aplicación a las cuencas intercomunitarias.

Tal impugnación dice el TC que claramente no puede prosperar, toda vez que la propia demanda admite la existencia de aguas exclusivamente intracomunitarias en el territorio de Aragón. Siendo allí, presuponer como hace la demanda que la competencia podría proyectarse sobre aguas intercomunitarias tiene, sin duda, un carácter preventivo que no puede estimarse.

Del art. 72.1 EAAr también se impugnaba la exclusividad de la competencia de la CA en materia de “**proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma**”, por supuesta vulneración de las competencias estatales. Sin embargo, la Sentencia recuerda que este párrafo del art. 72.1 EAAr es reproducción literal de lo dispuesto en el art. 148.1.10 CE y es ésta, por tanto, una materia que puede ser asumida en exclusividad por las CCAA (149.3 CE), sin perjuicio de que tal competencia se cohoneste con el legítimo ejercicio por parte del Estado de los títulos competenciales que puedan concurrir o proyectarse sobre dicha materia, en particular con el ejercicio de la competencia estatal sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. **(FFJJ 10-11)**

7.- El art. 72.2 EAAr establece:

Art. 72.2: La Comunidad Autónoma de Aragón, en el marco de lo dispuesto en el artículo 149.1.22 de la Constitución española y las Leyes que lo desarrollan, participará y colaborará en la planificación hidrológica y en los órganos de gestión estatal de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pertenecen a cuencas hidrográficas intercomunitarias que afecten a Aragón. Asimismo, le corresponde la adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos; la ejecución y la explotación de las obras de titularidad estatal, si se establece

mediante convenio, y las facultades de policía del dominio público hidráulico atribuidas por la legislación estatal, participando en la fijación del caudal ecológico.

A dicho apartado, el Letrado del Gobierno de La Rioja le reprocha, en primer lugar, **que consagre con rango estatutario el principio de cooperación funcional y orgánica reconocido en la vigente legislación de aguas**, lo que conlleva una limitación de las competencias del Estado, reduciendo su potestad legislativa.

Responde el TC a esta impugnación recordando que la cooperación entre el E^o y las CCAA constituye un principio que no es menester justificar en preceptos concretos, por cuanto se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la CE.

Asimismo, la tacha denunciada ha de ser desestimada, porque el art. 72.2 EAAR explicita que la participación y colaboración autonómicas se ejercerán “en el marco de lo dispuesto en el art. 149.1.22 CE y las leyes que lo desarrollan”. Así, el precepto estatutario deja a salvo la integridad de la competencia estatal y, con ello, la libre configuración por el legislador estatal de los mecanismos y sistemas de participación y cooperación que en cada momento se estimen más adecuados.

Al segundo inciso del art. 72.2 EAAR se le achacaba que recoja la atribución competencial de establecimiento de **medidas adicionales de protección de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos**, pues ello podría suponer, para el Letrado del Gobierno riojano, que se adoptaran por los poderes públicos autonómicos medidas singulares que contradigan lo dispuesto en el Plan Hidrológico o lo acordado por el organismo de cuenca, admitiendo que tales medidas singulares serían constitucionales si no tuvieran un alcance supraterritorial.

La STC establece que tal previsión tampoco conlleva infracción de las competencias del Estado, puesto que tal prescripción se acomoda a lo dispuesto en el art. 149.1.23 CE, que habilita al Estado a dictar normas básicas en materia de medio ambiente, normas básicas que no podrán ser

desconocidas por las normas adicionales de protección adoptadas por las CCAA. Igualmente, el TC señala que la propia demanda admite la constitucionalidad de la disposición siempre que no perjudique por su alcance supraterritorial a las competencias del E^o, lo que supone un planteamiento preventivo, es decir, inadecuado, del recurso en este punto. **(FFJJ 12-13)**

8.- Asimismo, el Gobierno riojano impugnaba, por entender contraria a las competencias del Estado, la previsión de que la CA deberá emitir un **informe preceptivo para cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte a su territorio (art. 72.3 EAAR).**

Recuerda el TC su propia doctrina, en la que se afirma que la emisión de informes preceptivos por parte de las CCAA en el seno de procedimientos estatales, o viceversa, se trata de una técnica adecuada y un razonable mecanismo de colaboración entre la CA 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. **(FFJJ 14-15)**

9.- Por último, el TC se refiere a la impugnación de la Disposición adicional quinta del EAAR, que dispone lo siguiente:

Disposición adicional quinta: *La planificación hidrológica concretará las asignaciones, inversiones y reservas para el cumplimiento del principio de prioridad en el aprovechamiento de los recursos hídricos de la cuenca del Ebro y de los derechos recogidos en el artículo 19 del presente Estatuto, considerando que la resolución de las Cortes de Aragón de 30 de junio de 1992 establece una reserva de agua para uso exclusivo de los aragoneses de 6.550 hm³.*

Sobre la reserva hídrica de 6.550 hm³, recuerda el TC que ésta ya había sido aprobada por las Cortes de Aragón en 1992 e incorporada a la planificación hidrológica de la cuenca del Ebro en 1999 y que las Cortes Generales mantuvieron dicha reserva en la planificación hidráulica general desde el 2001.

Dicha reserva, señala la Sentencia, es constitucional y no debe ser interpretada como una imposición vinculante para el Estado, por cuanto es al legislador estatal al que le corresponde la fijación de los caudales apropiados en cada momento. **(FJ 17)**

SENTENCIA 18/2011, DE 3 DE MARZO,

en relación con diversos preceptos de la Ley 54/1997, del sector Eléctrico y de la Ley del Parlamento de Canarias 11/1997, de regulación del sector eléctrico

Recursos de Inconstitucionalidad (acumulados)

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotores de los recursos:** recursos 838-1998, 867-1998 y 997-1998 (acumulados). Promovidos por el Parlamento de Canarias y el Gobierno de Canarias en relación con diversos preceptos de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico, y por el Presidente del Gobierno con respecto a diferentes preceptos de la Ley del Parlamento de Canarias 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del sector eléctrico canario
- **Normas impugnadas:** la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico (por parte del Parlamento y del Gobierno de Canarias), y la la Ley del Parlamento de Canarias 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del sector eléctrico canario, por parte del Presidente del Gobierno.
- **Extensión de la impugnación:** El Parlamento de Canarias impugna los arts. 3.1 a), a.1 y 2, 10.2 y 3, 12.1, 39.3 y 41.3, la disposición transitoria decimoquinta y la disposición final primera, apartado 1 LSE;

El Gobierno de Canarias impugna los arts. 3, 4.1, 10.2, 39.3 y 41.3, la disposición transitoria decimoquinta y la disposición final primera, apartado 1, LSE.

El Presidente del Gobierno sostiene la inconstitucionalidad de los arts. 2.3 y 11, 6, 9.7, 11, 12.2 y 3 y 13 b) y la disposición transitoria segunda de la Ley del sector eléctrico canario.

- **Motivación de los recursos:** Los tres recursos de inconstitucionalidad se plantean principalmente por motivos competenciales.

Así, el Parlamento y el Gobierno de Canarias alegan que los preceptos de la LSE impugnados no pueden tener el carácter básico que les atribuye la propia ley (en su disposición final primera, apartado 1).

Por su parte, la impugnación del Presidente del Gobierno se fundamenta en que los preceptos cuestionados de la Ley del sector eléctrico canario no respetarían las bases estatales en la materia contenidas en la LSE.

Pero junto a las razones de índole competencial, las instituciones canarias impugnan la disposición transitoria 15ª de la LSE, además por considerarla contraria a los arts. 9.3, 14, 38, 128.2 y 139 y la disposición adicional tercera CE y al art. 46.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias, así como por entender que en la aprobación del precepto legal impugnado no se habrían respetado las garantías de naturaleza procedimental, previstas tanto por la CE como por el EACan.

- **Fallo:**

1º Estimar parcialmente los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 838-1998 y 867-1998, interpuestos, respectivamente, por el Parlamento de Canarias y el Gobierno de Canarias, en relación con distintos preceptos de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico, y, en consecuencia:

a) Declarar que el apartado 3 del art. 3 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico, es inconstitucional y nulo.

b) Declarar que el inciso del art. 39.4 LSE "previo acuerdo con las Comunidades Autónomas afectadas" no es inconstitucional, siempre que se interprete en los términos establecidos en el fundamento jurídico 10.

c) Desestimar en todo lo demás los recursos planteados.

2º Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad núm. 997-1998 promovido por el Presidente del Gobierno contra diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Canarias 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del sector eléctrico canario, y, en consecuencia:

a) Declarar inconstitucionales y nulos el apartado 11 del art. 2; el art. 6; el apartado 2 del art. 12; el art. 11; y la letra b) del art. 13 de la Ley del Parlamento de Canarias 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del sector eléctrico canario.

b) Declarar que la impugnación de la disposición transitoria segunda de la Ley del sector eléctrico canario ha perdido su objeto.

c) Desestimar el recurso en todo lo demás.

B) COMENTARIO-RESUMEN

1. La primera cuestión considerada por la Sentencia se refiere a la eventual incidencia que para la resolución de los conflictos puedan tener las distintas modificaciones sufridas por alguno de los preceptos impugnados, tanto de la LSE como de la Ley del sector eléctrico canario, durante la pendencia de este proceso constitucional. Sobre esta cuestión, y una vez examinadas las consecuencias que sobre el objeto de los tres recursos acumulados tienen las modificaciones normativas, concluye señalando que la controversia inicialmente trabada subsiste en su integridad, salvo en lo que se refiere a la disposición transitoria segunda de la Ley del sector eléctrico canario. **(FJ 3)**

2.- La Sentencia continúa afirmando que para enjuiciar la constitucionalidad de los preceptos impugnados de la Ley del sector eléctrico canario en un proceso en el que se controla la eventual existencia de excesos competenciales, será necesario comprobar previamente la constitucionalidad de la LSE, esto es, constatar que la norma estatal reúne la condición de básica y que, por lo tanto, ha sido dictada al amparo del correspondiente título competencial que la Constitución haya reservado al Estado.

El **objeto de enjuiciamiento de la Sentencia vendrá constituido, en primer lugar, por la extensión que se reconozca a las bases estatales** sobre el sector eléctrico, tal como las mismas se proclaman en la disposición final primera.1 LSE, en lo relativo a las cuestiones siguientes:

- contenido de la planificación eléctrica estatal [arts. 3.1 a) y 4 LSE];
- habilitación al Gobierno de la Nación para adoptar determinadas medidas en orden a garantizar el suministro de energía eléctrica en determinadas situaciones (art. 10.2, en relación con el art. 10.3 LSE);
- fijación reglamentaria de un régimen jurídico especial para los sistemas eléctricos extrapeninsulares, así como el establecimiento de un período determinado para la transición a la competencia en los mismos (art. 12.1 y disposición transitoria decimoquinta LSE);

- establecimiento por el Gobierno de la Nación de criterios de regulación de la actividad de distribución en función de zonas eléctricas con características comunes (art. 39.3 LSE, renumerado como art. 39.4 por el art. único.48 de la Ley 17/2007, de 4 de julio);
- y determinación por el Gobierno de la Nación de las zonas eléctricas y del gestor o gestores de la red en cada una de las zonas (art. 41.3 LSE, en su redacción originaria).

Por otra parte, **hay que enjuiciar** –prosigue el TC- **la conformidad con el orden constitucional de distribución de competencias de las previsiones de la Ley del sector eléctrico canario** relativas a:

- el concepto de autoproducción y a ciertas cuestiones del denominado régimen especial de generación eléctrica (art. 2.3 y 11 de la Ley del sector eléctrico canario);
- la planificación autonómica a largo plazo en relación con el régimen ordinario de generación eléctrica, transporte y distribución (art. 6 de la Ley del sector eléctrico canario);
- la preferencia de la energía producida en régimen especial de generación eléctrica en el acceso a las redes eléctricas (art. 9.7 de la Ley del sector eléctrico canario);
- la determinación del concepto de red de transporte así como al alcance de la intervención estatal en las autorizaciones autonómicas para la construcción, explotación, cambio de titularidad y cierre de las redes de transporte y los requisitos exigibles para ser beneficiario de las citadas autorizaciones (arts. 11 y 12.2 y 3 de la Ley del sector eléctrico canario),
- y, finalmente, el régimen de resolución de conflictos por el uso de instalaciones de energía eléctrica entre los sujetos autorizados [art.13 b) de la Ley del sector eléctrico canario]. **(FJ 4)**

3.- Una vez delimitado el objeto del enjuiciamiento, la Sentencia aborda la cuestión del **encuadramiento competencial** de las cuestiones controvertidas. Al respecto, las partes coinciden en que los títulos

competenciales que resultan de aplicación para la resolución del presente proceso son, en el caso del Estado, las "bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica" del art. 149.1.13 CE, así como las "bases del régimen energético" del art. 149.1.25 CE. Las competencias de Canarias encuentran su fundamento en los siguientes preceptos de su Estatuto de Autonomía: arts. 30.26 (competencia exclusiva en materia de instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, de acuerdo con las bases del régimen minero y energético), 31.4 (competencia exclusiva sobre ordenación y planificación de la actividad económica regional en el ejercicio de sus competencias de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria y crediticia estatal y en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131, 149.1.11 y 13 CE) y 32.9 (competencia de desarrollo legislativo y ejecución del régimen energético y minero ajustado a sus singulares condiciones, en especial, la seguridad en la minería del agua).

En relación a los títulos competenciales estatales alegados, la presente Sentencia recuerda que el propio TC ya tuvo oportunidad de pronunciarse sobre su alcance en un supuesto similar, en la STC 197/1996, resolutoria de un recurso de inconstitucionalidad promovido por la Generalitat de Cataluña en relación con la Ley 34/1992, de ordenación del sector petrolero.

Así, el TC dispone que las consideraciones relativas al sector petrolero, al que se refirió la STC 197/1996, de 28 de noviembre, son perfectamente trasladables al **sector eléctrico**, el cual no sólo constituye un sector estratégico para el funcionamiento de cualquier sociedad moderna, representando por sí mismo una parte muy importante dentro del conjunto de la economía nacional, sino que es clave como factor de producción esencial para la práctica totalidad de los restantes sectores económicos, condicionando de manera determinante en muchos casos su competitividad. Y todo ello sin olvidar que es hoy en día indispensable para la vida cotidiana de los ciudadanos. Estas circunstancias justifican que el Estado pueda intervenir en la ordenación del sector eléctrico tanto a través del título general relativo a la planificación general de la economía (art. 149.1.13 CE) como mediante el más específico relativo al sector energético (art. 149.1.25 CE), debiendo determinarse en cada caso a la hora

de enjuiciar los preceptos cuestionados en este proceso constitucional qué título competencial ampara, en su caso, la actividad normativa del Estado, pues uno y otro título competencial no confieren al Estado las mismas potestades de actuación. **(FFJJ 5-6)**

4. Sentados estos criterios, se procede con el enjuiciamiento concreto de los distintos preceptos de la LSE impugnados por el Parlamento y el Gobierno de Canarias. Así, el primer grupo de preceptos impugnados tiene por objeto la regulación de la **planificación eléctrica (arts. 3 y 4 LSE)**.

En primer lugar, el TC se refiere a los apartados 1, 2 y 5 del art. 3 LES, los cuales, de acuerdo con la Sentencia, precisan los ámbitos de actuación de las distintas autoridades estatales reguladoras sobre el sector eléctrico, concretando las competencias que la Constitución le reconoce, por lo que ninguna tacha de inconstitucionalidad cabe oponer desde esta perspectiva a los referidos apartados del art. 3 LSE.

El TC también afirma que tampoco merece reproche alguno de inconstitucionalidad la previsión contenida en el apartado 4 del art. 3 LSE, que faculta a la Administración General del Estado para "celebrar convenios de cooperación con las Comunidades Autónomas para conseguir una gestión más eficaz de las actuaciones administrativas relacionadas con las instalaciones eléctricas", por cuanto supone una articulación del principio de cooperación o colaboración, que se encuentra implícito en la propia esencia de la actual organización territorial del Estado español.

Sin embargo, la Sentencia sí que afirma la inconstitucionalidad del art. 3.3 LSE, en cuanto excede de la propia competencia estatal. Dicho precepto delimita un listado de competencias que "corresponde a las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus Estatutos". Recordando de nuevo la STC 197/1996, advierte el TC que *"el legislador no puede incidir, con carácter general, en el sistema de delimitación de competencias entre el Estado y las CCAA establecido por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, sin una*

expresa previsión constitucional o estatutaria (...), no formulada en materia energética”.

Por otra parte, el Gobierno canario también impugnaba las facultades de planificación eléctrica que al Gobierno reconoce el art. 3.1.a), en relación con el art. 4.1 y 2 LSE. Respecto a la planificación, la Sentencia señala que la actuación estatal en materia de planificación energética prevista en los preceptos impugnados satisface las exigencias de su propia doctrina sobre la normativa básica tanto desde un punto de vista formal (porque así lo establece expresamente la propia LSE en el apartado 1 de su disposición final primera), como desde una vertiente material. Desde esta última perspectiva, el carácter básico de la planificación energética estatal tiene como finalidad asegurar, mediante la utilización de esta técnica, el correcto funcionamiento del sistema eléctrico nacional a través de una planificación indicativa en la mayor parte de sus extremos.

Por otro lado, la propia naturaleza indicativa de la planificación excluye por principio la idea de una planificación de detalle en la que se marginen las competencias autonómicas en materia de planificación eléctrica, al menos en todo lo relativo a las actividades destinadas a garantizar el suministro eléctrico distintas a la ordenación de las instalaciones de transporte. Por tanto, la competencia estatal delimitada en los preceptos impugnados es constitucional, por cuanto no excluye la correlativa potestad planificadora autonómica en su ámbito de atribuciones, puesto que nada hay en los preceptos impugnados que excluya la competencia de planificación eléctrica de las CCAA en las materias que tienen atribuidas por los EEAA.

Por su parte, el apartado 2 del art. 4 LSE resulta, asimismo, constitucional, puesto que, admitida la legitimidad constitucional de la competencia del Estado en materia de planificación eléctrica de ámbito nacional, también deberá corresponderle la determinación del procedimiento para su elaboración y aprobación. En todo caso, el hecho de que el legislador estatal prevea el sometimiento del plan estatal al Congreso de los Diputados no conlleva, en modo alguno, el establecimiento de esa correlativa obligación en el

ámbito autonómico, de tal suerte que será la Comunidad Autónoma de Canarias la que, atendiendo a sus competencias en la materia y a su capacidad autoorganizativa, decidirá qué procedimiento será el que deba seguirse para la aprobación del plan autonómico y qué órgano será el competente para su aprobación. **(FJ 7)**

5.- A continuación, la Sentencia analiza la pretendida inconstitucionalidad del art. 10.2, en relación con el 10.3, por el que se **habilita al Gobierno de la Nación para adoptar determinadas medidas en orden a garantizar el suministro de energía eléctrica en determinadas situaciones**, previendo asimismo que cuando tales medidas afecten sólo a alguna o algunas CCAA, la decisión se adoptará en colaboración con las mismas.

Los recurrentes alegan que dichos apartados habilitan al Gobierno de la Nación para la adopción de medidas de naturaleza ejecutiva, incompatibles con la noción de bases, sin que la previsión de colaboración de las Comunidades Autónomas para la adopción de tales medidas, cuando las mismas tengan un mero carácter intrautonómico, permita salvar la vulneración competencial producida.

Sin embargo, la STC 18/2011 señala que la gravedad de los supuestos contemplados en el art. 10.2 LSE, permite considerar que la atribución al Gobierno de la Nación de la facultad de adoptar medidas para hacer frente a las situaciones referidas en el citado precepto resulte **justificada constitucionalmente**, tanto por resultar un complemento necesario para preservar lo básico en materia energética (art. 149.1.25 CE), como también por su trascendencia para el desarrollo de la actividad económica del país y, por tanto, para la ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE). Desde esta perspectiva, la habilitación al Gobierno de la Nación para que actúe a fin de asegurar el suministro de energía eléctrica en el caso de producirse alguna de las circunstancias previstas en el art. 10.2 LSE resulta conforme, en principio, con el orden constitucional de distribución de competencias.

Ahora bien, la Sentencia realiza **dos matizaciones** acerca de la conclusión anterior. En primer lugar, la constitucionalidad de tal habilitación al

Gobierno de la Nación no dispensa a éste de la necesidad de justificar, en cada supuesto en el que haga uso de sus potestades de actuación, el carácter materialmente básico de la medida adoptada, extremo éste que podrá, en su caso, ser objeto del correspondiente control por las vías procedimentales apropiadas, ante este Tribunal o ante la jurisdicción ordinaria. Y, en segundo lugar, la facultad estatal no impide que la CA de Canarias pueda prever, en el marco de sus competencias de desarrollo legislativo y de ejecución en materia energética, la adopción y puesta en práctica de otras medidas que pudieran ser adecuadas para la garantía del suministro eléctrico en dicha Comunidad Autónoma. **(FJ 8)**

6.- El Parlamento de Canarias también impugnada el art. 12.1 LSE, referido a la **fijación reglamentaria de un régimen jurídico especial para los sistemas eléctricos extrapeninsulares.**

En primer lugar, se alegaba que tal precepto constituye una deslegalización que vulnera el principio de reserva de ley formal que protege la libertad de empresa (arts. 38.1 y 53.1 CE). Tal tacha de inconstitucionalidad es rechazada por el TC, en cuanto la reserva de ley ni impide la colaboración del reglamento para que, a partir de la normativa legal habilitante, complete la regulación de las distintas actividades económicas que puedan afectar a la libertad de empresa. Es decir, esta reserva de ley no impide que las leyes *"contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución a favor del legislador"* (por todas, SSTC 83/1984 y 292/2000). Circunstancia que no se da en el caso concreto, en cuanto la LSE regula en su título VIII de manera exhaustiva las grandes directrices de las actividades destinadas al suministro de energía eléctrica en condiciones de calidad y regularidad exigibles.

Por otra parte, en el presente fundamento jurídico, el TC también descarta la pretendida falta del carácter básico del precepto impugnado que sostenía el Parlamento de Canarias. Así, advierte la Sentencia, el art. 12.1 LSE

ha de considerarse materialmente básico atendiendo a la finalidad estratégica a la que responde, esto es, la de garantizar que, al igual que se establece para el sistema eléctrico peninsular, también en los territorios insulares y extrapeninsulares se realice el suministro de energía eléctrica a los consumidores en condiciones de calidad, fiabilidad y seguridad y al menor coste posible, habiendo de adoptarse para ello las modulaciones que sean necesarias en el sistema general para atender a las especificidades de los sistemas eléctricos insulares y extrapeninsulares. **(FJ 9)**

7.- El siguiente precepto impugnado, tanto por el Parlamento como por el Gobierno de Canarias es el art. 39.3 LSE (actual 39.4 LSE), relativo a la **actividad de distribución de energía eléctrica**, esto es, aquella actividad que tiene por objeto principal el transporte de electricidad por las redes de distribución con el fin de suministrarla a los clientes.

Concretamente, el art. 39.4 LSE determina que los criterios de regulación de la distribución de energía eléctrica, que tienen una clara naturaleza normativa, serán fijados por un órgano estatal (el Ministerio de Industria y Energía), *"previo acuerdo con las Comunidades Autónomas afectadas, con el objeto de que exista la adecuada coordinación del desarrollo de las actividades de distribución"*.

Al respecto, la Sentencia afirma que las competencias estatales de regulación de la distribución abarcan la ordenación básica o primaria de la actividad para, entre otros objetivos, determinar las condiciones de tránsito de la energía eléctrica por dichas redes, establecer la suficiente igualdad entre quienes realizan la actividad en todo el territorio y fijar las condiciones equiparables para todos los usuarios de la energía eléctrica (art. 39.3 LSE, antes art. 39.2); y se extienden también las competencias estatales al establecimiento de los criterios de regulación de distribución de la energía eléctrica atendiendo a zonas eléctricas con características comunes y vinculadas con la configuración de la red de transporte y de ésta con las unidades de producción, conforme a lo dispuesto en el art. 39.4 LSE (antes art. 39.3).

Ahora bien, la competencia estatal no se agota aquí, sino que comprende además la coordinación ex art. 149.1.13 CE. Esto es, le corresponde al Estado una facultad de coordinación que presupone lógicamente la existencia de competencias autonómicas, aun de mera ejecución, que deben ser respetadas, y con la que se persigue, en esencia, la integración de la diversidad de las partes del sistema en el conjunto del mismo mediante la adopción por el Estado de medios y sistemas de relación, para asegurar la información recíproca, la homogeneidad técnica en ciertos aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y autonómicas en el ejercicio de sus respectivas competencias, todo ello con el fin de evitar contradicciones o reducir disfunciones que pudieran impedir o dificultar el funcionamiento del sistema.

Con la atribución al Estado de esta facultad de coordinación se pretende, en efecto, evitar contradicciones o disfunciones en el funcionamiento del sistema de distribución de la energía eléctrica, actividad esencial para la economía nacional, contribuyendo así al objetivo primordial de garantizar el suministro de energía eléctrica en condiciones de calidad y de seguridad para todos los usuarios, ya sean éstos particulares o ya operadores de los distintos sectores económicos, como ya hemos señalado. En consecuencia, esta competencia estatal de coordinación alcanza al sistema en su conjunto, esto es, tanto al territorio peninsular como a los territorios extrapeninsulares, sin que sea motivo para excluir la competencia estatal de coordinación a que se refiere el art. 39.4 LSE en el caso de Canarias por el hecho de que, dada la nota de insularidad, no resulte posible en el estado actual del desarrollo tecnológico y ante la necesidad de que la actividad de distribución se desarrolle al menor coste económico, que su red de distribución supere el ámbito territorial de esa Comunidad Autónoma, pues aunque no esté conectada con la red peninsular es innegable el valor estratégico de la red de distribución canaria para el conjunto del sistema.

El TC añade que la referencia al “previo acuerdo con las Comunidades Autónomas afectadas”, previsto en el art. 39.4 LSE no puede ser entendida en el sentido de que la posición de las CCAA sea vinculante para el Estado. Lo

único que impone tal precepto es que el Estado estará obligado a informar a las CCAA sobre los criterios de regulación de la distribución de energía eléctrica que pretendiera establecer, recabando su parecer al respecto, sin que una eventual discrepancia por parte de una CA pueda en ningún caso desplazar ni enervar la competencia estatal (por todas, STC 31/2010, FFJJ 65,85 y 105). En definitiva, el inciso del art. 39.4 LSE "previo acuerdo con las Comunidades Autónomas afectadas" no es contrario a la Constitución interpretado en el sentido de que la posición expresada por las Comunidades Autónomas no impide al Estado el libre y pleno ejercicio de sus competencias si el acuerdo no se obtuviese, y así se dispondrá en el fallo. **(FJ 10)**

8.- Las autoridades canarias también impugnaban las previsiones del apartado 3 del art. 41 LSE, relativas a la **atribución de competencias al Gobierno de la Nación para la determinación de las zonas eléctricas diferenciadas y del gestor o gestores de la red** en cada una de esas zonas.

Dicho precepto fue expresamente derogado por la Ley 17/2007, lo que no es obstáculo para un pronunciamiento del TC sobre la titularidad de la competencia reivindicada, señalando al respecto que la competencia para determinar las zonas eléctricas diferenciadas en el archipiélago canario, que tiene naturaleza normativa, ha de corresponder al Estado.

A la misma conclusión ha de llegarse en cuanto a la atribución de potestades al gestor de la red de distribución en cada zona eléctrica que, por tener asimismo naturaleza normativa, ha de ser considerada norma básica, puesto que es un corolario del principio de garantía de suministro derivado del art. 10.1 LSE (lo que por otra parte no ha sido discutido por los recurrentes).

Por lo que se refiere a la designación del gestor o de los gestores de la red en cada una de esas zonas, el TC recuerda que la Ley 17/2007 dio una nueva redacción al art. 39.1 LSE, que *"los distribuidores [de energía eléctrica] serán los gestores de la red de distribución que operen"*, pudiendo *"aquellas Comunidades Autónomas donde exista más de un gestor de la red de distribución, en el ámbito de sus competencias realizar funciones de*

coordinación de la actividad que desarrollen los diferentes gestores". En consecuencia, ya no existe una competencia administrativa para la designación del gestor o de los gestores de la red de cada una de las zonas eléctricas, toda vez que cada distribuidor es el correspondiente gestor de la red, de conformidad con el art. 39.1 LSE en su redacción vigente. En todo caso es claro, afirma la Sentencia, que la decisión sobre el sistema de designación del gestor o de los gestores de la red es competencia del Estado que, haciendo uso de la misma, ha determinado, actualmente, que esa designación recaiga en los distribuidores de energía eléctrica. **(FJ 11)**

9.- Finalmente, las autoridades canarias impugnaban la disposición transitoria 15ª de la LSE, la cual establecía un **periodo de transición a la competencia** (inexistente en el sistema peninsular) **para la actividad de producción de energía eléctrica que se desarrolle en los sistemas insulares y extrapeninsulares.**

Se alegaba, en primer lugar, la falta de carácter básico de tal disposición transitoria. Sin embargo, el TC señala puesto que el legislador estatal se encuentra habilitado para el establecimiento de la normación básica del sector eléctrico regulando su funcionamiento en un marco liberalizado, resulta plenamente admisible que sea ese mismo legislador el facultado para modular la implantación de dicho marco en aquellas situaciones en las que existan factores objetivos -como el carácter aislado y el tamaño relativo con respecto al sistema eléctrico peninsular- que lo hagan recomendable.

En cuanto a la pretendida vulneración de la igualdad de los españoles en el ejercicio de la libertad de empresa (38 CE) y la consiguiente fragmentación del principio de unidad de mercado que se vería restringido en el territorio canario, ha de recordarse que el derecho a la libertad de empresa no es absoluto e incondicionado sino limitado por la regulación que, de las distintas actividades empresariales en concreto, puedan establecer los poderes públicos, limitaciones que han de venir establecidas por la ley, respetando, en todo caso, el contenido esencial del derecho. La STC recuerda que el TC ha resaltado en distintas ocasiones que las actividades empresariales han de

ejercerse "con plena sujeción a la normativa sobre ordenación del mercado y de la actividad económica general" [SSTC 225/1993 y 112/2006], o que "la vigencia de la libertad de empresa no resulta constitucionalmente resquebrajada por el hecho de la existencia de limitaciones derivadas de las reglas que disciplinen, proporcionada y razonablemente, el mercado" [SSTC 127/1994 y 112/2006].

Además, señala la Sentencia que: "En todo caso, son las autoridades estatales en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.13 y 25 CE, las competentes para determinar de qué forma y en qué momento procede llevar a cabo la liberalización eléctrica, en atención a las distintas situaciones de hecho planteadas, derivadas del tamaño y del carácter aislado de los sistemas eléctricos insulares y extrapeninsulares". (FFJJ 13-16)

10.- A continuación, la Sentencia analiza el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley de regulación del sector eléctrico canario, al considerarlos contrarios a la normativa básica dictada por el Estado en la materia, esto es, la LSE.

La impugnación del concepto de autoproducción dispuesto en la legislación canaria (art. 2.3) debe desestimarse, por cuanto en la actualidad, se adecua al concepto dispuesto por la LSE, en la redacción dada por el Real decreto-Ley 6/2010.

Sin embargo, sí que se declara la inconstitucionalidad del art. 2.11 LSE Can, por su incompatibilidad con la ley básica estatal. Así, mientras que la normativa básica estatal ha establecido unos límites de potencia de las instalaciones para caracterizar el concepto de régimen especial de producción eléctrica, el art. 2.11 de la Ley del sector eléctrico canario ha regulado dicho concepto en su territorio obviando dichos límites, pues en este precepto no se hace referencia alguna a límites en la potencia de instalación, de manera contraria a lo que ocurre con el art. 27.1 LSE.

De esta forma, el tratamiento que se ha dado en la Ley del sector eléctrico canario a los productores que se benefician por la aplicación del régimen especial de generación altera el régimen básico, afectando a la configuración del régimen especial de producción eléctrica de tal modo que, en Canarias y por aplicación de las normas impugnadas, los sujetos en régimen especial de producción eléctrica se definen de forma más amplia que en el resto del territorio del Estado, contraviniendo así los preceptos estatales. **(FFJJ 17-18)**

11.- También se impugna el art. 6 de la Ley del sector eléctrico canario, regulador de la **planificación eléctrica autonómica vinculante** a largo plazo en relación con la generación, el transporte y la distribución eléctrica. Tal precepto es declarado inconstitucional por contradecir la idea de planificación plasmada en la normativa básica estatal. Así, recuerda la Sentencia, que en la legislación básica estatal se introduce la planificación indicativa, de suerte que la obligatoriedad queda circunscrita tan sólo a las instalaciones de transporte, lo que se justifica por su finalidad y por el carácter de monopolio natural de este tipo de redes. Este carácter no vinculante de la planificación se ratifica, para los sistemas insulares y extrapeninsulares, en la disposición adicional 15ª de la LSE. **(FJ 19)**

12.- Otro precepto impugnado por parte del Estado era el art. 11 de la Ley del sector eléctrico canario, relativo a las **redes de transporte**. Así, el Abogado del Estado considera que este precepto autonómico resulta contrario a la normativa estatal básica reguladora de la red de transporte de energía eléctrica, pues mientras que el art. 11 de la Ley del sector eléctrico canario califica como redes de transporte aquellas instalaciones que soporten una tensión superior a 220 Kv, el art. 35.1 LSE (en su redacción inicial) dispone que tendrán tal naturaleza las instalaciones que soporten una tensión "igual" o superior a 220 Kv. (380 Kv en su actual redacción, dada por el art. único.41 de la Ley 17/2007, de 4 de julio).

Es decir, el problema que aquí se plantea es el relativo a la calificación de aquellas redes de tensión igual a 220 Kv, las cuales tendrían en Canarias carácter de red de distribución y no de transporte, que es la calificación que

reciben en el resto del sistema eléctrico nacional por aplicación de la LSE. La diferencia entre uno y otro tipo de red estriba fundamentalmente en que las redes de transporte son objeto de planificación obligatoria y el régimen jurídico al que está sometido el otorgamiento de las autorizaciones de transporte es sensiblemente más complejo que el relativo a las redes de distribución.

La Sentencia afirma que dada la existencia de una contradicción efectiva entre la norma básica estatal y la autonómica, debe declararse la inconstitucionalidad de ésta, al no resultar posible una interpretación del precepto autonómico conforme con el orden constitucional de distribución de competencias. **(FJ 20)**

13.- Los siguientes preceptos impugnados son los apartados 2 y 3 del art. 12 de la Ley del sector eléctrico canario, referidos a las **autorizaciones para la construcción, explotación, cambio de titularidad y cierre de las redes de transporte.**

Concretamente, el art. 12.2 LSECan establece que estas autorizaciones requerirán informe previo no vinculante de la Administración General del Estado sobre el régimen económico establecido con carácter general para todo el Estado y aplicable en las Islas Canarias. El Abogado del Estado considera que esta disposición es incompatible con el art. 36.3 LSE, norma básica cuyo párrafo tercero establece la obligatoriedad de solicitar "*informe previo*" -que se entiende por la Abogacía del Estado como vinculante- "*a la Administración General del Estado, en el que ésta consignará las posibles afecciones de la proyectada instalación a los planes de desarrollo de la red, a la gestión técnica del sistema y al régimen económico regulados en esta Ley, que la Administración autorizante deberá tener en cuenta en el otorgamiento de la autorización*" [de instalaciones de transporte de energía eléctrica].

Sobre esta cuestión, el TC termina señalando que, tal y como sostiene el Abogado del Estado, la expresión "*deberá tener en cuenta*" del art. 36.3 LSE conduce en este caso a entender como vinculante el informe preceptivo del Estado sobre la afección de las autorizaciones de instalaciones al régimen económico regulado en la LSE a que este precepto se refiere, puesto que dicho

régimen económico, sobre el que el Estado ostenta importantes atribuciones, incluso ejecutivas, no discutidas por las instituciones autonómicas, es un segmento específico y diferenciado, aun dentro de la propia materia "régimen energético", del régimen de las instalaciones de transporte de energía eléctrica. En suma, ningún reproche suscita que la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias para otorgar las autorizaciones de instalaciones de transporte de energía eléctrica ex art. 30.26 EACan resulte vinculada por el informe previo del Estado.

De lo anterior se colige –continúa señalando el TC- que el art. 12.2 de la LSECan, al caracterizar como "*no vinculante*" el informe previo que la CA ha de recabar de la Administración General del Estado antes de otorgar las autorizaciones para las instalaciones de transporte de electricidad, en relación con las posibles afecciones de la instalación proyectada para el régimen económico eléctrico en su conjunto, contradice lo dispuesto con carácter básico por el art. 36.3 LSE, que configura dicho informe como vinculante, lo que determina que el art. 12.2 de la Ley del sector eléctrico canario sea contrario al orden constitucional de distribución de competencias, por lo que ha de ser declarado inconstitucional y nulo.

También se impugnaba el art. 12.3 LSECan, de acuerdo con el cual "*Para el otorgamiento de autorizaciones, que deberá **en todo caso realizarse a sociedades mercantiles comunitarias o con establecimiento permanente en las Islas Canarias** (...)*".

El citado precepto era reputado por el Abogado del Estado como contrario al art. 36.4 LSE, el cual con carácter básico, establecía la exigencia a las sociedades mercantiles y entidades de Estados miembros de la UE de tener establecimiento permanente en España para poder obtener una autorización de instalaciones de transporte de energía eléctrica. Sin embargo, este precepto estatal fue derogado por la Ley 25/2003, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley 17/2009 sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio, ley que incorporaba a nuestro ordenamiento la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior.

Ahora bien, esto no es óbice para que el TC se pronuncie acerca de la titularidad de la competencia reivindicada. Así, advierte la Sentencia, que la comparación de esta regulación con el precepto autonómico impugnado revela que este último no es incompatible con la norma básica estatal sobrevenida. En efecto, según el art. 12.3 de la LSECan, las autorizaciones para la instalación de transporte de energía eléctrica en Canarias habrán de otorgarse a "*sociedades mercantiles comunitarias o con establecimiento permanente en las Islas Canarias*", lo que permite interpretar sin dificultad que esas autorizaciones pueden otorgarse a sociedades mercantiles españolas y de otros Estados miembros de la UE (o a cualquier persona jurídica o entidad constituida de conformidad con la legislación del Estado miembro de que se trate), sin que sea exigible a las empresas comunitarias que tengan establecimiento permanente en Canarias; y también pueden otorgarse a sociedades mercantiles de otros Estados no comunitarios, en cuyo caso sí se requiere que tengan establecimiento permanente en Canarias, exigencia razonable y que no se opone a la legislación estatal básica, pues, como ha quedado indicado, el legislador estatal se ha limitado a suprimir la posibilidad de exigir el establecimiento permanente en territorio español, como requisito para obtener una autorización de instalación de transporte, a las empresas de los Estados miembros de la Unión Europea. **(FJ 21)**

14.- Por último, se impugnaba el art. 13.b) de la ley canaria, que establecía un régimen específico de resolución de los conflictos que puedan plantearse por el uso de las redes de transporte entre los sujetos autorizados. Se argumente que el precepto impugnado, al establecer **un procedimiento arbitral** que concluye con una "*norma de obligado cumplimiento.*", está **vulnerando lo dispuesto en el art. 149.1.5, 6 y 8 CE**, argumento que es aceptado por el TC y, por ello, se declara la **inconstitucionalidad** de dicho precepto.

Así, dispone esta Sentencia que: "*(...) el art. 13 b) de la Ley del sector eléctrico canario ha de ser declarado inconstitucional y nulo por cuanto no establece un instrumento de autocomposición extrajudicial como la conciliación o la composición (en cuyo caso no merecería objeción alguna en su*

confrontación con el art. 149.1.5 y 6 CE, como se advierte en la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 54), sino que articula un procedimiento de arbitraje, que comporta un "equivalente jurisdiccional", cuyo establecimiento queda reservado a la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación procesal civil (art. 149.1.6 y 8 CE), relacionada, en cuanto a los efectos del laudo arbitral y al sistema de recursos, con la competencia estatal en materia de Administración de Justicia (art. 149.1.5 CE)". (FJ 22)

SENTENCIA 19/2011, DE 3 DE MARZO,

en relación con Ley 12/2007, de 8 de noviembre, por la que se adecua la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha

Recurso de Inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** 50 Senadores del Grupo Parlamentario Popular (nº 270-2008).

- **Norma impugnada:** Ley 12/2007, de 8 de noviembre, por la que se adecua la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha

- **Extensión de la impugnación:** artículo único, que modifica el art. 16 de la Ley electoral de Castilla-La Mancha, aumentando en dos el el número de Diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha, que pasa de 47 a 49, y asignando los dos nuevos escaños a las circunscripciones electorales de Guadalajara y Toledo.

- **Motivación del Recurso:** los recurrentes entienden que la ley impugnada infringe la exigencia constitucional y estatutaria de proporcionalidad en el reparto de los nuevos escaños, vulnerando los arts. 152.1 CE y 10.2 EACM; que resulta contraria al principio de igualdad de voto (arts. 9.2, 14 y 23 CE y 10 EACM); y que lesiona el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE).

- **Fallo:** Desestimación del recurso.

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- La primera vulneración de constitucionalidad que alegan los recurrentes es la quiebra de una de las notas que definen la representación: **la proporcionalidad**. Sobre la proporcionalidad, dice la STC, que el mandato constitucional y estatutario de que se arbitre un sistema de representación proporcional otorga al legislador un amplio margen en la configuración de los elementos del sistema que deben, tendencialmente, buscar su consecución. De este modo, en Sentencias anteriores, había señalado que *"las genéricas directrices constitucionales y estatutarias a favor de la proporcionalidad determinan la existencia de un considerable ámbito de indefinición en cuanto al tipo de escrutinio, así como en cuanto a la regulación de otros aspectos del proceso electoral; y esta indefinición únicamente puede ser salvada mediante decisiones del legislador, y en la amplia diversidad de soluciones que éste puede adoptar no cabe apreciar sino una confirmación de la naturaleza de las normas, que en otras ocasiones hemos considerado integrantes de un 'bloque de la constitucionalidad' como un espacio abierto a distintas posibilidades legislativas, naturaleza que, en cuanto entraña un bien constitucional en sí mismo valioso, lejos de resultar debilitada, ha de ser preservada y reforzada por este Tribunal"*.

Es decir, no se trata, en ningún caso, de la exigencia de un sistema puro de proporcionalidad, sino que, por el contrario, la proporcionalidad es, más bien, una orientación o criterio tendencial, porque siempre, mediante su puesta en práctica, quedará modulada o corregida por múltiples factores del sistema electoral. Así, el TC se ha referido en distintas ocasiones a alguno de estos factores de los sistemas electorales que modulan o recortan la proporcionalidad, como pueden ser: la horquilla de un número mínimo y máximo de componentes de la Cámara, la distribución del número total de miembros de la Cámara entre las circunscripciones electorales y la atribución a éstas de un número mínimo inicial de escaños, o el mandato constitucional y estatutario de asegurar la representación de las diversas zonas del territorio de la región.

Igualmente, la doctrina constitucional ha sostenido que *"en tanto el legislador se funde en fines o objetivos legítimos y no cause discriminaciones*

entre las opciones en presencia, no cabrá aceptar el reproche de inconstitucionalidad de sus normas o de sus aplicaciones en determinados casos, por no seguir unos criterios estrictamente proporcionales (STC 193/1989)" (STC 45/1992, FJ 4; doctrina que reitera ATC 240/2008). (FJ 3)

2.- Sobre la cuestión objeto del recurso, el TC recuerda que la reforma del EACM de 1997 (aprobada por LO 3/1997), introdujo la novedad de determinar el número mínimo de Diputados que correspondían a cada circunscripción electoral. En este sentido, el art. 10.2 EAC señala que las Cortes de Castilla-La Mancha estarán constituidas por un mínimo de 47 y un máximo de 59 Diputados; y la asignación de Diputados a cada provincia no será inferior a Albacete (10 Diputados); Ciudad Real (11); Cuenca (8); Guadalajara (7) y Toledo (11).

El legislador autonómico (tras la reforma de la Ley electoral manchega en 1998 y hasta la reforma de 2007) mantuvo en 47 el número de Diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha y reprodujo la previsión estatutaria respecto a la asignación del número de Diputados que correspondía a cada provincia.

En esta evolución normativa se inserta la ley recurrida, en cuyo artículo único se da nueva redacción a la Ley electoral, y se incrementa en 2 el número de Diputados de las Cortes (pasando de 47 a 49), y se atribuyen estos dos nuevos Diputados a las provincias de Guadalajara y Toledo. Los recurrentes no cuestionan la constitucionalidad de la decisión del legislador autonómico (y que le permite el EACM), de incrementar en dos los Diputados de las Cortes, sino que el reproche de inconstitucionalidad se centra en la asignación de esos dos escaños a las circunscripciones electorales de Guadalajara y Toledo, más concretamente en la atribución de uno de esos escaños a la circunscripción de Guadalajara, pues, a su juicio, si la distribución se hubiera hecho de conformidad con el principio constitucional y estatutario de proporcionalidad del sistema electoral hubieran correspondido a las circunscripciones de Toledo y Ciudad Real. (FFJJ 4-5)

3.- Al respecto, el TC señala que **el examen de las razones que han llevado al legislador a adoptar tal medida ha de conducir a descartar,**

desde la perspectiva que le compete al propio TC, **la denunciada infracción del principio de proporcionalidad** y la consiguiente vulneración de los arts. 152.1 CE y 10.2 EACM.

Así, en la exposición de motivos de la ley, así como en los correspondientes trabajos parlamentarios, ha quedado expresa constancia de las razones que han llevado al legislador a reformar la ley electoral. Según se recoge en aquella, el legislador trata de afrontar la incidencia que presenta en el sistema electoral *“la desigual evolución demográfica habida en cada una de las circunscripciones electorales”*. Concretamente, en la evolución demográfica experimentada por las 5 circunscripciones electorales, el legislador califica como especialmente relevante la situación de Guadalajara a la que, con una población de 213.505 habitantes y 168.039 electores, la Ley Electoral atribuía un diputado menos que Cuenca cuyo número de habitantes y de electores, 208.616 y 165.873, respectivamente, es menor. No pudiendo disminuir el número de Diputados a elegir en cada una de las 5 circunscripciones, por estar fijado estatutariamente, el legislador considera que el crecimiento de Guadalajara obliga a elevar en uno el mínimo de diputados a elegir en esta provincia, a fin de evitar la singularidad antes referida que produce la insólita situación de que una circunscripción electoral, con más habitantes y electores que otra, cuente con un diputado menos.

En relación con la circunscripción de Toledo, el legislador advierte que cuenta con 615.618 habitantes y tiene atribuido actualmente el mismo número de diputados que la circunscripción de Ciudad Real a pesar de que la supera en más de 100.000 habitantes, razón por la cual se le atribuye un diputado más.

Por último, la exposición de motivos invoca “un criterio de austeridad” para justificar el incremento de Diputados en dos, y no en mas, en la composición de la Cámara, estimando que se trata de un *“número de diputados suficiente para cumplir el criterio de proporcionalidad y de realizar de forma adecuada las funciones que están previstas en la legislación vigente”*. **(FJ 6)**

4.- Tras exponer las razones señaladas en la exposición de motivos, la Sentencia señala que **no puede calificarse de irrazonable o arbitraria la decisión del legislador autonómico** de abordar los cambios demográficos habidos en las circunscripciones electorales, ni, en particular, debido a la incidencia o relevancia de esos cambios, la de asignar los dos nuevos escaños a las circunscripciones de Guadalajara y Toledo.

El TC reconoce que es cierto que la distribución de los escaños entre las circunscripciones electorales revela una sobrerrepresentación de las circunscripciones menos pobladas y una infrarrepresentación de las circunscripciones más pobladas. Ahora bien, la Sentencia recuerda que "la adecuada representación proporcional sólo podrá serlo imperfectamente en el margen de una discrecionalidad que la haga flexible", siendo, más bien, "una orientación o criterio tendencial", que queda modulada o corregida por múltiples factores del sistema electoral, entre ellos, en lo que ahora importa, por el mandato constitucional y estatutario de la "representación de las diversas zonas del territorio" (arts. 152.1 CE y 10.2 EACM) que atempera el imperativo de la proporcionalidad.

En definitiva, dado que no se encuentra desprovista de una justificación objetiva y razonable la atribución de los dos nuevos escaños a las circunscripciones de Guadalajara y Toledo, **no se ha acreditado que dicha atribución genere por sí sola una manifiesta y arbitraria desproporción constitucionalmente intolerable** en el sistema electoral de Castilla-La Mancha. (FJ 7)

5.- En segundo lugar, los **Senadores recurrentes imputaban a la ley impugnada la infracción del principio de igualdad (14 y 23 CE), en relación con la exigencia de voto igual (10 EACM)**, ya que en su opinión se estaba produciendo una discriminación entre las provincias castellano-manchegas y, por tanto, entre sus ciudadanos.

Sobre esta cuestión, afirma el TC que el principio de igualdad en el sufragio o, en otras palabras, la garantía de un sufragio igual, ha de verificarse dentro del sistema electoral que sea libremente determinado por el legislador,

impidiendo diferencias discriminatorias, pero a partir de tal sistema y no por referencia a cualquier otro.

Es evidente, de otra parte, -sigue señalando la Sentencia- que el legislador se encuentra además sometido en materia electoral a otros mandatos constitucionales y estatutarios que pueden modular el principio de igualdad en el sufragio o justificar límites o restricciones al mismo. Uno de esos mandatos es la exigencia constitucional y estatutaria de la proporcionalidad del sistema electoral, que, como ya se había señalado anteriormente, no ha de ser entendida como la imposición de un sistema puro de proporcionalidad, sino como una orientación o criterio tendencial. Otro de esos mandatos, que a su vez opera como criterio parcialmente corrector de la proporcionalidad, es el de asegurar también la representación de las diversas zonas del territorio de la región. Así pues, el principio de igualdad de sufragio se ve atemperado o afectado en este caso, entre otros, por los referidos mandatos constitucional y estatutario.

En relación, al diferente valor del sufragio de los ciudadanos de la circunscripción con menor cociente en la relación Diputado/habitantes y de los que pertenecen a la circunscripción con mayor cociente, el TC (tras analizar dichos cocientes) afirma que, aunque pudiera ser mejorable, no resulta notoriamente excesiva para estimarla constitucionalmente inadmisibles. No sólo es notablemente inferior a la que en el seno de nuestro ordenamiento se da en otros sistemas electorales, en concreto, por ejemplo, en las elecciones al Congreso de los Diputados, sino que por sí misma, sin que la demanda ofrezca argumentos que permitan sustentar una conclusión distinta, no parece resultar suficientemente significativa en un sistema en el que la igualdad de voto ha de articularse con las exigencias de proporcionalidad y representación de las diversas zonas del territorio (arts. 152.1 CE y 10.1 EACM), no siendo, por lo demás, infrecuentes diferencias de la misma o semejante magnitud en los sistemas electorales de otras Comunidades Autónomas. **(FFJJ 8-10)**

6.- Los demandantes aducen como último motivo de inconstitucionalidad de la ley la vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad (9.3 CE). Argumentan que, bajo la excusa de una pretendida adaptación de la legislación

a la evolución demográfica de la CA, lo que en realidad ha pretendido es blindar el sistema electoral para perpetuar en el poder al actual partido político en el Gobierno.

El TC recuerda en este sentido que hay que tener en cuenta que si el poder legislativo opta por una configuración legal de una determinada materia no es suficiente la mera discrepancia política para tachar la norma de arbitraria, confundiendo lo que es arbitrio legítimo con capricho, inconsecuencia o incoherencia creadores de desigualdad de desigualdad o distorsión en los efectos legales.

La aplicación de dicha doctrina lleva a la desestimación del último motivo de inconstitucionalidad aducido por los recurrentes. Así, continúa el TC, éstos se han limitado a calificar la reforma de puramente arbitraria y desprovista de cualquier justificación, sin aportar al respecto indicios que alcancen a desvirtuar su presunción de constitucionalidad más las afirmaciones que hacen sobre los supuestos motivos que, a su juicio, han llevado al legislador a aprobar dicha ley.

Por otra parte, como se expuso en otros FFJJ, no puede decirse que la ley impugnada carezca de una justificación objetiva y razonable ni sea generadora de una discriminación constitucionalmente inaceptable, sin que la legítima discrepancia política respecto de la concreta decisión adoptada por el legislador pueda confundirse con un motivo de impugnación tan relevante como el que ahora se enjuicia. En definitiva, aunque eran posibles otras alternativas, se trata de una decisión adoptada por el legislador dentro del margen de configuración del que constitucionalmente goza, sin que el TC pueda interferirse en ese margen de apreciación, ni examinar la oportunidad de aquella decisión, sino sólo comprobar, desde la perspectiva que ahora nos ocupa, si establece una discriminación constitucionalmente proscrita o carece de una explicación razonable. Lo que no es el caso. **(FFJJ 11-12)**

SENTENCIA 31/2011, DE 17 DE MARZO,

en relación con el Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios

Recurso de Inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** el Parlamento de Cataluña (nº 4989-2000).

- **Norma impugnada:** el Real Decreto-Ley 6/2000, de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios

- **Extensión de la impugnación:**
 - art. 43: que establece un régimen de libertad de horarios que no será de aplicación hasta que el Gobierno de la Nación conjuntamente con el Gobierno de las CCAA así lo decidan y no antes del día 1 de enero del año 2005. Dicho precepto regula también otros extremos del régimen de horarios de aplicación en tanto en cuanto no proceda la aplicación de dicha libertad, entre ellos el horario global semanal, el número de domingos y días festivos en que los comercios podrán abrir al público y los establecimientos comerciales a los que se reconoce un régimen especial de libertad horaria.

 - párrafo octavo de la disposición final segunda: que proclama la regulación anterior como básica, al dictarse al amparo del art. 149.1.1 y 13 CE.

- **Motivación del Recurso:** dos son los vicios de inconstitucionalidad que el Parlamento de Cataluña atribuye al art. 43:

- Vulneración del art. 86.1 CE, por no concurrir el presupuesto de hecho habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad.
- Extralimitación competencial del Estado y la consiguiente invasión de las competencias autonómicas en materia de comercio interior.

- **Fallo:** Estimación del recurso de inconstitucionalidad y declaración de inconstitucionalidad y nulidad del art. 43 del Real Decreto-Ley 6/2000.

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- El Parlamento de Cataluña plantea, en primer lugar, que la materia implicada no puede ser regulada en este caso por Decreto-Ley, por no concurrir el presupuesto de hecho habilitante de la "extraordinaria y urgente necesidad" (86.1 CE), así como que la misma excede de las competencias estatales dado que ni el art. 149.1.1 CE ni el art. 149.1.13 CE proporcionarían cobertura competencial a una regulación como la impugnada. Por ello considera que el art. 43 no tiene el carácter de norma básica que le atribuye el párrafo octavo de la disposición final segunda y vulnera la competencia exclusiva de la Generalitat de Cataluña en materia de comercio interior.

A la hora de dar respuesta a los dos motivos de inconstitucionalidad alegados, recuerda el TC que es necesario comenzar con la pretensión vinculada a la vulneración del art. 86.1 CE, de modo que, en el caso de que tal pretensión sea estimada, resultaría innecesario el examen de las restantes alegaciones.

Sobre esta cuestión, el TC recuerda su doctrina, sintetizada en la STC 68/2007 (FJ 6), la cual siguiendo pronunciamientos anteriores, señala, tras reconocer el peso que en la apreciación de la extraordinaria y urgente necesidad ha de concederse *"al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección del Estado"*, que *"la necesaria conexión entre la facultad legislativa excepcional y la existencia del presupuesto habilitante"* conduce a que el concepto de extraordinaria y urgente necesidad que se contiene en la Constitución no sea, en modo alguno, *"una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes"*.

Así, el ejercicio de esta potestad de control del TC implica que **la apreciación de la extraordinaria y urgente necesidad** que en el caso concurra, sea explícita y razonada y que exista una conexión de sentido entre la situación definida y las medidas que en el Decreto-Ley se adoptan.

Son dos, los aspectos que conforme a la doctrina constitucional hay que tener en cuenta en la determinación de la concurrencia de la “extraordinaria y urgente necesidad”. En primer lugar, los motivos que, habiendo sido tendidos en cuenta por el Gobierno en su aprobación, hayan sido explicitados de una forma razonada y, en segundo lugar, la existencia de una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a la misma. En lo que respecta a la primera de las cuestiones mencionadas, la exigencia de que el Gobierno explicita de forma razonada los motivos que le impulsan a acudir a la figura del Decreto-ley para dar respuesta a una determinada situación, el TC recuerda que su doctrina ha partido tradicionalmente del examen del propio preámbulo del Decreto-ley, del debate parlamentario de convalidación y de su propio expediente de elaboración para valorar conjuntamente los factores que han llevado al Gobierno a acudir a esta concreta fuente del Derecho. (FFJJ 2-3)

2.- Expuesta la doctrina constitucional, el TC procede a analizar si el caso concreto se adapta a dicha doctrina. Asimismo, hay que tener presente que una de las peculiaridades de este caso radica en que la vulneración del presupuesto de hecho habilitante únicamente se imputa a la regulación del régimen de horarios comerciales, pues el Parlamento de Cataluña no ha impugnado el Real Decreto-ley en su totalidad, sino sólo el art. 43, y por conexión con el mismo, el párrafo octavo de la disposición final segunda.

En relación con el primer elemento que hay que examinar, esto es, los motivos, el análisis ha de acudir a la valoración tanto del preámbulo del Real Decreto-ley, como del debate parlamentario de convalidación. Respecto al Preámbulo, éste señalaba que la urgencia en la consecución de un aumento del crecimiento económico y de la productividad se justifica en la necesidad de garantizar la permanencia en el tiempo de la fase de expansión económica experimentada por la economía española, mientras que, haciendo ya referencia a la concreta medida adoptada en materia de horarios, se afirma que "El Capítulo V introduce algunas reformas en el sector de la distribución comercial, flexibilizando los horarios comerciales".

Posteriormente, y por lo que se refiere a la regulación de los horarios comerciales, en el debate parlamentario de convalidación, se afirmó que la adopción de la medida obedece a la percepción del Gobierno acerca de la necesidad de dar respuesta a la cuestión de la implantación de la libertad de horarios prevista para el año 2000, prorrogando hasta el año 2005 el régimen transitorio en materia de libertad de horarios cuyo vencimiento se produciría el 1 de enero de 2001.

En este sentido, la Sentencia afirma que en términos generales, el Real Decreto-Ley sí que cumple con el presupuesto habilitante, por cuanto este instrumento normativo resulta adecuado para adoptar medidas de política económica general fundamentadas en garantizar la permanencia en el tiempo de una preexistente fase de expansión económica, lo que habría de valorarse en atención a las circunstancias concretas. **(FFJJ 4-5)**

3.- Ahora bien, como recuerda el TC, el juicio de la concurrencia del presupuesto habilitador de la norma ha de formularse no sólo en relación con la totalidad del Real Decreto-ley 6/2000, sino con el específico contenido material del art. 43, pues el mismo tiene entidad propia que le hace merecedor en aquel contexto de un tratamiento sistemático diferenciado tanto en el preámbulo.

Entrando ya en el examen de la primera de las razones apuntadas, relacionada con el impulso de la liberalización e incremento de la competencia en la economía española, única a la que hace referencia el preámbulo del Real Decreto-ley 6/2000, éste –señala el TC- no explicita la justificación de la urgencia en la adopción de una regulación como la descrita más allá de afirmar que "introduce algunas reformas en el sector de la distribución comercial, flexibilizando los horarios comerciales". Tampoco en el debate parlamentario se aportan más detalles respecto a la relación entre esta concreta regulación en materia de horarios comerciales y los objetivos de consolidación de la continuidad y la profundización de los resultados de la favorable situación económica que el Gobierno perseguía con su adopción.

La Sentencia analiza a continuación la existencia del segundo elemento, esto es, la necesaria conexión de sentido entre la medida concretamente

impugnada y la situación de urgencia explicitada por el Gobierno a la que se pretendía responder con su aprobación. Elemento que tampoco concurre en el caso concreto, por cuanto, frente a lo señalado por el Gobierno, no existe vacío normativo que fundamentase la necesidad de una apremiante actuación legislativa en esta materia. Además, la efectividad de la anunciada libertad de horarios quedaba diferida, al menos, hasta el año 2005, lo que supone en sí mismo, una contradicción con el uso del Decreto-Ley

En definitiva, la Sentencia concluye que en el caso concreto, el Gobierno no ha aportado justificación suficiente que permita apreciar la existencia de la situación habilitante requerida por el art. 86.1 CE, pues no hay conexión de sentido entre la situación de urgencia, en los términos en los que dicha urgencia fue entendida por el Gobierno, y la medida en materia de horarios comerciales adoptada para afrontarla o, en otros términos, la necesaria adecuación entre la medida impugnada y la situación de urgencia a la que se desea hacer frente con la misma, lo que, en conclusión, determina que la utilización de la figura del Decreto-ley para regular, en los términos antes expuestos, los horarios comerciales constituya un supuesto de uso abusivo y arbitrario de esa figura. Por lo demás, en ningún momento se ha justificado cuáles serían los perjuicios u obstáculos que, para la consecución de los objetivos perseguidos en materia de horarios comerciales, se seguirían de la tramitación de esta medida por el procedimiento legislativo parlamentario, sin que puedan ser tomados en consideración los argumentos a este respecto aducidos por el Abogado del Estado relativos al cambio de legislatura o a la tramitación preferente de los Presupuestos Generales del Estado.

En suma, a la vista de las circunstancias y las razones expuestas se concluye que, en el caso del art. 43 del Real Decreto-ley 6/2000, el Gobierno no ha aportado una justificación bastante que permita apreciar la concurrencia del presupuesto habilitante requerido, por lo que no cabe sino declarar inconstitucional y nulo el citado precepto por vulneración del art. 86.1 CE, mientras que la impugnación del párrafo octavo de la disposición final segunda decae al anularse el art. 43. **(FFJJ 6-8)**

SENTENCIA 40/2011, DE 31 DE MARZO,

en relación con la Ley 1/1986, de 2 de enero, electoral de Andalucía, en la redacción dada por la Ley 5/2005, de 8 de abril

Recurso de Inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** 61 Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados (nº 5404-2005).
- **Norma impugnada:** Ley 1/1986, de 2 de enero, electoral de Andalucía, en la redacción dada por la Ley 5/2005, de 8 de abril
- **Extensión de la impugnación:** art. 23.1:

Art. 23.1 "La presentación de candidaturas, en la que se alternarán hombres y mujeres, habrá de realizarse entre el decimoquinto y el vigésimo días posteriores a la convocatoria, mediante listas que deben incluir tantos candidatos como escaños a elegir por cada circunscripción y, además, cuatro candidatos suplentes, expresándose el orden de colocación de todos ellos, ocupando los de un sexo los puestos impares y los del otro los pares."

- Motivación del Recurso:

Los recurrentes sostienen que el precepto impugnado incurriría en dos órdenes de causas de inconstitucionalidad, competencial y sustantiva, íntimamente implicadas. De un lado, por infracción de la competencia reservada al Estado por el art. 149.1.1 CE en relación con el derecho de acceso a los cargos públicos (art. 23.2 CE). De otro, por contravención de la reserva de ley orgánica (art. 81.1 CE) y de la prohibición constitucional de la definición por razón de sexo de categorías de elegibles (arts. 14, 23.2 y 68.5 CE), incurriéndose además en invasión de la esfera de libre actividad de los partidos políticos (art. 6 en relación con el art. 22.1 CE).

- **Fallo:** Desestimación del recurso.

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- La Sentencia recuerda, en primer lugar, que las cuestiones suscitadas en el presente recurso han sido ya abordadas de un lado y con carácter general en la STC 12/2008 (a propósito del art. 44 bis LOREG, introducido por la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres), y de otro, por la STC 13/2009 (que resolvió el recurso interpuesto contra la Ley del Parlamento Vasco 4/2005, para la igualdad de mujeres y hombres).

El primer reproche de inconstitucionalidad que sostienen los recurrentes es que el precepto legal impugnado vulnera la competencia reservada al Estado en el art. 149.1.1 CE, en relación con el derecho de acceso a los cargos públicos (art. 23.2 CE) y con la reserva de ley orgánica establecida en el art. 81.1 CE. Esta cuestión ya fue abordada por la STC 13/2009, que al respecto señaló que tal previsión no supone vulneración de la competencia del E^o prevista en el art. 149.1.1^a CE. Es cierto, señaló el TC, que las normas que dicten las CCAA en ejercicio de sus competencias en materia electoral, ha de coherencia con las normas estatales de desarrollo del derecho de sufragio reconocido en el art. 23 CE, así como las que regulan las condiciones básicas que garanticen la igualdad en su ejercicio, dictadas por el E^o en virtud del 149.1.1 CE. Estas normas se contienen en la LOREG, la cual en relación a la circunstancia del sexo de los candidatos, en su art. 44 bis (introducido por la LO 3/2007 de Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres), tras imponer un porcentaje mínimo de representación de ambos sexos –el 40%– en las candidaturas electorales establece respecto a las elecciones a las Asambleas autonómicas “las leyes reguladoras de sus respectivos regímenes electorales podrán establecer medidas que favorezcan una mayor presencia de mujeres en las candidaturas”, precepto que es de aplicación directa en las CCAA.

Por tanto, la legislación andaluza, no sólo no vulnera la legislación estatal, sino que tiene plena cobertura en la habilitación arbitrada por las Cortes Generales, en orden a un eventual incremento autonómico del mínimo común, aplicable con carácter general a todo tipo de elecciones en los términos previstos en la LOREG. **(FFJJ 3-4)**

2.- La segunda causa de inconstitucionalidad del precepto impugnado es, en opinión de los demandantes, la vulneración del principio de igualdad que implica hacer del sexo una condición de elegibilidad, lo que sería contrario a la prohibición de discriminación por razón de sexo (arts. 14 CE) y al derecho a la igualdad en el acceso a los cargos públicos (art. 23.2 CE).

Sobre esta cuestión, el TC recuerda lo dispuesto en la STC 12/2008, en la que se ponía de manifiesto que la obligación legal de componer las listas de candidatos equilibrando el sexo de sus componentes no supone una restricción impuesta a los ciudadanos en el ejercicio del derecho de sufragio pasivo, sino solamente a los partidos políticos, federaciones y coaliciones de partidos, así como a las agrupaciones de electores, únicos legitimados por la legislación electoral para presentar listas de candidatos y, consecuentemente, únicos afectados por la restricción normativamente impuesta. La pertenencia a un sexo no se erige por tanto en una condición de elegibilidad, razón por la cual el derecho de sufragio pasivo individual no resulta afectado por la previsión legal. **(FJ 5)**

3.- Asimismo, los demandantes sostienen que la paridad y alternancia de sexos en las listas electorales fragmenta el conjunto de los elegibles sectorizándolos por razón del sexo en contra del criterio adoptado en el art. 68.5. CE, el cual atiende exclusivamente al concepto de ciudadanía, de modo que se vería también vulnerado el derecho de sufragio pasivo (art. 23.2 CE).

Sin embargo, recordando de nuevo la STC 12/2008, el TC señala aquí la necesidad de rechazar que el nuevo art. 23.1 de la Ley del Parlamento de Andalucía 1/1986 altere la correlación entre la voluntad del cuerpo electoral manifestada mediante el ejercicio del derecho de sufragio activo y los candidatos que hayan obtenido la confianza de los electores y, en cuanto tales, deban ser proclamados electos y acceder a los cargos públicos electivos. Tan sólo cabría plantearse una eventual vulneración del contenido esencial del derecho fundamental proclamado en el art. 23.2 CE si la aplicación del criterio que plasma la norma se efectuara en la fase de proclamación de candidatos

electos, operando a partir de los resultados electorales, lo que no es el caso. **(FJ 6)**

4.- Por otra parte, los Diputados recurrentes entendían que la norma impugnada, al imponer la paridad y la alternancia de personas de uno y otro sexo, era incompatible con la libertad de actuación de los partidos políticos (art. 6, en relación con el art. 22.1 CE) porque restringe la libertad de éstos a la hora de configurar las listas electorales. Incluso, en su opinión, se produciría la quiebra de la libertad ideológica y de defensa del propio pensamiento (art. 20 CE).

Nuevamente, se remonta el TC a su reciente doctrina y recuerda que en ella se concluía que *"exigir de los partidos políticos que cumplan con su condición constitucional de instrumento para la participación política (art. 6 CE), mediante una integración de sus candidaturas que permita la participación equilibrada de ambos sexos, supone servirse de los partidos para hacer realidad la efectividad en el disfrute de los derechos exigida por el art. 9.2 CE."* (STC 13/2009, FJ 11)

Así, continúa el TC, la aplicación de la anterior doctrina al enjuiciamiento del precepto impugnado conduce también a la desestimación del recurso en este punto, pues la medida legislativa incorporada al precepto legal impugnado se orienta también a la consecución de la igualdad real y efectiva de las mujeres y los hombres en el ámbito de la representación política, en este caso autonómica. No estamos, por tanto, ante un tratamiento diferenciado de hombres y mujeres, sino ante una fórmula de paridad absoluta con la que se pretende corregir una situación histórica de discriminación de la mujer en la vida pública. **(FJ 7)**

5.- Respecto a la posible vulneración de la libertad de los partidos políticos para la configuración de sus listas electorales, señala la Sentencia que la libertad de los partidos no es un derecho fundamental ni un poder absoluto, sino una atribución implícita en la Constitución (art. 6). De tal forma, el legislador, en atención a otros valores y bienes constitucionales protegidos, ha impuesto ciertas limitaciones, entre las que se encuentra la ahora analizada.

Pues bien, tal limitación, señala el TC, satisface las exigencias constitucionales, en primer lugar porque es legítimo el fin de la consecución de una igualdad efectiva en el terreno de la participación política (arts. 9.2, 14 y 23 CE); en segundo término, porque resulta razonable el régimen instrumentado por el legislador que se limita a exigir una composición radicalmente igualitaria entre hombres y mujeres; y, finalmente, porque es inocuo para la actividad de los partidos políticos a quienes se dirige la norma, los cuales no son, por definición, titulares de los derechos fundamentales de sufragio activo y pasivo. **(FJ 8)**

6.- Por último, los diputados recurrentes aducían que la composición de las listas electorales con alternancia exacta de personas de ambos sexos vulneraba la libertad de ideario de los partidos políticos porque impedía la presentación por éstos de listas integradas sólo por personas de un solo sexo, lo que chocaría con la libertad de expresión reconocida por el art. 20.1 a) CE.

La cuestión ahora suscitada fue también resuelta en la STC 12/2008, al responder a la objeción de que el art. 44 bis LOREG impedía la presentación de listas electorales compuestas únicamente por mujeres, lo cual es de aplicación también a la interdicción de listas integradas sólo por hombres. Entonces dijo el TC que los partidos o idearios feministas no eran constitucionalmente ilegítimos, pero que una vez que el legislador se decide a hacer efectivo el mandato de igualdad (art. 9.2 CE) en términos que son constitucionalmente irreprochables, se convierte en constitucionalmente lícita la imposibilidad de presentar candidaturas que quieran hacer testimonio de su ideología mediante la presentación de listas integradas únicamente por mujeres (vale decir ahora, por personas de un mismo sexo), pues no es posible sustraerse al mandato constitucional de la igualdad formal (art. 14 CE) ni a las normas dictadas por el legislador para hacer efectiva la igualdad material tal como establece el 9.2 CE. **(FJ 9)**

SENTENCIA 74/2011, DE 19 DE MAYO,

en relación con la Ley 25/2002, de 19 de diciembre, de
presupuestos generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La
Mancha para el año 2003

Recurso de Inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** el Presidente del Gobierno (nº 1818-2003).

- **Norma impugnada:** Ley 25/2002, de 19 de diciembre, de presupuestos generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2003

- **Extensión de la impugnación:** la disposición adicional decimoctava
Disposición adicional decimoctava: "Los terrenos propiedad de las Administraciones y Empresas Públicas, o que se enajenen por éstas a partir de la entrada en vigor de esta Ley, y que se incorporen al proceso de urbanización y edificación de uso residencial, no podrán tener otro destino que la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social."

- **Motivación del Recurso:** el Abogado del Estado sostiene que la disposición impugnada restringe ilegítimamente las competencias de las Cortes de Castilla-La Mancha e infringe el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), al incluir en la ley de presupuestos una materia que no es propia del contenido de esta fuente normativa, así como que resulta contraria a las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de propiedad del suelo establecidas por el Estado al amparo de la competencia que le reserva el art. 149.1.1 CE en la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.

- **Fallo:** Estimar el recurso de inconstitucionalidad y declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional decimoctava de

la Ley 25/2002, de 19 de diciembre, de presupuestos generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2003.

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- En relación con el primero de los vicios de inconstitucionalidad imputado a la disposición recurrida la Sentencia recuerda la **doctrina constitucional sentada en relación con las leyes de presupuestos generales del Estado**, de acuerdo con la cual estas leyes tienen un contenido mínimo, necesario e indisponible (el explícitamente proclamado por el art. 134.2 CE: es decir, la previsión anual de la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y la consignación del importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado). Por su parte, las leyes de presupuestos generales del Estado también pueden tener un contenido eventual, que resulta limitado estrictamente a aquellas materias o cuestiones que guarden directa relación con las previsiones de ingreso y las habilitaciones de gasto de los presupuestos o con los criterios de política económica general en que aquéllas se sustenten o que sean complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del presupuesto, excluyendo, en principio, normas típicas del Derecho codificado o disposiciones de carácter general por la inseguridad jurídica que implica su modificación a través de esta vía, salvo que guarden relación directa con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos de los presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustentan.

Ahora bien, esta doctrina reseñada ha sido formulada respecto de las leyes de presupuestos generales del Estado, **doctrina que se extiende o no, en atención al canon de constitucionalidad aplicable en cada caso, a las leyes de presupuestos de las CCAA**. Lo que no se puede hacer, recuerda el TC, es inferir sin más de los preceptos constitucionales que regulan instituciones del Estado reglas y principios de aplicación por vía analógica a las instituciones autonómicas homólogas. En este sentido, el TC ya había tenido ocasión de declarar que el canon de constitucionalidad aplicable a las fuentes normativas de las CCAA es el que se contiene en sus respectivos EEAA, en las leyes estatales que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias entre el E^o y las CCAA y, en las reglas y principios constitucionales aplicables a los poderes públicos.

Para ello, el TC analiza lo dispuesto, respecto a las leyes de presupuestos de la Comunidad, en el EA de Castilla-La Mancha, en la LOFCA y en el Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha y concluye que de tales normas se desprende una identidad sustancial entre las normas que integran el bloque de la constitucionalidad aplicable a la institución presupuestaria de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y cuanto dispone respecto del Estado el art. 134.2 CE, precepto del que este Tribunal ha deducido la existencia de límites materiales al contenido de la ley de presupuestos generales del Estado. **(FFJJ 2-3)**

2.- Tras esta conclusión, el TC examina, a la luz de la doctrina expuesta, si la disposición adicional impugnada respeta los límites materiales que resultan para la ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

A la primera conclusión que llega el TC es que la disposición impugnada, por su contenido y finalidad, es evidente que no puede ser encuadrada en lo que hemos definido como núcleo mínimo, necesario e indisponible de las leyes de presupuestos, consistente en la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos. Tratándose, pues, de una materia distinta a la estrictamente presupuestaria, es necesario determinar si cumple o no con los requisitos establecidos por la doctrina constitucional para formar parte del contenido posible o eventual.

Desde esta perspectiva, señala la Sentencia que la determinación del destino urbanístico de los terrenos a los que se refiere la disposición impugnada no guarda relación directa con los ingresos o gastos de la CA, pues ninguna incidencia tiene sobre los gastos autorizados y carece de una repercusión directa sobre los ingresos presupuestarios. Aun considerando que pudiera derivarse algún ingreso por vía impositiva para la CA como consecuencia de la incorporación de dichos terrenos a un proceso de urbanización y edificación y la puesta en marcha de este proceso, tal posibilidad, meramente futurible e hipotética, no presenta una conexión directa

con las concretas previsiones de ingresos incluidos en la ley de presupuestos, ni nada se argumenta al respecto por parte del Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

También descarta la sentencia que la disposición impugnada guarde relación directa con los criterios de política económica general de los que el presupuesto es instrumento. Así, señala el TC que resulta indudable su incidencia en la política urbanística y de vivienda y, en particular, en la disponibilidad de terrenos para la construcción de viviendas de protección pública u otros usos de interés social, pero su conexión con la política económica general en que se inspira el presupuesto es secundaria o accidental, insuficiente, en toda caso, para legitimar su inclusión en la ley de presupuestos, so pena de identificar la política económica general con cualquier medida sectorial.

Por último, se afirma que tampoco puede entenderse que la disposición impugnada sea complemento necesario para la mayor inteligencia y más eficaz ejecución del presupuesto, pues en nada afecta a los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma en sí mismos considerados, ni a su ejecución, por lo que tampoco desde esta perspectiva puede justificarse su inclusión en la ley de presupuestos.

Por todo ello, se afirma la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición recurrida. **(FJ 5)**

SENTENCIA 118/2011, DE 5 DE JULIO,

en relación con diversos preceptos de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero

Recurso de Inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** el Parlamento de Andalucía (nº 488-2003).
- **Norma impugnada:** la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de reforma del sistema financiero.
- **Extensión de la impugnación:** varios apartados del art. 8, las disposiciones transitorias décima y undécima y la disposición final primera.
- **Motivación del Recurso:** para el Parlamento andaluz los preceptos impugnados excederían de la competencia básica estatal ex arts. 149.1.11 y 13 CE, invadiendo el ámbito que en la materia tiene reservado la Comunidad Autónoma de Andalucía.

- **Fallo:**

A) Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Andalucía contra la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero, y, en consecuencia, declarar que:

1. Las competencias sobre la organización interna de las cajas de ahorros fundadas por la Iglesia Católica con domicilio en Andalucía que tengan su sede en Andalucía pertenecen, al igual que respecto de las

demás cajas de ahorros, a dicha Comunidad Autónoma, siempre con sumisión a lo dispuesto en la legislación básica estatal sobre la materia.

2. Vulneran las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía siendo, pues, inconstitucionales y nulos:

a) Los incisos "por otro período igual" y "el cómputo del período de reelección será aplicado aun cuando entre el cese y el nuevo nombramiento hayan transcurrido varios años" del primer párrafo así como el párrafo segundo del art. 9.1 de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las cajas de ahorros, en la redacción que a dicho precepto ha dado el art. 8.5 de la Ley 44/2002.

b) Los párrafos segundo, tercero y cuarto del art. 17.1 de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las cajas de ahorros, en la redacción dada a los mismos por el art. 8.10 de la Ley 44/2002.

c) El segundo párrafo de la disposición transitoria décima y el último párrafo de la disposición transitoria undécima de la Ley 44/2002.

B) Desestimar el recurso en todo lo demás

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- Antes de analizar el fondo del asunto, el TC recuerda que durante la pendencia del mismo, algunos de los preceptos impugnados han sufrido modificaciones. A este respecto, la doctrina constitucional referida a los recursos de inconstitucionalidad, viene señalando que carece de sentido pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado del ordenamiento. Si bien, 'constituyen una excepción a esta regla general aquellos supuestos en los que a través de un recurso de inconstitucionalidad lo que se traba en realidad es una controversia en el ámbito de las competencias respectivas del Estado y de las Comunidades Autónomas'. **(FJ 2)**

2.- Por otra parte, el TC constata que no existe discrepancia entre las partes respecto a la materia competencial específica **-cajas de ahorros-** en la que se encuadran las cuestiones discutidas, trabándose la controversia en relación a la extensión y límites que daba tener la competencia estatal para establecer las bases en esta materia a fin de que la misma pueda ser considerada respetuosa de las competencias autonómicas con las que se relaciona.

En materia de cajas de ahorro con domicilio en Andalucía, el nuevo Estatuto de Autonomía ha recogido en su art. 75, la competencia exclusiva de la CA sobre estas cajas, enumerando una serie de submaterias que se considerarían "en todo caso" incluidas dentro de la competencia autonómica. Si bien, tal y como señala el TC, la utilización del término "competencia exclusiva" del EAAnd no enerva el ejercicio de las competencias estatales en materia de cajas de ahorro que tengan su domicilio en Andalucía. Las competencias estatales en materia de cajas de ahorros, en virtud de lo establecido en el art. 149.1.11 y 13 CE, de las que el propio precepto estatutario hace salvedad expresa, se proyectan sobre los diversos segmentos materiales o contenidos incluidos en la competencia de la CA de Andalucía, debiendo entenderse que la expresión "en todo caso" que encabeza el listado de las competencias autonómicas tiene un alcance meramente descriptivo que no impide, por sí sola, el pleno y efectivo ejercicio de las competencias estatales, según hemos precisado en la STC 31/2010, FFJJ 59, 64 y 67.

Así, conforme a lo declarado en las SSTC 48/1988 y 49/1988, compete al Estado regular, con carácter básico, no sólo los aspectos relacionados con la actividad crediticia de estas entidades sino también determinadas cuestiones relativas a la estructura y organización de las cajas de ahorros, lo que se manifiesta en los dos principios informadores del modelo organizativo derivado de la normativa básica estatal en materia de cajas: el principio democrático y carácter representativo de las cajas.

Ahora bien, como también manifestaran esas SSTC, las competencias estatales no pueden producir un vaciamiento de las competencias autonómicas con lo que el marco estatal básico relativo a la configuración de las cajas de ahorros no puede concretarse de tal modo que conduzca de hecho a la uniformidad organizativa de las mencionadas entidades, impidiendo a las **Comunidades Autónomas tener presente en su desarrollo las características peculiares de sus respectivos territorios.** (FJ 3)

3.- Tras esto la STC analiza ya las concretas impugnaciones de la ley estatal, comenzando en primer lugar por el art. 3.2, que da nueva redacción al art. 2.3 de la LORCA (Ley de órganos rectores de las cajas de ahorro), estableciendo unos límites, en forma de porcentajes de representación tanto de las instituciones de naturaleza pública como de otros grupos en los órganos rectores de las cajas.

El TC, respecto a la cuestión de la fijación de un porcentaje máximo [posteriormente rebajado del 50 al 40% por el Real Decreto-Ley 11/2010] de representación de las Administraciones públicas y entidades y corporaciones de Derecho público en los órganos de gobierno de las cajas, señala que el **legislador básico estatal puede poner límites a la intervención pública en el gobierno de las cajas**, evitando que los organismos públicos tengan una presencia mayoritaria en los órganos de gobierno, decisión que guarda directa relación con el principio básico estatal relativo a la exigible profesionalización de la caja. Además, esta decisión no recorta indebidamente la competencia autonómica en la medida en que existe un margen para que el legislador autonómico introduzca sus propias opciones de concreción de los diversos

porcentajes de representación, respetando siempre el techo máximo de presencia pública.

Lo mismo sucede –continúa el TC- con la asignación de máximos y mínimos de representación en los órganos rectores de las cajas de ahorros a los grupos de impositores y de empleados pues, además de responder a una de las opciones posibles para configurar la base estatal, los porcentajes de representación para cada uno de los grupos no se han establecido de manera rígida. **(FJ 5)**

4.- Asimismo, se impugnaban los apartados 5 y 10 del art. 8 de la Ley 44/2002, por los que se da nueva redacción a los arts. 9.1 y 17.1 LORCA. Tampoco aquí la modificación de ambos preceptos llevada a cabo por el Real Decreto-Ley 11/2010 afecta a la controversia trabada en torno al mandato legal relativo a la duración del ejercicio de los cargos de consejero general o vocal del consejo de administración, cuestionándose también que la posibilidad de reelección se limite a un segundo período igual así como la prohibición de que el mandato pueda superar los doce años de duración.

Aquí la STC realiza una diferenciación. Por una parte, **ha de reputarse básica la regulación referida a la fijación de un período de nombramiento de los consejeros generales y los vocales del consejo de administración** (que no podrá ser inferior a cuatro ni superior a seis), puesto que esta regla se relaciona directamente con el propósito democratizador que inspira la LORCA.

Ahora bien, el carácter democrático y representativo de los cargos que ha de ser garantizado por las bases estatales sólo exige que periódicamente sean sometidos a un proceso de elección. Por ello, **la regulación relativa a la reelección por un solo período así como los criterios de cómputo del período de reelección y la fijación en 12 años de la duración máxima del mandato no pueden ser considerados básicos.** **(FJ 6)**

5.- Los apartados 6 y 11 del art. 8 se impugnan en tanto que, al modificar los arts. 10 y 18 LORCA, establecen con carácter básico el carácter irrevocable del nombramiento de los consejeros generales y vocales del consejo de

administración, respectivamente. Carácter básico que, a juicio del recurrente, impediría a la Comunidad Autónoma correspondiente el establecimiento de causas de cese anticipado del mandato distintas de las previstas en la Ley de órganos rectores de las cajas de ahorro.

Dice el TC que **el carácter irrevocable del mandato puede sin dificultad ser considerado básico** en cuanto que el mismo guarda relación directa con la finalidad de asegurar la profesionalización e independencia del gobierno y la gestión de la entidad. **Ahora bien, que la norma estatal sea básica, no supone que las CCAA no puedan introducir otros supuestos de cese anticipado** (además de los establecidos en la legislación estatal), **siempre que estos supuestos resultaran justificados teniendo en cuenta el interés de las cajas y no afectasen a los principios de representatividad e independencia de los órganos y sus miembros.**

Por ello, la impugnación de estos preceptos debe desestimarse porque no impiden que la normativa autonómica pudiera, eventualmente, concretar la concurrencia de causas de cese anticipado, sin perjuicio, no obstante, de advertir que, en la medida que las **causas de cese de consejeros generales y vocales son excepciones a la regla general básica de irrevocabilidad del mandato,** dicha labor de concreción ha de ser llevada a cabo suma cautela teniendo siempre presente la función que la irrevocabilidad del mandato cumple en relación con los principios básicos de la Ley de órganos rectores de las cajas de ahorro en lo que concierne a la organización de las cajas de ahorro. (FJ 7)

6.- Por otra parte, se impugna el art. 15 LORCA (en la redacción dada por el art. 8.9), por establecer que los **vocales del consejo de administración deberán ser menores de 70 años** en el momento de la toma de posesión, **“salvo que la legislación de desarrollo establezca un límite de edad distinto”.**

La impugnación es desestimada, en la medida en que el límite de 70 años no impide que la legislación de desarrollo "establezca un límite de edad distinto" no es posible entender que una norma así pueda tener la condición de

"básica", pues, por principio, lo básico es lo que no puede ser cambiado por la legislación de desarrollo. Es cierto, matiza el TC, que por razones de eficacia en la gestión, el establecimiento de un límite máximo de edad para el nombramiento de los vocales del consejo de administración de las cajas de ahorros, podría formar parte de lo básico, pero ello siempre que la norma estatal lo hubiese fijado de manera obligatoria, como no ocurre en el caso. **(FJ 8)**

7.- A los arts. 19.2 y 31.5 LORCA (en la redacción dada por el art. 8.12 y 14 de la ley impugnada), se les imputa la falta de reconocimiento de la tutela financiera de la Comunidad Autónoma respecto a los acuerdos de colaboración entre cajas de ahorros.

La impugnación no puede ser acogida, argumentando lo siguiente la Sentencia que, aun siendo cierto que los preceptos impugnados se refieren a aspectos organizativos de la regulación de las entidades no lo es menos que la norma básica concreta la finalidad de estos eventuales acuerdos de colaboración de una forma que permite conectarlos con la actividad externa de las cajas y, por tanto, con las competencias estatales en relación con la ordenación del crédito ex art. 149.1.11 CE. Por ello, aun cuando tales previsiones pudieran afectar a la organización de la caja el TC había señalado que "no puede establecerse una separación radical entre la competencia para dictar normas básicas relativas a la organización y la competencia para dictar ese mismo tipo de normas respecto a la actividad externa de las cajas" (STC 49/1988, FJ 2) sin que, por otra parte, las previsiones impugnadas impongan ninguna fórmula orgánica o funcional predefinida. Tampoco es posible deducir del silencio del precepto estatal desconocimiento alguno de las competencias autonómicas en la materia de manera que no merece tacha de inconstitucionalidad en cuanto que no es sinónimo de una exclusión de la competencia autonómica. **(FJ 9)**

8.- También se impugnaba el art. 8.5 de la Ley 44/2002, por el que se daba nueva redacción a la disp. adic. segunda LORCA. Dicha modificación fue impugnada por el Parlamento andaluz, por entender que el establecimiento de un régimen jurídico específico para las cajas de ahorro fundadas por la Iglesia

Católica carecía de justificación y privaba a la Comunidad Autónoma de Andalucía del ejercicio de las competencias que le correspondían respecto a las cajas domiciliadas en dicha comunidad, al atribuir al Ministerio de Economía determinadas competencias en relación con las cajas fundadas por la Iglesia Católica.

Sin embargo, esta modificación operada en la LORCA por la Ley 44/2002 fue, a su vez, modificada por la Ley 5/2005, de supervisión de los conglomerados financieros. La actual redacción de la mencionada disposición adicional de la LORCA ya no establece un régimen específico para las cajas fundadas por la Iglesia Católica que se a distinto al de las demás cajas de ahorro. Efectivamente, **todas las Cajas se rigen por lo previsto en sus Estatutos y en la legislación básica estatal y de desarrollo de las CCAA, sin que haya distinción entre cajas, cualquiera que sea su fundador (incluida la Iglesia Católica).**

Lo que discutía el recurrente era la competencia estatal para establecer un régimen diferenciado respecto de las cajas de ahorro que hubieran sido fundadas por la Iglesia Católica.

Sin embargo, la posterior modificación de la LORCA -operada por la Ley 5/2005- hace imposible la declaración de inconstitucionalidad del viejo texto, ya derogado, es preciso declarar que la CA de Andalucía es la competente en materia de organización interna de las cajas de ahorro fundadas por la Iglesia Católica que tengan su domicilio en Andalucía, competencia que es la misma que tiene respecto de las demás cajas de ahorros, y siempre sometida, claro está, a lo dispuesto en la legislación básica estatal sobre la materia. **(FJ 10)**

9.- Por se desestima el recurso en lo relativo al art. 8.17, en cuanto que da nueva redacción a la disposición final cuarta, apartado 3 LORCA, pues, como el propio recurrente pone de manifiesto, esta impugnación no es autónoma sino que se vincula a la de los preceptos examinados. Así, la queja que se plantea se basa en la consideración de que la citada disposición final cuarta, apartado 3, LORCA, en la redacción ahora impugnada, no incluye a los preceptos objeto del presente proceso entre aquellos que califica como no

básicos, de suerte que, por exclusión, les estaría atribuyendo dicho carácter básico. Planteado en tales términos resulta que el reproche que se formula a este precepto ha sido ya respondido con ocasión del enjuiciamiento de cada uno de los que han sido impugnados en este recurso.

Igualmente debe rechazarse la impugnación de la disposición final primera de la Ley 44/2002 pues, establecido que el Estado ostenta competencias en relación con las cajas de ahorros, conforme al art. 149.1.11 y 13 CE, ningún reproche puede dirigirse a la referida disposición por el hecho de que afirme el carácter básico de la totalidad de la Ley 44/2002, al amparo de ambos títulos competenciales estatales, sin perjuicio, claro está, de la concreta valoración que, desde la perspectiva de su proclamado carácter básico, hayan merecido los preceptos de la Ley 44/2002 impugnados en el presente proceso constitucional. **(FJ 11)**

*** Los FFJJ de esta Sentencia son reiterados en las siguientes:

- **STC 138/2011**, de 14 de septiembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado por más de 50 Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados en relación con diversos preceptos de la Ley 44/2002

- **STC 139/2011**, de 14 de septiembre, por el que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía respecto a distintos preceptos de la citada ley.

SENTENCIA 120/2011, DE 6 DE JULIO,

en relación con diversos preceptos de la Ley 1/1998, de 2 de marzo,
de fundaciones de la Comunidad de Madrid

Recurso de Inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** el Presidente del Gobierno (nº 2564-1998).
- **Norma impugnada:** la Ley 1/1998, de 2 de marzo, de fundaciones de la Comunidad de Madrid.
- **Extensión de la impugnación:** artículo 9.3, inciso final del apartado primero y el apartado segundo de la disposición adicional primera.

Art. 9.3: Las fundaciones que desempeñen su actividad principalmente en la Comunidad de Madrid y que estén constituidas por una o varias personas jurídico-públicas cualquiera que sea el ámbito territorial de actuación de tales personas, estarán sujetas a las disposiciones de la presente Ley.

Disposición adicional:

1. La Comunidad de Madrid, podrá requerir del Registro de Fundaciones de competencia estatal, y en tanto éste no se haya constituido, de los Protectorados estatales, la documentación e información relativa a las fundaciones domiciliadas en el territorio de la Comunidad de Madrid, al objeto de determinar su ámbito territorial de actividad.

2. Se entenderá, a los efectos previstos en el artículo 1.1 de la presente Ley, que las fundaciones constituidas por las Universidades públicas de la Comunidad de Madrid, desarrollan principalmente sus actividades en el territorio de ésta.

- **Motivación del Recurso:** para Abogado del Estado, estos preceptos incurren en extralimitación competencial al incluir en el ámbito de aplicación de la ley autonómica a las fundaciones constituidas por la Administración General del Estado (art. 9.3), habilitar a la Comunidad de Madrid para requerir de los órganos estatales documentación e información a los efectos de determinar el ámbito territorial de actividad de las fundaciones domiciliadas en la Comunidad de Madrid (inciso final

del apartado primero de la disposición adicional primera) y establecer la presunción de que las fundaciones constituidas por las Universidades públicas de la Comunidad de Madrid desarrollan principalmente sus actividades en el territorio de esta, quedando así sometidas a la ley autonómica (apartado segundo de la disposición adicional primera).

- Fallo:

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia:

1º Declarar que el art. 9.3 y el apartado segundo de la disposición adicional primera de la Ley 1/1998, de 2 de marzo, de fundaciones de la Comunidad de Madrid son inconstitucionales y, por tanto, nulos.

2º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en lo demás.

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- El primero de los preceptos impugnados es el art. 9.3 de la ley madrileña. Aquí, la controversia competencial **debe entenderse referida al régimen competencial aplicable a las fundaciones instituidas por la AGEº.** A pesar de que también estén comprendidas en el tenor literal del art. 9.3 de la Ley de fundaciones de la Comunidad de Madrid, en este recurso de inconstitucionalidad no se hace cuestión, en cambio, de la aplicación del citado criterio a las fundaciones creadas por la propia Comunidad de Madrid o por otras Administraciones territoriales.

Concretamente, el objeto de la controversia competencial que se ventila en este proceso se circunscribe a determinar si resulta o no constitucional extender el criterio territorial delimitador de las competencias en materia de fundaciones a las fundaciones del sector público estatal, que son aquellas en las que concurra alguna de estas circunstancias (de acuerdo con el art. 44 de la Ley 50/2002, de fundaciones):

"a) Que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de la Administración General del Estado, sus organismos públicos o demás entidades del sector público estatal"; o

"b) Que su patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un 50 por 100 por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades".

(FJ 4)

2.- El TC recuerda, a continuación, que el legislador estatal ha establecido que "las personas jurídico-públicas tendrán capacidad para constituir fundaciones salvo que sus normas reguladoras establezcan lo contrario" (art. 8.4 de la Ley 50/2002, de fundaciones).

El reconocimiento a las Administraciones públicas de la capacidad para constituir fundaciones no deriva, por tanto, del art. 34.1 CE sino de una

decisión adoptada por el legislador con la finalidad de satisfacer el mandato que le impone el art. 103.1 CE en el sentido de configurar el Derecho propio de la Administración pública de tal manera que a ésta le resulte posible actuar con eficacia. Del mismo modo, la decisión de un ente público de constituir una fundación para el cumplimiento de los fines que le son propios no supone el ejercicio del derecho de fundación reconocido a los particulares en el art. 34.1 CE sino el de la potestad de autoorganización que corresponde a las Administraciones territoriales. No nos encontramos en estos casos ante particulares que voluntariamente atienden fines de interés general, sino ante personificaciones instrumentales con forma fundacional constituidas por la Administración para la tutela de los intereses públicos que tiene normativamente encomendados, o como se señalase en el ATC 206/1999, se trataría, si bien formalmente de personas jurídico-privadas, pueden equipararse en realidad a un Ente público con capital y fines también públicos que actúa en el tráfico jurídico utilizando sólo de manera instrumental la veste fundacional.

(FJ 6)

3.- Tras estas consideraciones, el TC se refiere al canon que resulta aplicable al control de la constitucionalidad del precepto impugnado.

Así, por un lado, de acuerdo con su Estatuto de Autonomía, la Comunidad de Madrid es titular de la competencia respecto de "las fundaciones que desarrollen principalmente sus funciones en la Comunidad de Madrid", de tal forma que, como ya se señalara en la STC 341/2005, FJ 4, será "el legislador autonómico el habilitado para ejercer la amplia libertad de configuración que el texto constitucional le confiere cuando se trate de fundaciones que realicen su actividad principalmente en el territorio de la Comunidad Autónoma, mientras que lo será el estatal en los supuestos no cubiertos por las aludidas previsiones estatutarias", sin perjuicio de "que la regulación autonómica habrá de respetar las competencias del Estado en las materias de legislación civil y procesal (art. 149.1.8 y 6 CE, respectivamente)" y "para establecer "las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos ... constitucionales", competencia

que habilita al Estado para dictar normas que permitan disfrutar en condiciones de igualdad del derecho de fundación" (art. 149.1.1 CE).

Pero, por otro lado, apunta el TC, **lo que en modo alguno puede hacer la Comunidad de Madrid en el ejercicio de su competencia es extender el ámbito de aplicación de la Ley 1/1998 a las fundaciones del sector público estatal.**

Y ello no tanto porque al hacerlo se esté interfiriendo en el ámbito propio del ejercicio de la potestad de autoorganización de la Administración General del Estado -ya que a ésta le seguirá siendo posible acometer su actividad a través de la forma de la fundación-, sino porque, en tal caso, la decisión de actuar a través de la interposición de una fundación tendría como consecuencia el sometimiento de la actuación de la Administración General del Estado, realizada en ejercicio de sus propias competencias, a un conjunto de controles administrativos de legalidad que, de no haberse empleado la veste fundacional, no resultarían de aplicación. Y es que **no resulta constitucionalmente aceptable que la actuación de la Administración del Estado quede sometida a un sistema de control administrativo de legalidad por parte de una Comunidad Autónoma a raíz de una decisión adoptada exclusivamente por ésta última. (FJ 8)**

4.- No es otra la consecuencia que se deriva del art. 9.3 de la Ley de fundaciones de la Comunidad de Madrid, que determina el sometimiento de las fundaciones del sector público estatal a la supervisión y control administrativos de la Comunidad, a través del ejercicio de las funciones de registro y protectorado. Así, y sin ánimo de exhaustividad, esas fundaciones deberían de inscribirse en el registro autonómico para adquirir personalidad jurídica (art. 7), para lo cual precisarían de un informe favorable del protectorado (art. 6); deberían remitir sus cuentas anuales al protectorado (art. 21.7), etc.

En el caso de su aplicación a las fundaciones constituidas por personas privadas, todas estas potestades atribuidas a órganos administrativos de la Comunidad de Madrid encontrarían su fundamento en la necesidad de garantizar que las fundaciones cumplen el fin de interés general que justificó su creación. A su vez, en el de las fundaciones de la Comunidad de Madrid ese

fundamento se hallaría en el ejercicio de las competencias que le corresponden respecto de la organización de su propia Administración. Por el contrario, al pretender su extensión a las fundaciones del sector público estatal el legislador autonómico desconoce, señala el TC, que nos hallamos aquí ante el ejercicio por parte del Estado de competencias propias utilizando para ello únicamente de manera instrumental la veste fundacional. (FJ 9)

5.- El siguiente precepto recurrido es el apartado primero de la disposición adicional primera, según el cual la Comunidad de Madrid puede requerir del Registro estatal de Fundaciones la documentación e información relativa a las fundaciones domiciliadas en el territorio de la Comunidad, al objeto de determinar su ámbito territorial de actividad.

De esta disposición el Abogado del Estado impugna únicamente el inciso final “al objeto de determinar su ámbito territorial de actividad, por entender que la utilización del verbo “determinar” pone de manifiesto que la CA se atribuye la potestad exclusiva de decidir unilateralmente el ámbito territorial de actividad de las fundaciones domiciliadas en la propia Comunidad de Madrid.

Sin embargo, es desestimada por la Sentencia, por cuanto el inciso controvertido ni condiciona ex ante ni ignora ex post la libre voluntad del fundador para decidir el ámbito territorial sobre el que haya de proyectarse la actividad de la fundación, sino que establece un mecanismo de colaboración entre ambas Administraciones a fin de que la Comunidad de Madrid pueda verificar o conocer el ámbito territorial de actividad de las fundaciones domiciliadas en esa Comunidad Autónoma, realizando de este modo una acción que se limita a constatar un hecho objetivo preexistente, sin realizar valoraciones unilaterales en relación con el ámbito territorial de actuación de la fundación. (FFJJ 10-11)

6.- El último precepto impugnado es el apartado segundo de la disposición adicional primera, según el cual se entenderá que las fundaciones constituidas por las Universidades Públicas de la Comunidad de Madrid, desarrollan principalmente sus actividades en el territorio de ésta.

Así, tal y como expone el Abogado del Estado, este apartado no respeta el criterio territorial de distribución de competencias en materia de fundaciones (art. 26.1.26 EAC), vulnerando con ello el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias. Ello es así porque **mientras el EA se asienta sobre el criterio del territorio en el que efectivamente desarrollen su actividad las fundaciones,** tal criterio es sustituido por el establecimiento de una presunción en virtud de la cual todas las fundaciones creadas por Universidades públicas radicadas en dicha CA desarrollan su actividad principalmente en el territorio de ésta.

El TC advierte que este precepto supone una extralimitación competencial del legislador autonómico, en cuanto fija una presunción iuris et de iure conforme a la cual todas las fundaciones de las Universidades públicas de la Comunidad de Madrid quedan sujetas a la competencia de esta CA por la única y exclusiva razón de la ubicación territorial de la persona jurídico-pública creadora.

De este modo, el legislador madrileño no sólo desconoce que la universidad pública en cuestión puede no ser la única creadora de la fundación (art. 84 Ley Orgánica 6/2001, de Universidades), sino que también prescinde de la posibilidad de que las universidades públicas de la Comunidad de Madrid, para el mejor servicio a los fines que tienen normativamente encomendados, constituyan o participen en fundaciones cuyas actividades no se realicen principalmente dentro del territorio autonómico. **(FFJJ 12-13)**

SENTENCIA 134/2011, DE 20 DE JULIO,

en relación con diversos preceptos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria y de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria

Recurso de Inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** el Parlamento de Cataluña (nº 1451-2002).

- **Norma impugnada:** la Ley 18/2001, general de estabilidad presupuestaria, y la Ley Orgánica 5/2001, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria.

- **Extensión de la impugnación:**
 - Ley 18/2001: arts. 3.2; 19; 20.2; 22.2; 23.2; y disposición adicional única, apartado 2.
 - Ley Orgánica 5/2001: arts. 2; 5, segundo inciso; 6.3 y 4; 8.2, 3, 4, 5, 7 y 8; y su disposición adicional única, apartados uno, dos, tres y cuatro.

- **Motivación del Recurso:** para el Parlamento de Cataluña los preceptos impugnados vulneran la autonomía política y financiera de la Generalitat de Cataluña (137 y 156.1 CE) y la de los entes locales (137, 140 y 142 CE), menoscabando asimismo la tutela financiera de aquélla sobre éstos (prevista en el Estatuto de Autonomía de Cataluña).

- **Fallo:** Desestimación del recurso

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- Antes de analizar el fondo del asunto el TC recuerda su doctrina relativa a la posibilidad de que normas distintas sean impugnadas ante el TC mediante la activación de un único procedimiento. Esta doctrina señala que si bien es cierto que, en principio, cada norma "debe ser motivo de impugnación por separado", resulta legítima la impugnación unitaria cuando dichas normas "responden a un mismo campo normativo material y están tan estrictamente imbricadas ... que difícilmente pueden concebirse una de ellas sin la otra", de manera que la resolución a través de un solo proceso "cobra sencillez abordando conjuntamente ambas disposiciones, hasta tal punto que su tratamiento por separado resultaría poco justificado" (STC 29/1994, FJ 2).

Por otra parte, el TC considera la incidencia que pueda tener en el proceso el dato de que la Ley 18/2001 y la Ley Orgánica 5/2001 hayan sido objeto de sucesivas modificaciones y que la primera de ellas haya sido, incluso, derogada y sustituida por otro texto normativo. A este respecto, la doctrina constitucional manifiesta que, en principio, carece de sentido, tratándose de un recurso de inconstitucionalidad, pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya del ordenamiento. Ahora bien, constituyen una excepción a esta regla general aquellos supuestos en los que a través de un recurso de inconstitucionalidad lo que se trata en realidad es una controversia competencial entre el E^o y las CCAA, que es lo que ocurre en este caso. Por ello, pese a su modificación o derogación, el recurso promovido frente a la Ley 18/2001 y la Ley Orgánica 5/2001 mantiene vivo su objeto. (FJ 2)

2.- A continuación, la Sentencia va analizando, una a una, las diversas tachas de inconstitucionalidad que la representación procesal del Parlamento de Cataluña reprocha a las leyes recurridas. Así, en primer lugar, el TC se refiere a la supuesta vulneración de la autonomía política y financiera de la Generalitat de Cataluña (arts. 137 y 156.1 CE). Dicha vulneración afectaría al art. 3.2 de la Ley 18/2001 y a los arts. 2; 5, segundo inciso, 6.3 y 4; y

disposición adicional única, apartados uno, tres y cuatro de la Ley Orgánica 5/2001.

El Parlamento catalán dirige el mismo reproche a todos estos preceptos con una argumentación global para todos ellos aunque la queja se dirija de modo principal contra el art. 3.2 de la Ley 18/2001 e implique al resto por conexión.

- Art. 3.2 de la Ley 18/2001 (Principio de estabilidad presupuestaria):

"En relación con los sujetos a los que se refiere el art. 2.1 de esta Ley, se entenderá por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o de superávit, computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el sistema europeo de cuentas nacionales y regionales, y en las condiciones establecidas por cada una de las Administraciones públicas."

La representación procesal del Parlamento de Cataluña rechaza que el principio de estabilidad presupuestaria que se impone al sector público deba entenderse en los términos previstos por dicho art. 3.2, esto es, como una situación de equilibrio o superávit presupuestario. El fundamento de tal rechazo recae en que las leyes impugnadas se encauzan a dar efectividad al Pacto de estabilidad y crecimiento establecido en la normativa europea. Sin embargo, se aduce que las leyes impugnadas no guardan concordancia con dicha normativa comunitaria, pues mientras ésta se orienta a que los países miembros ordenen sus presupuestos de acuerdo con la idea del "déficit no excesivo", aquéllas transforman dicha idea configurándola como "no déficit" o, incluso, "superávit".

En consecuencia, se argumenta que debe existir un mayor margen para que a través de la inversión, financiada mediante el recurso al crédito, los ingresos y los gastos no resulten condicionados de un modo tan rígido como el impuesto por las leyes recurridas. En conclusión, esa falta de flexibilidad que presentan la Ley 18/2001 y la Ley Orgánica 5/2001 determina que las mismas excedan del alcance del art. 149.1.13 CE y vulneren la autonomía política y financiera de la Generalitat.

Tras esta exposición y tras apreciar el TC la conexión existente entre las dos leyes recurridas y la normativa comunitaria, la Sentencia recuerda que su doctrina viene reiterando que "aunque se trate de disposiciones que articlan o

aplican otras del Derecho derivado europeo (...) las normas que han de servir de pauta para la resolución de estos conflictos son exclusivamente las del Derecho interno y que establecen el orden de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA. **(FFJJ 4-6)**

3.- Tras esta puntualización, se procede a incardinar los preceptos examinados en la materia que resulte más específica de acuerdo con el orden constitucional de competencias. Sobre esta cuestión, concluye el TC afirmando que no cabe duda de la virtualidad que ofrece en este caso la regla 13 del art. 149.1 CE, que atribuye al Estado la competencia sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, que es una competencia de dirección general de la economía que se proyecta en los diversos sectores de la misma y también en materia presupuestaria. La doctrina constitucional viene afirmando que el establecimiento de topes máximos al presupuesto en materias concretas "halla su justificación tanto en el título competencial contenido en el art. 149.1.13 CE, como en el principio de coordinación, que opera como límite a la autonomía financiera de las CCAA (art. 156.1), con el alcance previsto en el art. 2.1.b) LOFCA (STC 103/1997, FJ 1)". Y en relación con ello, sigue afirmando que tampoco puede desconocerse la conexión existente entre la autonomía financiera de las CCAA y la competencia estatal exclusiva sobre la Hacienda general prevista en el art. 149.1.14 CE (STC 31/2010, FJ 130).

Por ello, concluye el TC señalando que, en principio, **es clara la competencia estatal para dictar las leyes controvertidas (art. 149.1.13 y 14 CE)**, aunque será necesario valorar en el examen de cada precepto impugnado si las competencias estatales en juego limitan o no de modo indebido las competencias autonómicas, en particular su autonomía política y financiera (arts. 137 y 156.1 CE), como sostiene la representación del Parlamento de Cataluña. Así, entre otros, el art. 214 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) dispone que "corresponde a la Generalitat el establecimiento de límites y condiciones para alcanzar los objetivos de estabilidad presupuestaria dentro de los principios y la normativa estatal y de la Unión Europea" y el art. 213.1 EAC determina que aquélla "puede recurrir al endeudamiento y emitir deuda pública

para financiar gastos de inversión dentro de los límites que la propia Generalitat determine y respetando los principios generales y la normativa estatal". (FJ 7)

4.- Tras esto, la Sentencia examina el **primer motivo de inconstitucionalidad alegado**, referido a los preceptos antes señalados, los cuales **según el Parlamento catalán, al concebir la estabilidad presupuestaria como "situación de equilibrio o superávit" (art. 3.2 de la Ley 18/2001), se estaría vulnerando la autonomía política y financiera de la Generalitat al excederse de la competencia que atribuye al Eº el art. 149.1.13 CE.**

Sobre esta cuestión, la Sentencia se remite a la STC 62/2001 la cual, reiterando doctrina anterior, consideró legítimo el establecimiento de límites presupuestarios en materias concretas, señalando que existe para ello un doble fundamento. De un lado, porque la limitación de gasto impuesta a las Administraciones públicas "encuentra su apoyo en la competencia estatal de dirección de la actividad económica general (ex art. 149.1.13), y su establecimiento está encaminado a la consecución de la estabilidad económica y la gradual recuperación del equilibrio presupuestario".

Y de otro, porque "la imposición de estos topes máximos por parte del Estado también encuentra su fundamento en el límite a la autonomía financiera que establece el principio de coordinación con la Hacienda estatal del art. 156.1 CE, con el alcance previsto en el art. 2.1 b) LOFCA, el cual exige a las CCAA la acomodación de su actividad financiera a las medidas oportunas que adopte el Estado tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa, toda vez que a él corresponde la responsabilidad de garantizar el equilibrio económico general".

En conclusión, la impugnación del art. 3.2 de la Ley 18/2001 es desestimada pues el precepto no contiene ninguna otra prescripción complementaria del límite general examinado que suponga una vulneración de la autonomía financiera de la Generalitat de Cataluña, máxime cuando el art. 214 EAC condiciona el establecimiento por la Generalitat de límites para

alcanzar los objetivos de estabilidad presupuestaria a los dispuestos por la normativa estatal y de la Unión Europea.

Estos mismos motivos llevan al TC a desestimar la impugnación del art. 2 y del segundo inciso del art. 5 de la Ley Orgánica 5/2001, preceptos que son impugnados por su conexión con la definición de "estabilidad presupuestaria" establecida en el art. 3.2 de la Ley 18/2001. **(FJ 8, a, b, c)**

5.- El Parlamento de Cataluña también impugna el art. 6.3 y 4 de la Ley Orgánica 5/2001, que prevé que, tras la aprobación por el Gobierno del objetivo de estabilidad, el CPFF de las Comunidades Autónomas determine el objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada una de las CCAA, precisando que si no se alcanzara un acuerdo en el seno de dicho Consejo cada Comunidad deberá aprobar y liquidar sus presupuestos en situación, al menos, de equilibrio presupuestario.

Lo que se cuestiona aquí en el recurso, por considerarse atentatorio a la autonomía política y financiera de la Generalitat, es tanto la capacidad del CPFF para determinar mediante acuerdo el objetivo de estabilidad presupuestario de la Generalitat de Cataluña (apartado 3), como para, en ausencia de acuerdo, imponer a aquélla, al menos, el equilibrio en sus presupuestos (apartado 4).

El TC desestima aquí también las alegaciones del Parlamento catalán, advirtiendo que la fijación por el CPFF de las CCAA del "objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a cada una de las Comunidades Autónomas" es una cuestión que por su naturaleza y alcance afecta a "la garantía del equilibrio económico, a través de la política económica general" [art. 2.1 b) LOFCA] y ha de ser adoptada, de acuerdo con la doctrina constitucional "con carácter general y de forma homogénea para todo el sistema" (STC 31/2010, FJ 130). Con ello, prosigue el TC, en absoluto quiebra la posibilidad de que la Generalitat realice sus propias políticas en los ámbitos materiales de su competencia, criterio definitorio de su autonomía política, ni tampoco se pone en cuestión la suficiencia financiera ni la autonomía de gasto, que caracterizan a su autonomía financiera, aunque ambos aspectos de su autonomía deban

plasmarse en los presupuestos de la Comunidad respetando el "objetivo de estabilidad presupuestaria" que fije el CPFF, pues las decisiones de éste se sustentan, como ya hemos señalado, en las competencias del Estado del art. 149.1.13 CE y en su potestad de coordinación financiera que limita la autonomía de la Generalitat, según prevé el art. 156.1 CE. **(FJ 8, d)**

6.- También se desestima la impugnación de diversos apartados de la disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001.

Uno de los apartados recurridos (el apartado uno) modificaba el art. 2.1.b) LOFCA, señalando que corresponde al Estado la garantía del equilibrio económico y adoptar las medidas necesarias para alcanzar la estabilidad interna y externa y la estabilidad presupuestaria, entendiendo por tal la situación de equilibrio o superávit.

El TC recuerda, en este sentido, que ya ha recordado la competencia del Estado para conseguir la estabilidad económica interna y externa, toda vez que a él le corresponde la responsabilidad de garantizar el equilibrio económico general, así como su competencia para alcanzar la gradual recuperación del equilibrio presupuestario.

Asimismo, también se afirma la constitucionalidad del apartado tres de la disposición adicional única de la Ley Orgánica 5/2001, por el que se da nueva redacción al art. 14.3 LOFCA. Afirma el TC que la necesaria autorización del Estado de las operaciones de crédito que pretendan realizar las CCAA cuando se constate a través de la información suministrada por éstas el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, según prevé el precepto impugnado, no vulnera la autonomía política y financiera de la Generalitat, pues ambas encuentran su límite en las competencias del Estado del art. 149.1.11 y 13 CE - que expresamente reconoce el art. 213.1 EAC al limitar el endeudamiento de la Generalitat a lo establecido en la normativa estatal-, máxime cuando dichas operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas "deberán coordinarse entre sí y con la política de endeudamiento del Estado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera", según dispone el apartado 4 del propio art. 14 LOFCA. **(FJ 8, e)**

7.- La segunda tacha de inconstitucionalidad alegada se refiere a los arts. 8.2, 3, 4, 5, 7 y 8 y a la disposición adicional única apartado dos de la Ley Orgánica 5/2001, los cuales, según la representación procesal del Parlamento de Cataluña ejercen un **control indebido sobre el Parlamento de Cataluña que menoscaba su autonomía financiera.**

La representación procesal de la Generalitat de Cataluña aduce que el precepto impone a la Generalitat, en los casos en que los presupuestos se aprueban en situación de déficit y también cuando el déficit sea de resultado, la aprobación de un plan de saneamiento, atribuyendo al CPFF de las Comunidades Autónomas el control de la idoneidad de dicho plan. Ello supone, en su opinión, un control indebido del Parlamento de Cataluña por parte de dicho Consejo, ya que excede de lo previsto en el art. 153 CE, vulnerando así su autonomía financiera.

A este respecto, recuerda el TC que la CE prevé que las respectivas competencias del Estado han de ejercerse en un marco de coordinación y cooperación determinado que conlleva límites de la autonomía financiera de las CCAA, límites que han de reputarse constitucionales cuando se deriven de las prescripciones de la propia Constitución o de la ley orgánica a la que aquélla remite (art. 157.3 CE). Manifestación de ello es la específica modalidad de control del Estado de las operaciones de emisión de deuda pública de las CCAA, operaciones que han de ser autorizadas por aquél de acuerdo con la previsión de la LOFCA [STC 11/1984, FJ 6, reiterada para otras formas de acceso al crédito en STC 87/1993, FJ 3 b)].

En la argumentación utilizada por el TC para desestimar estas tachas de inconstitucionalidad se parte de la idea de que si es legítimo el establecimiento del principio de estabilidad presupuestaria por parte del Estado, hay que atribuir igual legitimidad al criterio de que cuando dicho principio no se atienda en el momento de la aprobación del presupuesto o se constate su incumplimiento en la liquidación el mismo, el Estado imponga ex art. 149.1.13 CE la elaboración por las CCAA correspondientes de un plan económico-financiero de corrección del desequilibrio, pues de no hacerse así quedaría sin efecto el objetivo de estabilidad y, por consecuencia, la citada competencia del Estado, a cuyo

través éste ha de garantizar el equilibrio de la política económica general (STC 62/2001, FJ 4, con remisión a otras). En definitiva, la elaboración del plan es una consecuencia vinculada al incumplimiento del objetivo de estabilidad y a ello no se opone la demanda.

En cuanto a que dicho plan económico-financiero sea remitido, para comprobar la idoneidad de sus medidas, por la CA al CPFF de las CCAA, órgano que traduce el marco constitucional de coordinación y cooperación entre el E^o y las CCAA en la materia financiera, tampoco puede merecer reproche, pues la idoneidad de dicho plan tiene necesaria repercusión en la estabilidad presupuestaria del propio E^o y de las restantes CCAA, que puede resultar desvirtuada si no se constata esa idoneidad. Recuerda el TC que en esta caso inciden de modo directo las competencias del E^o del art. 149.1.13 y 14 CE, pero también las de coordinación en materia financiera (art. 156.1 CE) y las de colaboración establecidas por el legislador orgánico (art. 157.3 CE), derivándose de todo ello que estamos ante medidas que por afectar al Estado en su conjunto "han de adoptarse con carácter general y de forma homogénea para todo el sistema" (STC 31/2010, FJ 130), generalidad y homogeneidad que se reflejan en el CPFF de las Comunidades Autónomas.

Por ello, continúa la Sentencia, no vulnera la autonomía financiera de las CCAA la necesaria elaboración por las CCAA del plan económico-financiero cuando los presupuestos autonómicos se aprueben o liquiden con desequilibrio, ni tampoco lo hace su examen por el CPFF de las Comunidades Autónomas y la presentación de un nuevo plan cuando el anterior no garantice el cumplimiento del objetivo de estabilidad.

En cuanto a la disposición adicional única apartado dos de la Ley Orgánica 5/2001, que modifica el art. 3.2 b) LOFCA, hay que aplicar igual criterio de desestimación de la impugnación, pues la atribución al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas de la facultad de emitir informes y de adoptar acuerdos en relación con la aplicación efectiva del objetivo de estabilidad presupuestaria se adecua a las competencias de coordinación y cooperación que son propias de dicho Consejo, con apoyo en cuanto se ha expuesto.

En conclusión, procede desestimar la impugnación de los apartados 2, 3, 4, 5, 7 y 8 del art. 8 y de la disposición adicional única, apartado 2 de la Ley Orgánica 5/2001. **(FFJJ 9-11)**

8.- La representación procesal del Parlamento de Cataluña plantea un **tercer motivo de inconstitucionalidad, referido a la vulneración de la autonomía local garantizada y del principio de suficiencia financiera de los entes locales**, respecto de los arts. 3.2, 19, 23.2 y la disposición adicional única, apartados dos, de la Ley 18/2001.

Antes de abordar el examen de los preceptos impugnados, el TC recuerda su doctrina acerca de la autonomía local y su relación con la autonomía financiera de los entes locales. En síntesis, señala la Sentencia que la autonomía de los entes locales va estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas (STC 48/2004, FJ 10). En consecuencia la autonomía financiera de los entes locales se manifiesta en "la plena disponibilidad de sus ingresos sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión para poder ejercer sus competencias propias", lo que conlleva que la "libertad para establecer el plan de ingresos y gastos, en definitiva el presupuesto, no se establece constitucionalmente con carácter absoluto", de manera que los criterios constitucionales limitativos de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas "son transportables al ámbito de la Administración local" (STC 237/1992, FJ 6). **(FFJJ 12-13)**

9.- Tras ello, el TC desestima las impugnaciones realizadas a los arts. 3.2 y 19, los cuales disponen, respectivamente, el alcance que tienen el principio de estabilidad presupuestaria para los entes locales y la obligación de que éstos ajusten sus presupuestos al cumplimiento de dicho principio.

Así, el TC insiste de nuevo en que la política presupuestaria forma parte esencial de la política económica general, cuya ordenación, a su vez, está atribuida al Estado por la Constitución (art. 149.1.13 CE), y es asimismo obvio

que esta competencia estatal es susceptible de proyectarse sobre todos los presupuestos del sector público, estatal, autonómico y local.

No se quebranta la autonomía política de los entes locales, dice la Sentencia, porque dichos preceptos no ponen en cuestión el establecimiento de las políticas locales de los diversos entes, de acuerdo con lo que haya establecido en cada caso el legislador estatal o autonómico competente, sino que tan sólo fijan el marco presupuestario en el que han de ejercerse dichas políticas.

Por otra parte, ambos preceptos tampoco vulneran la suficiencia financiera de los entes locales, pues en nada interfieren en los recursos que el Estado debe poner a su disposición mediante la participación de dichos entes en los tributos estatales. **(FJ 14, a)**

10.- Por otra parte, el Parlamento de Cataluña recurría el art. 23.2 de la Ley 18/2001, el cual condiciona, en caso de desequilibrio presupuestario, la autorización de las operaciones de crédito y emisiones de deuda a que dicho desequilibrio desaparezca en tres ejercicios presupuestarios a través del plan económico-financiero que los entes locales están obligados a presentar en tal supuesto.

Para desestimar tal impugnación, la Sentencia parte de su propia doctrina sobre las autorizaciones de apelación al crédito por las entidades locales, según la cual "es igualmente compatible con la autonomía municipal la fijación de unos límites de endeudamiento de los entes locales y el que las operaciones, cuando se superen esos límites, se sometan a autorización" (STC 57/1983, FJ 4).

Puede apreciarse, continúa la Sentencia, que el art. 23.2 no está prejuzgando la autoridad competente para otorgar la autorización de las operaciones de crédito, sino que tan sólo condiciona dicha autorización a que desaparezca la situación de desequilibrio presupuestario de acuerdo con lo previsto en el plan económico-financiero. Se trata, por tanto, de una prescripción de ordenación financiera de las operaciones de crédito y emisión

de deuda de los entes locales que encuentra legítima cobertura en las reglas del art. 149.1.11 y 13 CE y que no conlleva vulneración de la autonomía de dichos entes ni de su suficiencia financiera, ya que ambas están sometidas a los límites que conllevan las señaladas competencias del Estado. **(FJ 14, b)**

11.- Asimismo, se impugnaba la disposición adicional única de la Ley 18/2001, que establece los criterios a que deben someterse "los estados de gastos e ingresos" y las "bases de ejecución" de los presupuestos de los entes locales con la finalidad de atender al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

Advierte el TC que, por ejemplo, en los "estados de gastos" del presupuesto local queden debidamente especificados "los créditos necesarios para atender al cumplimiento de las obligaciones" son precisiones que encuentran su razón de ser en la ordenación de los presupuestos locales que el Estado puede establecer ex art. 149.1.14 y 18 CE, pues "puede afirmarse sin dificultad la naturaleza compartida de las competencias que, en materia de Haciendas locales, poseen el Estado y aquellas Comunidades Autónomas que, como la catalana, han asumido en sus respectivos Estatutos facultades en orden al desarrollo de las bases estatales sobre el régimen jurídico de la Administraciones públicas ex art. 149.1.18 CE, precepto que ha de considerarse el título habilitante del Estado para ejercitar sus competencias sobre dicha materia cuando su regulación suponga introducir modificaciones de alcance general en el régimen jurídico de la Administración local o se dicte en garantía de la autonomía que ésta tiene constitucionalmente garantizada. En consecuencia, y dado que frecuentemente la regulación de la Hacienda local estará llamada a incidir sobre dicho régimen jurídico, sólo de manera puntual podrá el Estado regular con carácter exclusivo tal materia haciendo prevalecer el otro título competencial a que hace referencia el art. 1.1 LHL, esto es, el de la Hacienda general del art. 149.1.14 CE.

Concluye aquí el TC señalando que las determinaciones normativas de los presupuestos locales contenidas en el precepto impugnado son meras especificaciones técnicas que no vulneran la autonomía local ni su suficiencia

financiera, ya que no ponen en cuestión la intervención de los entes locales en los asuntos de su interés ni conllevan merma alguna de sus recursos.(FJ 14, c)

12.- El último motivo de inconstitucionalidad planteado se concreta en los arts. 20.2 y 22.2 de la Ley 18/2001, a los que la demanda atribuye la vulneración de la tutela financiera que a la Generalitat le corresponde ejercer sobre los entes locales.

Sobre esta cuestión, dice el TC que resulta claro que la Generalitat, de acuerdo con el art. 218.5 EAC, puede ejercer la tutela financiera de los entes locales respetando los criterios básicos que el Estado establezca en virtud del art. 149.1.18 CE. Sin embargo, para el enjuiciamiento de estos preceptos, no basta con apreciar este dato, pues también hay que considerar que la STC 57/1983, a la que se remite la STC 31/2010, dejó dicho que "otra cuestión es si, por la concurrencia y prevalencia de otros títulos competenciales, la apelación al crédito ha de quedar sujeta -a la hora de establecer los límites o de verificar la procedencia de operaciones que excedan del techo de endeudamiento- al control estatal" (STC 57/1983, FJ 5), cuestión a la que dicha Sentencia respondió afirmando que los títulos estatales de ordenación económica y del crédito determinaban la intervención del Estado, como se ha indicado en el anterior FJ 15.

13.- La impugnación que se hace al art. 20.2 de la Ley 18/2001 –que prevé la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria para las entidades locales requerirá el informe previo de la Comisión Nacional de Administración Local- se refiere a que las CCAA, y por tanto, la Generalitat, no están integradas en dicha Comisión.

El TC ya se había pronunciado sobre la configuración de la Comisión de Administración Local como órgano permanente para la colaboración entre la Administración del Estado y la Administración local, señalando que el carácter bifronte del régimen local permite que “el Estado pueda entablar relaciones directas con las entidades locales” (STC 84/1982, FJ 4). Y si bien es aconsejable que esas posibles relaciones entre el Estado y las entidades locales no supongan, en la medida de lo posible, la exclusión de las

Comunidades Autónomas, lo cual viene apoyado, además, por el principio de colaboración interadministrativa, no menos cierto es que también debe atenderse a la propia eficacia y operatividad de esos órganos de colaboración que aglutinan a diversas instancias políticas y administrativas" (STC 214/1989, FJ 29).

Y así, concluye el TC diciendo, que del mismo modo que en el proceso de establecimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria de las CCAA se produce la intervención del CPFF, donde están representadas las CCAA, la audiencia a la Comisión Nacional de Administración Local exclusivamente atiende a razones de eficacia y operatividad en el ejercicio por el Estado de su propia competencia y no menoscaba la competencia autonómica de tutela de los entes locales.

Por último, se impugna el art. 22 que establece que la corrección de las situaciones de desequilibrio del presupuesto de los entes locales se realizará mediante la aprobación por el ente local de un plan económico-financiero que debe remitirse al Ministerio de Hacienda, que llevará a cabo el seguimiento de la corrección de desequilibrio.

Señala en este sentido el TC que las relaciones directas -sin intervención de la Generalitat, por tanto- entre el Estado y los entes locales, tampoco vulneran en este caso la tutela financiera de aquélla sobre estas últimas. Así, la elaboración del plan y la intervención del Ministerio de Hacienda -siendo esta última el específico objeto de esta impugnación- son manifestación del principio de coordinación de la competencia estatal, coordinación que puede conllevar una actuación de vigilancia o seguimiento, sin que ello suponga la sustitución por el Estado del ente local afectado. En todo caso, el precepto al salvaguardar la tutela financiera de la Generalitat en esta materia, permite su intervención siempre que la misma no interfiera la competencia estatal. **(FFJJ 16-17)**

SENTENCIA 136/2011, DE 13 DE SEPTIEMBRE,

en relación con diversos preceptos de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social

Recurso de Inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** 89 Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso

- **Norma impugnada:** la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social

- **Extensión de la impugnación:** los arts. 1 (con excepción de lo dispuesto en su apartado Segundo), 2, 3, 4 (con excepción de lo dispuesto en su apartado Dos), 5 (con exclusión del apartado primero del número Uno), 6, 6 bis, 7, 9, 10, 12, 14, 15, 17, 18 (con excepción de la nueva redacción del apartado 1 del art. 96 de la Ley 39/1988, dada por el apartado 24º y de los porcentajes anuales contenidos en el apartado 2 del art. 108 de la Ley 39/1988, en la redacción dada por el apartado 33º), 19, 20, 21.1, 21.2, 21.5, 24 a 30, 32 a 52, 54 a 57, 59 a 84, 86 a 99, y 102 a 111; disposiciones adicionales 1ª a 5ª, 6ª (último párrafo), 9ª, 11ª a 22ª, 24ª, 26ª, 28ª a 30ª, 33ª a 41ª, 43ª y 44ª; disposiciones transitorias 1ª, 3ª, 5ª, 6ª a 11ª, 13ª a 15ª, y 17ª; disposiciones derogatorias 1ª a 4ª, y 7ª; y disposiciones finales 1ª a 3ª.

- **Motivación del Recurso:** para los recurrentes con carácter general, la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, es inconstitucional y nula por ser contraria a los arts. 1.1, 9.3, 23.2, 66 y 88 CE, a los arts. 40, 43, 46, 91, 93, 94 y 109, todos ellos del Reglamento del Congreso, y a los arts. 49, 104, 106 y 133, todos ellos del Reglamento del Senado, por los siguientes motivos sucintamente expuestos: porque no es posible la

existencia de una ley ordinaria que, con carácter anual y contenido impredecible, opere sobre la totalidad del ordenamiento jurídico; porque la ley impugnada sólo funciona como una ley en sentido formal, al reducirse a una simple autorización del legislador; porque la introducción de enmiendas en el Senado por el grupo mayoritario sin conexión alguna con el texto del Proyecto de Ley inicial supone una limitación del derecho de las minorías y aparta al Congreso de la función legislativa que le corresponde; porque se trata de una ley de difícil conocimiento, aun estando formalmente publicada; porque el Proyecto de Ley no iba acompañado de unos verdaderos antecedentes; porque el texto del Proyecto de Ley se aprobó en Comisión y no en el Pleno; porque el texto del Proyecto de Ley se aprobó por el procedimiento de urgencia, en lugar de por el procedimiento común; porque el texto del Proyecto de Ley se tramitó en la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda del Congreso de los Diputados, sin solicitar informe previo a otras Comisiones Permanentes competentes por razón de las diferentes materias contenidas en el mismo; y, en fin, porque intervinieron en el debate de la citada Comisión diputados que no eran miembros de la misma, sin que constase su sustitución formal o informal.

- **Fallo:** Desestimación del recurso.

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- En primer lugar, los recurrentes alegaban una pretendida imposibilidad constitucional de la existencia de una ley ordinaria que, con carácter anual y contenido impredecible, opere sobre la totalidad del ordenamiento jurídico.

A este respecto, recuerda el TC que la deseable homogeneidad de un texto legislativo no es obstáculo insalvable que impida al legislador dictar normas multisectoriales, pues **tampoco existe en la Constitución precepto alguno, expreso o implícito, que impida que las Leyes tengan un contenido heterogéneo**. El único límite que existe en nuestro ordenamiento jurídico a las leyes de contenido heterogéneo es el previsto en la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, que acoge como una de las causas de inadmisión de esa iniciativa “[e]l hecho de que el texto de la proposición verse sobre materias diversas carentes de homogeneidad entre sí” [art. 5.2.c)].

Tras descartar la existencia de prohibición alguna en la Constitución a la existencia de las leyes complejas, multisectoriales o de contenido heterogéneo, resta por determinar si existe algún límite a su uso o contenido, debiendo responderse a esta cuestión también de forma negativa, pues la Constitución no prevé que el principio de competencia o especialidad obligue a que sólo puedan aprobarse constitucionalmente normas homogéneas que se refieran a una materia concreta.

Por tanto, dice el TC, aún aceptando que una Ley como la impugnada puede ser expresión de una deficiente técnica legislativa, no por ello cabe inferir de modo necesario una infracción de la Constitución habida cuenta que el juicio de constitucionalidad que corresponde hacer a este Tribunal “no lo es de técnica legislativa” (SSTC 109/1987, FJ 3 c); y 195/1996, FJ 4), ni de “perfección técnica de las leyes” (STC 226/1993, FJ 4), pues nuestro control “nada tiene que ver con su depuración técnica” (SSTC 226/1993, FJ 5; y 195/1996, FJ 4).

En definitiva, concluye el TC señalando que ningún óbice existe desde el punto de vista constitucional que impida o limite la incorporación a un solo texto legislativo, para su tramitación conjunta en un solo procedimiento, de multitud de medidas normativas de carácter heterogéneo. **(FJ 3)**

2.- En segundo lugar, los recurrentes imputan a la LMFAOS (Ley 50/1998), la alteración del sistema de fuentes, pues, a su juicio, su relación con otras leyes no se basa ni en el principio de jerarquía ni en el de competencia, sino simplemente en el de ser una ley posterior.

En primer lugar, el TC se refiere a la relación entre la Ley 50/1998 y la Ley de Presupuestos Generales del Estado, recordando que **la relación entre cualquier Ley y la Ley de PGE^o se desenvuelve en términos del principio de competencia.** Recuerda el TC que “la Constitución y las normas que integran el bloque de la constitucionalidad establecen una reserva material de la Ley de presupuestos -la previsión de ingresos y autorizaciones de gastos para un año-, reserva que, aun cuando no excluye que otras normas con contenido presupuestario alteren la cuantía y destino del gasto público autorizados en dicha Ley, sí impide una modificación de la misma que no obedezca a circunstancias excepcionales” (STC 3/2003, FJ 9). Pues bien, ninguna de las disposiciones impugnadas de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, reviste una naturaleza presupuestaria que deba integrar necesariamente el contenido esencial o propio de las leyes de presupuestos por lo que, desde este punto de vista, no merece reproche alguno de constitucionalidad.

En segundo lugar, **las relaciones entre la Ley 50/1998 y las leyes ordinarias a las que aquélla afecta** (no tratándose de materias reservadas por la Constitución a leyes específicas), se basan en la estricta aplicación del **principio “lex posterior derogat priori”**, de modo tal que cualquier ley posterior del mismo rango puede abordar su regulación. Criterio cuya aplicación no se ve en nada afectado por el contenido heterogéneo de la Ley 50/1998, que en modo alguno modifica su rango o naturaleza. En suma, concluye el TC, **el contenido heterogéneo de la Ley 50/1998 no modifica su naturaleza de ley ordinaria**, ni, por ende, altera su relación con las demás

normas que integran el Ordenamiento jurídico, por lo que debe rechazarse que haya alterado el sistema de fuentes establecido por la Constitución. **(FJ 4)**

3.- Por otra parte, los Diputados recurrentes, una norma como esta, infringe el principio democrático, el pluralismo político, la separación de poderes y los derechos de las minorías; pues consideran que al actuar la mayoría parlamentaria como Gobierno en sede parlamentaria está desconociendo su función, al ignorar a la otra parte del Parlamento.

Argumenta la Sentencia, que “nuestra Constitución ha instaurado una democracia basada en el juego de las mayorías, previendo tan sólo para supuestos tasados y excepcionales una democracia de acuerdo basada en mayorías cualificadas o reforzadas” [SSTC 5/1981, FJ 21 A); 127/1994, FJ 3 A) a); y 124/2003, FJ 11), de modo tal que, como señala el representante del Senado, el procedimiento legislativo se ha ordenado con arreglo al denominado principio mayoritario que constituye una “afirmación del principio democrático, respecto del cual toda mayoría cualificada [...] debe mantenerse en términos de excepción a la regla” (STC 212/1996, FJ 11), **al ser excepcional “la exigencia de mayoría absoluta y no la simple para su votación y decisión parlamentaria”** [SSTC 160/1987, FJ 2; y 127/1994, , FJ 3 A)], como así ha sucedido en el procedimiento legislativo de la Ley 50/1998, razón por la cual, debe rechazarse la primera objeción que desde esta óptica hacen los recurrentes a la norma impugnada. **(FJ 5)**

4.- Otra de las tachas alegadas por los recurrentes es la violación del derecho de enmienda previsto en el art. 90.2 CE. Señalan a este respecto que en la tramitación parlamentaria de la Ley 50/1998 se añadieron, en ambas Cámaras, importantes enmiendas aprobadas con el apoyo del grupo mayoritario. En relación con este extremo, consideran que la introducción de enmiendas en el Senado por el grupo mayoritario supone una restricción objetiva al derecho de la minoría, pues dichas enmiendas no permiten más que su discusión -para su aceptación, rechazo o transacción- pero impiden la participación de las minorías para presentar otras enmiendas de sentido distinto a las de la mayoría.

Sobre esta cuestión, advierte el TC que **no caben enmiendas al articulado ajenas a la materia de la iniciativa, esto es, que no guarden una conexión de homogeneidad mínima con la misma**, porque en ese caso tales enmiendas supondrían en verdad una nueva iniciativa legislativa. Sin embargo, los recurrentes en la demanda sólo aluden a la existencia de vicios en este sentido, sin llegar a identificarlos ni a impugnarlos, por lo que el TC se declara incompetente para investigar a la búsqueda de los concretos preceptos que han incumplido la doctrina relativa a las enmiendas. **(FFJJ 6-8)**

5.- La siguiente infracción que imputan los Diputados a la Ley 50/1998 es la del principio de seguridad jurídica (9.3 CE), que se habría producido por ser la citada ley una ley de contenido indefinido, sin objeto predeterminado, cuya publicación oficial no implica que las normas sean ciertas ni conocidas, habida cuenta que se trata de una ley de difícil accesibilidad.

A este respecto, dice el TC, que no puede aceptarse como válida inseguridad de origen de la Ley impugnada por tratarse, según la definen los Diputados recurrentes, de una ley de contenido indefinido, sin objeto predeterminado, pues la **norma tiene un objeto que, aunque heterogéneo, está perfectamente delimitado en el momento de presentación del proyecto al Congreso de los Diputados**, teniendo todos sus eventuales destinatarios (operadores jurídicos y ciudadanos) conocimiento del mismo mediante su publicación en el Diario Oficial de las Cortes Generales, como finalmente tienen conocimiento del texto definitivo mediante su inserción en el “Boletín Oficial del Estado”.

En el caso analizado, los preceptos que acoge la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, son, en principio, claros, sin que ofrezcan especiales dificultades de comprensión y entendimiento que puedan inducir a sus eventuales destinatarios a error o confusión. Y de existir, como se sostiene, era labor de los recurrentes identificar los concretos preceptos que adolecerían de semejante vicio y explicitar las razones por las que se considera que la duda sembrada entre sus potenciales destinatarios es insuperable y, por tanto, merecedora de una declaración de inconstitucionalidad. No habiéndolo hecho

así los recurrentes sólo nos queda rechazar la denunciada vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). **(FJ 9)**

6.- Las siguientes infracciones que atribuyen los Diputados la Ley 50/1998 se refieren al procedimiento parlamentario. En este sentido denuncian, de un lado, la infracción de los arts. 88 CE y 109 del Reglamento del Congreso (RCD), puesto que, a su juicio, los antecedentes que se acompañaron al Proyecto de Ley no pueden calificarse como tales. De otro lado, la infracción de las reglas que sobre las Comisiones Legislativas Permanentes establecen tanto el art. 75.2 CE, como los arts. 43 y 46 del RCD, por cuatro motivos:

a) En primer lugar, los recurrentes señalan que los antecedentes que se acompañaron al proyecto de ley no pueden calificarse como tales. En concreto, precisan que la Memoria presentada no puede considerarse como “lo que constitucionalmente debe entenderse por antecedente”. Sin embargo, tras esta afirmación genérica, no concretan por qué la Memoria que acompañaba al proyecto de ley no reunía los requisitos para ser calificada como tal.

A ello responde el TC recordando lo que él mismo había señalado en la STC 108/1986, FJ 3 que “[l]a ausencia de un determinado antecedente sólo tendrá trascendencia si se hubiere privado a las Cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión, pero, en este caso, el defecto, que tuvo que ser conocido de inmediato, hubiese debido ser denunciado ante las mismas Cámaras y los recurrentes no alegan en ningún momento que esto ocurriese. No habiéndose producido esa denuncia, es forzoso concluir que las Cámaras no estimaron que el informe era un elemento de juicio necesario para su decisión, sin que este Tribunal pueda interferirse en la valoración de la relevancia que un elemento de juicio tuvo para los parlamentarios”

b) A continuación, denunciaban los recurrentes la inconstitucionalidad de la Ley 50/1998 sobre la base de que aun cuando el art. 75.2 CE prevé la posibilidad de que las Cámaras deleguen en las Comisiones Legislativas Permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de ley, esa previsión constitucional no impone necesariamente que dicha discusión deba producirse en las Comisiones. Con esta queja los recurrentes, no niegan la existencia de

la facultad, sino que lo que están poniendo en tela de juicio es el uso que se hace de la misma, o lo que es lo mismo, el propio funcionamiento de las Cámaras por Comisiones.

El TC señala que habiéndose cumplido con las normas que integran el bloque de constitucionalidad (algo que en ningún momento se cuestiona en la demanda), no le corresponde hacer un juicio sobre la corrección del funcionamiento de las Cámaras por Comisiones Legislativas Permanentes previsto constitucionalmente y al amparo de las previsiones de sus Reglamentos, en función de meras imputaciones genéricas que carecen de un mínimo de argumentación.

c) Otro vicio alegado por los recurrentes de deduce del hecho de que la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, del Congreso no haya hecho uso de la facultad prevista en el art. 43.2 RCD, que autoriza a la Mesa del Congreso, a iniciativa propia o a petición de una Comisión interesada, a acordar *“que sobre una cuestión que sea competencia principal de una Comisión, informe previamente otras u otras Comisiones”*. Este motivo también es rechazado, porque tal y como dice el TC, no puede confundirse una facultad con una obligación.

d) A continuación, alegaban los recurrentes que la intervención de un buen número de diputados de los distintos Grupos que no eran miembros de la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda se hizo sin que constase su sustitución formal o informal. Así, advierte el TC que el 40.2 RCD habla que la sustitución de los miembros de la Comisión se realizará mediante comunicación al Presidente de la Comisión “verbalmente o por escrito”. Se trata, pues, de un **acto de trámite inserto en un procedimiento parlamentario cuya eventual inobservancia sólo podría alcanzar relevancia constitucional** y, por tanto, viciar de inconstitucionalidad la ley resultante **cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad de una Cámara**, extremo este que no sólo no se deduce de la pretendida irregularidad denunciada, sino que ni siquiera se alega.

e) Por último, pretendían los recurrentes la inconstitucionalidad de la LMFAOS esta vez porque siendo el procedimiento de urgencia excepcional, en el caso de la Ley de Medidas los plazos fueron más perentorios que para la LPGEº.

Una vez más, vuelve a recordar que los vicios de procedimiento *per se* no llegan a tener relevancia constitucional. Dicho esto, continua el TC señalando que la decisión de tramitar un proyecto de ley por el procedimiento de urgencia ni es revisable en instancia constitucional, al tratarse “de una decisión de mera oportunidad política” (en términos parecidos, ATC 181/2006, FJ 4), ni priva a las Cámaras “del ejercicio de su función legislativa”, ni, en fin, “la reducción del tiempo de tramitación tiene por qué traducirse en merma alguna de los principios constitucionales que han de informar el procedimiento legislativo en cuanto procedimiento de formación de la voluntad del órgano” (STC 234/2000, FJ 13). **(FJ 10)**

7.- El siguiente bloque de vulneraciones que los Diputados recurrentes atribuyen a diversos preceptos de la ley impugnada se basa en que, en su opinión, dicha ley tiene naturaleza análoga a las Leyes de PGEº, siéndole aplicable, por tanto, sus mismos límites materiales (ex 134 CE). Por ello, consideran inconstitucionales una serie de preceptos de la LMFAOS, bien por modificar tributos sin una habilitación legal previa, bien por autorizar medidas que no guardan una relación directa o indirecta con el Presupuesto al que, según los recurrentes, complementa o con la política económica del Gobierno.

A esto responde la STC que, puesto que la Ley 50/1998 no es la Ley de Presupuestos a la que hace referencia el art. 134 CE, no es factible aplicarle, entonces, ninguno de los límites o prohibiciones de por sí excepcionales que la Constitución ha previsto para el instrumento presupuestario, razón esta que sería de por sí suficiente para rechazar la inconstitucionalidad pretendida.

Continúa señalando el TC que parece evidente que si la Constitución reserva a una determinada ley una función específica, atribuyéndole un contenido definido e imponiéndole una serie de condicionantes, sólo a esta ley pueden referirse las limitaciones que, desde la óptica constitucional,

condicionan su alcance material y temporal, de modo tal que sólo salvarán su legitimidad constitucional aquellas disposiciones incluidas en la ley de presupuestos que encajen dentro de su contenido, por respetar su “necesaria conexión económica -relación directa con los ingresos o gastos del Estado o vehículo director de la política económica del Gobierno- o presupuestaria -para una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto-” (SSTC 274/2000, FJ 4; 109/2001, FJ 5; y 238/2007, FJ 4).

En definitiva, se afirma taxativamente que **las limitaciones materiales y temporales a que el Constituyente ha sometido el instrumento presupuestaria sólo a éste se refieren, no pudiendo extrapolarse a otras disposiciones generales** que, no siendo fruto de la actividad presupuestaria de las Cortes, son el resultado del ejercicio genérico de su actividad legislativa. Y la Ley impugnada forma parte de la potestad legislativa ordinaria, razón por la cual, no puede trasladársele la doctrina sobre las normas que tienen un tratamiento especial, como son las Leyes de Presupuestos (art. 134 CE), las Leyes Orgánicas (art. 81 CE) o la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial (art. 74.2 CE). **(FJ 11)**

8.- El último bloque de vulneraciones planteadas por los Diputados recurrentes afectan al art. 107 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, que modifica la disposición transitoria 6ª de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico y, concretamente, al sistema de pago y fijación de la cuantía de la indemnización que el Estado reconoce a determinadas empresas del sector eléctrico para compensarlas por los costes de transición de un monopolio a un mercado en competencia.

El objeto de la impugnación del art. 107 LMFAOS se limita a la forma de abono de los denominados costes de transición a la competencia de las empresas del sector eléctrico. Ahora bien, esta decisión –señala el TC- responde a una opción política y económica perfectamente legítima, como lo sería la contraria (propuesta por el Grupo Parlamentario de los Diputados recurrentes). Pero el hecho de que en el ejercicio de la potestad legislativa el Parlamento asuma, en virtud del principio mayoritario, una u otra opción, no convierte la obra del legislador democrático en arbitraria.

Por otra parte, se imputa al citado art. 107 el que, en la medida en que la compensación de transición que ese precepto recoge (4,5 por 100 de la facturación por ventas de energía eléctrica a los consumidores) tiene la naturaleza de una prestación patrimonial de carácter público de naturaleza impositiva, se habría creado por una ley complementaria de la Ley de Presupuestos Generales del Estado un tributo en contra de la prohibición prevista en el art. 134.7 CE (según el cual “[l]a Ley de Presupuestos no puede crear tributos”, aunque sí “[p]odrá modificarlos cuando una Ley tributaria sustantiva así lo prevea”).

De nuevo advierte el TC que de la misma manera que hemos entendido que el art. 134.7 CE contiene una limitación constitucional que no resulta de aplicación a las leyes de presupuestos de las Comunidades Autónomas (entre otras, SSTC 116/1994, de 18 de abril, FJ 5; 174/1998, de 23 de julio, FJ 6, y 130/1999, de 1 de julio, FJ 5), ahora debemos precisar que esa limitación constitucional sólo es aplicable a la Ley de Presupuestos Generales del Estado, por la singularidad que la caracteriza. En suma, puesto que la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, no es la Ley de Presupuestos Generales del Estado a la que hace referencia el art. 134 CE, no le es de aplicación el límite previsto en su apartado 7º, rechazándose de nuevo la queja planteada.

La última imputación que hacen los Diputados recurrentes al art. 107 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, es la violación del “art. 92 del Tratado de la Unión Europea” (que se corresponde con el actual art. 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), al considerar que las compensaciones establecidas en el citado precepto tienen la condición de “ayudas de Estado” prohibidas al tratarse de una ventaja general concedida por el Estado a unas determinadas empresas.

El TC advierte que habida cuenta que ni el Derecho comunitario originario ni el derivado “poseen rango constitucional y, por tanto, no constituyen canon de la constitucionalidad de las normas con rango de ley” (SSTC 292/2000, FJ 3; y en el mismo sentido, entre otras muchas, STC 372/1993, FJ 7). En consecuencia, siendo el vicio que la demanda imputa al art. 107 de la Ley 50/1998 exclusivamente la violación del “art. 92 del Tratado

de la Unión Europea” (actual art. 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), y no a precepto alguno de la Constitución, no cabe sino rechazar también esta última cuestión. **(FJ 12)**

SENTENCIA 137/2011, DE 14 DE SEPTIEMBRE,

en relación el Real Decreto-Ley, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes

Recurso de Inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** 91 Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso.
- **Norma impugnada:** Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes.
- **Extensión de la impugnación:** el art. 1, que modifica determinados artículos de la Ley 6/1998, sobre régimen de suelo y valoraciones (LRSV), establece los criterios para la clasificación del suelo no urbanizable (art. 92.) y fija las condiciones de ejercicio del derecho a promover la transformación del suelo urbanizable (arts. 15.2 y 16.1 y 3).
- **Motivación del Recurso:** los Diputados recurrentes denuncian la vulneración de varios preceptos constitucionales. En primer lugar, consideran que tales extremos no pueden ser regulados por decreto-ley. Formalmente porque en el presente caso no concurre el presupuesto habilitante de la "extraordinaria y urgente necesidad" exigido por el art. 86.1 CE. Y materialmente porque la regulación impugnada, al penetrar en el contenido básico del derecho de propiedad, ignora la prohibición de afectar a los derechos, deberes y libertades regulados en el título I de la Constitución que establece el citado art. 86.1 CE. En segundo lugar, denuncian que esa regulación excede de las competencias estatales, toda vez que ni el art. 149.1.1 CE ni el artículo 149.1.13 CE o, en fin, el art. 149.1.18 CE invocados le proporcionan la necesaria cobertura competencial, además de vulnerar también la garantía institucional de la

autonomía local (art. 137 CE). Y finalmente, en tercer lugar, los Diputados recurrentes imputan al precepto impugnado la infracción del bien y principio constitucionales de protección y mejora del medio ambiente adecuado (art. 45 CE), así como del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

- **Fallo:** Estimación del recurso y, en su virtud, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del art. 1 del Real Decreto-ley 4/200, por vulneración del art. 86.1 CE.

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- Antes de nada, precisa el TC que el hecho de que el precepto impugnado haya sido derogado por la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, no priva de objeto al presente proceso constitucional pues, la derogación del precepto impugnado no impide controlar si el ejercicio de la potestad reconocida al Gobierno por el art. 86.1 CE se realizó siguiendo los requisitos establecidos en dicho precepto constitucional. **(FJ 1)**

2.- Son diversas las tachas de inconstitucionalidad alegadas por los recurrentes, pero la que debe analizarse primeramente, es la de **si en el caso concreto concurre el presupuesto de la extraordinaria y urgente necesidad** exigido por el art. 86.1 CE para la utilización de la figura del Decreto-ley, para ello el TC recurre, como ha hecho en jurisprudencia anterior, a la exposición de motivos de la norma impugnada y al trámite de convalidación del Real Decreto-ley en el Congreso y, más especialmente, a la intervención del Ministro de Fomento.

Así, tal y como resulta de la exposición de motivos del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, y de la intervención del Ministro de Fomento en el trámite de convalidación, en la que reprodujo aquella exposición de motivos, con las medidas incluidas en el artículo impugnado se pretende hacer frente a una situación de rigidez del mercado inmobiliario, determinada por el fuerte crecimiento de la demanda y la escasez de suelo urbanizable lo que condiciona el precio de los productos inmobiliarios, cuya reducción se pretende conseguir aumentando la oferta del suelo. En definitiva, se diagnostica una situación de rigidez en el mercado inmobiliario condicionante de los altos precios de los productos inmobiliarios, que vendría a su vez condicionada por el aumento de la demanda y la escasez de suelo urbanizable. Y dicha situación se trata de corregir, con el objetivo de reducir el precio de los productos inmobiliarios, mediante las medidas incluidas en el precepto recurrido que tienen por objeto aumentar la oferta de suelo eliminando aquellas previsiones normativas que puedan limitarla.

Continúa la Sentencia argumentando que en este caso, el Gobierno, al que le corresponde acreditar la concurrencia del presupuesto habilitante del decreto-ley, nada ha dicho en la exposición de motivos, ni nada dijo tampoco el Ministro de Fomento en el trámite de convalidación parlamentaria del Real Decreto-ley, sobre la necesidad y urgencia de corregir la situación diagnosticada del mercado inmobiliario precisamente mediante las medidas incluidas en el artículo 1. Ni menos aún, nada ha alegado sobre la necesidad de una acción normativa inmediata, como la llevada a cabo a través del precepto impugnado, en un plazo más breve que el requerido para la tramitación parlamentaria de las leyes, bien sea por el procedimiento ordinario o por el de urgencia, sin que tampoco en momento alguno se haya justificado, ni a ellos se haya aludido siquiera, cuáles podrían ser los perjuicios u obstáculos que para la consecución de los objetivos perseguidos se seguirían de la tramitación de la modificación normativa que lleva a cabo el precepto recurrido por el procedimiento legislativo parlamentario.

Así, en este caso, el Gobierno no ha ofrecido, ni en la exposición de motivos del Real Decreto-ley ni en el trámite de convalidación, explicación o justificación alguna sobre la gravedad, imprevisibilidad o excepcionalidad de la situación diagnosticada del sector inmobiliario ni sobre la posible quiebra de la efectividad de las medidas con las que se pretende afrontar dicha situación en el supuesto de que se hubiera acudido al procedimiento legislativo.

Por ello, el TC estima el primer motivo de inconstitucionalidad alegado por los recurrentes, lo que convierte en innecesario el enjuiciamiento del resto de los motivos impugnatorios. **(FFJJ 4-8)**

SENTENCIA 140/2011, DE 14 DE SEPTIEMBRE,
en relación diversos preceptos de la Ley 1/2004, de 21 de
diciembre, de horarios comerciales

Recurso de Inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** el Consejo de Gobierno de las Illes Balears.
- **Norma impugnada:** La Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales.
- **Extensión de la impugnación:** el art. 5.1 y 4 y la disposición final primera.

Art. 5.1: "Los establecimientos dedicados principalmente a la venta de pastelería y repostería, pan, platos preparados, prensa, combustibles y carburantes, floristerías y plantas y las denominadas tiendas de conveniencia, así como las instaladas en puntos fronterizos, en estaciones y medios de transporte terrestre, marítimo y aéreo y 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".

Art. 5.4: "Se entenderá por tiendas de conveniencia aquellas que, con una superficie útil para la exposición y venta al público no superior a 500 metros cuadrados, permanezcan abiertas al público al menos dieciocho horas al día y distribuyan su oferta, en forma similar, entre libros, periódicos y revistas, artículos de alimentación, discos, vídeos, juguetes, regalos y artículos varios."

D.F. 1ª: la ley "se dicta en ejercicio de las competencias exclusivas del Estado en materia de bases y ordenación de la economía, reconocidas en el artículo 149.1.13 de la Constitución".

- **Motivación del Recurso:** para el Gobierno balear, los preceptos impugnados vulneran las competencias de la CA de las Illes Balears en materia de comercio interior, por cuanto someten a los establecimientos comerciales pormenorizados en el art. 5.1 (que incluye a las tiendas de conveniencia, definidas en el art. 5.4) a un régimen especial de horarios

que excede del ámbito de las competencias estatales en la materia ex art. 149.1.13 CE.

- **Fallo:** Desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- En primer lugar, la Sentencia encuadra la cuestión discutida –la regulación de los horarios comerciales- en la materia de comercio interior, materia sobre la que la CA de Baleares ha asumido competencia exclusiva en su Estatuto, si bien respetando lo dispuesto en los artículos 38, 131, 149.1.11 y 149.1.13 CE.

Es decir, la competencia autonómica debe ejercerse, por lo que aquí interesa, en el marco de los principios básicos que el Estado haya establecido al amparo de su competencia sobre las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” del art. 149.1.13 CE. De ahí que la cuestión a dilucidar, se ciña, puesto que el recurrente niega el carácter básico de las normas que impugna, exclusivamente a determinar si el Estado, al dictar las dos reglas sustantivas controvertidas con el carácter de normas básicas, se ha atendido a un ejercicio adecuado de las competencias básicas que le atribuye el citado precepto constitucional. **(FJ 2)**

2.- El TC reconoce que los preceptos impugnados han de considerarse formalmente básicos, pues como tales son declarados en la disposición final de la ley.

Por otra parte, desde el punto de vista material, se señala que ambas disposiciones vienen a establecer un régimen especial de plena libertad de horarios para determinados establecimientos, en concreto en lo que a este recurso interesa, los dedicados principalmente a la venta de pastelería y repostería, pan, platos preparados, prensa, combustibles y carburantes, floristerías y plantas y las denominadas tiendas de conveniencia. De esta forma el legislador básico estatal deja a la libre voluntad de este tipo de empresas la elección de los días y horas de apertura de tales establecimientos.

Además, es claro que el principio de plena libertad de apertura en cuanto a días y horarios de que gozan los establecimientos comerciales que ahora nos ocupan se formula en unos términos que excluyen la intervención autonómica.

Pero esta exclusión no convierte a la norma estatal calificada como básica en inconstitucional.

Así, el TC recuerda doctrina anterior sobre los horarios comerciales en las que se ha admitido, por excepción, que una pueda calificarse de básica una norma ex art. 149.1.13 CE que posibilite la libertad de los establecimientos comerciales para determinar su régimen de horarios, sin intervención autonómica (STC 248/1993). Continúa el TC señalando que “en efecto, entonces afirmamos que en la medida en que la norma estatal establecía "un régimen de libertad de actividades, es obvio que dicho precepto no requiere ulteriores desarrollos legislativos, al igual que tampoco precisa de intervenciones administrativas. El establecimiento de un régimen de libertad de horarios comerciales entraña, necesariamente, una desregulación legal en esta materia, pues el legislador deja a la libre voluntad de las empresas la elección de los días y horas de apertura de los establecimientos. De otra parte, la doctrina de este Tribunal sobre el límite de la legislación estatal básica no puede proyectarse sobre un aspecto parcial de la competencia autonómica. Ésta posee un ámbito mucho más extenso, al comprender el "comercio interior", mientras que la norma del Estado sólo afecta a una materia o subsector específico dentro de ese ámbito, el relativo al régimen de horarios comerciales. Así, no cabe estimar producido un vaciamiento de aquella competencia, aunque se haya reducido en una concreta materia o subsector específicos por las razones relativas al carácter y contenido de la norma estatal que se acaban de indicar" [STC284/1993, FJ 4 C)]. **(FFJJ 3-4)**

SENTENCIA 148/2011, DE 28 DE SEPTIEMBRE,

en relación diversos preceptos de la Ley de Castilla-La Mancha 6/1999, de 15 de abril, de protección de la calidad del suministro eléctrico

Recurso de Inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** el Presidente del Gobierno.

- **Norma impugnada:** La Ley de Castilla-La Mancha 6/1999, de 15 de abril, de protección de la calidad del suministro eléctrico

- **Extensión de la impugnación:** arts. 4.3; 8; 15.1 e) y f) y 15.2 h), en relación con los arts. 17; 16.5, último párrafo, y 18, en su inciso "las graves a los dos años"

- **Motivación del Recurso:** para el Presidente del Gobierno los preceptos impugnados vulneran las competencias estatales en materia de energía eléctrica ex arts. 149.1.13 y 149.1.25 CE, preceptos que atribuyen competencia al Estado para el establecimiento de las "bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica" y de las "bases del régimen minero y energético", respectivamente, y en cuya virtud se dictó la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico.

- **Fallo:**

1º Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en su virtud, declarar que son inconstitucionales y nulos los siguientes preceptos de la Ley de Castilla-La Mancha 6/1999, de 15 de abril, de protección de la calidad del suministro eléctrico: el inciso "con cargo a la

empresa distribuidora" del art. 4.3; las letras e) y f) del art. 15.1; la letra h) del art. 15.2 y el inciso "las graves a los dos años" del art. 18.

2 ° Desestimar el recurso en todo lo demás.

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- En primer lugar, el TC, al tratarse de un recurso planteado por motivos competenciales, realiza un **encuadramiento de las disposiciones impugnadas.**

Así, de acuerdo con las Cortes de Castilla-La Mancha y la propia Exposición de Motivos, la Ley de protección de la calidad del suministro se dicta al amparo de lo establecido en los arts. 31.1.27 (instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, cuando el transporte no salga de su territorio y su aprovechamiento no afecte a otra CA, sin perjuicio del art. 149.1.22 y 25 CE); y 32.6 EACM (defensa del consumidor y usuario), con la finalidad de garantizar el suministro de energía eléctrica en esa Comunidad Autónoma, pretendiendo evitar los cortes no programados del suministro así como asegurar su calidad.

Sin embargo, la Sentencia afirma que la Ley manchega, tal y como ella misma indica, se dirige a establecer unas determinadas normas en materia de calidad del suministro eléctrico y de ejercicio de la actividad sancionadora, normas de las que son destinatarios, en su mayor parte, dos de los sujetos intervinientes en el sistema eléctrico como son los comercializadores y los distribuidores. Esta circunstancia lleva al TC a considerar que la regulación autonómica presenta una conexión más estrecha con la materia “energía” que con la relativa a “defensa de los consumidores”, aplicando el criterio de la preferencia del título competencial especial sobre el general.

Por tanto, los títulos competenciales a tener en cuenta para resolver la controversia serán los estatales derivados de los arts. 149.1.13 y 149.1.25 CE, a cuyo amparo se ha dictado la normativa básica constituida por la Ley del sector eléctrico y sus disposiciones de desarrollo, los cuales deberán ser puestos en relación con el ya alegado relativo a instalaciones de producción, distribución y transporte de energía del art. 31.1.27 así como con el relativo a la competencia de desarrollo legislativo y ejecución del régimen minero y energético del art. 32.8, ambos del EACLAM, título éste último que, aun no

habiendo sido alegado por las representaciones procesales autonómicas, presenta una indudable relación con la cuestión controvertida.

Por último, se argumenta en la STC que la cuestión aquí suscitada se centra en determinar si los preceptos impugnados pueden considerarse un desarrollo de las bases estatales compatible con ellas o, por el contrario, ha de considerarse que no han respetado la normativa básica especialmente en lo relativo a la regulación estatal del régimen económico del sector eléctrico. Para ello, es necesario, con carácter previo, enjuiciar que la norma estatal sea básica y, en segundo lugar, apreciar la existencia de una contradicción entre las normas estatal y autonómica que sea real y efectiva, así como insalvable por vía interpretativa. **(FJ 3)**

2.- A continuación, y con carácter previo al análisis de cada uno de los preceptos recurridos, el TC se detiene someramente en las cuestiones relacionadas con la regulación de la actividad de distribución, el régimen económico del sector eléctrico y las cuestiones relativas a la calidad exigible al suministro.

En relación con la **regulación de la actividad de distribución** señala el TC que la actividad de distribución es una actividad regulada en razón de su vinculación con la calidad y seguridad del suministro tanto para los usuarios individuales como para el funcionamiento de los distintos sectores económicos, y, por tanto para el desarrollo de la economía nacional. Estas premisas, junto al carácter de monopolio natural propio de las redes de distribución y la necesidad de que la actividad de distribución se desarrolle al menor coste posible, justifican la existencia de un precepto como el art. 39 de la Ley del Sector Eléctrico (LSE). Así, el art. 39.2 LSE afirma que la ordenación de la distribución se hará, entre otras, 'atendiendo a la necesaria coordinación de su funcionamiento' y 'a las competencias autonómicas', y que dicha ordenación consistirá, entre otras cosas, 'en el establecimiento de la normativa básica y en la previsión del funcionamiento y desarrollo coordinado de las redes de distribución en el territorio nacional' (art. 39.3 Ley del sector eléctrico).

En lo que respecta al **régimen económico del sector eléctrico**, recuerda el TC que dicho régimen económico resulta ser, sin duda, una de las claves de la regulación del sistema eléctrico español. De tal modo, que la regulación de un régimen económico único para todo el territorio nacional tiene naturaleza básica, al ser necesaria esa regulación uniforme para calcular la retribución de los distintos operadores que realizan las diferentes actividades destinadas al suministro eléctrico y para repercutir los costes sobre los consumidores.

Asimismo, recuerda el TC la modificación llevada a cabo en la LSE por la Ley 17/2007, la cual implica que desde el 1 de enero de 2009, el suministro pasa a ser ejercido por los comercializadores en libre competencia con posibilidad de que los consumidores elijan libremente a su suministrador. Además, el suministro a tarifa es sustituido por la denominada tarifa de último recurso (precios máximos fijados por la Administración para determinados consumidores para quienes se concibe el suministro eléctrico como servicio universal).

Así, la reforma de 2007 ha producido la desaparición del sistema de tarifas y en su lugar la aplicación de un sistema de tarifa de último recurso para un conjunto limitado de consumidores. Pero ello no significa que las cuestiones relacionadas con el régimen económico del sector eléctrico no hayan de ser analizadas en el presente proceso pues las alegaciones del Abogado del Estado se han centrado, bien que destacando la afectación a las tarifas eléctricas entonces existentes, en el desconocimiento por la norma autonómica de las normas estatales que establecen el citado régimen.

Por último, en lo que respecta a la **calidad del suministro eléctrico**, la LSE dispone que corresponde a la Administración general del Estado establecer los requisitos mínimos de calidad que han de regir el suministro de energía eléctrica. **(FJ 4)**

3.- Tras esto, la Sentencia analiza ya el examen de los concretos preceptos de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico

impugnados, el primero de los cuales es el art. 4.3 que dispone literalmente lo siguiente:

"El consumidor tendrá derecho a que le sea instalado, con cargo a la empresa distribuidora, un sistema de registro de medida de incidencias de calidad de servicio debidamente precintado y calibrado."

El primer motivo de impugnación de dicho artículo se basa en que este precepto, al reconocer el derecho de los consumidores a que les sea instalado dicho registro, establece la correlativa obligación para los distribuidores de asumir el coste de la instalación, coste susceptible de ser computado en la retribución de su actividad con el consiguiente reflejo en el régimen económico del sector eléctrico.

A esta impugnación argumenta, en primer lugar, la Sentencia que el proclamado carácter único del régimen económico del sector eléctrico puede ser excepcionado en dos sentidos: permitiendo la existencia, en determinados supuestos, de lo que denomina suplementos territoriales y, en segundo lugar, admitiendo la posibilidad de que se lleven a cabo actuaciones en materia de calidad del servicio para zonas determinadas, actuaciones que, no obstante y en determinados casos, también pueden llevarse a cabo a costa de las empresas distribuidoras.

Del art. 4.3 se deduce que se trata de obligaciones en materia de calidad que las empresas han de asumir en el ejercicio de su actividad de distribución, actividad que está sometida no sólo a la normativa estatal sino también, en los propios términos de la LSE, a la autonómica, como implícitamente reconoce la LSE. De hecho, la propia LSE proporciona ejemplos en los que se prevé la posibilidad de establecer suplementos territoriales (ej. 17.4 y 18.5), o de reconocer en determinados casos la repercusión de las inversiones en materia de calidad del suministro aprobadas o establecidas por la Administración competente y realizadas en un ámbito territorial determinado.

Concluye el TC afirmando que las competencias estatales para el reconocimiento de los costes susceptibles de ser retribuidos a las empresas

distribuidoras no pueden ser entendidas, como parece desprenderse de la argumentación del Abogado del Estado, en el sentido de que vienen a establecer una suerte de límite absoluto al ejercicio de las competencias autonómicas. En efecto, no debe olvidarse que nos hallamos aquí **en un ámbito de competencia compartida entre el Estado y las CCAA, lo que implica que ha de existir un margen para el desarrollo por éstas de actuaciones y políticas propias en materia de calidad del suministro eléctrico**, margen propio que viene, además, expresamente reconocido en la Ley del sector eléctrico.

De todo ello puede extraerse la conclusión de que la primera alegación formulada por el Abogado del Estado, no puede servir, por sí sola, para considerar que el precepto cuestionado resulte contrario al orden constitucional de distribución de competencias. Por ello, este primer motivo de inconstitucionalidad es desestimado. **(FJ 5)**

4.- Al art. 4.3 se le imputaba también un segundo motivo de inconstitucionalidad consistente en la vulneración de la normativa básica estatal, constituida en el momento de dictarse la Sentencia por el RD 1955/2000, cuyo artículo 104.4 dispone que:

*"El consumidor tendrá **derecho a instalar a su cargo** un sistema de registro de medida de incidencias de calidad de servicio (...). La **instalación y precintado** de este sistema deberá contar con el **previo acuerdo de ambas partes**, adoptado por escrito. En caso de discrepancia, resolverá el órgano competente de la Administración autonómica".*

El TC declara el carácter básico de dicho precepto, tanto desde un punto de vista formal, como material. Formal, porque no resulta reprochable en este caso el recurso a normas reglamentarias por cuanto constituyen, en principio, un complemento necesario de la regulación de la LSE. Y, material, por cuanto se trata de un precepto directamente ordenado a la obtención de los fines de la normativa básica, tanto por referirse a una cuestión relacionada con la continuidad y calidad del suministro eléctrico como con la regulación y retribución de la actividad de distribución de energía eléctrica.

Comparando la normativa autonómica con el precepto básico estatal, se desprenden dos diferencias fundamentales:

- en la norma autonómica quien asume el coste de instalar tal dispositivo es la empresa distribuidora; mientras que en la estatal es el consumidor.
- en la norma manchega es un derecho del consumidor no sometido a requisito alguno; mientras que en la estatal se exige el previo acuerdo entre consumidor y distribuidor o, en su defecto, una resolución de la Administración.

Comienza el examen del segundo elemento la Sentencia, y reconoce que es posible una interpretación integradora de ambos preceptos (estatal y autonómico). Así, el precepto estatal exige (si bien únicamente en lo relativo a la instalación y precintado del sistema), acuerdo escrito entre consumidor y distribuidor, acuerdo que puede suplirse por resolución administrativa, extremos ambos que no son contradichos por el silencio del precepto autonómico.

Más problemas plantea el aspecto de quién es el sujeto obligado a asumir el coste de la instalación de este sistema. La norma básica estatal ha establecido una prohibición implícita de que esos costes de instalación deban ser asumidos por las empresas distribuidoras a fin de evitar que los mismos hayan de computarse como costes en la retribución de su actividad. Y este supuesto de prohibición de repercusión de costes constituye efectivamente un límite para las decisiones adoptadas por los órganos de las CCAA en el ejercicio de sus competencias.

Todo lo expuesto, conduce al TC a considerar que el concreto inciso "con cargo a la empresa distribuidora" del art. 4.3 de la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico no se ajusta al orden constitucional de distribución de competencias por invadir el ámbito de lo básico que corresponde en exclusiva al Estado y resulta, por tanto, inconstitucional. **(FFJJ 6-7)**

5.- El segundo precepto impugnado de la ley manchega es el art. 8, según el cual (en sus apartados 1 y 2), **se obliga a las empresas distribuidoras a implantar y financiar un sistema de control de incidencias**, algo que para el Abogado del Estado, altera el régimen económico previsto en la ordenación del sector eléctrico. Sin embargo, la normativa estatal aplicable en el momento (el citado RD 1955/2000), también establece la obligación de establecimiento de un sistema de registro de incidencias, por lo que se concluye afirmando que **ya no existe discrepancia entre las normativas estatal y autonómica.**

Respecto a otra contradicción entre la norma estatal (que establece una obligación de remisión anual de información) y el art. 8.3 de la ley manchega (que dispone el libre acceso al mencionado sistema por parte de la Administración regional o por las entidades en que se delegue), señala el TC que tal diferencia no implica que el precepto autonómico resulte contrario al orden competencial pues no debe olvidarse que la **previsión estatal tienen una naturaleza básica constituyendo un mínimo en cuanto a las obligaciones de remisión de información exigibles.** Añade, además, que las CCAA tienen potestades inspectoras (art. 49 LSE), lo que justifica lo dispuesto en el precepto autonómico. Por todo ello, se concluye que el art. 8 no infringe el orden constitucional de distribución de competencias. **(FJ 8)**

6.- Por otra parte, el Abogado del Estado recurría una serie de preceptos de la Ley manchega, en **materia sancionadora en relación con el régimen tarifario del sector eléctrico.** En primer lugar, recuerda el TC su doctrina (entre otras, al STC 124/2003, FJ 8), donde se establece **el carácter instrumental de la potestad sancionadora respecto del ejercicio de competencias sustantivas.** Ese carácter de competencia conexa con la que se ostente para el establecimiento de la regulación sustantiva justifica que las CCAA puedan adoptar normas administrativas sancionadoras cuando tengan competencia sobre la materia de que se trate, pudiendo establecer o modular tipos y sanciones en el marco de los principios básicos del Estado.

Ahora bien, la Sentencia alerta, a continuación, sobre la mala técnica legislativa que supone la reproducción de preceptos estatales en normas autonómicas, como sucede en el presente caso en el que la Ley de protección de la calidad del suministro eléctrico establece que “serán de aplicación en Castilla-La Mancha las infracciones tipificadas en la legislación básica del Estado” y luego reproduce alguna de ellas (en materia de tarifas: aplicación irregular o aplicación de tarifas no autorizadas) en los arts. 15.1.e) y f) y 15.2 h). También advierte la Sentencia que esta técnica poco aconsejable encuentra un límite infranqueable en la propia competencia autonómica, de suerte que puede derivar en inconstitucionalidad cuando se trate de materias cuya regulación no corresponde a las CCAA.

Esta última circunstancia concurre en el caso, pues como se ha dicho, la aplicación de las distintas tarifas y precios, en particular en lo atinente a la denominada tarifa de último recurso, cuya determinación corresponde al Estado, en tanto que parte esencial del régimen económico del sector eléctrico, régimen económico que, dado su carácter básico, conlleva la correspondiente potestad sancionadora. Por ello, se estima la queja formulada por el Abogado del Estado, y se declara la inconstitucionalidad de los arts. 15.1 e) y f) y 15.2 h) de la Ley de Castilla-La Mancha.

Sin embargo, se desecha la impugnación del art. 17 de la Ley manchega (que atribuye la imposición de las sanciones al Gobierno de la CA o al Consejero, según los casos). Dice el TC que, expulsadas del ordenamiento las concretas infracciones impugnadas en este proceso, nada ha de reprocharse a este art. 17 que constituye, en atención a las competencias de las CCAA reconocidas en la propia LSE, una manifestación de la potestad autonómica de autoorganización en este concreto ámbito **(FJ 9)**

7.- El Gobierno también impugnaba el art. 16.5 de la Ley de Castilla-La Mancha, que permite al Consejo de Gobierno de la CA modificar el importe de las sanciones, según la variación del IPC a nivel estatal, argumentando que si corresponde al Estado el establecimiento de las sanciones idéntico criterio ha de aplicarse a las actualizaciones de su importe.

El TC desestima esta impugnación, estableciendo que la CA ostenta competencias en la materia (reconocidas por la propia norma estatal, art. 66 LSE), y que nada puede reprocharse en tanto que no es de aplicación a las sanciones previstas por el legislador básico estatal sino a las sanciones de las infracciones tipificadas en la Ley manchega y que no hacen sino incorporar el criterio de actualización fijado por la legislación básica estatal para la modificación del importe de las sanciones a fin de aplicarlo a aquellas que sean de competencia autonómica. **(FJ 10)**

8.- El último precepto impugnado es el art. 18, por el motivo de que establece un plazo de dos años para la prescripción de las infracciones graves mientras que la LSE dispone que el plazo de prescripción para este tipo de sanciones será de tres años.

De nuevo recuerda el TC que la potestad sancionadora no constituye un título competencial autónomo. Así, dado que el art. 67 LSE ha establecido un plazo de prescripción de 3 años para las infracciones graves, tal regla tiene carácter básico, con fundamento en las competencias estatales sobre el sector eléctrico. Tal plazo no puede ser acortado por las CCAA, porque implicaría una reducción del nivel sancionador establecido por la ley estatal en beneficio del infractor, lo que resulta constitucionalmente improcedente. **(FJ 11)**

SENTENCIA 149/2011, DE 28 DE SEPTIEMBRE,

en relación diversos preceptos del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Decreto Legislativo 1/2001

Recursos de Inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** el Gobierno de Aragón.

- **Norma impugnada:** en primer lugar, la Ley 29/1985, de Aguas (en la redacción dada por la Ley 46/1999); y, el segundo recurso acumulado al anterior, se refiere al Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001.

- **Extensión de la impugnación:** los tres primeros apartados del art. 68 regulan el procedimiento de concesión de las correspondientes autorizaciones administrativas del contrato de cesión, así como plazos para su resolución.

"Artículo 68. Formalización, autorización y registro del contrato de cesión

1. Los contratos de cesión deberán ser formalizados por escrito y puestos en conocimiento del Organismo de cuenca y de las comunidades de usuarios a las que pertenezcan el cedente y el cesionario mediante el traslado de la copia del contrato, en el plazo de quince días desde su firma. En el caso de cesiones entre usuarios de agua para riego, deberá constar en el contrato la identificación expresa de los predios que el cedente renuncia a regar o se compromete a regar con menos dotación durante la vigencia del contrato, así como la de los predios que regará el adquirente con el caudal cedido.

2. Se entenderán autorizados, sin que hasta entonces produzcan efectos entre las partes, en el plazo de un mes a contar desde la notificación efectuada al Organismo de cuenca, si éste no formula oposición cuando se trate de cesiones entre miembros de la misma comunidad de usuarios, y en el plazo de dos meses en el resto de los casos. Cuando la cesión de derechos se refiera a una concesión para regadíos y usos agrarios, el Organismo de cuenca dará traslado de la copia del contrato a la correspondiente Comunidad Autónoma y al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, para que emitan informe previo en el ámbito de sus respectivas competencias en el plazo de diez días.

3. El Organismo de cuenca podrá no autorizar la cesión de derechos de uso del agua, mediante resolución motivada, dictada y notificada en el plazo señalado,

si la misma afecta negativamente al régimen de explotación de los recursos en la cuenca, a los derechos de terceros, a los caudales medioambientales, al estado o conservación de los ecosistemas acuáticos o si incumple algunos de los requisitos señalados en la presente sección, sin que ello dé lugar a derecho a indemnización alguna por parte de los afectados. También podrá ejercer en ese plazo un derecho de adquisición preferente del aprovechamiento de los caudales a ceder, rescatando los caudales de todo uso privativo”.

- **Motivación del Recurso:** el Letrado autonómico reprocha a este régimen que la exigüidad de los plazos previstos unido al carácter positivo del silencio (en sí mismo vulnerador del art. 149.1.18 CE), determinan que no se garantice un control real y efectivo del respeto a los intereses medioambientales (45.2 CE) impidiendo tanto la intervención de los terceros interesados que exige el art. 105 c) CE, como la posibilidad de una intervención real de la CA en garantía de sus competencias, vulnerando las previsiones constitucionales relativas al dominio público establecidas en el art. 132 CE.
- **Fallo:** El primer recurso (el dirigido contra la Ley de Aguas de 1985) se declara extinguido, por desaparición sobrevenida de su objeto, al haberse derogado y modificado los artículos impugnados por ciertos preceptos del TR de la Ley de Aguas.

El segundo recurso (interpuesto contra el TRLA) es desestimado.

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- El primer reproche formulado es el que hace referencia a la brevedad de los plazos de la autorización administrativa fijados en el art. 68 TRLA (1 mes cuando se trate de cesiones entre miembros de la misma comunidad de usuarios y 2 meses en el resto de los casos), así como la ausencia de referencia alguna a la intervención de terceros en dicho proceso autorizador, aspectos que para la parte recurrente vulnerarían los arts. 45.2 y 105 c) CE.

En primer lugar, la STC **descarta la vulneración del art. 45.2 CE (protección del medio ambiente)**. En tanto que principio rector, es al legislador a quien le corresponde determinar las técnicas para la consecución de tal mandato constitucional, y en este sentido, el art. 59 TRLA consagra la regla general de sometimiento de los usos privativos al régimen concesional, el cual ha de tener como fin velar por la utilización racional del recurso hídrico y proteger el medio ambiente.

Dicho régimen concesional y la intervención pública que el mismo implica no se ve alterado de forma significativa por el precepto impugnado, por cuanto la propia regulación del contrato de cesión establece una serie de condiciones tendentes a asegurar a esta misma finalidad de utilización racional del recurso hídrico en la línea señalada por el art. 45.2 CE. Así, destaca el TC que, además de no poder extenderse el contrato a un período de tiempo superior al de la concesión, ha de realizarse entre concesionarios o titulares de derechos de uso privativo en los términos de la legislación de aguas, es decir, entre personas que ya disponen de un título habilitante para poder disfrutar de un uso privativo de las aguas.

Por otra parte, y **respecto a los breves plazos dispuestos en el TRLA**, dice el TC que éstos pueden ser también justificados en atención tanto a la finalidad perseguida por el propio contrato de cesión para potenciar la eficiencia en el empleo de un recurso escaso e irregularmente distribuido como, en segundo término, a las situaciones concretas que justifiquen su celebración, dada la necesidad de que los intercambios de este recurso natural se produzcan en un tiempo útil flexibilizando el régimen concesional para

promover su adaptación a las necesidades cambiantes y, ocasionalmente, extraordinarias de los recursos hidráulicos. **(FJ 3)**

2.- Continúa el TC señalando que **tampoco la falta de referencia a la audiencia de terceros interesados puede estimarse vulneradora del art. 105 c) CE** (precepto que garantiza el derecho de audiencia de los mismos) pues, sin perjuicio de señalar que no hay previsión alguna que contradiga expresamente al citado precepto, lo cierto es que **no cabe interpretar el silencio de la norma como sinónimo de exclusión** pues la regulación legal que se cuestiona en nada impide la aplicación de las previsiones contenidas al respecto en la regulación general del procedimiento administrativo (Ley 30/1992).

En este FJ el TC también descarta la alegada vulneración de las competencias autonómicas de agricultura (71.17 EAAr) por estar desprovista esta alegación de carga argumentativa alguna. **(FJ 4)**

3.- A continuación, el TC se refiere a los **reproches dirigidos por el Ejecutivo aragonés frente al silencio administrativo positivo** que se establece en el art. 68.2. Lo primero que advierte el TC es que para examinar la constitucionalidad del inciso impugnado ha de tenerse únicamente en cuenta como parámetro lo que al respecto disponen los preceptos constitucionales con los que el mismo guarda relación (en este caso, el 149.1.18 CE), citado por el recurrente en su alegato.

La Sentencia recuerda que **la propia doctrina constitucional ha admitido la existencia de previsiones procedimentales específicas *ratione materiae***, vinculadas al concreto régimen sustantivo de la materia que se trate, de forma que el legislador estatal puede establecer la regla de silencio administrativo que considere más adecuada a la regulación sustantiva que pretende establecer. En este caso, el legislador ha optado por establecer un régimen de silencio positivo para el otorgamiento de estas autorizaciones, las cuales, como es obvio, no están exentas del control que es propio de la jurisdicción contencioso-administrativa. **(FJ 5)**

4.- Igualmente, el TC examina el alegato según el cual la brevedad de los plazos establecidos, acompañado, entre otras cuestiones, del establecimiento de un régimen de silencio administrativo positivo resultaría contrario a la garantía institucional del dominio público hidráulico que se deriva del art. 132 CE por cuanto se estaría reduciendo la necesaria tutela administrativa que ha de existir sobre este tipo de bienes a una mera titularidad incompatible con el citado artículo constitucional.

La Sentencia reproduce lo dispuesto en el art. 132 CE: *"son bienes de dominio público estatal los que determine la Ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental"*. Así, la CE permite al legislador declarar la demanialidad de otros bienes. No impone, por tanto, el carácter demanial de las aguas sino que habilita, en todo lo no contemplado por el mismo, un amplio margen para el diseño del dominio público hidráulico hasta el punto de que la propia demanialización de esta categoría de bienes es una opción del legislador.

Y como opción del legislador, el TRLA considera públicas todas las aguas (salvo las subterráneas o a las procedentes de manantiales, según los casos) de tal modo que sólo pueden ser objeto de aprovechamiento mediante las oportunas concesiones otorgadas por la administración hidráulica. Es decir, en tanto que corresponde a legislador estatal acordar o no la declaración de demanialidad de las aguas continentales, también ha de corresponderle, como corolario de esa facultad, la escala de la demanialización, esto es, la determinación de su extensión, efectos y límites de la manera que entienda más beneficiosa para el interés general.

Tras esta afirmación procede el TC a analizar la denunciada infracción del **art. 132 CE** fundamentada en que la regulación de este tipo de contrato sería contraria al marco legislativo estatal que califica a **las aguas como bien extra commercium**. Responde el TC diciendo que aquí no hay alteración del carácter demanial de los recursos hídricos en la medida en que el objeto del contrato no es el agua en sí misma considerada, la cual, en su condición de bien demanial, estaría excluida del tráfico jurídico ordinario. Lo que el TRLA

(art. 68) considera transmisible es un derecho individual sobre un aprovechamiento privativo, título habilitante para el uso privativo de un bien de dominio público que, reconocido u otorgado en las condiciones previstas por la Ley, es un presupuesto de hecho y de derecho esencial para la celebración del contrato. En definitiva, nos encontramos ante un mecanismo de reasignación o redistribución del aprovechamiento hidráulico previamente concedido sin que con ello se altere la naturaleza jurídica de las aguas ni se atribuyan más facultades que las ya derivadas del título jurídico en virtud del cual las aguas ya eran objeto de aprovechamiento singular. **(FFJJ 6-7)**

SENTENCIA 176/2011, DE 8 DE NOVIEMBRE,

en relación con diversos preceptos de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social

Recurso de Inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** 60 Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso

- **Norma impugnada:** la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social

- **Extensión de la impugnación:** En primer lugar, se dirige el recurso frente a la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Subsidiariamente, el recurso se dirige también, en segundo lugar, contra determinados preceptos de esa misma norma legal, concretamente, contra los arts. 1 (apartados 2, 3 y 5), 3 (apartados 1, 2, 5 y 7), 6 (apartados 8 y 10), 7, 9 (apartados 3, 6, 8, 9, 10, 15 y 16), 13, 14, 15, 16 (apartados 3 y 4), 18, 19, 20, 22 (con excepción de lo dispuesto en su apartado 7), 23, 25, 26, 29 a 32, 34, 35, 37 a 44, 46, 47, 49 a 57, 59, 60, 63 a 69, 71, 72, 76 a 78, 81, disposiciones adicionales tercera, séptima, octava, novena, decimotercera, decimosexta a decimonovena, vigesimocuarta, vigesimoquinta, vigesimoséptima, vigesimoctava, trigésima a trigésima segunda y trigésima cuarta, disposiciones transitorias primera, segunda, octava, décima y duodécima, y disposición derogatoria segunda.

- **Motivación del Recurso:** Consideran los Diputados recurrentes, con carácter general, que la Ley 55/1999 es inconstitucional y nula por ser contraria a los arts. 1.1, 9.3, 23.2, 66 y 88, todos ellos de la CE, así como a los arts. 40, 43, 46, 91, 93, 94, 109 y 112.2 del Reglamento del

Congreso de los Diputados, y a los arts. 49, 104, 106 y 133 del Reglamento del Senado, por los mismos motivos que fueron esgrimidos en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1390-1999 (interpuesto contra la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social).

- **Fallo:**

1º Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en su virtud, declarar que es inconstitucional y nulo, con los efectos que se indican en el fundamento jurídico 6, el primer párrafo de la disposición transitoria duodécima de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

2º Desestimar el recurso en todo lo demás.

- **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- En primer lugar, hay que señalar que los problemas de constitucionalidad que se suscitan en el presente recurso contra la LMFAOS de 1999 son prácticamente los mismos que plantearon en el recurso seguido contra la LMFAOS de 1998, y que fueron **resueltos por la STC 136/2011**. Por ello, procede remitirse a ella.

2.- Una cuestión que sí se analiza específicamente en el presente recurso es la denunciada vulneración del art. 9.3 CE por la disposición transitoria duodécima de la Ley impugnada, la cual, a juicio de los recurrentes, **otorga una eficacia retroactiva plena o auténtica a la nueva redacción dada al art. 17.2.a) de la Ley 40/1998, del impuesto sobre la renta de las personas físicas**.

En efecto, la LMFAOS de 1999 tenía fijada su entrada en vigor para el día 1 de enero de 2000. Sin embargo, la disposición transitoria duodécima establecía en su primer párrafo que la modificación introducida en el citado precepto de la Ley del IRPF sería aplicable a los rendimientos devengados desde el día 1 de octubre de 1999, afectando la modificación introducida a la reducción aplicable a los rendimientos irregulares del trabajo personal por cuenta ajena.

Dice el TC que para determinar cuándo una norma tributaria de carácter retroactivo vulnera la seguridad jurídica de los ciudadanos hay que analizar, de un lado, el grado de retroactividad de la norma cuestionada y, de otro, las circunstancias específicas que concurren en cada supuesto.

Con relación al grado de retroactividad, dice la STC, que en este caso, estamos ante **una retroactividad “auténtica”, por afectar a situaciones jurídicas ya consumadas**, en la medida en que afecta a un hecho imponible que se encuentra totalmente consumado. Por otra parte, afirma la Sentencia que la norma cuestionada ha llevado a cabo, retroactivamente, una alteración en la determinación de la deuda tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas **sin la concurrencia de nítidas y cualificadas exigencias de**

interés general que justificasen el efecto retroactivo otorgado, lo que conduce a estimar que se ha producido la vulneración del principio de seguridad jurídica garantizado por el art. 9.3 de la Constitución y, en su consecuencia, a declarar la inconstitucionalidad y nulidad del párrafo primero de la disposición transitoria duodécima de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. **(FJ 5)**

3.- Por último y, en relación con el alcance de esta declaración de inconstitucionalidad, dice la Sentencia que la inconstitucionalidad declarada afecta sólo a la aplicación retroactiva de la medida adoptada, y no a la medida misma, la cual no había sido impugnada. Añade, a continuación, que por exigencia del principio de seguridad jurídica procede declarar que únicamente han de considerarse situaciones susceptibles de ser revisadas con fundamento en esta Sentencia aquellas que, a la fecha de publicación de la misma, no hayan adquirido firmeza por haber sido impugnadas en tiempo y forma y no haber recaído todavía una resolución administrativa o judicial firme sobre las mismas (art. 40.1 LOTC). **(FJ 6)**

SENTENCIA 204/2011, DE 15 DE DICIEMBRE,

en relación con diversos preceptos de Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía

Recurso de Inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor del Recurso:** más de 50 Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso
- **Norma impugnada:** la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía (Ley 21/2001, en adelante).
- **Extensión de la impugnación:** arts. 6 j), apartados 1 y 2; 7, apartado 3; 16, apartado 1, disposición derogatoria única; y, disposición final segunda, apartado 2.
- **Motivación del recurso:** los motivos de inconstitucionalidad que fundamentan el recurso pueden agruparse en cuatro:
 - en primer lugar, la infracción del art. 115 RS, que se habría producido durante la tramitación del proyecto de ley a su paso por la Comisión General de Comunidades Autónomas del Senado;
 - en segundo lugar, la infracción del principio dispositivo contenido en el art. 147 de la Constitución;

- en tercer lugar, la falta de respeto del principio de suficiencia en relación con la autonomía financiera recogida en el art. 156 CE, lo que a su vez implicaría una infracción de la garantía de equilibrio económico, del art. 2.1 b) LOFCA, y del principio de lealtad institucional, contenido en el art. 2.1 e) LOFCA;
 - y finalmente, en cuarto lugar, las normas recurridas, según la demanda, incurren en arbitrariedad, e incumplen el principio de lealtad constitucional como parte de la seguridad jurídica, siendo por todo ello contrarias al art. 9.3 CE.
- **Fallo:** Desestimación del recurso.

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- Antes de analizar el fondo del asunto, la Sentencia realiza tres precisiones en relación con el objeto del recurso.

a) En primer lugar, procede a considerar **la incidencia que pueda tener en el proceso el hecho de que la Ley 21/2001 haya sido objeto de derogación por la Ley 22/2009.**

Sobre tal cuestión, recuerda la Sentencia que, como regla general, en el ámbito del recurso de inconstitucionalidad, la pérdida sobrevenida de la vigencia del precepto legal objeto de impugnación deberá ser tenida en cuenta por el Tribunal. Sin embargo, existen excepciones, como cuando el objeto del proceso constitucional tiene un contenido competencial. Y esto es lo que ocurre en este proceso, que incide sobre el tipo de vinculación establecido por el legislador entre las competencias financieras y las materiales, lo que tiene un evidente contenido competencial pues la autonomía financiera de las CCAA es correlato necesario de su autonomía política.

A mayor abundamiento, dice el TC, que es propio de las normas que regulan los diferentes modelos de financiación autonómica tener una vigencia limitada, normalmente quinquenal. Por ello, entender la pérdida del objeto del recurso sobre la base de la derogación de las normas en cuestión, equivaldría a dejar extramuros del examen constitucional aspectos tan centrales para la autonomía política de las CCAA, y en general, para la organización territorial del Estado, como lo son los modelos de financiación autonómica. En este sentido, el TC traslada aquí su doctrina respecto a la vigencia de las leyes de presupuestos, a cuyo tenor excluir la posibilidad de examen constitucional en estos supuestos "sería tanto como negar la posibilidad de control por este Tribunal Constitucional de determinadas normas con vigencia limitada en el tiempo (...) creándose así un ámbito normativo (estatal o autonómico) inmune al control de la jurisdicción constitucional" (por todas, STC 13/2007, FJ 1).

Por otra parte, la pretendida vulneración del art. 115 RS tampoco se puede ver afectada por la eventual derogación o modificación de las normas

adoptadas, pues en este caso se trata de realizar un control sobre los vicios de validez en que pudiera haberse incurrido en el momento de su aprobación. Subsiste por tanto el interés constitucional de velar por el recto ejercicio de la potestad legislativa.

Por todo lo anterior, cae concluir que el **recurso de inconstitucionalidad no ha perdido su objeto.**

b) La segunda precisión se refiere a los preceptos objeto de impugnación y a la argumentación jurídica desplegada por los recurrentes. En este sentido, afirma el TC que dada la falta de justificación de la inconstitucionalidad de determinados preceptos realizada por la demanda, y dado que la queja sólo ha sido desarrollada en relación con la disposición final segunda, a ésta se ceñirá el examen que se realizará en la Sentencia en relación con la posible infracción de los arts. 9.3, 147 y 156 CE, y del art. 2 LOFCA (que también es parámetro de constitucionalidad, según el art. 28 LOTC y, por todas, STC 31/2010, FJ 130).

c) Por último, de acuerdo con la doctrina relativa al ius superveniens, hay que tener en cuenta la modificación de la LOFCA llevada a cabo por la Ley Orgánica 3/2009. Si bien los preceptos que hay que tener en cuenta mantienen tras su reforma un contenido sustancialmente idéntico al anterior, por lo que a efectos del presente análisis de constitucionalidad las conclusiones no han de ser diversas a consecuencia de la modificación, debiendo utilizar como parámetro de enjuiciamiento la redacción actual. **(FJ 2)**

2.- Una vez centrado el objeto del recurso, el TC analiza la denunciada vulneración del art. 115 RS.

Así, afirman los recurrentes que se ha infringido la finalidad del art. 115 RS al admitir como transaccionales enmiendas que materialmente no lo eran. Según el citado artículo *"durante la discusión de un artículo, el Presidente podrá admitir a trámite enmiendas que se presenten en ese momento y por escrito, tendentes a alcanzar un acuerdo entre las enmiendas presentadas y el texto legislativo. También se admitirán a trámite enmiendas que, cumplidos los*

mismos requisitos, tengan por finalidad subsanar errores o incorrecciones terminológicas o gramaticales". Los recurrentes entienden que este precepto debe ser interpretado en el sentido de que sólo se podrán presentar enmiendas cuya finalidad sea armonizar diversas enmiendas con distinta redacción; pues bien, en el caso concreto, dado que las enmiendas pretendidamente transaccionales, se presentaron sobre la base de previas enmiendas, presentadas por el Grupo Parlamentario Popular en el Senado, mayoritario en el Senado, y el Grupo Parlamentario de Senadores de Coalición Canaria, que tenían idéntica redacción, por lo cual los recurrentes entienden que es imposible que tuvieran por finalidad “alcanzar un acuerdo entre las enmiendas presentadas”.

Afirma la Sentencia que no cabe afirmar la inconstitucionalidad de la norma por incumplimiento del art. 115 RS. Así, en primer lugar, se ha cumplido la doctrina constitucional exigible a las enmiendas (recientemente, en las SSTC 119 y 136/2011), según la cual ha de existir una “correlación material entre la enmienda y el texto enmendado”, teniendo en cuenta en todo caso que dicho juicio de “conexión material o relación de homogeneidad” debe realizarse con toda cautela, pues “el procedimiento legislativo no puede verse atrapado en unas reglas tan rígidas que hagan del debate parlamentario un procedimiento completamente reglado”. En este sentido, el TC ha reconocido que “los órganos de gobierno de las Cámaras deben contar con un amplio margen de apreciación para determinar la existencia de conexión material entre enmienda y proyecto o proposición de ley objeto de debate”.

Adicionalmente, afirma la Sentencia, que es preciso señalar que la interpretación que los recurrentes otorgan al art. 115 RS no es la única posible, pues incluso de su tenor literal es posible inferir que la presentación de las enmiendas transaccionales no se circunscribe a los supuestos en que existan enmiendas diversas sino que es perfectamente posible admitir una enmienda transaccional sobre la base de dos idénticas, con la finalidad de llegar a un acuerdo entre éstas y el texto legislativo. **(FFJJ 3-5)**

3.- Por otra parte, se impugnaba la disposición final segunda, apartado dos, la cual establece que el nuevo sistema de financiación de las CCAA

previsto en la Ley 21/2001 sólo será de aplicación a las CCAA “que hayan recibido la transferencia de los servicios que se financiarán mediante el nuevo sistema y, en comisión mixta, acepten este último”. A partir de esa regla general, la norma prevé dos situaciones diferentes; por un lado, que haya CCAA que no hayan recibido la transferencia de los servicios que se financiarán mediante el nuevo sistema; y, por otro, que haya CCAA que en la correspondiente comisión mixta no acepten el sistema de financiación en su integridad. En ambos supuestos, la norma dispone que la financiación se llevará a cabo mediante entregas a cuenta, "hasta que, recibida la transferencia de los servicios que se financiarán a través del nuevo sistema, la respectiva comisión mixta acepte en su integridad el nuevo sistema de financiación".

En primer lugar, los recurrentes alegan la infracción del art. 147 CE (principio dispositivo), basándose en que la citada disposición condiciona la aplicación del nuevo sistema de financiación a la aceptación de la competencia de gestión de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social.

El TC afirma que debe rechazarse la interpretación que de la disposición en cuestión realizan los recurrentes. Así, recuerda que se sostiene en el escrito de demanda que el citado condicionamiento implicaría la introducción de una regla de carácter general. Sin embargo, no cabe inferir esto de la norma recurrida, cuando dispone que "sólo serán de aplicación a las Comunidades Autónomas que hayan recibido la transferencia de los servicios que se financiarán mediante el nuevo sistema y, en Comisión Mixta, acepten este último". Esto implica efectivamente –prosigue el TC- vincular transferencias materiales y financiación, pero no con carácter general, sino en el marco del concreto acuerdo del CPFF parcialmente recogido en la Ley 21/2001, marco que, según el precepto reproducido, requiere además el correspondiente traspaso de servicios y el acuerdo en comisión mixta. Por tanto, es necesario el concurso de la voluntad autonómica de acuerdo con el citado marco, de manera que la referida disposición no deja una puerta abierta a que el Estado imponga transferencias de competencias materiales a las CCAA en el futuro como condición para mantener el sistema de financiación en vigor, pues precisamente este sistema se diseña teniendo en cuenta las competencias

transferidas, que el conjunto de recursos previsto en la Ley 21/2001 está destinado a financiar.

Esta vinculación, y en concreto la exigencia contenida en la disposición final segunda de que se haya alcanzado un determinado nivel competencial, como requisito previo para que le sean aplicables un conjunto determinado de reglas de financiación, **no vulnera el principio dispositivo, pues no impide a las CCAA decidir, dentro de los límites de la Constitución, acerca del nivel competencial que deban asumir.** En efecto, el precepto prevé dos posibilidades. De acuerdo con la primera, si la Comunidad Autónoma ha recibido la transferencia de servicios y acepta el sistema de financiación, es claro que no se produce ninguna vulneración del principio dispositivo (art. 147 CE), pues se vincula a la competencia estatutaria la correspondiente financiación. Y en la segunda, si la CA no ha recibido la transferencia de servicios o no acepta el sistema de financiación, se regirá por el sistema anterior, al que aquélla dio su conformidad, supuesto en el que tampoco se produce ninguna vulneración.

Por ello, se desestima la infracción del art. 147 CE, como consecuencia de la vinculación establecida entre las competencias sanitarias y el sistema de financiación. **(FJ 6)**

4.- Según los recurrentes, la vulneración del art. 147 CE también se habría producido, en segundo lugar, porque la Ley 21/2001 no respetó lo acordado en el CPFF el 27 de julio de 2001, a consecuencia de las enmiendas al proyecto de ley que se introdujeron en el Senado.

Con carácter previo, el TC rechaza la premisa que sustenta la alegación de inconstitucionalidad, puesto que el hecho de que la ley se haya apartado de lo acordado en el CPFF no puede implicar infracción del principio dispositivo. Así, el 147.2 d) CE, no puede interpretarse en el sentido de que cada Comunidad Autónoma pueda decidir, por sí misma, qué parte del sistema de financiación le ha de ser aplicable o incluso si éste le ha de ser aplicable. En este sentido, conviene recordar que "conferir carácter vinculante a la voluntad

autonómica, no sólo anularía la potestad exclusiva del Estado para configurar el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas que considere más idóneo, sino que le privaría, tanto de ejercer sus potestades de coordinación (art. 156.1 CE), como de garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el art. 2 de la Constitución" (SSTC 13/2007, FJ 9 y 31/2010, FJ 135). **No cabe, por tanto, interpretar el principio dispositivo en el sentido de que han de ser las CCAA las habilitadas para elegir el sistema con arreglo al cual deberán financiarse**, como pretenden los recurrentes.

Por otra parte, al STC también rechaza la argumentación de los recurrentes consistente en afirmar que la Ley 21/2001 no respeta en absoluto el acuerdo del CPFF o incluso que dicha Ley es totalmente contraria al mismo. Es cierto que durante la tramitación del proyecto de ley se introducen enmiendas, a consecuencia de las cuales el texto final de la norma se aparta del citado acuerdo en un aspecto: la previsión de que el sistema de financiación deba ser aceptado, como un todo, junto a las competencias sanitarias.

Lo que subyace realmente, pues, en la argumentación de los recurrentes es que los acuerdos del CPFF no pueden ser modificados por las Cortes Generales sin el concurso expreso de las CCAA. Adicionalmente, sostienen los recurrentes que el CPFF habría desplazado a las comisiones mixtas en su papel, de manera que los acuerdos de aquél deberían tener el valor que anteriormente tenían los acuerdos de éstas. Ambas pretensiones son desestimadas, afirmando la Sentencia que ni los acuerdos del CPFF son equiparables a los que tienen lugar en el seno de las comisiones mixtas, ni estos últimos tienen el valor que los recurrentes pretenden otorgarles.

Además, añade el TC, que en todo caso **los acuerdos en comisión mixta supondrían una vinculación al Estado en la redacción del correspondiente proyecto de ley, pero no a las Cortes Generales, para quienes en ningún caso son vinculantes**. En consecuencia, incluso si los acuerdos del CPFF tuvieran el mismo valor y papel en el sistema de financiación autonómica que de los de las comisiones mixtas, tampoco ello

conduciría a la intangibilidad de los acuerdos, como parecen sostener en el fondo los recurrentes.

Por último, y respecto a la alegación de que la Ley fue aprobada de forma contraria a la voluntad expresada por las CCAA, dice el TC que no puede obviarse que todas ellas aceptaron el sistema, tal y como estaba regulado en la Ley 21/2001, a través de las respectivas comisiones mixtas, por lo que no puede decidirse que se el modelo se impusiese de modo unilateral por el Estado. Los recurrentes alegaban intimidación como vicio de la voluntad (recogida en los arts. 1265 y 1267 del Código Civil), algo que no es aceptado por el TC, dado que no se justifican los hechos que apoyarían la acusación de intimidación, que de acuerdo con doctrina consolidada requeriría algún grado de violencia y que, en fin, resulta de imposible aplicación a un supuesto como el presente, de relaciones entre entes públicos dentro de un marco de cooperación institucional que se ha desarrollado en tres planos (CPFF, procedimiento legislativo y acuerdos en comisiones mixtas bilaterales) y donde no cabe en absoluto apreciar la violencia inherente a la idea de intimidación. Es evidente que tan grave acusación debería al menos venir apoyada en algún dato concreto, que en el escrito de demanda no se encuentra. **(FJ 7)**

5.- Como tercer motivo de inconstitucionalidad, los recurrentes consideran que la disposición final segunda, apartado 2, supone una infracción del principio de suficiencia contenido en el art. 156.1 CE y que entienden también recogido en el art. 2.1 b) LOFCA y, por conexión, en el art. 2.1 e), pues la pretendida infracción de la suficiencia pondría a su vez de manifiesto la infracción del principio de lealtad institucional. Sin embargo, las supuestas vulneraciones de los citados preceptos de la LOFCA son desestimados porque de la argumentación desplegada en la demanda no se desprende tacha alguna de inconstitucionalidad, no pudiendo realizar el TC, pronunciamientos de carácter preventivo.

Sí que analiza la Sentencia, sin embargo, la pretendida vulneración del art. 156.1 CE. Así, los demandantes afirman que de la dicción de la norma recurrida supone una infracción del principio de autonomía financiera que debe

ser interpretado en términos de suficiencia, ya que la consecuencia de la eventual aplicación de esta disposición sería la de privar recursos, o al menos limitarlos, a aquellas CCAA que no acepten las transferencias.

Al respecto, recuerda el TC su doctrina relativa al principio de suficiencia financiera, según la cual se refiere a la totalidad de recursos que disponen las CCAA para el efectivo ejercicio de las competencias asumidas, no encontrándose por tanto limitada a un único recurso como son las transferencias garantizadas por el Estado (SSTC 13/2007, FJ 5 y 58/2007, FJ 3).

Además, prosigue el TC, hay que tener en cuenta la **evolución experimentada por el sistema de financiación** en los últimos años, en relación con los recursos de que disponen las CCAA y las posibilidades de actuar sobre estos mismos recursos. Esta evolución ha supuesto un mayor desarrollo del principio de autonomía financiera, de manera que la financiación autonómica no descansa ya, casi en su totalidad, en las transferencias del Estado, ya que en la actualidad los tributos cedidos tienen una importancia central como recurso que, además de garantizar determinados rendimientos a las CCAA, les permite modular el montante final de su financiación mediante el ejercicio de competencias normativas en el marco de lo dispuesto en las correspondientes leyes de cesión de tributos. En definitiva, la voluntad del legislador estatal ha sido la de estructurar un nuevo sistema de financiación menos dependiente de las transferencias estatales y más condicionado a **una nueva estructura del sistema tributario que haga a las CCAA 'corresponsables' del mismo.**

A partir de esta doctrina, la Sentencia desestima la pretendida infracción del art. 156.1 CE, precepto que no garantiza la **suficiencia** en los términos sostenidos por los recurrentes, sino que **exige atender a todos los recursos a disposición de las CCAA, y no sólo a las transferencias garantizadas por el Estado** o, como es el presente caso, a las entregas a cuenta como modalidad de participación en los ingresos del Estado.

Adicionalmente se destaca que, frente a lo planteado en la demanda, la disposición final controvertida se limita a articular un mecanismo de financiación alternativo para la eventualidad de que algunas CCAA no acepten el nuevo modelo o no hayan recibido la transferencia de los servicios. Sin embargo, nada hay en los términos en los que está redactada la disposición que pueda conducir a la conclusión mantenida por los recurrentes, pues la norma se limita a establecer que las citadas CCAA "se financiarán mediante entregas a cuenta" sin que ello implique que habrán de recibir una menor financiación sino, únicamente, una financiación que descansará principalmente en un mecanismo distinto al que la norma prevé para las CCAA que sí hayan recibido las transferencias. **(FJ 8)**

6.- Finalmente y en cuarto lugar, los recurrentes consideraban que la disposición recurrida incurría en una doble infracción del art. 9.3 CE, por tratarse de una norma arbitraria, que además conculca el principio de seguridad jurídica como parte del principio de lealtad institucional.

a) Respecto a la imputación de arbitrariedad, recuerda el TC que no es suficiente la mera discrepancia política para tachar a una norma de arbitraria, y que el control de constitucionalidad de las leyes debe ejercerse de forma que no se impongan constricciones indebidas al poder legislativo y se respeten sus opciones políticas.

En este caso, el análisis ha de verificar si el precepto establece una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien, si aun no estableciéndola, carece de toda explicación racional, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad.

A partir de esta doctrina, el TC desestima la denuncia de inconstitucionalidad formulada por los recurrentes. Así, en primer lugar, porque la eventual diferencia de financiación no tendría, como pretenden los recurrentes, efectos discriminatorios, por cuanto el término de comparación no tiene lugar entre CCAA con el mismo nivel competencial, sino que queda establecido entre CCAA según hayan recibido o no las transferencias sanitarias, por lo que el nivel competencial sería heterogéneo. Y, en segundo

lugar, porque la opción del legislador no carece de una justificación razonable, antes al contrario, la razón de ser es la de facilitar un sistema de financiación homogéneo para todas las CCAA que tengan el mismo nivel competencial.

b) Respecto al principio de lealtad constitucional y su aplicación a las relaciones financieras entre el Estado y las CCAA, recuerda el TC que su doctrina lo que exige es que el Gobierno extreme el celo por llegar a acuerdos con las CCAA, pero no que dichos acuerdos deban ser vinculantes (SSTC 209/1990, FJ 4; 13/2007, FJ 11; y 31/2010, FJ 138). La tramitación como proyecto de ley de los acuerdos que se hayan adoptado en el seno de un órgano multilateral, como es el CPFF, “constituye una garantía procedimental que no impide, limita ni menoscaba la potestad legislativa plena que, de acuerdo con el art. 66.2 CE, ejercen las Cortes Generales (entre otras, STC 31/2010, FJ 136).

A partir de esta doctrina, debe rechazarse también –afirma la Sentencia– la pretensión de los recurrentes, pues, el proyecto de ley presentado por el Gobierno respetaba escrupulosamente lo acordado en el CPFF el 27 de julio de 2001, de manera que las disposiciones controvertidas fueron consecuencia de la posterior tramitación parlamentaria.

Adicionalmente, es de destacar que las normas impugnadas no sólo no eran ajenas al citado acuerdo del CPFF, sino que además fueron debatidas en el Parlamento y examinadas con posterioridad en las correspondientes comisiones mixtas bilaterales. En particular, las modificaciones al proyecto de ley que suscitan la controversia se introdujeron en la Comisión General de las CCAA del Senado, órgano que precisamente pretende cumplir el objetivo de facilitar la participación de las CCAA en el proceso legislativo. Y precisamente este debate habría propiciado un mayor respeto a la voluntad de las CCAA, que tuvieron 3 foros diferentes e incluso tres oportunidades (CPFF, Parlamento y comisiones mixtas bilaterales) para discutir el modelo de financiación que les fue finalmente aplicado.

Por todo ello, concluye el TC que del iter seguido no es posible afirmar que los mecanismos de cooperación y coordinación no hayan funcionado y que por tanto se haya infringido el principio de lealtad constitucional, sino que justamente cabe extraer la conclusión contraria. **(FJ 9)**

SENTENCIA 1/2011, DE 14 DE FEBRERO

en relación con diversos convenios de colaboración en materia de formación continuada de las profesiones sanitarias, y respecto de los arts. 35.1 y 4 de la Ley 44/2003, de ordenación de las profesiones sanitarias

Conflictos positivos de competencias (acumulados) y recurso de inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Conflictos de competencia promovidos por:** el Gobierno de Aragón conflictos de competencias (nº 4824-2002, 4825-2002, 4826-2002, 4827-2002 y 4828-2002) y recurso de inconstitucionalidad 1065-2004.

- **Norma impugnada:** diversos convenios de colaboración en materia de formación continuada de las profesiones sanitarias y el art. 35.1 y 4 de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias.

- **Motivo del conflicto:** para el Gobierno de Aragón los convenios y preceptos impugnados suponen una vulneración de las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón en el ámbito de la sanidad, la gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, los Colegios profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas.

Para el Abogado del Estado, todas las disposiciones recurridas se encuentran amparadas por la competencia estatal de coordinación general de la sanidad (149.1.16 CE) y por lo dispuesto en el art. 149.1.1 CE que garantizaría un trato igual de los profesionales sanitarios en todo el territorio nacional.

- **Fallo:** Estimación parcial de los conflictos de competencia y del recurso de inconstitucionalidad.

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- En primer lugar, recuerda la Sentencia que, **para el Gobierno de Aragón** los convenios y los preceptos legales impugnados reconocen a la Administración General del Estado competencias ejecutivas en el ámbito de la formación continuada de las profesiones sanitarias que le permiten encomendar algunos aspectos de su gestión a los Consejos Generales de los respectivos Colegios profesionales, vulnerando con ello las competencias autonómicas en el ámbito de la sanidad, la gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, los Colegios profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas [arts. 35.1.40, 39.1.1 y 35.1.22, respectivamente, todos ellos del EAAr de 1982, actualmente recogidas en los arts. 71.55, 71.30 y 77.1 del EAAr de 2007]. Por su parte, el representante del **Gobierno de la Nación** considera que todas las disposiciones recurridas se encuentran amparadas por la competencia estatal de coordinación general de la sanidad (art. 149.1.16 CE) y por lo contemplado en el art. 149.1.1 CE, que garantizaría un trato igual de los profesionales sanitarios en todo el territorio nacional. **(FFJJ 1-2)**

2.- La primera cuestión enjuiciada por el TC son los **cinco convenios e colaboración**, que se habían firmado en 2002 por los Ministerios de Sanidad y Educación y los Consejos Generales de los Colegios de determinadas profesiones sanitarias (veterinarios, médicos, odontólogos y estomatólogos, farmacéuticos y enfermeros), por los que se delegaban a estos Colegios la competencia para acreditar la formación continuada de sus profesionales.

Pese a que los convenios se impugnen en su totalidad, los escritos de alegaciones centran la controversia exclusivamente en las potestades de gestión que, respecto de la formación continua de las distintas profesiones sanitarias, se atribuyen al Estado. Es por tanto, a estas cláusulas a las que el TC limita su enjuiciamiento (las números 1ª, 2ª e), 4ª y 5ª).

Las citadas cláusulas son declaradas **inconstitucionales**, porque –pese a lo que sostenía el Abogado del Estado- ni el art. 149.1.1 ni el 149.1.16 CE otorgan cobertura a las actuaciones de acreditación de actividades y programas de actuación en materia de formación continuada de los profesionales sanitarios, por ser actividades de naturaleza aplicativa o ejecutiva, y por tanto, competencia de las CCAA.

Así, el TC dispone que constatada la naturaleza ejecutiva de las funciones que se atribuyen a las organizaciones colegiales y de acuerdo con el reparto competencial existente en el bloque de la constitucionalidad en la materia de “sanidad”, dichas funciones son competencia de la CA de Aragón cuando hayan de realizarse en su territorio. En este caso, sigue señalando la Sentencia, no se aporta ningún argumento por parte del Abogado del Estado que permita apreciar que las actuaciones controvertidas deban ser necesariamente realizadas por el Estado (y encomendadas a las organizaciones colegiales de ámbito estatal) y, como consecuencia de ello, calificadas de básicas. Otra cosa es, y desde luego no lo plantea la Comunidad Autónoma de Aragón, que no exista obstáculo para que el Estado discipline normativamente los criterios generales de la formación continua de las profesiones sanitarias, entre ellas las de acreditación de centros, personal o enseñanzas, y cree, además, los mecanismos de coordinación necesarios, de manera que las actuaciones de naturaleza ejecutiva en el ámbito público las realicen, en su correspondiente territorio, las CCAA y ello con eficacia para todo el territorio nacional. **(FFJJ 3-7)**

3.- Por otra parte, también se declara **la inconstitucionalidad y nulidad de los incisos “el Ministerio de Sanidad y Consumo” y “en el ámbito de sus respectivas competencias”, establecidos en los apartados 1 y 4 del art. 35 de la Ley 44/2003**, incisos que atribuían funciones al citado Ministerio en el ámbito de la acreditación de actividades y programas de formación continuada, así como de delegación de las funciones de gestión y acreditación.

Los motivos de dicha inconstitucionalidad son los mismos establecidos para la declaración de inconstitucionalidad de los convenios de colaboración

antes mencionados. Así, señala el TC que, aunque con carácter excepcional determinados actos de ejecución puedan tener naturaleza básica por ser complemento necesario de la propia normativa básica (STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 5, con cita de otras), tal criterio no puede ser admitido respecto de la acreditación de actividades y programas de formación continuada y de los centros en que se impartan, puesto que la normativa básica estatal puede establecer los requisitos que deben cumplir tales actividades, programas y centros y, tras ello, las CCAA otorgarán las acreditaciones correspondientes con sujeción a dicha normativa básica.

Tampoco la competencia de coordinación sanitaria, prosigue la Sentencia, otorga al Estado la competencia para realizar por sí mismo dichas acreditaciones, ya que la coordinación, por su propio alcance, no permite desplazar las competencias autonómicas de ejecución (por todas, STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 8). En suma, nos encontramos ante potestades de naturaleza ejecutiva que son, por ello, de la competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón. Sólo resta añadir que las previsiones del art. 35.1 y 4, consistentes en atribuir de modo genérico e indistinto tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas las potestades de acreditación y su posibilidad de delegación en otras corporaciones o instituciones de Derecho público, previendo que tanto las acreditaciones estatales como las autonómicas tengan "efectos en todo el territorio nacional" (párrafo segundo del art. 35.1, no incluido en el objeto del proceso al no objetarlo la parte recurrente), además de alterar el sentido que la Constitución da a las competencias compartidas, en este caso la del art. 149.1.16 CE, comporta la indeseada consecuencia de duplicar actuaciones administrativas similares, lo que contradice nuestra doctrina, que ha afirmado "la necesidad de evitar duplicidades burocráticas o el mantenimiento de Administraciones paralelas" (STC 79/1992, de 28 de mayo, FJ 4, con cita de las SSTC 187/1988, de 17 de octubre, FJ 12, y 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7).

En conclusión, las competencias del Estado de acreditación en materia de formación continuada de los profesionales sanitarios, reguladas por el art.

35.1, primer párrafo, y 4, primer párrafo, de la Ley 44/2003, son inconstitucionales por vulnerar el art. 149.1.16 CE. **(FFJJ 8-9)**

SENTENCIA 109/2011, DE 22 DE JUNIO

en relación con el Real Decreto 1909/2000, de 24 de noviembre, por el que se fija el complemento de destino de determinados funcionarios de la Administración de Justicia

Conflicto positivo de competencia

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Conflicto de competencia promovido por:** el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía

- **Norma impugnada:** el Real Decreto 1909/2000, por el que se fija el complemento de destino de los funcionarios de los Cuerpos de médicos forenses, técnicos facultativos del Instituto de Toxicología, oficiales auxiliares y agentes de la Administración de Justicia, técnicos especialistas, auxiliares de laboratorio del Instituto de Toxicología y agentes de laboratorio a extinguir del Instituto de Toxicología.

- **Motivo del conflicto:** la Junta de Andalucía sostiene que dicha norma, que entiende acordada de manera unilateral por el Estado al margen de los cauces institucionalizados de colaboración, conculca sus competencias en materia de personal al servicio de la Administración de Justicia en relación con su autonomía financiera puesto que, traspasada a la Comunidad Autónoma la gestión de los medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia, la fijación del complemento de destino por parte del Real Decreto 1909/2000 no ha llevado aparejada la correspondiente transferencia presupuestaria en favor de la Comunidad Autónoma para hacer frente al incremento del complemento de destino del mencionado personal.

Por su parte, el Abogado del Estado, niega la vulneración competencial denunciada por cuanto estima que, correspondiendo al Estado la determinación

de la retribución conflictiva, no puede deducirse del principio de autonomía financiera consagrado por el art. 156 CE la obligación estatal de transferir recursos destinados a tal fin, puesto que la suficiencia financiera autonómica ha de entenderse referida a la totalidad de recursos de que disponen las Comunidades Autónomas para el efectivo ejercicio de las competencias asumidas.

- **Fallo:** Desestimación del conflicto positivo de competencia.

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- En primer lugar, el TC advierte que, aunque el Real Decreto 1909/2000, objeto del conflicto, ha sido derogado por el Real Decreto 1033/2007, persiste el objeto del conflicto por cuanto las partes mantienen sus pretensiones iniciales, lo que comporta que la disputa planteada entre ellas esté todavía viva tal como fue formulada. **(FJ 2)**

2.- La materia afectada es la “**Administración de Justicia**”, recordando el TC que conforme a este encuadramiento competencial, al Estado le corresponde la competencia exclusiva en materia de Administración de Justicia ex art. 149.1.5 CE. Y a la Comunidad Autónoma de Andalucía en relación con el personal al servicio de la misma, de acuerdo con lo dispuesto en el nuevo Estatuto de Autonomía (en aplicación de la doctrina del ius superveniens), le corresponde la competencia normativa sobre el personal no judicial al servicio de la Administración de Justicia, dentro del respeto al estatuto jurídico de ese personal establecido por la LOPJ (art. 147.1 EAAAnd) En tales términos esta competencia incluye, tal como reza la letra f) del precepto estatutario, la regulación del régimen de retribuciones. Igualmente el apartado 2 de este mismo art. 147 atribuye a la Junta de Andalucía la competencia ejecutiva y de gestión en materia de personal no judicial al servicio de la Administración de Justicia.

Ahora bien, esta atribución competencial, afirma la Sentencia, debe entenderse en los términos establecidos en la STC 31/2010, FJ 52, referido al artículo 103 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. En esta Sentencia se señalaba que aunque el EAC atribuía a la Generalitat “la competencia normativa” sobre el personal no judicial al servicio de la Administración de Justicia, no podía admitirse que la CA tuviera una competencia legislativa, pues la competencia normativa en cuestión también podía ser la reglamentaria.

Igualmente, el TC ha declarado, en referencia específica al personal al servicio de la Administración de Justicia que “la existencia de reserva

constitucional de Ley Orgánica para su regulación lleva consigo que los aspectos básicos o fundamentales del estatuto de este personal se contengan en la LOPJ, lo cual implica necesariamente que determinados aspectos nucleares de su régimen jurídico sean comunes (...). En dicho **régimen común a todo el territorio nacional ha de considerarse incluido el régimen retributivo** de este personal, porque tal y como se afirmaba en la STC 253/2005 (FJ 12) "al Estado le corresponde la regulación legal o reglamentaria de los aspectos esenciales del régimen retributivo de los cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, considerando como tales a todos aquellos elementos que garantizan la necesaria unidad y homogeneidad de dichos cuerpos nacionales. Sin embargo, también aquí debemos reiterar que esta competencia estatal no puede excluir que las Comunidades Autónomas competentes regulen determinados aspectos del sistema retributivo siempre que la normativa estatal sea respetada, es decir, siempre que la misma no resulte cuestionada, enervada o alterada en su aplicación."

Así, se confirma que los distintos elementos del sistema retributivo de los cuerpos nacionales al servicio de la Administración de Justicia constituyen aspectos esenciales que garantizan la unidad de los Cuerpos de carácter nacional. Por tanto, la presente Sentencia afirma la **competencia del Estado ex art. 149.1.5 CE para regular el complemento de destino** al que hace referencia la norma impugnada, en tanto que elemento integrante de las retribuciones complementarias fijas del personal al servicio de la Administración de Justicia. **(FFJJ 3-4)**

3.- Tras la declaración de la citada competencia estatal, la Sentencia analiza a continuación la queja planteada por el recurrente centrada en que la falta de aportación de fondos estatales para hacer frente al incremento retributivo que la norma implica incide directamente en la autonomía financiera y, a su través, produce la transgresión de las competencias de la Comunidad Autónoma en relación a este tipo de funcionarios.

Para resolver esta cuestión, el TC parte del **principio de autonomía financiera de las CCAA** (establecido en el 156.1 CE y desarrollado en la LOFCA). Dicho principio, según reiterada doctrina constitucional, se encuentra estrechamente ligado al principio de suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financiero para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas; es decir, para posibilitar y garantizar el ejercicio de su autonomía política (entre otras, SSTC 289/2000, 96/2002, 168/2004 y 13/2007).

Ahora bien, en la STC 13/2007 el TC hacía dos precisiones. Por un lado, que dicho principio tiene un primer límite “en la propia naturaleza de las cosas”, por lo que “dicha suficiencia debe quedar enmarcada, como concepto relativo que es, en el marco de las posibilidades reales del sistema financiero del Estado en su conjunto”. Y, en segundo lugar, que para valorar si una determinada Comunidad Autónoma goza de recursos suficientes para ejercer la autonomía financiera constitucionalmente consagrada es preciso 'atender al conjunto de los recursos de que puedan disponer' y a 'las competencias que le han sido atribuidas', así como a 'los servicios que gestionan' y 'dentro siempre de las reales disponibilidades económicas de un sistema globalmente presidido por el principio de solidaridad entre todos los españoles'.

Además, recalca el TC que en materia financiera tiene una específica proyección el **principio de lealtad institucional** que ha de presidir las relaciones entre el Estado y las CCAA, tal como se recoge en las normas que integran el bloque de constitucionalidad en esta materia y que han de ser tenidas en cuenta para la resolución del conflicto planteado.

Así, el Estatuto andaluz dispone en su art. 183.5, segundo inciso, que “[d]e acuerdo con el principio de lealtad institucional, se valorará el impacto financiero, positivo o negativo, que las disposiciones generales aprobadas por el Estado tengan sobre la Comunidad Autónoma o las aprobadas por la Comunidad Autónoma tengan sobre el Estado, en un período de tiempo determinado, en forma de una variación de las necesidades de gasto o de la

capacidad fiscal, con la finalidad de establecer los mecanismos de ajuste necesarios".

En los términos del art. 2.1 g) LOFCA, el aludido principio de lealtad institucional "determinará el impacto, positivo o negativo, que puedan suponer las actuaciones legislativas del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia tributaria o la adopción de medidas que eventualmente puedan hacer recaer sobre las Comunidades Autónomas o sobre el Estado obligaciones de gasto no previstas a la fecha de aprobación del sistema de financiación vigente, y que deberán ser objeto de valoración quinquenal en cuanto a su impacto, tanto en materia de ingresos como de gastos, por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, y en su caso compensación, mediante modificación del Sistema de Financiación para el siguiente quinquenio."

De acuerdo con esa previsión, la disposición adicional sexta de la Ley 22/2009, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, traduce dicha lealtad institucional en la obligación de la Administración General del Estado de establecer todos los mecanismos que garanticen que las normas estatales que supongan incrementos de gasto o reducciones de los ingresos tributarios de las Comunidades Autónomas contengan la valoración correspondiente. Por lo demás, ambos aspectos se contemplan expresamente en el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera 6/2009, de 15 de julio, para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía (apartado 4.9). **(FJ 5)**

4.- A continuación, recuerda el TC que el conflicto se produce en relación con una decisión estatal (porque es el Estado el competente en materia de retribuciones de los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia), pero que inevitablemente se relaciona con las competencias transferidas en materia de medios personales al servicio de la Administración de Justicia.

Así, resulta que, desde el punto de vista de la suficiencia, **la obligación de garantizar el coste de los servicios transferidos se asume en el conjunto del sistema de financiación y no por relación a cada una de las concretas competencias que se transfieren**, sin perjuicio de que el coste efectivo de las mismas fijado con ocasión de su transferencia exprese inicialmente la vinculación que debe existir entre los recursos de una Comunidad y las concretas competencias que haya asumido. Además, dicho coste puede verse alterado o modificado como consecuencia de decisiones posteriores adoptadas por la instancia territorial competente o, incluso, mediante el correspondiente acuerdo en la comisión mixta de transferencias.

Por tanto, afirma el TC que **la técnica del coste efectivo es una, pero ni mucho menos la única, de las formas con que el sistema de financiación acoge la finalidad de garantizar la suficiencia financiera autonómica**. Repite de nuevo la Sentencia que la doctrina constitucional vienen afirmando que la suficiencia no se valora en relación a cada una de las concretas competencias asumidas, previo el correspondiente traspaso, sino en referencia a la totalidad de los recursos, especialmente a los aportados por el Estado, cuya cuantía debe garantizar dicha suficiencia para hacer frente a la totalidad de las competencias asumidas.

La respuesta a este conflicto ha de buscarse, afirma el TC, atendiendo tanto al **principio de lealtad institucional como a los propios mecanismos de garantía de la suficiencia financiera**. Así, el propio Estatuto andaluz en su art. 176.2.b) recoge entre los recursos de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía “las asignaciones y transferencia con cargo a los recursos del Estado, y singularmente los provenientes de los instrumentos destinados, en su caso, a garantizar la suficiencia”. Esta suficiencia se garantiza por el sistema de financiación autonómica en los términos del art. 17 LOFCA, relativo al “Fondo de Suficiencia Global”, que cubre la diferencia entre las necesidades de gasto de cada Comunidad o ciudad autónoma y la suma de su capacidad tributaria y la transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales.

Añade la Sentencia que en el curso del proceso se ha puesto de manifiesto que la medida cuestionada ha generado un aumento del gasto (al hacer frente al incremento retributivo del personal afectado), pero no ha quedado acreditado que dicho incremento haya alcanzado una magnitud que por sí misma pueda poner en riesgo la suficiencia de recursos de la Hacienda autonómica para hacer frente al incremento retributivo del personal afectado, pero no ha quedado acreditado que dicho incremento haya alcanzado una magnitud que pueda poner en riesgo la suficiencia de recursos de la Hacienda autonómica para hacer frente a las competencias asumidas, como tampoco se ha demostrado que la situación no pueda ser corregida a través de las vías al efecto previstas en el bloque de constitucionalidad, a las que ya se ha aludido.

Finalmente, se recuerda que el acuerdo del CPFF 6/2009 de 15 de julio, garantiza (mediante la incorporación de recursos adicionales por parte del Estado a las necesidades de financiación de las CCAA), la suficiencia financiera de éstas para el cumplimiento de la totalidad de las obligaciones legales existentes hasta la fecha de suscripción del acuerdo. Este instrumento, junto al posterior acuerdo de la comisión mixta de asuntos económicos y fiscales Estado-CA de Andalucía de 21 de diciembre de 2009, implican (en lo que ahora importa) la incorporación de recursos adicionales provenientes del Estado para atender las necesidades de financiación de la Junta de Andalucía; se garantiza así su suficiencia financiera para el cumplimiento de la totalidad de las obligaciones legales existentes hasta el momento de la fecha de suscripción de aquel acuerdo de 15 de julio de 2009, entre las que sin duda se encuentra la relativa al régimen retributivo de los funcionarios que venimos examinando. **(FJ 6)**

SENTENCIA 156/2011, DE 18 de octubre

en relación con la Resolución de 8 de septiembre de 1999, del Consejo Superior de Deportes, por la que se convocan subvenciones a Universidades privadas con programas de ayuda a deportistas universitarios de algo nivel correspondientes al año 1999

Conflicto positivo de competencia

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Conflicto de competencia promovido por:** el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña.

- **Norma impugnada:** la Resolución de 8 de septiembre de 1999, del Consejo Superior de Deportes, por la que se convocan subvenciones a Universidades privadas con programas de ayuda a deportistas universitarios de alto nivel correspondientes al año 1999

- **Motivo del conflicto:** Para el Letrado de la Generalitat de Cataluña, dicha Resolución vulnera las competencias de aquélla en materia de enseñanza y deporte

Para el Abogado del Estado, la Resolución en cuestión se sustenta en las competencias del Estado en materia de enseñanza y cultura (art. 149.1.30 y 2 CE) y de modo más mediato en el interés estatal y supracomunitario sobre el deporte de alto nivel.

- **Fallo:** Estimación del conflicto por vulneración de las competencias de la Generalitat de Cataluña.

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- Con carácter previo a cualquier otra consideración, la Sentencia procede a **delimitar el objeto del presente conflicto**. Así, es necesario determinar cuál es la materia en la que procede encuadrar las subvenciones a las Universidades privadas que prevé la Resolución del año 1999. Mientras para la Generalitat dichas subvenciones deben encuadrarse en las materias de enseñanza y deporte, para el Estado las materias más directamente implicadas son las de enseñanza y cultura, debiendo tenerse en cuenta también el interés general del Estado en el deporte de alto nivel y también la relevancia supracomunitaria de este deporte.

Estas dos últimas afirmaciones del Estado son descartadas, a continuación, por la Sentencia. En primer lugar, porque el interés general ya fue tenido en cuenta por el constituyente a la hora de fijar el sistema de distribución de competencias. Y, en segundo lugar, porque el criterio de la supraterritorialidad no puede ser determinante del carácter básico ya que sería suficiente extender los efectos de una medida de carácter ejecutivo a todo el territorio nacional para que generase, sin mayor justificación, una modificación del orden constitucional de competencias.

Tras ello, el TC se fija en la finalidad de la Resolución impugnada, consistente en promover que las Universidades privadas, beneficiarias directas de las subvenciones, establezcan programas específicamente educativos dirigidos a los deportistas de alto nivel, pues incluyen contenidos de esta naturaleza (tutorías, fechas de exámenes, apoyos docentes, becas o créditos). Se trata, por tanto, de apoyar a las Universidades para que éstas elaboren programas de enseñanza que permitan que los deportistas de alto nivel realicen y culminen estudios universitarios, lo que convierte a **la materia de "enseñanza" en la más específicamente afectada** por la resolución controvertida. **(FJ 3)**

2.- Siendo la "enseñanza" la materia afectada por la Resolución controvertida, se recuerda que sobre tal materia el Estado tiene asumida la

competencia para el establecimiento de las normas básicas y las CCAA las competencias de desarrollo legislativo y de ejecución.

A continuación, es necesario comprobar si la Resolución estatal cumple con los requisitos exigidos por la doctrina constitucional respecto a las bases estatales, tanto desde un punto de vista material como formal.

Desde el punto de vista material, dice el TC, que no cabe duda del carácter básico, ex art. 149.1.30 CE, tanto de los requisitos que han de satisfacerse para acceder a las subvenciones, como en lo atinente a su tramitación centralizada. Así, se señala, en primer lugar, que nada puede objetarse al **carácter básico de los requisitos y criterios que ordenan el objeto de las subvenciones** estableciendo sus destinatarios -las Universidades privadas- y los requisitos de los proyectos que dichas Universidades privadas deben establecer para posibilitar a los deportistas de alto nivel el acceso, el seguimiento y la finalización de los estudios universitarios, pues todo ello concuerda con el carácter ordenador de las políticas públicas que caracteriza a la legislación básica.

En cuanto a su tramitación y resolución centralizadas, también se reconoce su carácter básico, toda vez que, como se señalaba en el “cuarto supuesto” dispuesto en el FJ 8 d) de la STC 13/1992, la valoración de los aspectos contenidos en la Resolución, requiere ser realizada por el Estado para todo el territorio nacional, asegurando, así, que todas las Universidades privadas -y, a su través, los deportistas de alto nivel- tengan iguales posibilidades de acceso a la subvención de los programas académicos que han de establecerse. En definitiva, ha de ser el Estado quien valore cuáles sean, de entre los diferentes programas que presenten las Universidades, los que mejor satisfacen la finalidad pretendida por la norma reguladora -que no es otra que permitir la más óptima integración social de estos deportistas de muy especial cualificación-, **lo que justifica la centralización de la gestión de estas subvenciones.** (FJ 6)

3.- En cuanto a la perspectiva formal, recuerda en primer lugar el TC, que en muchas ocasiones las subvenciones estatales responden a actuaciones

coyunturales o singulares en las que no siempre es posible contar con el respaldo de la ley formal para sustentar la acción del Gobierno, y por tanto, la doctrina constitucional ha afirmado que no es necesario que “para una acción coyuntural de este tipo su pretensión de norma básica alcanzase a exigir inexcusablemente una ley formal” (STC 213/1994).

Sin embargo, a continuación, la Sentencia precisa que la propia doctrina constitucional ha señalado que la **regulación del régimen subvencional a través de normas de rango inferior al real decreto sólo puede ser admitida en ocasiones muy excepcionales.** Recuerda que el propio TC ha insistido en que la regulación de subvenciones mediante orden ministerial, “por su rango normativo no se aviene con las exigencias formales de la normativa básica”.

Afirma el TC que es cierto que en ocasiones ha aceptado el rango normativo de las órdenes ministeriales controvertidas, pero siempre como consecuencia de la cobertura que otorgaba a dichas órdenes la intervención previa de las Cortes Generales –a través de la ley o por la aprobación de planes específicos- y la posterior del Gobierno fijando el marco regulatorio mínimo mediante real decreto. Este criterio respecto a la cobertura formal de la normativa básica ha de exigirse –dice el TC-, incluso con mayor rigor, en los supuestos de subvenciones estatales centralizadas en los ámbitos materiales en los que la CE reserva al Estado la normativa básica, toda vez que esa gestión centralizada se erige en excepción que limita el ejercicio ordinario por las CCAA de sus competencias.

Sin embargo, culmina el TC afirmando que la Resolución controvertida no satisface los requisitos exigibles a la normativa básica en la materia de enseñanza en que se encuadran las subvenciones que regula. Esto es así porque la débil cobertura legal que en este caso da la Ley 10/1990, del Deporte, no tiene además el complemento normativo necesario, esto es, una norma reglamentaria del Gobierno de la Nación reguladora del marco subvencional mínimamente exigible (relativo al objeto y finalidad de las ayudas, su modalidad técnica, los beneficiarios y los requisitos de acceso) lo que determina que dicha resolución, por su notoria insuficiencia de rango, no pueda

ser calificada de norma básica, vulnerando por tal razón las competencias de la Generalitat. **(FJ 7)**

SENTENCIA 158/2011, de 19 de octubre

en relación con el Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, por el que se establecen las normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas y con el Real Decreto 3843/2000, de 29 de diciembre, por el que se modifica el anterior

Conflictos positivos de competencia (acumulados)

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Conflictos de competencia promovidos por:** el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura

- **Norma impugnada:** el RD 324/2000, por el que se establecen las normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas y con el TD 3843/2000, por el que se modifica el anterior.

- **Motivo del conflicto:** Para la representación procesal del Gobierno de la Junta de Extremadura, ambos Reales Decretos vulneran las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y de ganadería [art. 7.1.2 y 6 del Estatuto de Extremadura de 1983].

El Abogado del Estado rechaza que se produzca la infracción de las competencias de la CA de Extremadura, pues dichos Reales Decretos se han dictado al amparo de las competencias estatales en materia de ordenación general de la economía, sanidad y medio ambiente (art. 149.1.13, 16 y 23 CE).

- **Fallo:** En relación con el conflicto de competencia planteado frente al RD 324/2000:
 - o 1º: Inadmitir el conflicto respecto del art. 1.

- 2º: Declarar que el conflicto ha perdido su objeto respecto de los arts. 3 B) 3y 5; y 5. Dos A) 1 g)
- Desestimar el conflicto en todo lo demás.

En relación con el conflicto promovido contra el RD 3483/2000:

- 1º. Inadmitir el conflicto respecto de los arts. 2 y 6 del RD 324/2000
- 2º: Desestimar el conflicto en todo lo demás.

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- Antes de entrar en el fondo del asunto, la STC analiza una serie de cuestiones previas de orden procesal, toda vez que el Abogado del Estado aduce que procede declarar la inadmisión del conflicto respecto de algunos preceptos.

Considerando los argumentos del Abogado del Estado, el TC declara, en primer lugar, la inadmisión del conflicto respecto al art. 1 del RD 324/2000, porque dicho artículo no fue objeto de requerimiento previo de incompetencia (exigido por el art. 63.3 LOTC).

Asimismo, se inadmite el conflicto planteado frente a los arts. 2 y 6 del RD 324/2000 (en su versión dada a los mismos por el RD 3483/2000, por cuanto dichos artículos no fueron objeto de modificación). En consecuencia, deberán enjuiciarse los artículos 2 y 6 pero sólo en su redacción original, porque no existe de los mismos una nueva redacción. **(FJ 2)**

2.- Respecto al **enquadramiento competencial**, recuerda la Sentencia que son cuatro las cuestiones controvertidas en los dos conflictos de competencias acumulados:

- el concepto de explotación porcina extensiva,
- la clasificación de las explotaciones porcinas según su capacidad productiva,
- las distancias mínimas entre explotaciones porcinas y,
- la identificación de los animales a través del sistema del martillo tatuador.

Las partes discuten cuál es la materia en la que tales cuestiones deben incardinarse desde la perspectiva del reparto competencial. Pues bien, a la vista del contenido de las regulaciones apuntadas, la STC rechaza en primer lugar, que los preceptos de los Reales Decretos puedan incardinarse en la

materia de ordenación del territorio, como sostenía la representación procesal autonómica.

Recuerda el TC que el título competencial de ordenación del territorio no incluye todas las actuaciones de los poderes públicos que tengan incidencia territorial y afecten a la política de ordenación del territorio, puesto que ello supondría atribuirle un alcance tan amplio que desconocería el contenido específico de otros títulos competenciales, no sólo del Estado, máxime si se tiene en cuenta que la mayor parte de las políticas sectoriales tienen una incidencia o dimensión espacial.

Concluye afirmando en este punto la Sentencia que los preceptos impugnados constituyen una regulación sustantiva que incide directamente en las explotaciones de ganado porcino, lo que determina que resulte inmediatamente concernida la competencia exclusiva de la CA en materia de ganadería (9.1.12 EAE 2011). La cuestión a dilucidar, pues, es si esta competencia exclusiva puede resultar limitada por cualquiera de los títulos competenciales del Estado que dan cobertura competencial a los dos reales decretos impugnados (reglas 13, 16 y 23 del art. 149.1 CE). **(FJ 6)**

3.- Como se observa los citados títulos competenciales del Estado se refieren a materias (planificación general de la actividad económica, sanidad y medio ambiente- en las que aquél puede dictar la normativa básica y establecer la correspondiente coordinación (pues las potestades normativas del Estado conllevan siempre, aunque no lo explicita así la correspondiente regla constitucional, la potestad coordinadora, STC 104/1998, FJ 2).

A continuación, la STC **analiza si la normativa básica estatal respeta, en el presente supuesto, los requisitos de orden formal y material** que toda legislación de bases ha de respetar.

Desde un punto de vista formal, se exige que la normativa básica se recoja, como regla general, en normas con rango de ley. Como excepción se admite que el Gobierno de la Nación puede hacer uso de su potestad reglamentaria para regular 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.

Y, desde el punto de vista material, las normas básicas han de "garantizar en todo el Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales a partir del cual pueda cada Comunidad Autónoma, en defensa de sus propios intereses, introducir las peculiaridades que estime convenientes y oportunas, dentro del marco competencial que en la materia le asigne su Estatuto" (STC 69/1988, FJ 5).

Para realizar el encuadramiento competencial de cada uno de los preceptos impugnados, el TC señala que hay que tener en cuenta que el Real Decreto en cuestión presenta una doble dimensión: zootécnica (ganadera a efectos competenciales) y sanitaria. Esta doble dimensión, sin perder además la conexión de la norma con el medio ambiente, determina la necesidad de valorar el alcance que resulte más específico en cada precepto, realizando de acuerdo con ello el correspondiente encuadramiento. **(FJ 7)**

4.- Tras esto, la Sentencia examina el fondo de los preceptos objeto de este proceso, siendo el primero de ellos el art. 2.2 b) del RD 324/2000, en el cual se incluye la **definición del “sistema de explotación extensivo”**. Para la Letrada de la Junta de Extremadura, este precepto no tiene en cuenta el Decreto autonómico 158/1999, decreto que define la explotación porcina extremeña de carácter extensivo de forma diferente a como lo hace el precepto impugnado, y esta diferente consideración implica, a su juicio, una vulneración de la competencia autonómica en materia de ganadería.

Por su parte, para el Abogado el Estado, dicha definición constituye un instrumento de la competencia estatal sobre bases y coordinación de la sanidad (149.1.16 CE).

Sobre estas alegaciones, dice el TC, que tal definición no incluye referencia a medida sanitaria alguna, ni siquiera preventiva, por lo que debe de encuadrarse en la materia de ganadería, y no de sanidad. En materia de

ganadería es cierto que la CA de Extremadura tiene competencia exclusiva, si bien dicha competencia ha de ejercitarse “de acuerdo con la ordenación general de la economía” y que la competencia estatal del art. 149.1.13 CE se proyecta sobre los diversos sectores económicos siendo ello “aplicable al terreno de la ganadería que tiene una relación reconocida y expresa con la política económica general”, tal y como reconoció la STC 145/1989, FJ 5.

Por tanto, el TC reconoce el carácter materialmente básico de la definición del sistema de explotación extensiva contenida en el art. 2.2 b) del RD 324/2000. A continuación, señala la Sentencia que también se satisface el carácter formal de esta norma básica, pues aunque la norma se cobija en un real decreto, puede tener tal sustento con carácter excepcional, según reiterada doctrina constitucional, y la propia norma no deja lugar a dudas sobre su naturaleza de norma básica al explicitarlo así en su disposición adicional segunda. **(FJ 8)**

5.- El segundo precepto impugnado es el art. 3.B) del RD 324/2000 (si bien con la redacción dada por el RD 3483/2000), en el cual se **clasifican las explotaciones porcinas en función de su capacidad productiva**, separándose materialmente de la clasificación que para Extremadura prevé el Decreto autonómico citado del año 1999, algo que de nuevo es considerado por la Junta de Extremadura como una vulneración de las competencias de la CA en materia de ganadería.

Aquí vuelve a señalar el TC que el Estado puede establecer ex art. 149.1.13 CE normas básicas de ordenación del subsector del ganado porcino que limiten la competencia exclusiva de la CA en la materia. Continúa señalando que además la redacción del RD estatal permite a las CCAA determinados márgenes de adecuación de los límites máximos y mínimos de determinadas explotaciones en atención a las peculiaridades de las zonas, de las circunstancias productivas o de otras condiciones que puedan determinarse por el órgano competente de aquéllas, pudiendo así realizar las CCAA políticas propias dentro de la ordenación del subsector realizada por el Estado. En

conclusión, el precepto es considerado materialmente básico, así como desde el punto de vista formal, según lo dicho en el Fundamento Jurídico anterior. (FJ 9)

6.- Otro de los preceptos impugnados por Extremadura (de nuevo por posible vulneración de las competencias autonómicas en materia de ganadería) es el art. 5.Dos A) 1 del RD estatal, que regula las condiciones de funcionamiento de las **explotaciones porcinas** en lo relativo a **la separación por razones sanitarias entre ellas mismas y respecto de otros tipos de establecimientos o instalaciones que puedan constituir fuentes de contagio.**

En este punto afirma la Sentencia que, aunque puedan incidir otros títulos competenciales, no cabe duda de que la materia que está más específicamente afectada es la materia de sanidad, en la que el Estado dispone de la capacidad de establecer las normas básicas y la coordinación (149.1.16 CE). Por tanto, la competencia exclusiva de la CA de Extremadura en materia de ganadería resulta limitada por la señalada competencia estatal.

Además, afirma que la cobertura formal que la Ley 8/2003, de sanidad animal ofrece al RD estatal del 2000 justifica el cumplimiento de las exigencias de la normativa básica en dicha faceta formal.

Desde el punto de vista material, el precepto también es considerado básico, pues establece unas distancias mínimas de separación que pueden después ser concretadas por las CCAA según las características de su territorio. Estas distancias mínimas de separación son, sin duda, de gran relevancia en las actuaciones contra las enfermedades animales, tanto en los aspectos preventivos como en las de lucha y erradicación, máxime cuando dichas enfermedades puedan ser transmisibles al hombre. Continúa el TC señalando que este carácter básico no queda en entredicho como consecuencia del mayor margen de modulación (un 20%) que la norma estatal permite en las CCAA insulares, pues la doctrina constitucional admite que puedan coexistir normas básicas de alcance general con otras, igualmente

básicas, aplicables a situaciones particulares (SSTC 214/1989, FJ 26; y 109/1998, FJ 5). En este caso, la diferente modulación posible de la norma básica en las CCAA insulares encuentra justificación suficiente en la misma condición de insularidad, que dificulta su transmisión a otros ámbitos del territorio nacional. **(FJ 10)**

7.- El último precepto impugnado del RD 324/2000 era el art. 6.5, que –a juicio de la representación procesal de la Junta de Extremadura– contemplaba un **sistema de identificación de los animales** que conculcaba con la normativa de la UE en la materia (concretamente, la Directiva 92/102/CEE, que regula el sistema de marcas y tatuajes). Como consecuencia de ello –prosiguese está imponiendo a la CA de Extremadura un sistema de marcaje que no sólo concuerda con el regulado en el Decreto autonómico de 1999, sino que tampoco lo hace de acuerdo con la normativa comunitaria europea.

El TC señala que no existe duda de que la identificación del ganado forma parte de un conjunto de medidas sanitarias dirigidas a la prevención y lucha contra las enfermedades de los animales, siendo la materia de sanidad la más específicamente afectada. Por tanto, el art. 6.5 se incardina desde la perspectiva del reparto constitucional de competencias en la materia de sanidad, materia en la que las competencias del Estado para establecer la normativa básica y la coordinación (149.1.16 CE) constituyen un límite para la competencia autonómica en materia de ganadería.

A continuación, dice la STC que el art. 6.5 del RD 324/2000 satisface las exigencias formales de lo básico, por la cobertura legal que de forma preexistente y sobrevenida le dan la Ley, sobre epizootias de 1952; y la Ley de Sanidad Animal de 2003; y, en todo caso, por su propia calificación como norma básica.

En cuanto a su contenido material, dice el TC que, descartando una vez más que la aducida infracción del Derecho comunitario pueda servir de parámetro para la resolución de esta controversia, ninguna duda cabe sobre el carácter materialmente básico del sistema de marcaje a través del martillo

tatuador (que es el único sistema controvertido, pues los otros dos –marca auricular y tatuaje- no son objetados por la Junta de Extremadura). Ello es así porque el Estado, en virtud del art. 149.1.16 CE, puede ejercer tal competencia en garantía de la sanidad animal y de la propia salud humana imponiendo el sistema de marcaje de los datos de identificación de los animales en los movimientos intercomunitarios, máxime cuando ese sistema de marcaje no es cerrado, sino abierto a tres posibilidades “indistintamente”, una de las cuales, es el martillo tatuador que se objeta, de manera que las CCAA tienen abiertas las posibilidades de opción por cualquiera de los sistemas previstos en la norma estatal, sistemas entre los que no se incluye hoy el martillo tatuador, tras la modificación operada por el RD 479/2004, que sólo contempla como sistemas de marcaje de la especie porcina el “crotal auricular o un tatuaje”.

Por ello, se desestima también la impugnación del art. 6.5. **(FJ 11)**

SENTENCIA 159/2011, de 19 de octubre

en relación con el Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales

Conflicto positivo de competencia

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Conflictos de competencia promovidos por:** el Gobierno de la Generalitat

- **Norma impugnada:** el RD 835/2003, de 27 de junio, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales

- **Motivo del conflicto:** Para la representación procesal del Gobierno autonómico, los preceptos impugnados vulneran las competencias de la Generalitat en materia de régimen local.

El Abogado del Estado, por su parte, rechaza dicha vulneración y afirma que el citado RD se adecua a las competencias que el Estado tiene atribuidas por el art. 149.1.18 CE.

- **Fallo:** En relación con el conflicto de competencia planteado frente al RD 835/2003:
 - 1º: Declarar que vulneran las competencias de la Generalitat, con el alcance expresado en los FFJJ 7 y 8, los siguientes preceptos: el párrafo primero del art. 3.3; los apartados 2, 3 y 4 del art. 22; el apartado 1 del art. 23; el primer párrafo del art. 25; el art. 26; el primer inciso del art. 27.1; la referencia al Ministerio de Administraciones Públicas contenida en el art. 28.1; el art. 29; el art. 30; la referencia al

Ministerio de Administraciones Públicas contenida en el art. 31.2; y el art. 32.

- 2º: Desestimar el conflicto en todo lo demás.

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- Antes de entrar en el fondo del asunto, la STC analiza una serie de cuestiones previas de orden procesal. En primer lugar, la Sentencia recuerda que con posterioridad al planteamiento del conflicto entró en vigor el RD 1263/2005, por el que se modifica el RD 835/2003. Algo que no afecta al conflicto en cuestión, porque alguno de los preceptos recurridos sigue estando en vigor, y además, porque según reiterada doctrina sigue siendo necesario un pronunciamiento, pues el Tribunal está llamado a pronunciarse sobre la titularidad de la competencia en la medida en que se trate de una competencia controvertida o de que la disputa esté todavía viva.

Por otro lado, la Sentencia también dice que hay que tener en cuenta que con posterioridad a la interposición del conflicto, ha entrado en vigor el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, por lo que las cuestiones que se controvierten se decidirán teniendo en cuenta las prescripciones del nuevo Estatuto que sean de aplicación. **(FJ 2)**

2.- A continuación, el TC aborda ya las impugnaciones sustantivas del RD 835/2003, en el que se consignan unos créditos en los Presupuestos Generales del Estado que se traducen en tres líneas de ayuda, reguladas en el art. 3, de las cuales se impugnan dos siguientes:

- “aportación a las inversiones incluidas en los Planes provinciales e insulares de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal”

- “aportación a proyectos singulares de desarrollo local y urbano”

La STC aborda, en primer lugar, la impugnación atinente a la primera de las líneas de subvención. La representación procesal de la Generalitat recuerda que la competencia de la Generalitat en relación con la cooperación económica con los entes locales constituye una singularidad respecto del régimen general (singularidad que se deriva de lo dispuesto ya con anterioridad a la CE 1978 en el RD 2115/1978 y de lo previsto en la disposición transitoria 6ª.6 del EAC 1979 y, actualmente, en el art. 160 EAC 2006). Dicha singularidad implica que en

Cataluña los planes provinciales de obras y servicios de competencia municipal sean sustituidos por el **plan único de obras y servicios de Cataluña.**

La representación autonómica discrepa de la disposición adicional 2ª del RD impugnado en la medida en que sólo prevé la remisión a la Generalitat, y consecuente integración en el plan único de obras y servicios de Cataluña, de las ayudas previstas en el art. 3.1.a) del propio real decreto controvertido (destinadas a inversiones incluidas en los planes provinciales e insulares, comprendiéndose también las relativas a la red viaria de titularidad de las Diputaciones Provinciales), sin recoger lo que constituye el centro del reproche: las ayudas contempladas en el art. 3.1.c) del mismo real decreto (las aportaciones a proyectos singulares de desarrollo local y urbano).

Se trata, por tanto, de una impugnación por omisión, modalidad impugnatoria ésta sobre la que el TC ha venido declarando de forma consolidada que la inconstitucionalidad por omisión sólo se produce cuando la propia Constitución 'impone al legislador la necesidad de dictar normas de desarrollo constitucional y el legislador no lo hace' (SSTC 24/1982, FJ 3; y 74/1987, FJ 4)".

Este criterio es confirmado en la presente Sentencia, máxime –afirma el TC- si se considera que el reproche por omisión formulado a la DA 2ª no ha de quedar sin respuesta del Tribunal, ya que igual tacha -necesaria remisión a la Generalitat de la financiación estatal destinada a los proyectos singulares de desarrollo local y urbano para su inclusión en el plan único de obras y servicios de Cataluña- es justamente la que se formula, pero esta vez en positivo, a los arts. 3.3 y 22 a 32 del mismo Real Decreto 835/2003, que se examinan a continuación.

Por tanto, se desestima la impugnación de la DA 2ª del RD 835/2003.
(FFJJ 3-5)

3.- A continuación, la Sentencia analiza la impugnación de los arts. 3.3 y 22 a 32, que regulan el **régimen de financiación de los llamados proyectos singulares de desarrollo local y urbano.** A los efectos del presente conflicto,

la principal característica de la financiación de este régimen subvencional es que "se realizará [por el Estado] directamente con las entidades locales solicitantes y beneficiarios de la subvención", según determina el encabezamiento del art. 3.3.

El TC recuerda que las dos partes del conflicto están de acuerdo en afirmar que la competencia que tienen las Diputaciones Provinciales para elaborar y aprobar los planes provinciales e insulares de obras y servicios de competencia municipal ha quedado excepcionada en Cataluña, al sustituirse en esta Comunidad Autónoma dichos planes provinciales por el plan único de obras y servicios de Cataluña.

Partiendo de este dato, lo que **hay que determinar es si cualquier modalidad de cooperación financiera del Estado con los entes locales de Cataluña debe necesariamente incluirse en el plan único de obras y servicios de Cataluña** para alcanzar efectividad, como sostiene la representación procesal de la Generalitat, **o sólo debe encauzarse a través de él la financiación correspondiente que el Estado dirija a los planes provinciales**, como sostiene el Abogado del Estado.

Al respecto, afirma el TC que (de acuerdo con la competencia autonómica derivada del RD 2115/1978 y de la disposición transitoria sexta.6 del EAC 1979, actualmente concretada en el art. 160 EAC 2006), el Estado debe remitir a la Generalitat para su integración en el plan único de obras y servicios de Cataluña, los fondos financieros que en cada momento aquél decida destinar a los planes provinciales de obras y servicios para apoyar las inversiones allí previstas. Estos fondos estatales resultan cualitativamente predeterminados por la norma básica en la materia (LBRL), que exige la garantía de la "prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal". Pero **lo que no es exigible, afirma el TC, es que cualquier fuente de financiación estatal a los entes locales diferente a la señalada deba necesariamente integrarse en los planes provinciales de obras y servicios.**

De todo lo expuesto, se derivan en la Sentencia **dos conclusiones**, al respecto:

a) Por un lado, que la financiación que se canalice hacia el plan único de obras y servicios de Cataluña ha de guardar homogeneidad y equivalencia respecto a la que se encauce hacia los planes provinciales de obras y servicios en el resto de España, pues, la singularidad competencial de Cataluña sólo se cifra en que el plan único de obras y servicios de Cataluña sustituye e integra a dichos planes provinciales. Por tanto, el plan único de obras y servicios de Cataluña no puede acoger, en términos cualitativos o cuantitativos, más financiación estatal que la que se hubiese dirigido a los planes provinciales de obras y servicios en Cataluña en caso de que los mismos hubieren pervivido.

b) Y, de otro lado, que nada impide que el Estado disponga de otras fuentes de financiación dirigidas hacia objetivos de cooperación económica con los entes locales distintos a los señalados, las cuales no deberán incorporarse a los planes provinciales de obras y servicios ni, por consecuencia, al plan único de obras y servicios de Cataluña.

Por tanto, se desestima la primera tacha formulada por la Generalitat a los arts. 3.3 y 22 a 32, pues esta modalidad de cooperación económica del Estado con los entes locales no se integra en los planes provinciales de obras y servicios y, por tanto, no ha de hacerlo en el plan único de obras y servicios de Cataluña. **(FJ 6)**

4.- La Generalitat también formuló a los citados preceptos **un segundo reparo**, consistente en señalar que la financiación estatal prevista en los mismos (dirigida a apoyar los proyectos singulares de desarrollo local y urbano) constituye una línea de ayudas que ha de ser aplicada teniendo en cuenta la doctrina del Tribunal relativa a las subvenciones, sintetizada en la STC 13/1992. Por tanto, la financiación estatal correspondiente a estos proyectos en Cataluña, debe remitirse a la Generalitat para su aplicación.

Por su parte, el Abogado del Estado rechaza este planteamiento, argumentando que el Estado puede mantener relaciones directas con los entes locales en razón a la naturaleza bifronte del régimen local.

La Sentencia afirma que nos encontramos ante una regulación típicamente subvencional, y concretamente ante el conocido como “cuarto supuesto” de los recogidos en el FJ 8 de la STC 13/1992, aquél que se da cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las CCAA, o bien tiene competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, correspondiendo a las CCAA las competencias de desarrollo normativo y de ejecución.

En estos supuestos, recuerda el TC, que el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las CCAA de manera, por regla general, que no pueden consignarse en favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios Presupuestos Generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias.

Sólo de forma excepcional la gestión de los fondos puede corresponder al Estado. Pero en el presente conflicto de competencias no se aprecia, dice la Sentencia, tal y como exige el FJ 8 d) STC 13/1992, que la gestión estatal de las subvenciones "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".

Por tanto, estas subvenciones estatales (dirigidas a financiar los proyectos singulares de desarrollo local y urbano) han de ser aplicadas teniendo en cuenta el criterio general expuesto en la STC 13/1992, es decir, los créditos correspondientes han de ser repartidos entre las CCAA para que éstas los gestionen de acuerdo con la normativa básica.

Sin embargo, recuerda el TC que, tal y como se expuso anteriormente en el FJ 6 de la presente Sentencia, la remisión a la Generalitat de los fondos que le correspondan no puede suponer, sin más, la integración de dichos fondos en un plan único de obras y servicios de Cataluña y su tramitación de acuerdo a la normativa específica de éste, sino que, por el contrario, han de tramitarse de acuerdo con los principios generales y criterios establecidos en el art. 86 de la Ley 47/2003, general presupuestaria, que regula las subvenciones estatales gestionadas por las CCAA. **(FJ 7)**

5.- En el FJ 8 de la Sentencia, resuelve el TC el conflicto de la siguiente forma:

a) El párrafo primero del art. 3.3 vulnera las competencias de la Generalitat en materia de régimen local al disponer que la cooperación económica estatal "se realizará directamente con las entidades locales solicitantes y beneficiarias de la subvención".

El resto del precepto, dice el TC, no invade las competencias autonómicas, pues contiene la relación de los posibles beneficiarios de esta línea de ayudas, relación que, como en cualquier tipo de subvención, sin duda tiene carácter básico.

b) El art. 22.1, que prevé que los proyectos que pudieran obtener subvención sean "aprobados por el órgano competente de la Entidad Local" según las reglas de la LBRL, expresa un enunciado general de carácter básico que no vulnera las competencias de la Generalitat.

Los apartados 2, 3 y 4 del art. 22 contienen reglas de tramitación que resultarían legítimas si las subvenciones se tramitaran centralizadamente, pues prevén la intervención en dicha tramitación de órganos estatales o de órganos

de colaboración del propio Estado con los entes locales. Sin embargo, "hemos declarado con reiteración que las normas procedimentales *ratione materiae* deben ser dictadas por las CCAA competentes en el correspondiente sector material, respetando las reglas del procedimiento administrativo común. Por tanto, los apartados 2, 3 y 4 del art. 22 vulneran las competencias de la Generalitat.

c) El art. 23.1, que prevé que la solicitud de las subvenciones se dirija al Ministerio de Administraciones Públicas, conculca las competencias de la Generalitat, por cuanto se viene indicando.

Por el contrario, el art. 23.2 que contempla un plazo límite para la presentación de las solicitudes ha de ser "concebido como criterio coordinador, [que] no menoscaba competencia autonómica alguna porque puede resultar adecuado, en ocasiones, que el Estado establezca condiciones que garanticen la homogeneidad en la gestión".

d) El art. 24 regula la documentación complementaria que debe acompañar a las solicitudes de subvención. Este precepto tiene carácter básico, pues contiene la acreditación de los aspectos nucleares que han de satisfacerse para poder acceder a la correspondiente subvención.

e) El art. 25, epígrafes a), b), c), d) y e) contiene los criterios reglados que han de tenerse en cuenta para la concesión de las subvenciones y ello ha de ser considerado básico.

De este carácter no participa el primer párrafo del precepto, pues vulnera la competencia de la Generalitat al atribuir a un órgano estatal la valoración de los proyectos.

f) También infringen las competencias autonómicas los arts. 26 y 27, que disponen que la propuesta de resolución y la resolución misma se hagan de modo centralizado.

De este criterio no participa el segundo inciso del art. 27.1, que no vulnera las competencias autonómicas por referirse a la virtualidad del silencio negativo de acuerdo con las normas de procedimiento administrativo común.

g) El art. 28, que regula el plazo para la adjudicación de las obras objeto de subvención y, en caso de adjudicación fuera de dicho plazo, la pérdida de la subvención estatal, tampoco vulnera las competencias de la Generalitat, pues ha de ser entendido como un criterio de coordinación general ínsito en la competencia básica por ser necesario para su eficacia a través de la homogeneidad de este aspecto de la gestión, siempre que se considere que la referencia al Ministerio de Administraciones Públicas se hace al órgano autonómico competente.

Por tanto, sólo dicha referencia al Ministerio de Administraciones Públicas invade la competencia de la Generalitat.

h) Los arts. 29, 30, 31 y 32 regulan, respectivamente el libramiento de las subvenciones, la información del ente beneficiario al Estado sobre la situación de ejecución de las obras, el plazo de ejecución de las mismas y el plazo para la justificación de la subvención. Las señaladas regulaciones tienen como referencia al Estado como gestor del procedimiento de tramitación de las ayudas, referencia que no tiene virtualidad una vez que los fondos han de transferirse a las CCAA en la propia ley de presupuestos generales del Estado o con carácter inmediatamente posterior [STC 13/1992, FJ 8 b) y, en su correlación, art. 86.1 de la Ley 47/2003, general presupuestaria] para que aquéllas las gestionen en régimen de plena autonomía, de acuerdo con lo establecido en el art. 86.2 de la propia Ley general presupuestaria, cuyas reglas desplazan a las contenidas en los preceptos ahora examinados. Por tanto, estos aspectos, como en el caso del art. 22 antes examinado, han de ser regulados por las CCAA con respeto de las normas del procedimiento administrativo común.

No obstante lo anterior, el plazo de ejecución de las obras, regulado en el apartado 1 del art. 31, ha de ser considerado una norma básica por ser complemento necesario del régimen sustantivo de la subvención en garantía de

su eficacia. Por tanto este precepto no vulnera la competencia autonómica. Por el contrario, la intervención de carácter excepcional del Ministerio de Administraciones Públicas prevista en su apartado 2 vulnera las competencias autonómicas.

En conclusión, los arts. 29; 30; 31, exclusivamente en cuanto a la referencia al Ministerio de Administraciones Públicas; y 32, vulneran las competencias de la Generalitat. **(FJ 8)**

SENTENCIA 178/2011, DE 8 DE NOVIEMBRE

en relación con la Orden TAS/893/2005, de 17 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones del área de servicios sociales, familias y discapacidad, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y del Instituto de Mayores y Servicios Sociales

Conflicto positivo de competencia

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Conflicto de competencia promovido por:** el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña.

- **Norma impugnada:** la Orden TAS/893/2005, de 17 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones del área de servicios sociales, familias y discapacidad, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y del Instituto de Mayores y Servicios Sociales

- **Motivo del conflicto:** supuesta vulneración de la competencia de la Generalitat en materia de asistencia social.

- **Fallo:**

1. Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencia núm. 5250-2005, declarando que vulneran las competencias de la Generalitat de Cataluña: Los arts. 2, salvo su inciso "las correspondientes convocatorias en régimen de concurrencia competitiva, de acuerdo con lo establecido en el art. 22.1 de la L.G.S." (Ley general de subvenciones); 4; 5; 6; 8; 9; 10; 11; 12; 13; 14; 15; 16 y 17. Y los Anexos I, II y III.

2. Desestimar el conflicto en todo lo demás.

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- Con carácter previo a cualquier otra consideración, la Sentencia encuadra las subvenciones impugnadas dentro del orden de reparto competencial, siendo la materia afectada la de **“asistencia social”**, competencia asumida por la CA con carácter exclusivo (art. 166 EAC´2006), competencia ésta de la CA que “no impide el ejercicio de las competencias del Estado ex art. 149.1 CE, sea cuando éstas concurren con las autonómicas sobre el mismo espacio físico o sea sobre el mismo objeto jurídico” (STC 31/2010, FJ 104). **(FJ 4)**

2.- En segundo lugar, afirma el TC que para apreciar si estamos ante un conflicto meramente preventivo (tal y como sostiene el Abogado del Estado), es necesario partir de que, cualquiera que fuera la conclusión que al respecto se alcanzase, resulta indudable que la orden impugnada atribuye al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales la competencia para gestionar subvenciones en diversas áreas -servicios sociales, familias y discapacidad- y que la Generalitat reclama para sí dicha gestión, lo que, en sí mismo, constituye un supuesto claro de reivindicación competencial. Partiendo de este dato, procede examinar si, como señala el Abogado del Estado, el hecho de que la orden impugnada no concrete el alcance de los programas a subvencionar debilita el planteamiento conflictual y lo convierte en meramente preventivo.

Siguiendo con su argumentación, el TC dispone que dado que estamos ante subvenciones propias de la materia de “asistencia social”, nos encontramos ante el llamado **primer supuesto de los dispuestos en la STC 13/1992**, aquél en el que la CA ostenta una competencia exclusiva sobre una determinada materia y el Estado no invoca título competencial alguno, genérico o específico sobre la misma.

Sin embargo, el Estado puede intervenir legítimamente en la materia de “asistencia social”, aún sin título propio específico o genérico con sujeción a dos límites (STC 146/1986, FJ 3): de un lado que la determinación del destino de las partidas presupuestarias correspondientes no puede hacerse sino de

manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad” (requisito que satisface la orden impugnada); y, de otro, que los fondos subvencionales deben integrarse como un recurso que nutre la Hacienda autonómica, de manera que **la asignación de fondos quede territorializada**, a ser posible, **en los mismos presupuestos general del Estado**, condición ésta que no respeta la orden impugnada al regular la tramitación centralizada de los fondos subvencionales del Estado. De no poder territorializarse en los presupuestos generales, la doctrina constitucional exige su territorialización por “normas inmediatamente posteriores o por convenio” (STC 13/1992, FJ 9).

De acuerdo con lo expuesto, la STC rechaza que se trate de una reivindicación competencial de carácter preventivo o hipotético. **(FFJJ 5-6)**

3.- Admitida la existencia de vindicatio potestatis, aborda la Sentencia a continuación **el examen del articulado de la orden impugnada**, partiendo de los criterios de la STC 13/1992, FJ 8.a. Así, se considera incluida en la esfera de la competencia estatal la regulación de los aspectos centrales del régimen subvencional (objeto y finalidad de las ayudas, modalidad técnica de las mismas, beneficiarios y requisitos esenciales de acceso), mientras que se sitúan dentro de la competencia autonómica lo atinente a su gestión (esto es, la tramitación, resolución y pago de las subvenciones, así como la regulación del procedimiento correspondiente a todos estos aspectos). Según esto, el TC concluye lo siguiente:

- a) El art. 1 es meramente enunciativo del ámbito de aplicación y objeto de las subvenciones y no vulnera las competencias de la Generalitat.
- b) El art. 2 tampoco lo hace en cuanto a su primer inciso, que proclama el régimen de concurrencia competitiva de estas subvenciones. El resto del precepto infringe dichas competencias al deferir a las resoluciones correspondientes la realización de las convocatorias de ayuda.
- c) El art. 3, que regula los requisitos que deben satisfacer las entidades y organizaciones solicitantes de ayuda, tampoco vulnera las competencias de la Generalitat.

d) Los arts. 4, 5 y 6 conculcan las competencias de la Generalitat de Cataluña al referirse, respectivamente, a los órganos estatales competentes para realizar la tramitación de las ayudas y a cuestiones adjetivas de la tramitación administrativa (solicitudes, documentación a presentar y criterios de presupuestación de los programas).

e) El art. 7, que contiene los criterios que han de ser valorados para la adjudicación de las mismas, tampoco infringe las competencias autonómicas.

f) Los arts. 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 y 17 regulan todos ellos aspectos exclusivamente atinentes a la tramitación, resolución, pago, control, responsabilidad y reintegros de las ayudas, que son de competencia autonómica y, por ello, vulneran las competencias de la Generalitat.

g) La disposición adicional primera, por su propia previsión, relativa a Ceuta y Melilla, no vulnera las competencias autonómicas. Y tampoco lo hace la disposición adicional segunda, al remitir ésta de modo genérico a la Ley 38/2003, general de subvenciones, al RD 225/1993, Reglamento del procedimiento para la concesión de subvenciones públicas, y a la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, pues dicha remisión genérica no altera la eficacia que tengan las normas señaladas sobre el presente supuesto.

h) En cuanto a los anexos, vulneran las competencias de la Generalitat, pues es doctrina reiterada de este Tribunal que cuando la gestión de las ayudas corresponde a las CCAA, no puede imponérseles modelos de impreso relativos a la tramitación de aquéllas [entre otras, STC 242/1999, FJ 11, con remisión a las SSTC 194/1994, FJ 5; 102/1995, FJ 31; y 70/1997, FJ 4]. **(FJ 7)**

SENTENCIA 194/2011, DE 13 DE DICIEMBRE

en relación con la Orden de 24 de julio, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, por la que se regula el procedimiento administrativo referente a las medidas alternativas de carácter excepcional al cumplimiento de la cuota de reserva del 2 por 100 a favor de trabajadores discapacitados en empresas de cincuenta o más trabajadores, reguladas por el Real Decreto 27/2000, de 14 de enero.

Conflicto positivo de competencia

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Conflicto de competencia promovido por:** la Generalitat de Cataluña.

- **Norma impugnada:** el art. 8 de la Orden de 24 de julio de 2000, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, por la que se regula el procedimiento administrativo referente a las medidas alternativas de carácter excepcional al cumplimiento de la cuota de reserva del 2 por 100 a favor de trabajadores discapacitados en empresas de cincuenta o más trabajadores, reguladas por el Real Decreto 27/2000, de 14 de enero:

Artículo 8. Competencia para dictar las resoluciones.

La competencia para dictar las resoluciones a las que se refiere esta norma corresponderá, en atención al domicilio del centro de trabajo de la empresa, al Director provincial del Instituto Nacional de Empleo o, en su caso, a los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas con competencias transferidas en materia de políticas activas de empleo.

Cuando la empresa disponga de centros de trabajo en más de una Comunidad Autónoma será competente para resolver el Director/a general del Instituto Nacional de Empleo.

- **Motivo del conflicto:** supuesta vulneración de la competencia de la Generalitat en materia laboral, al asignarse a un órgano estatal la ejecución de las medidas administrativas cuando la empresa contara con centros en más de una CA.

- **Fallo:** estimar el conflicto de competencias y declarar que el párrafo segundo del art. 8 vulnera las competencias de la Generalitat de Cataluña.

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- En primer lugar, la Sentencia advierte que el impugnado art. 8 de la Orden de 2000 ha sido derogado por el Real Decreto 346/2005, si bien resulta patente que la Generalitat ha mantenido intactas sus pretensiones iniciales estimando que la derogación del precepto impugnado no ha afectado a los términos en los que dicha CA planteó la controversia competencial, por lo que no cabe sino considerar que pervive la disputa en torno a la delimitación de competencias sobre la que se requiere el pronunciamiento del TC.

Otra consideración previa que realiza el TC es que, de acuerdo con la doctrina sobre el *ius superveniens*, el conflicto ha de resolverse tomando como parámetro el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006. Igualmente, habrá de considerarse *ius superveniens* el RD 364/2005, que es actualmente la norma vigente reguladora del cumplimiento alternativo con carácter excepcional de la cuota de reserva en favor de los trabajadores con discapacidad. **(FJ 3)**

2.- Posteriormente, el TC encuadra competencialmente la controversia en la **“materia laboral”**. De acuerdo con el art. 149.1.7 CE, el Estado ostenta competencia exclusiva en legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por las CCAA. Por su parte, Cataluña ostenta (conforme al art. 170 EAC), competencia ejecutiva en materia de trabajo y relaciones laborales con el alcance que a dicha competencia atribuyó la STC 31/2010, y especialmente los FFJJ 61 y 106.

Así pues, encuadrada la controversia en la materia laboral, y teniendo en cuenta el hecho de que la misma se limita a determinados aspectos relativos a la ejecución de la normativa estatal, el TC avanza que la competencia ejecutiva en materia laboral correspondería, en principio, a la CA de Cataluña, salvo que de los efectos supracomunitarios que dicha ejecución pueda provocar se derive una atribución de competencias diversa y en sintonía con la doctrina del TC en esta materia. **(FJ 4)**

3.- Lo que se plantea son, pues, cuestiones relacionadas con la territorialidad de las competencias ejecutivas autonómicas así como con la correlativa utilización de la **supraterritorialidad** como criterio de atribución de competencias al Estado.

El TC recuerda su doctrina y señala que las actuaciones ejecutivas autonómicas, por el hecho de que generen consecuencias más allá del territorio de las CCAA que hubieran de adoptarlas por estar así previsto en sus EEAA, no revierten al Estado como consecuencia de tal efecto supraterritorial. Tal traslado de la titularidad de la competencia, que ha de ser excepcional, sólo puede producirse cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aun en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad de integrar intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables.

(FJ 5)

4.- Tras el recuerdo de esta doctrina, la Sentencia procede a valorar si concurre o no alguna de las situaciones que justificaría el, en principio excepcional, desempeño de funciones de gestión por parte de un órgano estatal. Sobre esta cuestión el TC llega a la conclusión de que los argumentos aportados por el Abogado del Estado para justificar la asunción de funciones ejecutivas que el Estado realiza en esta orden ministerial no resultan convincentes.

Así, el primero de los argumentos esgrimidos se refiere a la necesidad que existe, en las empresas con centros de trabajo en más de una CA, de realizar una valoración global de la situación para lo que serían necesarios unos datos de los que solamente dispondría un órgano estatal. Se está refiriendo aquí el Abogado del Estado a una cuestión relativa a la disponibilidad

de información que no puede justificar la asunción de competencias ejecutivas por el Estado y el correlativo desplazamiento de las autonómicas pues, como las propias normas estatales ponen de manifiesto, este aspecto puede ser solventado mediante el uso de las técnicas de coordinación que permitan el acceso a la información necesaria (art. 7 bis c) de la Ley 56/2003, de empleo).

Por lo que respecta a la eventual existencia de intereses contrapuestos por parte de las CCAA, segunda de las causas aducidas por el Abogado del Estado, tampoco es admitida. La fijación de un punto de conexión adecuado por parte del Estado, y el recurso a las técnicas de coordinación tanto vertical (Estado y CCAA), como horizontal (CCAA entre sí), son los instrumentos que han de servir, en principio, para resolver la eventual contraposición de intereses, sin que el recurso a la técnica del desplazamiento de competencias al Estado, en el caso de efectos extraterritoriales del ejercicio de la competencia ejecutiva autonómica, deba ser asumido como solución.

Así pues, en este caso, se concluye afirmando que la actuación ejecutiva discutida ha de corresponder a la CA en tanto que titular de las competencias de ese carácter. **(FJ 6)**

SENTENCIA 207/2011, de 20 de diciembre

en relación con el Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, por el que se establecen las normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas y con el Real Decreto 3843/2000, de 29 de diciembre, por el que se modifica el anterior

Conflictos positivos de competencia (acumulados)

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Conflictos de competencia promovidos por:** el Gobierno de Aragón
- **Norma impugnada:** el RD 324/2000, por el que se establecen las normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas y con el TD 3843/2000, por el que se modifica el anterior.
- **Motivo del conflicto:** Para la representación procesal del Gobierno de Aragón, ambos Reales Decretos vulneran las competencias autonómicas en materia de medio ambiente, ordenación del territorio, sanidad y, especialmente, las competencias exclusivas en materia de agricultura.

El Abogado del Estado rechaza que se produzca la infracción de las competencias de la CA de Aragón, pues dichos Reales Decretos se han dictado al amparo de las competencias estatales en materia de ordenación general de la economía, sanidad y medio ambiente (art. 149.1.13, 16 y 23 CE).

- **Fallo:** En relación con el conflicto de competencia planteado frente al RD 324/2000:
 - a. Declarar que el conflicto ha perdido objeto respecto de los arts. 3 B).3 y 5; y 5. Dos A).1 g), del citado Real Decreto.

b. Desestimar el conflicto en todo lo demás.

En relación con el conflicto promovido contra el RD 3483/2000:
desestimar dicho conflicto.

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- El TC recuerda que en la resolución de esta controversia habrá que tener muy en cuenta la doctrina de la STC 158/2011, en la que se resuelve el conflicto de competencias planteado por la Junta de Extremadura respecto a los mismos Reales Decretos.

Tras esta consideración y otras de tipo procesal, el TC entra a analizar el fondo del asunto, señalando que al tratarse de una disputa de carácter competencial, se hace necesario comenzar con el encuadramiento de los preceptos objeto del conflicto. Así, los preceptos impugnados constituyen una regulación sustantiva que incide directamente en las explotaciones de ganado porcino, lo que determina que resulte inmediatamente concernida la competencia exclusiva de la CA en materia de ganadería (71.17 EAAr 2007). La cuestión a dilucidar, pues, es si esta competencia exclusiva puede resultar limitada por cualquiera de los títulos competenciales del Estado que dan cobertura competencial a los dos reales decretos impugnados (reglas 13, 16 y 23 del art. 149.1 CE). **(FJ 4)**

2.- En primer lugar, el Gobierno de Aragón impugnaba el art. 1.1 (“Objeto y ámbito de aplicación”) y la Disposición adicional segunda (“Título competencial”).

La impugnación de ambos preceptos es desestimada por cuanto se limitan a establecer el objeto de la norma impugnada y su amparo competencial de modo que, por sí solos, no pueden vulnerar competencia autonómica alguna. Es decir, el reproche no puede ser aceptado pues la propia argumentación empleada por el Letrado de la CA pone de manifiesto que la impugnación de estos preceptos no es autónoma sino que se vincula estrechamente con la d los restantes que han sido controvertidos, los cuales establecen una regulación sustantiva que, en todo caso, ha de ser examinada en el presente proceso. **(FJ 5)**

3.- El segundo grupo de preceptos que se examinan son las definiciones del art. 2.2, letras j), k) y m), que **definen**, respectivamente, lo que debe entenderse por “explotación para autoconsumo”, “explotación reducida” y “áreas de producción porcina”.

Para el Gobierno de Aragón tal clasificación impediría a la CA el establecimiento de eventuales regímenes especiales atendiendo a las particularidades de las explotaciones. El TC, tal y como sostuvo en la STC 158/2011, recuerda que la materia afectada es la ganadería, competencia autonómica, pero que la competencia estatal del art. 149.1.13 CE se proyecta sobre los diversos económicos sientos todo ello aplicable al terreno de la ganadería que tienen una relación reconocida y expresa con la política económica general, lo que pone de manifiesto tanto el carácter material y formalmente básico del establecimiento por la norma estatal de los criterios de ordenación de las explotaciones porcinas para todo el territorio nacional y, por tanto, de la definición de las mismas atendiendo a su capacidad productiva.

Por ello, se desestima la impugnación de los citados preceptos. **(FJ 6)**

4.- La Sentencia también desestima la impugnación del art. 3 B) del RD 324/2000, en la redacción dada por el RD 3483/2000, en el que se fija un límite máximo a la capacidad productiva de la explotación, algo que para el Ejecutivo aragonés invade la competencia autonómica en materia de ganadería, por cuanto impide a la CA determinar los máximos de la capacidad productiva de las explotaciones radicadas en su territorio.

Reiterando de nuevo la STC 158/2011, dice el TC que el Estado puede establecer normas básicas de ordenación del subsector del ganado porcino que limite la competencia exclusiva de la CA. Además, tras la modificación del RD 324/2000, a través del RD 3483/2000, se permite a las CCAA determinados márgenes de adecuación de los límites máximos y mínimos de las explotaciones en atención a las peculiaridades derivadas de la zona. **(FJ 7)**

5.- Del art. 5 del RD 324/2000 se impugnan los apartados Uno B).b.1.2 y Dos A).1, y en relación con este último, los arts. 7.7 y 8.3.

El primero de los apartados impugnados regula las distancias mínimas tanto entre explotaciones como respecto a los núcleos de población que han de respetarse en los casos en que se utilice el estiércol producido por las explotaciones porcinas como abono para superficies agrícolas, impone ese régimen de distancias a partir de la clasificación ganadera de las explotaciones, excediendo de lo que serían la fijación de unos criterios generales en la materia que habrían de ser concretados por la CA en atención a sus necesidades definidas en ejecución de su política ganadera.

El TC dispone que tal precepto sí que debe considerarse básico. En primer lugar, desde el punto de vista formal, por cuanto la Ley 8/2003, de Sanidad Animal le otorga, aún de manera sobrevenida, cobertura al precepto impugnado, al prever de manera específica lo dispuesto en la norma reglamentaria. Y, materialmente, por cuanto este precepto puede ser considerado sin dificultad como una medida de protección para minimizar los riesgos sanitarios y medioambientales de todo orden que estas explotaciones y la eliminación de los residuos generan. Por otra parte, prosigue el TC, el precepto establece unas distancias con el carácter de mínimas, lo que no impide a las CCAA establecer una regulación más protectora. Por ello, se desestima la impugnación del art. 5. Uno B) b.1.2 del RD 324/2000.

El otro apartado del art. 5 impugnado es el Dos A). 1, que regula las condiciones de funcionamiento de las explotaciones porcinas en lo relativo a la separación por razones sanitarias entre ellas mismas y respecto de otros tipos de establecimientos o instalaciones que puedan constituir fuentes de contagio.

Esta impugnación ya fue desestimada por la STC 158/2011 (FJ 10), considerando que estas medidas de naturaleza preventiva respecto de las epizootias que hayan de afectar al ganado se inscriben competencialmente en la materia de sanidad. **(FJ 8)**

6.- Finalmente, se desestima la impugnación de las disposiciones transitorias primera y segunda, relativas a las explotaciones existentes o pendientes de autorización. En este sentido, recuerda el TC su propia doctrina según la cual "admitida la competencia del Estado para regular las bases sobre una materia, no puede objetarse la atribución al mismo de la competencia para regular, con el mismo carácter de básico, los aspectos transitorios de la misma" (STC 172/1996, de 31 de octubre, FJ 5, reiterado en SSTC 206/1997, de 27 de noviembre, FJ 16, y 66/1998, de 18 de marzo, FJ 15). Por otra parte, prosigue la Sentencia, resulta claro que la regulación controvertida no afecta a las condiciones de exigibilidad de la licencia municipal en las explotaciones porcinas sujetas a regularización (tal y como reprochaba el Letrado de la Comunidad Autónoma), cuestión sobre la que nada dice el precepto estatal. **(FJ 9)**

SENTENCIA 4/2011, DE 14 DE FEBRERO,

en relación con el artículo 34.1 del texto refundido sobre comercio interior aprobado por el Decreto Legislativo de la Generalita de Cataluña 1/993, de 9 de marzo

Cuestión de inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor de la cuestión:** la sección quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Cataluña (nº de cuestión 7559-2006).
- **Precepto cuestionado:** último inciso del artículo 34.1 del texto refundido sobre comercio interior aprobado por el Decreto Legislativo de la Generalitat de Cataluña 1/1993

"[s]e consideran ventas a precio rebajado las ventas en las que se ofrece al público, mediante cualquier tipo de publicidad, una reducción de los precios o unas condiciones especiales de estos que supongan su aminoración en relación con los precios practicados habitualmente."

- **Duda de constitucionalidad:** Posible vulneración de la competencia del Estado en materia de legislación mercantil (149.1.16 CE)
- **Fallo:** Se declara la inconstitucionalidad y nulidad del inciso cuestionado.

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- En primer lugar, la Sentencia advierte, en contestación al alegato de la Letrada del Parlamento de Cataluña, que la doctrina del *ius superveniens* establece que el control de las normas que incurren en un posible exceso competencial debe hacerse de acuerdo con las normas del bloque de la constitucionalidad vigentes al momento de dictar Sentencia.

La consecuencia de esto es que habrá que valorar la tacha de inconstitucionalidad que se imputa al Decreto Legislativo de la Generalitat del año 1993, de acuerdo con la norma estatutaria vigente en el momento en que fue planteada la cuestión en el proceso a quo, es decir, el Estatuto de Cataluña de 1979, careciendo de relevancia para la resolución de la presente cuestión la modificación estatutaria realizada por la Ley Orgánica 6/2006. **(FJ 3)**

2.- Para la resolución del fondo de la cuestión, el TC se remite a lo dispuesto en la STC 157/2004, dictada en relación con un precepto de la Ley del comercio de Navarra, que tenía prácticamente la misma redacción que el inciso aquí cuestionado, y que fue declarado inconstitucional y nulo por la citada Sentencia.

En efecto, tal como sucedía en el caso del inciso de similar tenor del art. 46.1 de la Ley Foral 17/2001 declarado inconstitucional y nulo por la STC 157/2004, el inciso final del art. 34.1 del Decreto Legislativo de la Generalitat de Cataluña 1/1993 incide en el núcleo normativo propio de la figura contractual de la venta en rebajas, desbordando el marco fijado al respecto por el art. 24.1 de la Ley estatal 7/1996, de ordenación del comercio minorista, puesto que la norma catalana incluye como venta en rebajas también la de aquellos productos que se ofertan en unas condiciones especiales de los precios "que supongan su aminoración en relación con los precios practicados habitualmente", de modo que la regulación cuestionada provoca la alteración de una modalidad de contrato

mercantil contenida en la legislación estatal, vulnerando con ello la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación mercantil (art. 149.1.6 CE). **(FFJJ 4-5)**

SENTENCIA 175/2011, DE 8 DE NOVIEMBRE,

en relación con la disposición transitoria segunda de la Ley del Parlamento de Cantabria 7/1994, de 19 de mayo, de coordinación de policías locales

Cuestión de inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor de la cuestión:** la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Cantabria.
- **Precepto cuestionado:** la disposición transitoria segunda de la Ley del Parlamento de Cantabria 7/1994, de 19 de mayo, de coordinación de policías locales, que establece lo siguiente:
“ La falta de las titulaciones exigidas en el artículo 21 no supondrá ninguna variación para los Policías Locales nombrados antes de la entrada en vigor de la presente Ley, pudiendo participar en un plazo de tres años desde la citada entrada en vigor en los concursos-oposición de promoción interna con dispensa de un grado del requisito de titulación, siempre que hayan superado o superen los cursos que a tal efecto imparta la Escuela Regional de Policía Local de Cantabria”.
- **Duda de constitucionalidad:** el precepto cuestionado lo que hace es establecer una dispensa de titulación para la promoción interna de los policías locales, algo que para el órgano judicial podría vulnerar el art. 149.1.18 CE (por ser el Estado el competente en materia de bases del régimen estatutario de la función pública), y el art. 103.3 CE, que determina la aplicación de los principios de mérito y capacidad para el acceso a la función pública.
- **Fallo:** Estimar la cuestión de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar que el inciso *"pudiendo participar en un plazo de tres años desde la citada entrada en vigor en los concursos-oposición de*

promoción interna con dispensa de un grado del requisito de titulación, siempre que hayan superado o superen los cursos que a tal efecto imparta la Escuela Regional de Policía Local de Cantabria" de la disposición transitoria segunda de la Ley del Parlamento de Cantabria 7/1994, de 19 de mayo, de coordinación de policías locales es inconstitucional y, por tanto, nulo.

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- La Sentencia se refiere, en primer lugar, a cuáles resultan las competencias afectadas por la presente cuestión de inconstitucionalidad. Así, recuerda que el art. 24.24 del Estatuto de Autonomía de Cantabria atribuye a la Comunidad Competencia exclusiva en materia de “coordinación de las policías locales sin perjuicio de su dependencia jerárquica de la autoridad municipal”, y el 25.2 atribuye la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de régimen local, en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que la misma establezca. Por otra parte, en cuanto a las competencias estatales, dos son los posibles títulos competenciales del Estado que pueden invocarse: el art. 149.1.18 CE sobre bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos -invocado por Abogado del Estado- y el art. 149.1.29 CE sobre seguridad pública. **(FJ 3)**

2.- Para determinar en el presente caso, cuál es el título competencial del Estado aplicable, ha de partirse de la naturaleza jurídica de los sujetos afectados (policía local) y la concreta materia sobre la que versa la cuestión (dispensa temporal de titulación en la promoción interna de policías locales) sin olvidar que esta materia remite a la promoción profesional, la cual, a su vez, reenvía al régimen estatutario de los funcionarios públicos, con las singularidades propias de los policías locales: agentes de la autoridad que desempeñan especiales funciones y ostentan específicas atribuciones al participar del ejercicio de la autoridad.

Así, el TC reconoce que los miembros de la policía local son necesariamente funcionarios públicos de la Administración local, que carecen de estatuto jurídico específico y formal, sin perjuicio de que se pueda abstraer un estatuto material, heterogéneo, de las distintas leyes relevantes en la materia. **(FJ 4)**

3.- Continúa el TC señalando que del régimen jurídico aplicable a esta cuestión se deduce que la titulación se erige en requisito esencial de la promoción interna (art. 92 LBRL), siendo a su vez la promoción interna un

elemento del “régimen estatutario de los funcionarios públicos”, lo que determina a que el título competencial afectado sea el art. 149.1.18 CE. Y, en el ámbito funcional, **la regulación de las materias “promoción interna” y “titulación” tienen carácter básico** (art. 1.3 de la Ley 30/1984, de medidas para la reforma de la función públicas), y se encuadra sin duda en la competencia estatal sobre las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos. **(FJ 5)**

4.- Por todo ello, el TC concluye que la medida contenida en la disposición controvertida de la Ley cántabra, en cuanto establece una dispensa de un requisito de titulación en materia de promoción interna de funcionarios públicos, ha vulnerado el orden de distribución de competencias, al regular una cuestión que sólo compete al Estado. Es decir, el inciso está en contradicción con las normas básicas de la Ley 30/1984, en consecuencia, incide en la competencia estatal derivada del art. 149.1.18 CE, de ahí que se declare la inconstitucionalidad de la disposición transitoria segunda de la Ley del Parlamento de Cantabria 7/1994, de coordinación de policías locales. **(FJ 8)**

SENTENCIA 39/2011, DE 31 DE MARZO,

en relación con el párrafo segundo del art. 61.2 de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, general tributaria, en la redacción dada por la Ley 18/1991, de 6 de junio

Cuestión interna de inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor de la cuestión:** el Pleno del Tribunal Constitucional (nº de cuestión 6567-2000).
- **Precepto cuestionado:** párrafo segundo del art. 61.2 de la Ley 230/1963, general tributaria, en la redacción dada por la Ley 18/1991 (hoy derogado)

"2. Los ingresos correspondientes a declaraciones, liquidaciones o autoliquidaciones realizadas fuera de plazo sin requerimiento previo, sufrirán un recargo único del 50 por 100, con exclusión del interés de demora y de las sanciones que pudieran ser exigibles. No obstante, el recargo será del 10 por 100 si el ingreso se efectúa dentro de los tres meses siguientes al término del plazo voluntario de presentación e ingreso.

Cuando los obligados tributarios no efectúen el ingreso al tiempo de la presentación de las declaraciones, liquidaciones o autoliquidaciones extemporáneas, sin solicitar expresamente el aplazamiento o el fraccionamiento del pago, se les exigirá en vía de apremio con un recargo único del 100 por 100."

- **Duda de constitucionalidad:** Posible vulneración del art. 24. CE.
- **Fallo:** Se declara la inconstitucionalidad y nulidad del párrafo segundo del art. 61.2 de la Ley 230/1963, general tributaria, en la redacción dada por la Ley 18/1991

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- En primer lugar, la Sentencia aclara que para comprobar la posible contradicción del precepto cuestionado con el art. 24. CE, es necesario recordar que las garantías materiales y procesales recogidas en los arts. 24 y 25 CE sólo resultan aplicables a actos que respondan al ejercicio del ius puniendi del Estado. Por ello, es necesario dilucidar si el párrafo del art. 61.2 LGT tienen o no naturaleza sancionadora. El TC **confirma la naturaleza sancionadora** del citado precepto en la medida en que posee la “finalidad represiva, retributiva o de castigo” que ha venido destacando, en otras sentencias, como propia de las sanciones.

Así, el recargo previsto en el citado precepto, en tanto que supone una medida restrictiva de derechos que se aplica en supuestos en los que ha existido una infracción de la ley y desempeña una función de castigo, sólo puede justificarse constitucionalmente como una sanción, por lo que tal precepto debe respetar las garantías establecidas en los arts. 24 y 25 CE.

El hecho de que el recargo cumpla una función resarcitoria en cuanto que uno de sus ingredientes es precisamente el importe de los intereses de demora no impide que LA Sentencia declare que este recargo en su totalidad constituya una sanción. **(FFJJ 2-3)**

2.- Teniendo el recargo establecido en el párrafo segundo del art. 61.2 LGT carácter sancionador, el TC procede a continuación a comprobar si su regulación vulnera o no las garantías procesales aplicables a las sanciones que se derivan del art. 24.2 CE.

El TC concluye afirmando que sí **que vulnera el art. 24.2 CE,** puesto que no sólo no califica a la medida retributiva que prevé como sanción, ni, por ende, se remite al Capítulo sobre “infracciones y sanciones “ de la LGT, ni a la norma que regula el procedimiento tributario sancionador, sino que, al referirse a la misma como “recargo” y expresar que dicho recargo se

“exigirá en vía de apremio” y será “único”, “dirige derechamente a los ciudadanos afectados, a la Administración actuante y a los órganos judiciales hacia las normas que regulan la liquidación de los tributos, en lugar de, como resultara constitucionalmente preceptivo, a la aplicación de los principios y garantías que para el ámbito sancionador (también, insistimos, para el administrativo sancionador derivan del art. 24.2 CE (STC 276/2000, FJ 7)”. **(FJ 4)**

3.- Por último, la Sentencia se refiere a una cuestión que había planteado el Abogado del Estado. Así, éste no discutía que el párrafo segundo del art. 61.2 LGT debía ser declarado inconstitucional, pero pretendía que el TC, con fundamento en que la inconstitucionalidad del precepto no se producía porque la sanción incurriese en una arbitrariedad intrínseca, sino “exclusivamente” porque se imponía sin observar las garantías del art. 24.2 CE, reconociese la posibilidad de que la Administración tributaria, observando el correspondiente procedimiento sancionador omitido, determinara que en su día el obligado tributario realizó culpablemente el comportamiento descrito en el citado 61.2 y, por tanto, pudiera imponerle la sanción correspondiente.

Sin embargo, el TC no admite tal posibilidad, recordando que el art. 40.1 LOTC, en relación con el art. 25.1 CE, no sólo permite la revisión de los recargos exigidos en su día al amparo del párrafo segundo del art. 61.2 LGT, incluso en los casos en los que su imposición hubiera sido confirmada mediante una Sentencia firme, sino que, además, impide a la Administración tributaria volver a imponer dicho recargo de naturaleza sancionadora al estar previsto en una disposición legal que ya habría sido expulsada del Ordenamiento jurídico, por más que la declaración de su inconstitucionalidad y nulidad se deba a la vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías reconocido en el art. 24.2 CE. **(FJ 5)**

SENTENCIA 73/2011, DE 19 DE MAYO,

en relación con el inciso final del art. 20.3.s) de la Ley reguladora de las haciendas locales, en la redacción dada por la Ley 25/1998, de 13 de julio

Cuestión de inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor de la cuestión:** la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Cataluña (nº de cuestión 5823-2000).
- **Precepto cuestionado:** el inciso "*o visibles desde carreteras, caminos vecinales y demás vías públicas locales*" del art. 20.3 s) de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales (LHL), en la redacción dada por la Ley 25/1998, de 13 de julio, de modificación del régimen legal de las tasas estatales y locales y de reordenación de las prestaciones patrimoniales de carácter público
Art. 20.3 LHL: "*(...) las entidades locales podrán establecer tasas por cualquier supuesto de utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local, y en particular por los siguientes:*
s) Instalación de anuncios ocupando terrenos de dominio público local o visibles desde carreteras, caminos vecinales y demás vías públicas locales."
- **Duda de constitucionalidad:** posible vulneración del art. 31.1 CE (principio de justicia del sistema tributario) y 133.1 y 2 CE (principio de reserva de ley en el establecimiento de los tributos y sus elementos esenciales).
- **Fallo:** Estimar la cuestión de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inconstitucional y nulo el inciso "*o visibles desde carreteras,*

caminos vecinales y demás vías públicas locales" del art. 20.3 s) de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- El órgano judicial sostiene en el Auto de planteamiento de la cuestión que el precepto cuestionado ha desnaturalizado el concepto de tasa, pues no existe ocupación de dominio público, ni uso privativo excluyente, ni tampoco uso especial, sino que se grava el uso común, general y normal del dominio público, consistente en la "visibilidad" desde el mismo de anuncios instalados en terrenos o inmuebles de dominio privado, constituyendo realmente una reintroducción por vía indirecta del suprimido impuesto sobre la publicidad. Denuncia asimismo la ausencia de referencias legales para establecer la cuantía de la exacción, contraria al principio de reserva de ley, pues el uso común y general del dominio público local no sería susceptible, por su propia naturaleza, de ser cuantificado, y menos aún de hacerse en función de la utilidad que tal uso proporciona a un tercero.

Antes de entrar a resolver la cuestión, el TC recuerda que el inciso impugnado fue derogado por la Ley 51/2002, de reforma de la Ley de haciendas locales, que dio nueva redacción a la letra s) del art. 20.3 LHL, permitiendo a los entes locales a partir de entonces exigir el pago de tasas sólo por la *"instalación de anuncios ocupando terrenos de dominio público local"*. Sin embargo, el TC debe resolver sobre el fondo del asunto, en la medida en que el precepto cuestionado, a pesar de haber sido derogado, resulta aplicable en el proceso contencioso-administrativo en cuyo seno se ha suscitado la presente cuestión de inconstitucionalidad. **(FFJJ 1-2)**

2.- La Sentencia parte de que el punto de partida para llevar a cabo el enjuiciamiento de la Ley 25/1998, que creó una nueva tasa local por ocupación del dominio público, ha de ser necesariamente el **art. 133.2 CE**, que acoge la posibilidad de que las Corporaciones locales establezcan y exijan sus propios tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes. Este precepto –continúa la STC- solo adquiere pleno significado si se pone en conexión con el **art. 31.3 CE**, que consagra el principio de reserva de ley en materia de prestaciones patrimoniales de carácter público.

Sobre el **principio de reserva de ley**, recuerda el TC que éste tiene un diferente alcance "según se esté ante la creación y ordenación de impuestos o de otras figuras tributarias" (STC 19/1987, FJ 4) y es especialmente flexible cuando se trata de las tasas (STCF 37/1981, FJ 4). Particularmente en el ámbito local "resulta admisible una mayor intervención de la potestad de ordenanza en aquellos ingresos, como las tasas que aquí se recurren, en los que se evidencia, de modo directo e inmediato, un carácter sinalagmático que no se aprecia en otras figuras impositivas" (STC 233/1999, FJ 9).

Además, "la mayor flexibilidad de la reserva de ley tributaria respecto de las tasas -y, en general, respecto de todas las prestaciones patrimoniales de carácter público a que se refiere el art. 31.3 CE- no opera de la misma manera en relación con cada uno de los elementos esenciales del tributo" (SSTC 233/1999, FJ 9; y 150/2003, FJ 3), sino que "[e]l grado de concreción exigible a la ley es máximo cuando regula el hecho imponible" y es menor "cuando se trata de regular otros elementos", como el tipo de gravamen y la base imponible (STC 221/1992, FJ 7). **(FJ 3)**

3.- Partiendo de la doctrina expuesta, para examinar si el precepto impugnado cumple con las exigencias del principio de reserva de ley de los arts. 31.3 y 133.2 CE es preciso previamente **examinar la verdadera naturaleza jurídica del tributo regulado por el legislador** en el art. 20.3 letra s) LHL, con independencia del *nomen iuris* utilizado en la letra del precepto. Y para determinar la verdadera naturaleza jurídica de un tributo hay que comenzar examinando su hecho imponible, sin perjuicio de que, de ser necesario, éste pueda ser puesto en conexión con la regulación del sujeto pasivo y la base imponible.

A la conclusión a la que llega el TC es que el tributo cuestionado **no es una tasa por ocupación del dominio público, desde el momento en que la instalación de carteles no se produce en el dominio público**, sino exclusivamente en el dominio privado, y además la literalidad del precepto descarta que se esté gravando la ocupación del suelo o del vuelo del dominio público. El hecho de que puedan ser vistos los carteles o anuncios desde el

dominio público no configura un aprovechamiento especial del dominio público susceptible de ser gravado con una tasa.

Por tanto, al no tener el tributo cuestionado la naturaleza de una tasa, el TC no entra a examinar otra de las cuestiones que plantea el órgano judicial, consistente en si la tasa analizada no se ajustaría al principio de justicia contributiva proclamado en el art. 31.1 CE desde el momento que grava el uso común, general y normal del dominio público, consistente en la "visibilidad" desde el mismo de anuncios instalados en terrenos o inmuebles de dominio privado. **(FJ 4)**

4.- A continuación, la Sentencia afirma que la llamada tasa sobre la instalación de anuncios en terrenos de dominio privado pero visibles desde el dominio público **constituye materialmente un impuesto** y cuando el legislador crea un nuevo impuesto **queda obligado por imperativo constitucional a cumplir en un grado máximo con las exigencias derivadas de los principios de capacidad contributiva y reserva de ley.**

Así, el inciso cuestionado lo que ha supuesto es la reintroducción en el sistema de financiación de un verdadero impuesto, de similar naturaleza al impuesto sobre la publicidad, que estuvo vigente hasta que entró en vigor el impuesto sobre actividades económicas. Sin embargo esta mínima referencia en el art. 20.3 apartado s) LHL a la mera posibilidad que el ente local establezca un gravamen sobre la instalación de carteles y anuncios visibles desde la vía pública no es suficiente para cumplir con los requisitos que la jurisprudencia ha venido exigiendo para que la creación y regulación de un impuesto resulte conforme con el principio de reserva de ley.

Pues bien al introducir el impuesto regulado en art. 20.3 apartado s) LHL no han sido respetadas las exigencias propias del principio de legalidad y ello se colige claramente de las circunstancias en las que se aprobó el precepto impugnado. El impuesto aparece regulado bajo la denominación de tasa, lo cual genera inseguridad sobre su verdadera naturaleza jurídica; forma parte además de una enumeración meramente ejemplificativa de los supuestos de

tasas por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público que aparecen relacionados en el art. 20.3 LHL, lo cual resulta ciertamente inapropiado si lo establecido es realmente un impuesto; y, finalmente, tampoco se expresa el motivo por el cual el legislador habría cambiado su criterio y decidido reintroducir un impuesto que con anterioridad había sido derogado expresamente por la LHL.

Por todo lo expuesto, el TC declara que el inciso impugnado del art. 20.3 s) LHL "o visibles desde carreteras, caminos vecinales y demás vías públicas" vulnera el principio de reserva de ley de los arts. 31.3 y 133.2 ambos de la CE.
(FJ 5)

SENTENCIA 184/2011, DE 23 DE NOVIEMBRE,

en relación con el segundo inciso del art. 59.2 del art. 592. de la Ley del Parlamento de Cataluña 9/1993, de 30 de septiembre, del patrimonio cultural catalán

Cuestión de inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor de la cuestión:** la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Cataluña
- **Precepto cuestionado:** la exención del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras previstas en el art. 59.2, segundo inciso, de la Ley del Parlamento de Cataluña 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio cultural catalán.

“Las obras que tienen por finalidad la conservación, la mejora o la rehabilitación de monumentos declarados de interés nacional disfrutan también de exención del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras”.

- **Duda de constitucionalidad:** posible vulneración de los arts. 133.1 y 2, 140, 142 y 149.1.14 y 18 CE, por incidir en una materia reservada al Estado.
- **Fallo:** Estimar la cuestión de inconstitucionalidad y, declarar inconstitucional y nulo el inciso segundo del art. 59.2 de la Ley del Patrimonio cultural catalán, con los efectos declarados en el FJ 7.

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- La presente cuestión de inconstitucionalidad se plantea respecto de la exención del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras prevista en el art. 59.2, segundo inciso, de la Ley del Parlamento de Cataluña 9/1993, de 30 de septiembre, del patrimonio cultural catalán. El objeto de la controversia de instancia versa sobre la aplicación de la citada exención que no aparece regulada en la ley estatal creadora del impuesto, la Ley 39/1998, reguladora de las haciendas locales (LHL), sino que se crea por la citada Ley del patrimonio cultural catalán, motivo por el cual la Sala considera que la CA de Cataluña ha incidido sobre una materia reservada al Estado, en aplicación de los mencionados preceptos constitucionales, vulnerándose, a su vez, los principios de autonomía y suficiencia financiera de los entes locales. **(FJ 1)**

2.- Para resolver esta controversia, recuerda la Sentencia su reiterada jurisprudencia (desde la STC 233/1999), en la que se afirmaba que sin perjuicio de la contribución que las CCAA puedan tener en la financiación de las haciendas locales, “es al Estado, a tenor de la competencia exclusiva que en materia de hacienda general le otorga el art. 149.1.14 CE, a quien, a través de la actividad legislativa y en el marco de las disponibilidades presupuestarias, incumbe en última instancia hacer efectivo el principio de suficiencia financiera de las haciendas locales” (entre otras, la STC 48/2004, FJ 10).

Así, la reciente STC 31/2010, FJ 140 también señalaba que según resulta de los arts. 31.3 y 133.1 y 2 CE, la creación de los tributos locales ha de operarse a través del legislador estatal, potestad normativa que tiene su anclaje constitucional en la competencia exclusiva sobre hacienda general (**149.1.14 CE**), debiendo entenderse vedada, por ello, la intervención de las CCAA en este concreto ámbito normativo (STC 233/1999, FJ 22). Se trata, por tanto, de una **potestad exclusiva y excluyente del Estado que no permite la intervención autonómica en la creación y regulación de los tributos propios de las entidades locales.**

Y, de esta forma, si la Constitución no ha atribuido a la CA de Cataluña la competencia para la regulación de ese sistema tributario local, toda vez que el impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras es un impuesto integrante del mismo, sólo corresponderá al poder legislativo estatal y no al autonómico su regulación. **(FJ 4)**

3.- A continuación, examina el TC si realmente resulta constitucionalmente admisible que una ley autonómica establezca una exención en un impuesto local de regulación estatal como es el impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras

Aquí se remite de nuevo a doctrina anterior (de nuevo a la STC 233/1999, FJ 22), donde se señalaba que como es reiterada doctrina, la reserva de ley en materia tributaria, impuesta por el art. 31.3 CE, se extiende a la creación ex novo de los tributos y a la configuración de los elementos esenciales de los mismos. En el caso de que se trate de tributos que constituyan recursos propios de las corporaciones locales —carentes de potestad legislativa, aunque habilitadas por el art. 133.2 C.E. para establecerlos y exigirlos—, aquella reserva habrá de operarse necesariamente a través del legislador estatal, ‘cuya intervención reclaman los apartados 1 y 2 del artículo 133 de la Constitución’, en tanto en cuanto la misma ‘existe también al servicio de otros principios —la preservación de la unidad del ordenamiento y de una básica igualdad de posición de los contribuyentes— ...’ (STC 19/1987, de 17 de febrero, FJ 4), principios que sólo puede satisfacer la ley del Estado.

Así, lo que hace el inciso cuestionado de la ley del patrimonio cultural catalán es establecer una exención en el impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras, aplicable a las obras que tengan por finalidad la conservación, la mejora o la rehabilitación de monumentos declarados de interés nacional y **las exenciones son uno de los elementos fundamentales del tributo sometidos al principio de reserva de ley**, de modo que si la reserva ha de operarse necesariamente a través del legislador estatal, hay que concluir, también por esta vía, que sólo la ley estatal está llamada a cumplir este requisito, y no una ley autonómica como es la Ley del patrimonio cultural

catalán. Por ello, se estima la cuestión de inconstitucionalidad por vulneración del orden constitucional de distribución de competencias. **(FJ 6)**

4.- Por último, la STC se refiere al **alcance concreto de esta declaración de inconstitucionalidad**. Es preciso modular el alcance de dicha declaración para atender adecuadamente a otros valores con trascendencia constitucional, como los derechos de terceros que realizaron obras de conservación, mejora o rehabilitación de monumentos declarados de interés nacional en el entendimiento de que podrían disfrutar de la exención del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras regulada en el precepto anulado. Por este motivo, conforme a exigencias del **principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3) se afirma que las situaciones jurídico-tributarias producidas a su amparo no son susceptibles de ser revisadas como consecuencia de la inconstitucionalidad que ahora se declara.** **(FJ 7)**

SENTENCIA 50/2011, DE 14 DE ABRIL,

en relación con el art. 31.4 de la Ley de 24 de diciembre de 1964, de arrendamientos urbanos, en la redacción dada al mismo por la Ley 19/1989, el real Decreto-Ley 7/1989 y la Ley 5/1990

Cuestión de inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor de la cuestión:** el Juzgado de Primera Instancia núm. 5 de Oviedo (nº de cuestión 3899-1999).

- **Precepto cuestionado:** el art. 31.4 de la Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU) de 1964, en la redacción dada por el art. 19 de la Ley 19/1989, de 25 de julio y las posteriores modificaciones del mismo (la efectuada por la disposición adicional decimotercera del Real Decreto-Ley 7/1989 de 29 de diciembre y por la disposición adicional décima de la Ley 5/1990, de 29 de junio).

Art. 31.4: *“No se reputará causado el traspaso en los casos de transformación, fusión o escisión de Sociedades o Entidades públicas o privadas, pero el arrendador tendrá derecho a elevar la renta como si el traspaso se hubiese producido”.*

- **Duda de constitucionalidad:** posible vulneración del principio de igualdad (art. 14 CE)

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

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- Para el Juez proponente de la cuestión, el art. 31.4 LAU podría vulnerar el art. 14 CE, ya que, al establecer que en el caso de transformación, fusión o escisión de sociedades o entidades públicas o privadas no se reputara causado el traspaso, está otorgando un trato más favorable a estas personas jurídicas (en la medida que en tales casos el traspaso no puede considerarse ilegal y, por tanto, impide la apreciación de la causa de resolución prevista en el apartado quinto del art. 114 LAU) que el dispensado a las personas físicas u otras personas jurídicas distintas de las previstas en el mismo; diferencia de trato, que según se sostiene en el Auto de planteamiento, conlleva, a su vez, que los arrendadores de locales de negocio que tienen como arrendatarias a algunas de las entidades mencionadas en la norma cuestionada se encuentren en peor situación que los que tienen arrendados locales de negocios a personas físicas o a personas jurídicas distintas de las previstas en el art. 31.4 LAU.

La Sentencia recuerda la propia doctrina constitucional, de acuerdo con la cual para poder apreciar la vulneración del principio de igualdad “*es conditio sine qua non que los términos de comparación que se aportan para ilustrar la desigualdad denunciada sean homogéneos*”. (FJ 4)

2.- Para ello, lo que realiza el TC en primer lugar es **comparar las situaciones de los arrendatarios de locales de negocios** que tienen la condición de “sociedades o entidades públicas o privadas” y se transforman, fusionan, o escinden, en relación con los arrendatarios de locales de negocio que son personas físicas o personas jurídicas que no son “sociedades o entidades públicas o privadas”.

A este respecto, señala el TC en primer lugar, que por lo que se refiere a la comparación efectuada con estas otras personas jurídicas distintas a las expresamente contempladas en el precepto cuestionado, el término de comparación aducido no puede considerarse idóneo, ya que de lo establecido

en el art. 31.4 LAU no se deduce que puedan existir personas jurídicas a las que no resulte de aplicación lo dispuesto en el mismo. Además, continúa la Sentencia, en todo caso el Juez proponente de la cuestión debería haber concretado las personas jurídicas que, a su juicio, no quedan comprendidas en la norma cuestionada, pues, sólo de esta forma podría efectuarse el juicio de igualdad en relación con aquellas personas jurídicas a las que se refiere el precepto.

Por otra parte, respecto de la comparación entre las “sociedades o entidades públicas o privadas” y las personas físicas debe tenerse en cuenta, advierte el TC, que las personas físicas y las jurídicas tienen una naturaleza diferente que determina que existan actos jurídicos que, por ser incompatibles con su respectiva naturaleza jurídica, no puedan ser realizados indistintamente por estos sujetos de Derecho. De ahí que el TC haya afirmado que *“no existe una necesaria equiparación entre personas físicas y jurídicas”* (STC 23/1989, de 2 de febrero, FJ 3). Por esta razón, no siempre que se aduce una vulneración del principio de igualdad por el diferente trato otorgado a una persona jurídica en relación con el dispensado a una persona física, o viceversa, puede considerarse que el término de comparación alegado es idóneo, ya que la diferente naturaleza de estos sujetos de Derecho puede determinar que existan situaciones en las que sólo pueda encontrarse uno de ellos.

Esto es lo que ocurre en el caso examinado. Los procesos de “transformación, fusión o escisión”, que excluyen en el precepto cuestionado la aplicación del régimen común del traspaso del local de negocio, son operaciones de naturaleza societaria. Por ello, concluye el TC, afirmando que de la norma cuestionada se desprende con toda evidencia la inadecuación de la figura de la persona física como término de comparación idóneo para sustentar el juicio de igualdad, por cuanto resulta patente que una persona física no puede transformarse, fusionarse ni escindirse por lo que la situación de hecho respecto de la que se aduce un trato desigual no es comparable a la pretendidamente discriminatoria. **(FJ 4)**

3.- Para el TC, **tampoco es comparable la situación de hecho considerada desde el ángulo del arrendador del local de negocio**, pues la distinta condición subjetiva del arrendatario persona natural o jurídica puede justificar la previsión de diversos esquemas o modelos normativos de “sucesión” o subrogación en la relación arrendaticia para facilitar el mantenimiento y continuidad de empresas o de actividades económicas ya establecidas, atendiendo a consideraciones de orden económico y social que encuentran apoyo en concretos mandatos de la Constitución (arts. 38, 40 y 130.1 CE). Por lo demás conviene resaltar que en la disposición legal cuestionada (art. 31.4 LAU) la relación arrendaticia no es objeto de cesión o transmisión aislada con separación de la relación jurídica del que fuera hasta ese momento el arrendatario, que liquida mediante la cesión o traspaso su posición contractual, supuesto típico del que parte el régimen común del traspaso, sino que, de un lado, en el caso de transformación de la entidad arrendataria no puede hablarse propiamente de transmisión de la relación locativa y, de otro lado, en los casos de fusión o escisión la modificación subjetiva que experimenta la relación arrendaticia se produce como consecuencia de la ejecución de procesos globales de integración y sucesión patrimonial en el marco de operaciones de modificación estructural de la entidad arrendataria (como organización jurídica), alejados de los genuinos esquemas de los contratos de “cesión mediante precio” de los locales en los que se inscribe (art. 29 LAU) el traspaso de local de negocio a que se refiere el precepto cuestionado.

Por todas estas consideraciones, la Sentencia concluye que el precepto cuestionado no lesiona el art. 14 CE, por cuanto el término de cotejo aducido no es idóneo para llevar a cabo la comparación que exige el juicio de igualdad.
(FJ 4)

SENTENCIA 63/2011, DE 16 DE MAYO,

en relación con el art. 22.6 de la Ley 4/1996, de 26 de diciembre, de ordenación del servicio farmacéutico en Castilla-La Mancha

Cuestión de inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor de la cuestión:** la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Castilla-La Mancha (nº de cuestión 6191-2001).
- **Precepto cuestionado:** el art. 22.6 de la Ley 4/1996, de 26 de diciembre, de ordenación del servicio farmacéutico en Castilla-La Mancha
"[e]n ningún caso pueden participar en el procedimiento de instalación de una nueva oficina de farmacia los farmacéuticos que tengan instalada otra en el mismo núcleo de población en el cual se solicita la nueva instalación o que tengan más de sesenta y cinco años al inicio del procedimiento."
- **Duda de constitucionalidad:** posible vulneración del principio de igualdad (art. 14 CE), en cuanto incorpora una discriminación por razón de la edad sin una justificación objetiva y razonable que la haga constitucionalmente legítima.
- **Fallo:** Estimar la cuestión de inconstitucionalidad y, declarar inconstitucional y nulo el inciso "o que tengan más de sesenta y cinco años al inicio del procedimiento".

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- El TC recuerda, en primer lugar, que la Ley 4/1996 ha sido derogada por la Ley 5/2005, de ordenación del servicio farmacéutico de Castilla-La Mancha, si bien ello no hace perder a la cuestión de inconstitucionalidad su objeto. Ello es así, porque en el presente supuesto, no sólo es que el precepto cuestionado es el que determina el contenido de la base de la convocatoria que es objeto del proceso a quo, sino que la disposición transitoria segunda de la citada Ley 5/2005, de 27 de junio dispone que "a los procedimientos de autorización iniciados antes de la entrada en vigor de esta Ley, le será de aplicación hasta su resolución la Ley anterior", razón por la cual perviven los juicios de aplicabilidad y relevancia respecto del precepto en cuestión y, consecuentemente, el objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad.
(FJ 2)

2.- Antes de abordar la cuestión suscitada, el Tribunal recuerda su propia **doctrina relativa al principio de igualdad y a las prohibiciones de discriminación (art. 14 CE).**

Al respecto, este Tribunal tiene declarado que, a diferencia del principio genérico de igualdad, que no postula ni como fin ni como medio la paridad y sólo exige la razonabilidad de la diferencia normativa de trato, las prohibiciones de discriminación contenidas en el art. 14 CE implican un juicio de irrazonabilidad de la diferenciación establecida ex constitutione, que imponen como fin y generalmente como medio la parificación, de manera que sólo pueden ser utilizadas excepcionalmente por el legislador como criterio de diferenciación jurídica, lo que implica la necesidad de usar en el juicio de legitimidad constitucional un canon mucho más estricto, así como un mayor rigor respecto a las exigencias materiales de proporcionalidad. También resulta que en tales supuestos la carga de demostrar el carácter justificado de la diferenciación recae sobre quien asume la defensa de la misma y se torna aún más rigurosa que en aquellos casos que quedan genéricamente dentro de la cláusula general de igualdad del art. 14 CE, al venir dado el factor diferencial

por uno de los típicos que el art. 14 CE concreta para vetar que en ellos pueda basarse la diferenciación, como ocurre con el sexo, la raza, la religión, el nacimiento y las opiniones.

Por lo que se refiere a la **edad como factor de discriminación**, el TC recuerda que sus sentencias han considerado a la edad como una de las condiciones o circunstancias incluidas en la fórmula abierta con la que se cierra la regla de prohibición de discriminación establecida en el art. 14 CE, con la consecuencia de someter su utilización por el legislador como factor de diferenciación al canon de constitucionalidad más estricto.

El TC ya se había pronunciado también con relación a la edad en supuestos de oficinas de farmacia en sendos recursos de inconstitucionalidad contra leyes autonómicas que establecían como una causa de caducidad de las autorizaciones de farmacia el cumplimiento de 70 años. En estas Sentencias, el TC ratificó tal medida, por cuanto *“el establecimiento de una edad tope para el ejercicio de una actividad privada declarada de interés público se conecta con dicho interés y ni impide la posibilidad de transmisión ni puede estimarse arbitraria”* (SSTC 109 y 152/2003). Además, la última de estas sentencias entendió que había una justificación razonable y proporcionada en el interés público al que la autorización de farmacia está vinculada, en concreto, porque *“el cumplimiento de aquella edad pudiera mermar la prestación de la actividad en las condiciones que requiere la finalidad a la que sirve”*.

Sin embargo, esta doctrina no es para el TC trasladable automáticamente a este caso, pues en aquellas la edad de 70 años limitaba con carácter general el ejercicio de la actividad habilitada por una autorización de farmacia mientras que el precepto legal que enjuiciamos solo sujeta al tope de 65 años el desempeño farmacéutico derivado de la obtención de una nueva autorización, permitiendo sin embargo el normal ejercicio de una preexistente, lo que es una diferencia relevante a la hora de ponderar la razonabilidad y proporcionalidad de una restricción por razón de edad establecida en aras a garantizar el correcto ejercicio de una actividad de interés público. **(FJ 3)**

3.- Posteriormente, el TC trata de verificar si en el caso concreto concurre una justificación razonable y proporcionada para la implantación de un límite de edad, por lo que la Sentencia analiza las razones que, en opinión de los órganos autonómicos, justifican tal medida.

a) A la primera conclusión a la que llega el TC es que **no resulta constitucionalmente admisible justificar la prohibición en que a los 65 años la mayoría de los españoles cesa en su actividad laboral y en que, en consecuencia, a partir de dicha edad sean crecientes las dificultades de adaptación** a las peculiaridades tanto de la localidad en la que haya de instalarse la nueva oficina de farmacia como de los habitantes de aquélla. En efecto, además de que la pretendida dificultad objetiva de los mayores de 65 años para prestar el servicio, y en particular para adaptarse a las peculiaridades de la localidad y de la población en que haya de instalarse la nueva oficina de farmacia, es difícilmente contrastable, el modo incondicional con el que se instrumenta la prohibición resulta absolutamente desproporcionado respecto del fin al que se supuestamente se orienta. Pero es que, además –continúa señalando el TC-, la inconsistencia de la razón pretendidamente justificante de la prohibición cuestionada se muestra especialmente evidente si se toma en cuenta que la prohibición afecta también a los farmacéuticos mayores de 65 años que pretendan acceder a la autorización de una nueva oficina de farmacia (por aumento de población) para un núcleo de población respecto del cual no precisan obviamente adaptación alguna, dado que se encuentran ya trabajando en él como sustitutos o adjuntos de una farmacia ajena, o incluso como auxiliares.

b) El TC señala, a continuación, que **tampoco puede admitirse que la prohibición impuesta a los mayores de 65 años constituya una medida de acción positiva** dirigida a equilibrar la desfavorable situación de partida de los integrantes de un grupo reducido. Así, advierte el TC, que además de que en absoluto se alude en la justificación de la norma a que con la incorporación de los nuevos profesionales se trate de favorecer precisamente a los

farmacéuticos jóvenes o de mediana edad, la exclusión de los mayores de 65 años se manifiesta injustificada y desproporcionada por diversas razones:

- La medida excepcional, pretendida o supuestamente de discriminación positiva, más que privilegiar a un grupo supuestamente merecedor de especial protección margina a un colectivo concreto (los mayores de 65 años).

- Por otra parte, el propósito de favorecer al colectivo de los menores de 65 años no se instrumenta potenciando cualidades o condiciones reconducibles a los principios de mérito o capacidad (que informan el sistema de autorizaciones de apertura de nuevas farmacias), sino excluyendo radical y directamente de la posibilidad de participar en los procedimientos establecidos al efecto a los mayores de 65 años. Consecuentemente, no se trata de una medida de favorecimiento de un grupo necesitado de reequilibrio, sino ante una medida de exclusión, que se revela como injustificadamente lesiva de la prohibición de discriminación (art. 14 CE).

- Asimismo, la Sentencia argumenta que si la edad de 65 no es obstáculo para seguir ejerciendo la profesión de farmacéutico titular de la oficina de farmacia, la prohibición de acceso a una nueva autorización para los mayores de esa edad no está conectada con el interés público presente en la ordenación del servicio farmacéutico.

- Finalmente, la prohibición produce el resultado de que los farmacéuticos que ya tienen farmacia en otro núcleo de población podrán participar o no en el concurso dependiendo de la edad que tengan, sin que la exclusión de los mayores de 65 años lleve consigo el acceso de nuevos profesionales, por lo que la medida es calificada por el TC como inidónea para el fin pretendido. **(FJ 4)**

4.- Todos los argumentos esgrimidos, llevan al TC a concluir que la prohibición establecida en la norma cuestionada implica una discriminación por razón de la edad que no es constitucionalmente admisible (14 CE), porque no resulta ni idónea ni proporcionada respecto de la finalidad pretendida de favorecer el acceso de nuevos profesionales jóvenes y de mediana edad,

produciendo en cambio la exclusión de los mayores de 65 años de modo injustificado. **(FJ 5)**

SENTENCIA 75/2011, DE 19 DE MAYO,

en relación con el art. 48.4 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los trabajadores, en la redacción dada por el art. 5 de la Ley 39/1999, de 5 de noviembre

Cuestión de inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor de la cuestión:** el Juzgado de de lo social núm. 1 de Lleida (nº de cuestión 3515-2005).

- **Precepto cuestionado:** el párrafo segundo del art. 48.4 del texto refundido de la Ley del estatuto de los trabajadores aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo (LET), en la redacción dada por el art. 5 de la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras
Art. 48.4 (segundo párrafo): “No obstante lo anterior, y sin perjuicio de las seis semanas inmediatas posteriores al parto de descanso obligatorio para la madre, en el caso de que el padre y la madre trabajen, ésta, al iniciarse el período de descanso por maternidad, podrá optar por que el padre disfrute de una parte determinada e ininterrumpida del período de descanso posterior al parto bien de forma simultánea o sucesiva con el de la madre, salvo que en el momento de su efectividad la incorporación al trabajo de la madre suponga un riesgo para su salud”.

- **Duda de constitucionalidad:** posible vulneración del principio de igualdad (art. 14 CE), así como de los principios rectores de protección social de la familia (art. 39 CE) y de mantenimiento de un régimen público de Seguridad Social que garantice prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad (art. 41 CE)

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

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- En síntesis, el Juzgado promotor de la cuestión considera que no existe justificación para que, en el supuesto de parto, el padre trabajador sólo pueda disfrutar del periodo de descanso "voluntario", y percibir el correspondiente subsidio por maternidad durante ese periodo, si la madre le cede el derecho a disfrutar ese periodo, lo que sólo es posible si se trata de trabajadora incluida en algún régimen de la Seguridad Social.

La presente cuestión se plantea en un proceso especial en materia de Seguridad Social en el que lo que se discute es el pretendido derecho de un padre trabajador por cuenta ajena (e incluido por ello en el régimen general de la Seguridad Social), a percibir el subsidio por maternidad en caso de parto, cuando su mujer no puede causar derecho a dicha prestación, por no tratarse de trabajadora en alta en la Seguridad Social. **(FFJJ1-2)**

2.- A continuación, advierte el TC que, con posterioridad al planteamiento y admisión a trámite de la presente cuestión de inconstitucionalidad, la regulación del derecho a la suspensión del contrato de trabajo en los supuestos de parto, adopción y acogimiento, así como la correlativa acción protectora de la Seguridad Social, han sido objeto de modificaciones sustanciales por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, con vigencia a partir de 24 de marzo de 2007.

Concretamente, y en relación con el caso planteado, resulta que, tras la reforma del art. 48.4 LET por la disposición adicional undécima de la Ley Orgánica 3/2007, ha desaparecido el presupuesto en que se basaba la duda de constitucionalidad que le suscitaba la regulación precedente al Juzgado promotor de la presente cuestión, pues con la actual redacción del párrafo tercero del art. 48.4 LET, en el supuesto de parto, cuando la madre no tuviera derecho al periodo de descanso con derecho a prestación por maternidad, por no desempeñar actividad laboral o por ejercer una actividad profesional que no dé lugar a la inclusión en la Seguridad Social, el padre trabajador afiliado a la

Seguridad Social tendrá derecho al periodo de suspensión de su contrato de trabajo con reserva de puesto en su integridad (y a percibir, en su caso, el correspondiente subsidio de la Seguridad Social).

No obstante, la Sentencia señala que la modificación del precepto legal cuestionado por la disposición adicional undécima de la Ley Orgánica 3/2007 no implica la pérdida sobrevenida del objeto de la cuestión de inconstitucionalidad ahora considerada, conforme a su propia doctrina. Y ello es así porque el juicio de constitucionalidad que ha de efectuarse sobre el art. 48.4 LET se conecta con su aplicación a un concreto proceso en el que el órgano judicial proponente de la cuestión ha de resolver sobre la pretensión ejercitada a la luz de la normativa vigente y aplicable en el concreto momento en el que se suscitó el proceso a quo, esto es, en la redacción del art. 48.4 LET resultante del art. 5 de la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, toda vez que la reforma introducida por la Ley Orgánica 3/2007 no es de aplicación a situaciones anteriores a su entrada en vigor. (FJ 4)

3.- A continuación, la Sentencia entra ya a examinar las dudas de constitucionalidad planteadas por el órgano judicial, no sin antes precisar que, aunque en el Auto de planteamiento se citen también los arts. 39 y 41 CE, las dudas de constitucionalidad han de entenderse referidas exclusivamente a la pretendida contradicción del art. 48.4 LET con el art. 14 CE, pues ninguna argumentación específica se contiene en el Auto acerca de la eventual contradicción del precepto legal cuestionado con los arts. 39 y 41 CE.

Planteada así la cuestión, la Sentencia señala que resulta oportuno recordar que el TC viene declarando ya desde la STC 22/1981 que *“el principio de igualdad no implica en todos los casos un tratamiento legal igual con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica (...)”*. Es decir, sólo ante iguales supuestos de hecho actúa la prohibición de utilizar *“elementos de diferenciación que quepa calificar de arbitrarios o carentes de una justificación razonable”* (STC 39/2002). Resulta necesario, por ello, examinar si los supuestos de hecho aportados por el Juzgado promotor de la cuestión como término de comparación guardan la identidad que todo juicio de

igualdad requiere y si, en caso de que los términos de comparación sean idóneos, la diferencia de trato establecida por el legislador resulta justificada por venir fundada en criterios objetivos y razonables. **(FJ 6)**

4.- El TC recuerda que son dos los términos de comparación que viene a ofrecer el Juzgado de lo Social de LLeida para cuestionar la constitucionalidad del art. 48.4 LET (en la redacción dada por la Ley 39/1999), por un lado desde la perspectiva del diferente tratamiento entre mujeres y hombres; y por otro lado, desde la perspectiva de la comparación entre el supuesto de parto (o adopción o acogimiento) cuando las madres no sean trabajadoras por cuenta ajena.

En primer lugar, la Sentencia afirma que el **precepto cuestionado no puede entenderse contrario al art. 14 CE desde la perspectiva del derecho a no sufrir discriminación por razón de sexo.** Así, la atribución del derecho al descanso por maternidad en su integridad a la mujer trabajadora en el supuesto de parto no es discriminatoria para el varón, toda vez que, como ya hemos tenido ocasión de señalar, *"la maternidad, y por tanto el embarazo y el parto, son una realidad biológica diferencial objeto de protección, derivada directamente del art. 39.2 de la Constitución y por tanto las ventajas o excepciones que determine para la mujer no pueden considerarse discriminatorias para el hombre"* (STC 109/1993, FJ 4). Y es que *"la baja de maternidad está íntimamente relacionada con la condición femenina de la trabajadora (...)"* (STC 324/2006).

En este sentido, recuerda el Tribunal que él mismo ha declarado que *"la protección de la condición biológica y de la salud de la mujer trabajadora ha de ser compatible con la conservación de sus derechos profesionales, de suerte que la minusvaloración o el perjuicio causado por el embarazo o la sucesiva maternidad constituyen un supuesto de discriminación directa por razón de sexo"* (STC 182/2005, de 4 de julio, FJ 4). *"No puede, pues, afirmarse genéricamente que cualquier ventaja legal otorgada a la mujer sea siempre discriminatoria para el varón por el mero hecho de no hacerle partícipe de la misma (como podría al contrario serlo para la mujer la que le impusiera una privación solamente por razón del sexo)"* (STC 109/1993, FJ 3).

En definitiva, la argumentación del TC en este sentido se basa en afirmar que la protección de la mujer no se limita a la de su condición biológica durante el embarazo y después de éste, ni a las relaciones entre la madre y el hijo durante el período que sigue al embarazo y al parto, sino que también persigue evitar en el marco del contrato de trabajo las consecuencias físicas y psíquicas que medidas discriminatorias podrían tener en la salud de la trabajadora y afianzar, al mismo tiempo, todos los derechos laborales que le corresponden en su condición de trabajadora, al quedar prohibido cualquier perjuicio derivado de aquel estado.

Así pues, la regulación establecida en el art. 48.4 LET, en la redacción resultante del art. 5 de la Ley 39/1999, que configura el derecho a la suspensión del contrato de trabajo en el supuesto de parto como un derecho reservado a la madre trabajadora, que puede ceder al padre el disfrute el periodo de descanso "voluntario", siempre que ambos padres sean trabajadores por cuenta ajena, no supone para los varones vulneración alguna del derecho a no sufrir discriminación por razón de sexo (art. 14 CE), conforme ha quedado expuesto, sin perjuicio de que el legislador, en el legítimo ejercicio de su amplia libertad de configuración del sistema de Seguridad Social, pueda incorporar al ordenamiento jurídico, si lo estima oportuno -como efectivamente lo ha hecho, según se ha visto, con la reforma introducida por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo-, el derecho de los padres trabajadores por cuenta ajena a suspender su contrato de trabajo (con derecho, en su caso, al percibo del subsidio por maternidad) cuando la madre no desempeñase actividad laboral o realizase una actividad profesional que no dé lugar a su inclusión en el sistema de la Seguridad Social. **(FJ 7)**

5.- Pero la Sentencia no afirma únicamente que el precepto cuestionado no vulnere el art. 14 CE desde la perspectiva del diferente tratamiento entre hombres y mujeres, sino que seguidamente afirma que **tampoco** resulta el precepto cuestionado contrario al principio de igualdad ante la ley **desde la perspectiva de la comparación entre el supuesto del parto y el supuesto**

de la adopción (o el acogimiento) cuando las madres no sean trabajadoras (o desempeñen una actividad profesional extramuros del sistema de Seguridad Social), en cuanto se trata de situaciones diferentes en la consideración de la finalidad tuitiva perseguida por el legislador.

Así, en el supuesto de parto la finalidad primordial perseguida por el legislador al establecer el derecho de la mujer trabajadora a suspender su contrato de trabajo con reserva de puesto durante 16 semanas ininterrumpidas, es preservar la salud de la madre trabajadora ante un hecho biológico singular. De ahí que en supuesto de parto pueda hablarse con propiedad de “periodo de descanso por maternidad”, distinguiéndose entre un periodo de descanso “obligatorio” (las 6 semanas inmediatamente posteriores al parto), que la madre trabajadora ha de disfrutar necesariamente (en aras al propósito de garantizar su recuperación), y un periodo de descanso “voluntario” (las semanas restantes), que la madre trabajadora puede ceder al padre si lo estima oportuno, y siempre que el padre también sea trabajador (pues de no ser así no cabe suspender el contrato laboral, obviamente).

Ello explica y justifica que, siendo el descanso por parto un derecho de la madre trabajadora, ésta pueda ceder al padre, cuando éste sea también trabajador, el disfrute del periodo de descanso "voluntario" en su integridad o parcialmente, de suerte que si la madre no desempeña actividad laboral por cuenta ajena o propia (o realiza una actividad profesional que no da lugar a la inclusión en un régimen de Seguridad Social) no puede ceder al padre, aunque sí sea trabajador, el derecho a disfrutar de ese periodo de descanso por maternidad, pues nadie puede ceder a otro un derecho que no tiene.

Cosa distinta es, prosigue la Sentencia, que el legislador pueda atribuir en este supuesto al padre trabajador, si lo estima oportuno (como efectivamente hizo en la Ley Orgánica 3/2007), el derecho a la suspensión de su contrato de trabajo con reserva de puesto, y sin que ello signifique que la opción legislativa precedente, vigente a la fecha de planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad, que no contemplaba la atribución de este derecho al padre trabajador, sea por ello inconstitucional.

Por el contrario, **en la adopción y en el acogimiento**, la finalidad del derecho de la mujer trabajadora a suspender su contrato de trabajo con reserva de puesto, no es lógicamente la recuperación de la madre, sino la de facilitar la integración del menor adoptado o acogido en la familia. Por ello, en el supuesto de adopción o acogimiento, cuando ambos padres trabajen, el derecho a suspender el contrato de trabajo con reserva de puesto, corresponde *ex lege* indistintamente al padre o madre, a elección de los propios interesados, mientras que si sólo uno de los padres es trabajador incluido en un régimen de la Seguridad Social el derecho al periodo de descanso laboral, le corresponderá a aquél en exclusiva, puesto que sólo él puede ser titular del derecho en este caso. **(FJ 8)**

6.- En conclusión, el TC afirma que la regulación del derecho a la suspensión del contrato de trabajo con reserva de puesto en supuesto de parto, en la redacción del art. 48.4 LET que se encontraba vigente en el momento de plantearse la presente cuestión de inconstitucionalidad –y más concretamente la regla de dicho precepto que permite a la madre ceder al padre el disfrute del periodo de descanso "voluntario" sólo en el caso de que ambos trabajen, quedando excluida la posibilidad de cesión al padre trabajador del disfrute de ese periodo cuando la madre no fuese trabajadora por cuenta ajena-, no vulnera el art. 14 CE (ni tampoco los arts. 39 y 41 CE), lo que determina la desestimación de la cuestión. **(FJ 9)**

SENTENCIA 117/2011, DE 4 DE JULIO,

en relación con el art. 24.4 de la Ley de las Cortes de Aragón 4/1999, de 25 de marzo, de ordenación farmacéutica para Aragón

Cuestión de inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor de la cuestión:** la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (nº de cuestión 6725-2009).
- **Precepto cuestionado:** el art. 24.4 de la Ley 4/1999, de 25 de marzo, de ordenación farmacéutica para Aragón:
"no podrán participar en los concursos que se convoquen los farmacéuticos que hayan cumplido la edad de sesenta y cinco años"
- **Duda de constitucionalidad:** posible vulneración del principio de igualdad (art. 14 CE), en cuanto incorpora una discriminación por razón de la edad sin una justificación objetiva y razonable que la haga constitucionalmente legítima.
- **Fallo:** Estimar la cuestión de inconstitucionalidad y, declarar inconstitucional y nulo el inciso *"no podrán participar en los concursos que se convoquen los farmacéuticos que hayan cumplido la edad de sesenta y cinco años"*.

B) COMENTARIO-RESUMEN

El TC recuerda, en primer lugar, que el citado límite de edad ha sido derogado por la Ley 1/2010, por la que se modifica la Ley 4/1999, de ordenación farmacéutica.

El objeto de esta cuestión ya fue abordado recientemente por la STC 63/2001, a cuya doctrina se remite la presente Sentencia, destacando asimismo, en síntesis, las siguientes conclusiones:

a) En primer lugar, no resulta constitucionalmente admisible justificar la prohibición contenida en la norma cuestionada en que a los 65 años se produzca una merma de la aptitud y capacidad necesarias para desempeñar la asistencia farmacéutica.

b) En segundo lugar, nos hallamos ante una medida que no tiene como objetivo beneficiar a un colectivo desfavorecido en concurrencia con otros; antes, al contrario, la medida en cuestión supone una exclusión absoluta de los mayores de 65 años, por lo que no cumple el juicio de proporcionalidad que le es exigible.

c) Tampoco puede admitirse que la prohibición impuesta a los mayores de 65 años constituya una medida justificada en las exigencias de planificación y organización del servicio, más concretamente, en la idea de permanencia en la función al frente de la oficina de farmacia.

En definitiva, concluye la Sentencia, **no resulta conforme con las exigencias del art. 14 CE** que se impida con carácter general a los mayores de sesenta y cinco años la opción de concurrir a la obtención de una autorización so pretexto de que, por razón de su edad, no podrán permanecer en la oficina de farmacia durante un periodo imposible de precisar apriorísticamente (pero que no cabe descartar que llegue a superar los tres

años) cuando el tiempo de apertura mínima de la oficina tan sólo se exige a efectos de permitir la transmisión de la oficina de farmacia, reconociéndose incluso algunas excepciones a tal limitación. De ahí que quepa concluir que **si la edad de sesenta y cinco años no es obstáculo para seguir ejerciendo la profesión de farmacéutico titular de la oficina de farmacia** (art. 8.4), **entonces la prohibición de acceso a una nueva autorización para los mayores de esa edad no está conectada con el interés público** presente en la ordenación del servicio farmacéutico, y sin embargo incide en una de las formas de ejercicio profesional, precisamente la articulada a través de la organización de una actividad empresarial, faceta en la cual no está justificada la restricción impuesta a los mayores de sesenta y cinco años.

SENTENCIA 205/2011, DE 15 DE DICIEMBRE,

en relación con el art. 143.2 del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994

Cuestiones de inconstitucionalidad (acumuladas)

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor de las cuestiones:** la Sala de lo Social del TSJ de Cataluña.
- **Precepto cuestionado:** el art. 143.2 TRLGSS

“Toda resolución, inicial o de revisión, por la que se reconozca el derecho a las prestaciones de incapacidad permanente, en cualquiera de sus grados, o se confirme el grado reconocido previamente, hará constar necesariamente el plazo a partir del cual se podrá instar la revisión por agravación o mejoría del estado invalidante profesional, en tanto que el incapacitado no haya cumplido la edad mínima establecida en el artículo 161 de esta Ley, para acceder al derecho a la pensión de jubilación. Este plazo será vinculante para todos los sujetos que puedan promover la revisión.

No obstante lo anterior, si el pensionista por invalidez permanente estuviera ejerciendo cualquier trabajo, por cuenta ajena o propia, el Instituto Nacional de la Seguridad Social podrá, de oficio o a instancia del propio interesado, promover la revisión, con independencia de que haya o no transcurrido el plazo señalado en la resolución.

Las revisiones fundadas en error de diagnóstico podrán llevarse a cabo en cualquier momento, en tanto el interesado no haya cumplido la edad a que se refiere el primer párrafo de este número.”

- **Duda de constitucionalidad:** posible vulneración de los arts. 14, 41, 43.1 y 2 y 49 CE, en tanto que únicamente se reconoce a los pensionistas que ejerzan una actividad remunerada la posibilidad de revisar en cualquier momento el grado de invalidez permanente reconocido, mientras que los que no trabajan han de esperar al cumplimiento de un plazo determinado, el establecido por la resolución de reconocimiento de la incapacidad.

- **Fallo:** Desestimar las cuestiones de inconstitucionalidad.

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- Lo que se cuestiona aquí es la existencia de una posible discriminación entre los pensionistas de incapacidad permanente que trabajan y aquellos que no lo hacen, en la medida en que los primeros pueden acceder en todo momento a la revisión por agravamiento o mejoría de su grado de incapacidad declarado, mientras que los segundos deben esperar a que se cumpla el plazo de revisión que, con carácter vinculante, establecen las resoluciones de reconocimiento del derecho.

Así, en primer lugar, la STC procede a examinar la constitucionalidad del art. 143.2 TRLGSS desde el punto de vista del art. 14 CE, por lo que el TC recuerda que su doctrina ha venido señalando que sólo ante iguales supuestos de hecho actúa la prohibición de utilizar “elementos de diferenciación que quepa calificar de arbitrarios o carentes de una justificación razonable” (entre otras (la STC 39/2002, FJ 4)

Respecto al **derecho a la igualdad en relación con las prestaciones del sistema de la Seguridad Social**, el TC ha venido señalando que los arts. 41 y 50 CE no constriñen al establecimiento de un único sistema prestacional fundado en principios idénticos, no a la regulación de unos mismos requisitos o la previsión de iguales circunstancias determinante del nacimiento del derecho (STC 114/1987).

Para analizar la presente cuestión se hace necesario comenzar por examinar si los supuestos de hecho guardan la identidad que todo juicio de igualdad requiere: el caso es que nos encontramos ante dos pensionistas de invalidez permanente en el sistema contributivo de la Seguridad Social que reciben un tratamiento legal diferente en orden a la posibilidad de instar la revisión de su grado de incapacidad, en función de que trabajen o no. Sigue diciendo el TC que, en segundo lugar, habrá que analizar si la diferencia existente entre ambos grupos (en razón de la actividad laboral desarrollada por

uno de ellos frente a la inactividad del otro) posee o no relevancia para justificar la diferenciación establecida **(FFJJ 3-4)**

2.- La primera conclusión a la que llega la sentencia es que si las prestaciones por incapacidad permanente constituyen en el sistema contributivo de la Seguridad Social un instrumento de protección social frente a la pérdida de empleo y salario derivada de la situación de capacidad (tal y como se desprende de los arts 136 y siguientes TRLGSS), parece razonable que la concurrencia o no con la pensión de una actividad laboral del pensionista sea un dato que necesariamente ha de tener alguna relevancia en la ordenación del sistema, en la medida en que incide sobre el objeto mismo de la protección.

Por otro lado, advierte el TC que el precepto legal cuestionado no implica necesariamente un tratamiento legal “más favorable” de los pensionistas que trabajan respecto de los que no. Ello es así porque de la no sujeción de la revisión a plazos mínimos pueden derivarse tanto efectos favorables como desfavorables para el pensionista, en términos de mantenimiento, mejora o reducción de la prestación económica reconocida. Además, tampoco cabe desconocer que la revisión (en caso de pensionista que trabaje) puede ser instada no sólo por el propio pensionista sino también por la entidad gestora. **(FJ 6)**

3.- Tras ello, la Sentencia entra en el análisis de la justificación de la medida en lo que se refiere a la regla general aplicable a los pensionistas que no trabajan. Reconoce el TC que resulta claro que un sistema que permitiera trasladar de manera automática las evoluciones experimentadas por el estado de incapacidad del trabajador a la declaración administrativa del grado de invalidez salvaguardaría en mayor medida el interés patrimonial, tanto del pensionista como de la entidad gestora.

Sin embargo, que ello sea así no implica que deba considerarse inconstitucional una opción legislativa diferente, porque como viene declarando la jurisprudencia constitucional de manera reiterada "el derecho que los ciudadanos puedan ostentar en materia de Seguridad Social es un

derecho de estricta configuración legal, disponiendo el legislador de libertad para modular la acción protectora del sistema en atención a circunstancias económicas y sociales que son imperativas para la propia viabilidad y eficacia de aquél" (STC 65/1987, de 21 de mayo, FJ 17, entre otras).

Lo señalado permite descartar, por otra parte, que el precepto legal cuestionado pueda vulnerar el art. 41 CE. No se deriva de la Constitución un derecho del pensionista a la revisión automática de su grado de invalidez, de manera que el grado reconocido recoja de manera inmediata y sin ningún plazo de demora cualquier variación en el estado invalidante del mismo, sino que tal cuestión forma parte del ámbito de la libertad del legislador para la articulación técnica del sistema de protección. **(FJ 7)**

4.- Tras analizar la justificación de la regla general que impide la revisión del grado de incapacidad antes de transcurrido el plazo mínimo establecido en la resolución de reconocimiento y su compatibilidad con el art. 41 CE, el TC se ocupa de determinar si la excepción a dicha regla general establecida para los pensionistas que trabajan posee o no una justificación objetiva y razonable o vulnera, por el contrario, el derecho a la igualdad en la ley.

Sobre esta cuestión afirma el TC que el **diferente tratamiento** que la ley ofrece a unos y otros pensionistas en cuanto a la posibilidad de revisión del grado de pensión reconocido **está basado en la toma en consideración de una circunstancia jurídicamente relevante**, cual es el hecho de que el **pensionista compatibilice o no su pensión con el ejercicio de una actividad laboral**, por cuenta ajena o propia, circunstancia que justifica, sobre la base de consideraciones directamente relacionadas con el contenido y objeto del sistema de protección considerado, que el agravamiento o la mejoría del estado invalidante del pensionista deba tener un reflejo inmediato en el grado de incapacidad reconocido, a diferencia de lo que ocurre en el caso de los pensionistas que no desempeñan ninguna actividad laboral, en que no concurren dichas circunstancias.

Así, por ejemplo, en la hipótesis de una mejoría, parece razonable que la Ley contemple la posibilidad de revisar administrativamente la pensión reconocida, sin esperar a plazos mínimos de revisión.

La cuestión parece aún más clara en el caso del agravamiento. Así, en el supuesto de que un pensionista de incapacidad permanente total desempeñe un trabajo compatible con su estado de incapacidad y que vea agravado éste hasta el propio de una incapacidad permanente absoluta, lo que se produce es una incompatibilidad prácticamente cierta entre el trabajo que se está desempeñando y las capacidades autonómicas o funcionales del trabajador. Esto no concurre, por el contrario, en el caso del pensionista que no trabaja, que ni tiene que abandonar un trabajo como consecuencia del agravamiento de su incapacidad ni ve mermados por ello los ingresos que hasta la fecha venía percibiendo; tiene también derecho, obviamente, a la revisión de su grado de incapacidad, a fin de que éste refleje adecuadamente su estado real agravado y, consiguientemente, sus menores o nulas expectativas de poder encontrar empleo en el futuro, pero esta adecuación no tiene porqué ser inmediata sino que admite plazos razonables de revisión, a diferencia del supuesto contrario. **(FJ 8)**

5.- Por último, examina el TC las dudas de inconstitucionalidad referidas a los arts. 43 y 49 CE, las cuales parecen derivarse, según el Auto de planteamiento de la cuestión, de la existencia de una supuesta obligación legal de trabajar para poder acceder a la revisión del grado de incapacidad, lo que actuaría en contra de las exigencias en materia de protección de la salud recogidas en los dos primeros apartados del art. 43 CE y de las medidas de rehabilitación e integración a las que obliga el art. 49 CE.

Para el TC, esta interpretación del art. 143.2 LGSS no es la que se corresponde con su sentido lógico manifiesto. Así, este precepto no impone en modo alguno a los pensionistas de incapacidad que no trabajen la casi imposible obligación de comenzar a trabajar para poder acceder a la revisión de grado, sino que lo que les impone es la necesidad de esperar para ello el período de tiempo determinado por el plazo mínimo de revisión establecido en la resolución de declaración de la incapacidad.

Para el TC la argumentación del órgano judicial cuestionante parece partir de la existencia de un derecho del pensionista a la revisión automática de su grado de invalidez, derecho para cuya actuación fuera de los plazos establecidos de revisión no habría más opción legal que la del acceso al empleo; sin embargo, del art. 41 CE no se deriva ese pretendido derecho, siendo la norma legal (a la que la CE defiere la articulación técnica del sistema de protección), la que establece, tanto por razones de seguridad jurídica como por imperativos de racionalidad y eficacia, un procedimiento para la revisión del grado de incapacidad, con sujeción a unos plazos mínimos para instar la revisión por agravación o mejoría del estado invalidante. **(FJ 9)**

SENTENCIA 121/2011, DE 7 DE JULIO,

en relación con el artículo 23 de la Ley 52/2003, de 10 de diciembre,
que da nueva redacción al artículo 3.1.b del Texto Refundido de la
Ley de procedimiento laboral

Cuestión de inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor de la cuestión:** la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia, con sede en Sevilla (nº de cuestión 10663-2006).
- **Precepto cuestionado:** el art. 23 de la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, que da nueva redacción al artículo 3.1.b del Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral. Concretamente, este precepto lo que hace es excluir del conocimiento del orden jurisdiccional social - atribuyéndolo al contencioso-administrativo-, entre otras materias, la impugnación de las resoluciones sobre encuadramiento en la Seguridad Social, esto es, la inscripción de las empresas y las afiliaciones, altas, bajas y variaciones de datos de los trabajadores.
- **Duda de constitucionalidad:** Entiende el órgano judicial que el precepto cuestionado vulnera el art. 122.1 CE, en relación con el art. 81.1 y 2 CE y el art. 9.4 y 5 de la LOPJ, al contradecir la ley ordinaria lo dispuesto en la LOPJ, a la que el art. 122.1 CE confiere la determinación de la "constitución (...) de los Juzgados y Tribunales", lo que comprende la institución de los diferentes órdenes jurisdiccionales y la definición genérica de su ámbito.

- **Fallo:** Inadmitir la cuestión en toda aquella parte que no sea la circunscrita al “alta” de los trabajadores, por no resultar aplicable al proceso a quo; y desestimar la cuestión en todo lo demás.

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- En primer lugar, el TC declara la inadmisión parcial de la cuestión de inconstitucionalidad, a causa de que no todo el precepto cuestionado es relevante para la decisión del proceso contencioso-administrativo del que trae causa, sino sólo la palabra “alta” (de trabajadores).

Sobre el fondo del asunto, recuerda el TC su propia doctrina, en la que establece que (por mandato del art. 122.1 CE), corresponde a la **LOPJ**, como mínimo, en lo que aquí interesa, la **institución de los diferentes órdenes jurisdiccionales y la definición genérica de su ámbito de conocimiento litigioso**. Ahora bien, no toda la materia competencial debe estar radicada en la LOPJ, por cuanto de la propia redacción del art. 9 LOPJ, se deduce que, siempre que se respete el diseño o la definición in abstracto que de cada uno de los órdenes haya efectuado el legislador orgánico, **cabe que el legislador ordinario “concrete las materias objeto del conocimiento de tales órdenes”**. Y esta función de concreción de los enunciados del art. 9 LOPJ es cumplida primordialmente por las normas procesales de cabecera de los distintos órdenes jurisdiccionales (la LECiv, LECrim, LJ, LPL), sin perjuicio de que pueda llevarse a cabo en otras normas procesales. **(FFJJ 2-3)**

2.- En relación al diseño o genérica definición que la LOPJ realiza de los órdenes jurisdiccionales afectados (el contencioso-administrativo y el social), éstos aparecen reflejados en los apartados 4 y 5 del art. 9 LOPJ. Así, art. 9.4 establece que el orden contencioso-administrativo conoce de "las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujeta al Derecho administrativo"; y, a su vez, el apartado 5 del mismo art. 9 LOPJ atribuye al orden jurisdiccional social el conocimiento de "las pretensiones que se promuevan dentro de la rama social del Derecho", así como de "las reclamaciones en materia de Seguridad Social".

Por tanto, la delimitación entre ambos órdenes se funda en dos criterios: el primero, que se expresa en el número 4, es de índole subjetiva-formal, al

referirse a la cualidad jurídico-pública de la Administración productora del acto impugnado, residenciándose dichas impugnaciones en el orden contencioso-administrativo, en tanto que el segundo, el del número 5, es de carácter objetivo, al atender a la especificidad de la "materia" de Seguridad Social, y asigna este tipo de asuntos al orden judicial social.

Existe, así, **un espacio de concurrencia que deja abierto la LOPJ entre el orden contencioso-administrativo y el social, en el marco de la Seguridad Social:** porque toda la materia de Seguridad Social se incardina en la rama social del Derecho y en toda ella también se produce una intervención de las Administraciones públicas sujeta a Derecho público. **(FFJJ 4-5)**

3.- Recuerda el TC que **los llamados actos de encuadramiento-** constituidos por la inscripción de las empresas y las afiliaciones, altas, bajas y variaciones de datos de los trabajadores- **han sido también fuente de conflicto a la hora de asignar competencias jurisdiccionales,** en parte como consecuencia de su complejidad y en parte por los vaivenes jurisdiccionales. Tales actos, que tienen la finalidad de definir quiénes están incluidos en el marco de relaciones del sistema de Seguridad Social y que, por ello, son beneficiarios de su acción protectora y de las obligaciones de cotización, constituyen una de esas zonas de interferencia entre el orden jurisdiccional social y el contencioso-administrativo, puesto que siendo, en principio, calificables como "reclamación en materia de Seguridad Social", el conocimiento de los mismos correspondería, conforme al art. 9.5 LOPJ, al orden jurisdiccional social. Y, al tiempo, no es menos cierto que las actuaciones de los servicios comunes y entidades gestoras sobre tal afiliación, inclusión y alta en uno u otro régimen de la Seguridad Social pueden calificarse como una "actuación de las Administraciones públicas sujeta al Derecho administrativo", por lo que el conocimiento de un recurso en tal materia correspondería, con arreglo a este otro criterio legal (art. 9.4 LOPJ), al orden contencioso-administrativo.

Pues bien, el precepto cuestionado lo que hace es **contribuir a concretar la genérica delimitación de ambos órdenes jurisdiccionales**

efectuado por la LOPJ, constituyendo precisamente un supuesto de colaboración entre la ley orgánica y la ley ordinaria considerada constitucionalmente lícita por la doctrina constitucional. Además, en este caso, la colaboración no es sólo lícita, sino también necesaria, en aras del principio de seguridad jurídica, habida cuenta de la concurrencia que se produce, en la concreta materia, entre los órdenes contencioso-administrativo y social. **(FFJJ 6-7)**

SENTENCIA 177/2011, DE 8 DE NOVIEMBRE,

en relación con los arts. 453.2 y 468 b) de la Ley Orgánica 2/1989,
de 13 de abril, procesal militar

Cuestión de inconstitucionalidad

A) ANTECEDENTES Y FALLO

- **Promotor de la cuestión:** la Sala Segunda del Tribunal Constitucional
- **Precepto cuestionado:** los arts. 453.2 y 468 b) de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar. Dichos preceptos limitan el objeto del recurso contencioso-disciplinario ordinario a las infracciones graves, dejando fuera las infracciones leves.
- **Duda de constitucionalidad:** posible vulneración de los arts. 24.1 CE (derecho fundamental a la tutela judicial efectiva), 106.1 CE (control judicial de la actividad administrativa) y 117.5 CE (la Ley regulará el ejercicio de la jurisdicción militar).
- **Fallo:** Estimar la cuestión de inconstitucionalidad y, en su virtud, declarar inconstitucionales y nulos los arts. 453.2, en el inciso “por falta grave”; y 468, apartado b), de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar.

B) COMENTARIO-RESUMEN

1.- La cuestión de inconstitucionalidad analiza la posible lesión de los arts. 24.1, 106 y 117.5 CE por los arts. 453.2, inciso "por falta grave", y 468 b) de la Ley Orgánica procesal militar, que limitan el objeto del recurso contencioso-disciplinario ordinario a las infracciones graves dejando fuera del mismo y, por tanto, del control judicial, las cuestiones de legalidad ordinaria que susciten las sanciones impuestas por faltas leves a militares.

En primer lugar, se examina la conformidad de los arts. 453.2, inciso "por falta grave", y 468 b) de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión del art. 24.1 CE. Al respecto, afirma la Sentencia que de la lectura de los preceptos se comprueba que las sanciones impuestas por faltas leves no pueden ser impugnadas ante la jurisdicción militar por cauce del procedimiento contencioso-disciplinario ordinario, sino sólo por el cauce especial y sumario utilizable si se alega vulneración de los derechos fundamentales y las libertades públicas, pero cerrado a los motivos de impugnación que sean de legalidad ordinaria.

Siendo así las cosas, concluye el TC afirmando que **la exclusión de control judicial de los motivos de legalidad ordinaria que surgieran a raíz de la imposición de sanciones leves en el ámbito disciplinario castrense choca frontalmente con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión reconocida en el art. 24.1 CE.**

Además, señala que el valor imprescindible de la disciplina en una organización jerarquizada como son las Fuerzas Armadas no puede ser aducido para justificar cualquier limitación al ejercicio de los derechos fundamentales. Así, no existe vinculación alguna entre el cumplimiento de la misión de las Fuerzas Armadas y la limitación general del ejercicio del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) que

suponen los artículos cuestionados para el sancionado por falta leve disciplinaria militar. **(FJ 3)**

2.- A continuación, el TC afirma también que los preceptos cuestionados **infringen el art. 106.1 CE**, en cuanto que impiden el control judicial de las sanciones impuestas por faltas leves en su aspecto más reducido de la legalidad ordinaria. En este sentido, recuerda el TC que el art. 106.1 CE establece un principio tan consustancial al Estado de Derecho como es el del sometimiento de la actuación de todos los poderes públicos al conjunto del Ordenamiento y la verificación de esa sujeción, en última instancia, por los órganos del Poder Judicial. **(FJ 4)**

3.- Por último, afirma la Sentencia que las vulneraciones de los arts. 24.1 y 106.1 CE por los preceptos cuestionados tienen como consecuencia la no conformidad de estos últimos con el art. 117.5 CE que exige la adecuación de las especialidades de la jurisdicción militar a los principios constitucionales. **(FJ 5)**