

*JURISPRUDENCIA  
TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL  
2012*



Servicio de Estudios Autonómicos

# ÍNDICE DE SENTENCIAS

	<u>Página</u>
<b>A) SENTENCIAS QUE RESUELVEN RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD</b>	
STC 1/2012, de 13 de enero ..... <b>10</b> <i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía frente al Real Decreto-Ley 9/2000, de modificación del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de evaluación de impacto ambiental)</i>	
STC 7/2012, de 18 de enero ..... <b>17</b> <i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno, en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Canarias 9/1999, de ordenación del territorio de Canarias)</i>	
STC 8/2012, de 18 de enero ..... <b>23</b> <i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno, en relación con diversos preceptos de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 8/2001, para la ordenación de las instalaciones de radiocomunicación)</i>	
STC 19/2012, de 15 de febrero ..... <b>34</b> <i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por 89 Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados en relación con diversos preceptos de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del impuesto sobre la renta de las personas físicas y otras normas tributarias)</i>	
STC 26/2012, de 1 de marzo ..... <b>48</b> <i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley 11/2001, de ordenación de la actividad comercial en las Islas Baleares)</i>	
STC 35/2012, de 1 de de marzo ..... <b>57</b> <i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con el art. 24 y la disposición adicional vigésima de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.)</i>	
STC 80/2012, de 18 de abril ..... <b>68</b> <i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación frente al art. 16.6 de la Ley del Parlamento Vasco 14/1998, del deporte. Federaciones deportivas vascas.)</i>	
STC 82/2012, de 18 de abril ..... <b>74</b> <i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno con respecto a la Ley Foral 16/2000, de modificación de la Ley Foral 10/1999, por la que se declara parque natural las Bardenas Reales de Navarra. Competencias sobre medio ambiente y defensa nacional.)</i>	
STC 102/2012, de 8 de mayo ..... <b>79</b> <i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en relación con</i>	

*diversos preceptos de la Ley 24/2001, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Regulación jurídica del trasvase Tajo-Segura)*

**STC 110/2012, de 23 de mayo ..... 84**

*(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación frente al artículo 19.2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 8/1988, de 7 de abril, del deporte, en la redacción dada por la Ley del Parlamento de Cataluña 9/1999, de 30 de julio, de apoyo a las selecciones catalanas.)*

**STC 111/2012, de 24 de mayo. .... 86**

*(Se resuelven los recursos de inconstitucionalidad acumulados promovidos por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña y el Parlamento de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 5/2002, de las cualificaciones y de la formación profesional).*

**STC 120/2012, de 5 de junio..... 100**

*(Se resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña respecto al art. 54 de Ley 19/1988, reguladora de las Haciendas Locales, en la redacción dada al mismo por la Ley 50/1998, de medidas fiscales, administrativas y del orden social)*

**STC 122/2012, de 5 de junio..... 107**

*(Se resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por Presidente desgobierno en relación con la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2000, del impuesto sobre grandes establecimientos comerciales)*

**STC 132/2012, de 19 de junio..... 112**

*(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 8/2000, de 27 de octubre, de consejos insulares)*

**STC 135/2012, de 19 de junio..... 123**

*(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid en relación con diversos preceptos de la Ley 12/2007, por la que se modifica la Ley 34/1998, del sector de hidrocarburos, con el fin de adaptarla a lo dispuesto en la Directiva 2003/55/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural).*

**STC 136/2012, de 19 de junio..... 129**

*(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno con respecto a los artículos 14 y 15 de la Ley de la Comunidad Valenciana 16/2008, de 22 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat. Se afirma la nulidad de los preceptos legales que regulan la tasa autonómica por prestación de asistencia sanitaria y farmacéutica a los afiliados a diferentes mutualidades de funcionarios.)*

**STC 148/2012, de 5 de julio..... 137**

*(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura)*

**STC 149/2012, de 5 de julio..... 156**

*(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, en relación con diferentes preceptos de la Ley 62/2003, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Competencias sobre aguas, medio ambiente y espacios naturales).*

STC 150/2012, de 5 de julio.....	<b>164</b>
<i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, en relación con el Real Decreto-Ley 13/2009, por el que se crea el fondo estatal para el empleo y la sostenibilidad local. Plan E)</i>	
STC 161/2012, de 20 de septiembre.....	<b>174</b>
<i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por 68 Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Andalucía 10/2002, por la que se aprueban normas en materia de tributos cedidos y otras medidas tributarias, administrativas y financieras)</i>	
STC 162/2012, de 20 de septiembre.....	<b>180</b>
<i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con diversos preceptos de la Ley 53/2002, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Competencias sobre Administración de Justicia, costas, juego y Seguridad Social)</i>	
STC 163/2012, de 20 de septiembre.....	<b>189</b>
<i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Parlamento de Cataluña en relación con diversos preceptos de la LOPJ, en la nueva redacción dada por la Ley Orgánica 19/2003).</i>	
STC 170/2012, de 4 de octubre .....	<b>205</b>
<i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios)</i>	
STC 184/2012, de 17 de octubre .....	<b>215</b>
<i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por la Diputación General de Aragón en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 10/2002, de calidad de la educación)</i>	
STC 195/2012, de 31 de octubre .....	<b>232</b>
<i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo de Gobierno de la Rioja frente a la Ley 10/2001, del Plan Hidrológico Nacional, en la redacción dada por la Ley 11/2005)</i>	
STC 198/2012, de 6 de noviembre.....	<b>240</b>
<i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por más de 50 Diputados del Grupo Popular del Congreso en relación con la Ley 13/2005, por la que se modifica el Código civil en materia de derecho a contraer matrimonio. Matrimonio de personas del mismo sexo)</i>	
STC 210/2012, de 14 de noviembre.....	<b>248</b>
<i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con la Ley de la Asamblea de Extremadura 14/2001, reguladora del impuesto sobre depósitos de las entidades de crédito)</i>	
STC 215/2012, de 14 de noviembre.....	<b>253</b>
<i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2003, de 13 de junio, de mutualidades de previsión social.)</i>	
STC 223/2012, de 29 de noviembre.....	<b>257</b>
<i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado por Parlamento de Andalucía en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2001, de Universidades.)</i>	

STC 228/2012, de 29 de noviembre.....	<b>264</b>
<i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Consell de la Generalitat de la Comunidad Valenciana en relación con diversos preceptos de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción)</i>	
STC 234/2012, de 13 de diciembre.....	<b>273</b>
<i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado por 65 Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso en relación con la disposición adicional octava de la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 1/2001, de 24 de abril, del suelo.)</i>	
STC 235/2012, de 13 de diciembre.....	<b>277</b>
<i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Competencias sobre Administración de Justicia, aeropuertos, telecomunicaciones y televisión)</i>	
STC 236/2012, de 13 de diciembre.....	<b>287</b>
<i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Parlamento de Cataluña en relación con el artículo 1.2 de la Ley 41/2003, de 18 de noviembre, de protección patrimonial de las personas con discapacidad y de modificación del Código civil, de la Ley de enjuiciamiento civil y de la normativa tributaria con esta finalidad)</i>	
STC 237/2012, de 13 de diciembre.....	<b>290</b>
<i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Generalitat Valenciana en relación con el Real Decreto-ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional. Derogación del trasvase del Ebro)</i>	
STC 238/2012, de 13 de diciembre.....	<b>298</b>
<i>(Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por ochenta y dos Diputados del Grupo Popular del Congreso en relación con la Ley Orgánica 2/2004, de 28 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.)</i>	
STC 245/2012, de 18 de diciembre.....	<b>301</b>
<i>(Resuelve los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por la Junta de Extremadura, el Parlamento de Cataluña, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, la Diputación de Aragón y la Junta de Comunidades de Castilla y León en relación con diversos preceptos de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del sector ferroviario.)</i>	

## **B) SENTENCIAS QUE RESUELVEN CONFLICTOS DE COMPETENCIAS**

STC 5/2012, de 17 de enero. ....	<b>314</b>
<i>(Se resuelve el conflicto de competencia promovido por la Generalitat de Cataluña en relación con cinco resoluciones del Ministerio de Fomento por las que se imponen sanciones y medidas cautelares por la utilización de frecuencias radioeléctricas sin autorización administrativa)</i>	
STC 6/2012, de 18 de enero. ....	<b>319</b>
<i>(Se resuelve el conflicto de competencia planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con las Órdenes del Consejero de la Diputación General de Aragón de 8 de agosto de 1997 y 10 de febrero de 1998,</i>	

*relativas al ejercicio de retracto respecto de determinados bienes procedentes del Monasterio de Sigüenza)*

**STC 22/2012, de 16 de febrero..... 325**

*(Se resuelve el conflicto de competencia planteado por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid en relación con el Real Decreto 1301/2006, de 10 de noviembre, por el que se establecen las normas de calidad y seguridad para la donación, la obtención, la evaluación, el procesamiento, la preservación, el almacenamiento y la distribución de células y tejidos humanos y se aprueban las normas de coordinación y funcionamiento para su uso en humanos.)*

**STC 32/2012, de 15 de marzo. .... 330**

*(Se resuelven los conflictos positivos de competencia acumulados interpuestos por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía y el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con el Real Decreto 844/1999, por el que se autoriza la explotación de una lotería instantánea o presorteada y por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña respecto del Real Decreto 1336/2005, de 11 de noviembre, por el que se autoriza a la Organización Nacional de Ciegos Españoles la explotación de una lotería instantánea o presorteada).*

**STC 33/2012, de 15 de marzo. .... 335**

*(Se resuelve el conflicto de competencia planteado por el Gobierno de la Nación frente a la resolución del Departamento de Justicia de la Generalidad de Cataluña de 13 de octubre de 1999 por la que se inscriben en el Registro de colegios profesionales de la Generalidad de Cataluña los Estatutos del Colegio de censores jurados de cuentas de Cataluña.)*

**STC 36/2012, de 15 de marzo. .... 342**

*(Se resuelve el conflicto de competencia planteado por el Gobierno de La Rioja en relación con el Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes)*

**STC 38/2012, de 26 de marzo. .... 351**

*(Se resuelve el conflicto de competencia planteado por la Junta de Galicia en relación con la resolución de la Dirección general de medio natural y política forestal de 31 de agosto de 2009, por la que convoca la concesión de ayudas a entidades y organizaciones no gubernamentales de ámbito estatal para la realización de actividades privadas relacionadas con los principios inspiradores de la Ley 42/2007, del patrimonio natural y de la biodiversidad, y con las finalidades de la Ley 43/2003, de montes).*

**STC 71/2012, de 16 de abril. .... 356**

*(Se resuelve el conflicto de competencia planteado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid frente al acuerdo del Pleno del Tribunal de Defensa de la Competencia de 31 de mayo de 2007 por el que se mantiene la competencia de dicho órgano sobre el expediente núm. 627-2007, Estación sur de autobuses de Madrid)*

**STC 89/2012, de 7 de mayo. .... 360**

*(Se resuelve el conflicto de competencia planteado por el Gobierno de Cataluña en relación a la resolución del Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música de 13 de marzo de 2008, por la que se convocan ayudas para el año 2008 dentro del programa de espacios escénicos de nueva generación)*

**STC 99/2012, de 8 de mayo. .... 368**

*(Se resuelve el conflicto de competencia planteado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en relación con el Real Decreto 117/2001, por el que se establece la normativa básica de fomento de las*

*inversiones para la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de los productos agrarios, silvícolas y de la alimentación).*

**STC 112/2012, de 24 de mayo. .... 376**

*(Se resuelve el conflicto de competencia planteado por el Consejo de Gobierno de la Nación respecto de sendas resoluciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid convocando concurso para la adjudicación de los contratos de consultoría y asistencia del anteproyecto de construcción y explotación de la obra “cierre norte de la M-50. Tramo: A-6 a M-607” y del anteproyecto de construcción y explotación de la “nueva carretera R-1. Tramo: El Molar/M-12 y cierre norte de la M-50. Tramo: 607/A-1”).*

**STC 121/2012, de 5 de junio..... 380**

*(Se resuelve el conflicto en defensa de la autonomía local promovido por el Ayuntamiento de Gijón y otros 19 municipios en relación con diversos preceptos de la Ley del Principado de Asturias 2/2000, de Cajas de Ahorro)*

**STC 143/2012, de 2 de julio..... 386**

*(Se resuelve el conflicto de competencias planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con el RD 199/2010, por el que se regula el ejercicio de la venta ambulante o sedentaria).*

**STC 173/2012, de 15 de octubre. .... 390**

*(Se resuelve el conflicto de competencias planteado por el Gobierno de la Xunta de Galicia en relación con la Orden TAS/421/2008, de 19 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad).*

**STC 207/2012, de 14 de noviembre..... 395**

*(Se resuelve el conflicto de competencias planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del RD 1640/1999, por el que se regula la prueba de acceso a estudios universitarios)*

**STC 211/2012, de 14 de noviembre..... 401**

*(Se resuelve el conflicto de competencias planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con la Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales TAS/2926/2002, de 19 de noviembre, por la que se establecen nuevos modelos para la notificación de los accidentes de trabajo y se posibilita su transmisión por procedimiento electrónico, y con la resolución de la Subsecretaría de dicho Ministerio de 26 de noviembre de 2002, que regula la utilización del sistema de declaración electrónica de accidentes de trabajo (Delt@) que posibilita la transmisión por procedimiento electrónico de los nuevos modelos para la notificación de accidentes de trabajo)*

## **C) SENTENCIAS QUE RESUELVEN CUESTIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD**

### **1. Sobre el derecho a la igualdad en el ejercicio de las funciones públicas o representativas**

**STC 9/2012, de 18 de enero. .... 406**

*(Se desestima la cuestión de inconstitucionalidad. Planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Alicante en relación con el párrafo tercero del art. 73.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local.)*

STC 27/2012, de 1 de marzo. .... **410**  
*(Se estima la cuestión planteada frente a la Ley del Parlamento de Andalucía 8/1997, por la que se aprueban medidas en materia tributaria, presupuestaria, de empresas de la Junta y otras entidades, de recaudación, de contratación, de función pública y de fianzas de arrendamientos y suministros. Nulidad del precepto legal que regula el acceso a plazas de funcionarios de la Junta de Andalucía atribuyendo una valoración desproporcionada a la experiencia profesional no justificada en la excepcionalidad del procedimiento selectivo)*

STC 29/2012, de 1 de marzo. .... **417**  
*(Se desestima la cuestión planteada frente a la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2001, de coordinación de policías locales. Validez del precepto que introduce un límite máximo de edad para participar en los procesos de acceso por el turno de movilidad con ascenso a los cuerpos de policía local)*

## **2) Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva**

STC 20/2012, de 16 de febrero. .... **420**  
*(Se desestima la cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con el apartado segundo del art. 35.Siete de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social que supedita la tramitación de las demandas presentadas por personas jurídicas con ánimo de lucro sujetas al impuesto sobre sociedades y que superen una determinada facturación anual al abono de la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en el orden civil.)*

## **3) Sobre distribución de competencias en materia de legislación procesal**

STC 21/2012, de 16 de febrero. .... **426**  
*(Se estima la cuestión de inconstitucionalidad planteada respecto del art. 43.1 de la Ley del Parlamento de Cataluña 6/1998, del Código de Familia. Nulidad del precepto que permite la acumulación de la acción de división de cosa común en los procedimientos de nulidad, separación o divorcio para matrimonios en régimen de separación de bienes )*

## **4) En materia civil**

STC 28/2012, de 1 de marzo. .... **431**  
*(Se estima la cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con la Ley 5/1999, del Parlamento de Canarias, de modificación de la Ley de ordenación del turismo de Canarias. Nulidad del precepto que constituye un derecho de retracto a favor de particulares)*

STC 171/2012, de 4 de octubre. .... **434**  
*(Se estima la cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con la Ley del Parlamento de Galicia 4/1995, de Derecho civil de Galicia)*

STC 185/2012, de 17 de octubre. .... **438**  
*(Se estima la cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con el artículo 92.8 del Código civil, en la redacción dada por la Ley 15/2005, que supeditaba al informe favorable del Ministerio Fiscal la adopción de un régimen de guarda y custodia compartida de los hijos menores de edad)*

## **5) Sobre los principios de seguridad jurídica, independencia judicial, principio de legalidad o principio de irretroactividad**

STC 37/2012, de 19 de marzo. .... **442**  
*(Se desestima la cuestión interpuesta en relación con el texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, y la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, tal como han sido interpretados con carácter vinculante por las Sentencias en interés de ley de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2004 y 22 de septiembre de 2008, y en relación con el art. 100.7 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa. Se afirma la constitucionalidad de la doctrina legal que niega efectos prescriptivos de las infracciones y sanciones administrativas al transcurso del plazo de resolución de los recursos de alzada)*

STC 101/2012, de 8 de mayo..... **448**  
*(Se estima la cuestión interpuesta en relación con el art. 335 del Código Penal. Nulidad de la tipificación, excesivamente abierta e indefinida, del delito de caza y pesca no autorizada)*

#### **6) Sobre la responsabilidad penal del menor**

STC 146/2012, de 5 de julio..... **453**  
*(Se desestima la cuestión interpuesta en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 5/2000, reguladora de la responsabilidad penal de los menores)*

STC 160/2012, de 20 de septiembre..... **458**  
*(Se desestima la cuestión interpuesta en relación con un apartado de la Ley Orgánica 5/2000, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, introducida por la Ley Orgánica 7/2000)*

#### **7) Sobre competencias sobre régimen local y reserva de ley orgánica en relación con las elecciones locales**

STC 81/2012, de 18 de abril ..... **464**  
*(Estima la cuestión de inconstitucionalidad planteada frente a la Ley del Parlamento de Cataluña 8/1987, municipal y de régimen local de Cataluña. Nulidad del precepto que impide la presentación de una moción de censura al alcalde durante los periodos electorales)*

#### **8) En relación con competencias sobre igualdad básica, medio ambiente y ordenación del territorio**

STC 87/2012, de 18 de abril ..... **468**  
*(Estima la cuestión de inconstitucionalidad planteada frente a la Ley del Parlamento de Galicia 9/2002, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia)*

#### **9) En materia tributaria**

STC 100/2012, de 8 de mayo..... **473**  
*(Se desestima la cuestión interpuesta en relación con un precepto de la Ley 20/1991, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico fiscal de Canaria y frente a otra disposición del Real Decreto-Ley 7/1993, de medidas urgentes de adaptación y modificación del IVA, del impuesto especial sobre determinados medios de transporte, del impuesto general indirecto canario, del arbitrio sobre la producción e importación en las islas Canarias y de la tarifa especial del arbitrio insular a la entrada de mercancías)*

## **SENTENCIA 1/2012, DE 13 DE ENERO**

en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 9/2000, de 6 de octubre, de modificación del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental

### **Recurso de Inconstitucionalidad**

#### **A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
  
- **Norma impugnada:** el Real Decreto-Ley 9/2000, de modificación del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de evaluación de impacto ambiental.
  
- **Extensión de la impugnación:** los cardinales uno, dos y tres del artículo único.
  
- **Motivación del Recurso:** desde un plano formal, por haber incurrido en un exceso en la aplicación del presupuesto exigido en el art. 86.1 CE para la aprobación de un decreto-ley, y desde una consideración sustantiva, por oponerse al reparto constitucional de competencias.
  
- **Fallo:**
  - 1º Declarar la inconstitucionalidad del artículo único, cardinal dos, del Real Decreto-ley 9/2000.
  
  - 2º Desestimar el recurso en todo lo demás.

## **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- La Sentencia señala, en primer lugar, que no se ha perdido el objeto del recurso pese a la posterior aprobación al mismo del Real Decreto Legislativo 1/2008, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de evaluación de impacto ambiental, por cuanto es necesario analizar si ha habido extralimitación en la utilización de la figura del Decreto-Ley, y de no haber sido así, porque existen tachas de inconstitucionalidad de orden competencial. **(FJ 3)**

2.- En efecto, la primera alegación del recurso se refiere a la supuesta vulneración de las exigencias del art. 86.1 CE, por cuanto se habría incumplido el **presupuesto de la "extraordinaria y urgente necesidad" justificativa de la aprobación de un decreto-ley.**

Para analizar el cumplimiento de este presupuesto, se hace necesario analizar dos elementos, según reiterada jurisprudencia constitucional: en primer lugar, la presentación explícita y razonada de los motivos que han sido tenidos en cuenta por el Gobierno en su aprobación; en segundo lugar, la existencia de una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a ella.

En primer lugar, se analiza, por tanto, **los motivos explicitados por el Gobierno para la aprobación del Decreto-Ley,** para lo que se debe acudir a la exposición de motivos de la norma, así como al debate parlamentario de convalidación y, en su caso, al expediente de elaboración de la norma.

Así, de la literalidad de la exposición de motivos del Real Decreto-ley, se desprende que la justificación de la aprobación del mismo en el marco del art. 86.1 se concreta en la **necesidad de reaccionar ante sendas demandas interpuestas contra el Reino de España ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas por inadecuada incorporación de la Directiva 85/337/CEE y por no transposición en plazo de la Directiva 97/11/CE,** aunque respecto de uno de los preceptos objeto del presente recurso, el art. 5 reformado, se advierte que los cambios en él introducidos se derivan de la

necesidad de "adaptar la legislación estatal a los criterios recogidos en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de enero de 1998, que exige la necesaria colaboración entre las distintas Administraciones públicas en el ejercicio de sus respectivas competencias". **(FJ 7)**

3.- Expuestos los motivos aducidos por el Decreto-Ley, se recuerda que en el presente recurso se suscitan dos objeciones desde la perspectiva del art. 86.1 CE. La primera, más general y abstracta, plantea la adecuación constitucional del real decreto-ley como cauce para la incorporación al ordenamiento interno de las directivas de la UE. La segunda objeción sostiene que los concretos preceptos objeto del presente recurso de inconstitucionalidad son ajenos a la finalidad de adecuación a la normativa de la UE, que es la finalidad principal aducida por el Gobierno, y que, por tanto, quedarían fuera del presupuesto habilitante de la urgente y extraordinaria necesidad aducida por el Gobierno.

En primer lugar se refiere la Sentencia a la primera de las objeciones alegadas, esta es, la **adecuación constitucional del real decreto-ley como cauce para la incorporación al ordenamiento interno de las directivas de la UE.**

Sobre esta cuestión, recuerda el TC, que el desarrollo de la UE en el ordenamiento interno debe realizarse desde el pleno respeto de la estructura territorial del Estado. Asimismo, continúa, el mismo parámetro de corrección funcional debe aplicarse por lo que respecta a la distribución horizontal del poderes establecida en la CE; es decir, el Gobierno no puede disponer libremente de la distribución constitucional de competencias entre el Parlamento y el Gobierno en cuanto a la producción de las normas con valor de ley.

Por tanto, el recurso al decreto-ley como cauce de incorporación al ordenamiento interno del Derecho de la Unión por la mera razón de que hubiera transcurrido el plazo de transposición, sin mayores precisiones, no se adecuaría al presupuesto habilitante de la urgente y extraordinaria necesidad, por lo que constituiría un uso abusivo de una facultad excepcional conforme a

la Constitución española como es la legislación de urgencia y conduce a un reforzamiento de la posición institucional del poder ejecutivo en detrimento de la del legislativo, y en especial a una postergación del Senado. **(FJ 9)**

Y, respecto al caso concreto, matiza la Sentencia que el Gobierno ha alegado expresamente dos circunstancias concretas para fundamentar el recurso al decreto-ley: la expiración del plazo de transposición de las directivas a las que pretende dar cumplimiento el Decreto-Ley, y la existencia de dos litigios promovidos por la Comisión Europea contra el Reino de España por incumplimiento de la transposición. Además adicionalmente, se ha invocado el “alcance extraordinario” de la modificación pretendido por el decreto-ley, casi la totalidad de los proyectos con relevancia económica y social quedarían sometidos a evaluación de impacto ambiental, con la importancia que ello suponía para la tutela del medio ambiente y la preservación de los recursos naturales.

Por tanto, **deben considerarse como factores relevante para el examen constitucional:**

- el elemento temporal (retraso en la transposición de las directivas)
- el elemento causal (la existencia de dos procedimientos de incumplimiento contra el Reino de España, cuya terminación mediante sendas sentencias de incumplimiento, se quería evitar a todo trance)
- el elemento material: la importancia que, conforme al art. 45 CE, cabe conferir a que la casi totalidad de los proyectos con relevancia económica y social quedara sometida cuanto antes a evaluación de impacto ambiental),.

Por tanto, el TC **a la vista de la incidencia conjunta de estos tres factores en el presente caso, concluye que concurre el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad requerido por el art. 86.1 CE. (FJ 10)**

4.- La segunda objeción alegada, se refiere a que los concretos preceptos objeto del presente recurso son ajenos a la finalidad de adecuación a la normativa de la UE, que es la finalidad principal aducida por el Gobierno, y

que, por tanto, no quedarían amparados en el presupuesto habilitante. Por tanto, respecto a esta segunda objeción, la STC lo que hace es analizar la **conexión entre la situación de urgencia definida y las medidas concretas adoptadas para afrontarla**, que figuran en la disposición impugnada.

En este sentido, recuerda que, entre otras, ya en la STC 29/1982 se consideraba que la concurrencia del presupuesto habilitante del art. 86.1 CE para el conjunto de un decreto-ley no excluía un examen individualizado de aquellas disposiciones incluidas en el real decreto-ley que la parte recurrente consideraba no amparadas por la finalidad a la que servía la adopción de dicha norma legislativa de urgencia. **(FJ 11)**

5.- A continuación, se analiza individualizadamente las disposiciones recurridas, comenzando con el apartado uno del artículo único del Real Decreto-Ley 9/2000 (que modifica los arts. 5 y 7 del RDL, de Evaluación de Impacto Ambiental). Así los nuevos arts. 5 y 7 establecen que el Ministerio de Medio Ambiente será el órgano ambiental en relación con los proyectos que deban ser autorizados o aprobados por la Administración General del Estado, que en los demás proyectos será órgano ambiental el que determine la CA,...;

Es decir, el objetivo de esta modificación es precisar las atribuciones estatales y autonómicas resultantes de la regulación que se pretende modificar. Si bien es cierto, que estas disposiciones no provienen del contenido de las directivas objeto de transposición, **constituyen un elemento instrumental y accesorio del conjunto del cuerpo normativo mencionado, por lo que su modificación no puede quedar vedada a un real decreto-ley** en el que concuerde efectivamente el presupuesto habilitante requerido por el art. 86 CE,

Además, prosigue el TC, que cuando las autoridades de un Estado miembro se proponen incorporar al Derecho interno el contenido de una directiva, no tienen por qué limitarse a incorporar únicamente las medidas requeridas explícitamente por la norma europea, sino que, conforme al Derecho de la propia Unión, deben también adoptarse “todas las medidas

generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones”.

En cuanto al apartado tres del artículo único del Real Decreto-ley 9/2000, la Sentencia **aplica igualmente el criterio de la conexión de sentido** referido al contenido de la disposición en cuestión. El referido precepto se limita a reconocer al Real Decreto Legislativo 1302/1986 carácter de legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE). Pues bien, la explicitación formal del carácter básico que el legislador estatal atribuye al conjunto de la normativa objeto de modificación guarda relación, de manera evidente, con la situación que se trata de abordar por el decreto-ley.

Por último, en cuanto al apartado dos del artículo único, el TC llega a una conclusión diferente, en aplicación de lo dispuesto en la STC 29/1982, FJ 3, según el cual **entre las disposiciones que no cabe incluir en un decreto-ley se encuentran muy especialmente, aquellas que no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente**, pues de ellas difícilmente podrá predicarse la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad. Y esto es lo que ocurre con el apartado 2, que se limita a prever un determinado procedimiento abreviado cuya concreta regulación se remite en blanco a un futuro reglamento que el Gobierno habría de aprobar en una fecha posterior. Por ello, debe concluirse que no concurren razones de extraordinaria y urgente necesidad que justifiquen este apartado 2, que, en consecuencia es declarado inconstitucional.

**6.-** Descartada la inconstitucionalidad de los apartados 1 y 3 del artículo único del Real decreto-ley 9/2000 desde la perspectiva del art. 86.1 CE, se examina el segundo motivo de impugnación relativo a la vulneración competencial.

Lo primero que hace el TC es valorar si en el presente recurso pervive la controversia competencial planteada respecto de ciertos preceptos modificados o introducidos por el Real Decreto-Ley 9/2000, sin que el hecho de que hayan sido derogados por el RDL 1/2008 represente, per se, obstáculo alguno para su

enjuiciamiento. En este sentido, afirma el TC que el conflicto competencia insito en el presente recurso no ha perdido su objeto, en la medida en que la parte demandada no se ha allanado, sino que por el contrario, ha solicitado expresamente al TC una decisión jurisdiccional constatando si existe o no extralimitación competencial. **(FJ 13)**

Entrando ya en el fondo del asunto, la Sentencia afirma que, tal y como se señalase ya en las SSTC 13/1998 y 101/2006, no es inconstitucional la atribución al Estado de la competencia de evaluación de impacto ambiental respecto a los proyectos que deban ser autorizados o aprobados por la Administración General del Estado, por cuanto que es conforme con el orden constitucional de competencias que la normativa impugnada confíe la evaluación del impacto ambiental a la propia Administración que realiza o autoriza el proyecto de una obra, instalación o actividad que se encuentra sujeta a su competencia, a tenor del bloque de la constitucionalidad". **(FJ 14)**

## **SENTENCIA 7/2012, DE 18 DE ENERO**

en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Canarias 9/1999, de 13 de mayo, de ordenación del territorio de Canarias

### **Recurso de Inconstitucionalidad**

#### **A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** el Presidente del Gobierno
  
- **Norma impugnada:** la Ley del Parlamento de Canarias 9/1999, de 13 de mayo, de ordenación del territorio de Canarias, cuyos preceptos se refundieron por el Decreto Legislativo 1/2000, que aprueba el texto refundido de las Leyes de ordenación del territorio de Canarias y de espacios naturales de Canarias.
  
- **Extensión de la impugnación:** los arts. 217; 220.2, salvo el inciso relativo a los vertidos al mar; 224.1 a) y 228.3 a).
  
- **Motivación del Recurso:**
  - los arts. 217; 220.2 y 224.1 a) se recurren por entender que vulneran las competencias del Estado en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente ex art. 149.1.23 CE
  - el art. 228.3 a), se entiende que vulnera la competencia del Estado en materia de administración de justicia del art. 149.1.5 CE.
  
- **Fallo:**

1º Que el art. 228.3 a) del Decreto Legislativo 1/2000 vulnera las competencias del Estado.

2º Que es inconstitucional y nulo el art. 217 del citado texto refundido en cuanto a las cuantías de las multas para las infracciones previstas en el mismo, si bien en los términos establecidos en el FJ 6.

3º Que son inconstitucionales y nulos los arts. 220.2, salvo el inciso relativo a los vertidos al mar, y 224.1 a) del citado texto refundido en cuanto a las cuantías de las multas para las infracciones previstas en los mismos, si bien en los términos establecidos en el FJ 7 de esta Sentencia.

## **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- La Sentencia comienza analizando el último de los preceptos impugnados, el art. 228.3 a) del Texto Refundido de las Leyes de ordenación del territorio de Canarias y de espacios naturales de Canarias, el cual en su redacción original atribuía a un Magistrado del TSJ de Canarias la presidencia de la comisión de valoraciones de Canarias, órgano al que, entre otras competencias, se le atribuía la de fijar el justiprecio en determinadas expropiaciones. Para el Abogado del Estado, dicho precepto vulnera el art. 149.1.5 CE, por cuanto atribuye a Jueces y Magistrados funciones distintas de la jurisdiccional, careciendo, por tanto, la CA de Canarias de competencia para integrar a los miembros del Poder Judicial en la antedicha comisión de valoraciones.

Con posterioridad a la interposición del recurso, el precepto impugnado fue modificado por la Ley 2/2000, de tal forma que la nueva redacción dispone que el presidente de la comisión de valoraciones será el Director General del servicio jurídico del Gobierno de Canarias, suprimiendo de este modo la atribución de la presidencia de la citada comisión a un Magistrado. Sin embargo, como se ha reiterado en la jurisprudencia constitucional, la aludida modificación legal no ha hecho perder el objeto al recurso en este punto, por tratarse de una controversia puramente competencial y persiste así el interés en la determinación de la competencia controvertida.

Tras señalar esto, la Sentencia recuerda que esta controversia puede reputarse resuelta por la doctrinas establecida en las SSTC 150/1998, FJ 2 y 127/1999, FJ 2, en las que se consideró que **la regulación de las funciones que hayan de desempeñar los Jueces y Magistrados, titulares del Poder Judicial se incardina en la competencia exclusiva respecto de la "Administración de Justicia" del art. 149.1.5 CE** de manera que "debe ser el Estado, titular exclusivo de la competencia, quien pondere qué funciones gubernativas pueden realizar aquéllos sin que por tal motivo la exclusividad y la independencia de la función jurisdiccional queden menoscabadas".

Por tanto, se concluye afirmando que el art. 228.3.a) en su redacción original, resultaba contrario al orden constitucional de distribución de competencias. **(FJ 2)**

2.- En relación a los demás preceptos impugnados, la materia afectada es la protección del medio ambiente, disputándose en concreto la delimitación de las competencias estatales y autonómicas relativas al medio ambiente, en particular, en su vertiente sancionadora dado que las discrepancias se producen a la hora de determinar si los preceptos impugnados han infringido o no la legislación estatal aprobada por el Estado (se plantea, por tanto, un supuesto de inconstitucionalidad mediata o indirecta, por derivar la posible inconstitucionalidad, no ya de la incompatibilidad con la CE, sino de su eventual contradicción con preceptos básicos estatales).

En la realización del examen hay que tener en cuenta que la normativa estatal que ha de servir como elemento de referencia para el enjuiciamiento de las normas autonómicas ha de ser la vigente en el momento de adoptarse la decisión por parte del TC, en este caso, la Ley 42/2007, de patrimonio natural y biodiversidad, que es la que deroga la Ley 4/1989, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre. En concreto, los preceptos que hay que tener en cuenta son los arts. 76 y 77 de la Ley 42/2007, reguladores de las infracciones y las sanciones. **(FJ 3)**

3.- Ambos preceptos son declarados básicos por parte del TC, tanto desde el punto de vista formal (dada su expresa declaración como tales, por la DF 2ª de la Ley), como desde el punto de vista material. Así, recuerda que ya la STC 102/1995 en su FJ 32, declaró el carácter básico de las normas de naturaleza administrativo-sancionadora contenidas en la Ley 4/1989, de conservación de los espacios naturales. Esa misma Sentencia declaró que el Estado, con la finalidad de garantizar unos mínimos comunes de protección del medio ambiente en todo el territorio nacional, puede establecer con carácter básico un catálogo de infracciones –ampliable por el legislador autonómico- sancionables administrativamente que establecen una protección mínima que debe ser común en todo el territorio nacional. **(FJ 4)**

Determinada la competencia Estatal para establecer el citado catálogo de infracciones sancionables administrativamente, el TC procede a determinar si los preceptos impugnados contravienen ese mínimo dispuesto en la legislación básica, en consecuencia, el orden constitucional de distribución de competencias.

Para ello, recuerda el TC su propia doctrina, sintetizada en la STC 166/2002, FJ 9, que señalaba que en el ámbito del art. 149.1.23 CE, la legislación básica estatal no cumple en este caso una función de uniformidad relativa, sino más bien de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que cada una de las CCAA, con competencias en la materia, establezca niveles de protección más altos, que no entrarían por sólo eso en contradicción con la normativa básica estatal sobre protección del medio ambiente, siendo el sentido del texto constitucional el de que las **bases estatales son de carácter mínimo y, por tanto, los niveles de protección pueden ser ampliados o mejorados por la normativa autonómica.**

De este modo, lo que hay que hacer es examinar los preceptos impugnados para valorar si efectivamente se produce la reducción de la sanción con respecto a la establecida con carácter básico dado que ello determinará la apreciación de la vulneración competencial señalada por el recurrente. **(FJ 5)**

**4.-** De acuerdo con los expuestos criterios de enjuiciamiento, el TC se refiere en primer lugar a la infracción tipificada en el art. 217 del texto refundido canario, comparando el mismo con lo dispuesto en el art. 76 de la ley estatal, ambos referidos a las especies en peligro de extinción o en régimen de protección especial.

Comparando la cuantía de la sanción, el TC llega a la conclusión de determinar **la inconstitucionalidad del precepto canario, por cuanto rebaja el nivel de protección determinado por el Estado.** Así, la norma autonómica fija sanciones inferiores a las previstas por el legislador básico estatal para estos casos, tanto en su nivel mínimo, (100.000 pts/600 €, frente a los 200.001

€ de la norma estatal), como máximo (100 millones pts/600.000 €, frente a los 2.000.000.€ de la base estatal).

A continuación, matiza la Sentencia que la declaración de inconstitucionalidad del precepto ha de contraerse a aquellas infracciones administrativas previstas en la ley canaria que se refieren a las especies de fauna y flora “en peligro de extinción” así como a la destrucción o deterioro de hábitats, por ser éstos los extremos en los que coinciden las infracciones previstas en la norma estatal y en la autonómica y se produce la reducción de las sanciones previstas en la legislación básica. **(FJ 6)**

**5.-** Los demás preceptos impugnados del texto refundido canario son los arts. 220.2 y 224.1.a) referidos respectivamente a las siguientes infracciones: el “vertido no autorizado de escombros o cualesquiera otros residuos” y a la “utilización de productos químicos y sustancias biológicas”. Ambos preceptos son puestos en comparación, por el TC, con el precepto de la Ley básica estatal (el art. 76.1.a en relación con el 77) para realizar el enjuiciamiento.

Y, de ello resulta, la determinación de la **inconstitucionalidad de ambos preceptos de la legislación canaria, por cuanto la ley canaria establece unas multas de inferior cuantía a la prevista por el legislador básico estatal, lo que implica una rebaja en el nivel de protección otorgado por la normativa básica** de modo contrario al orden constitucional de distribución de competencias. Así, la sanción establecida por la norma canaria oscila desde 1.000.000 pts/6.000 € (frente a los 200.001 € de la ley estatal) hasta los 50 ó 100 millones de pts/300.000 ó 600.000 €, según los casos, frente a los 2.000.000 € que establece la ley del Estado.

Al igual que en el fundamento jurídico anterior, aquí el TC también señala que la inconstitucionalidad del precepto debe contraerse a la sanción de las infracciones administrativas cometidas en espacios naturales protegidos o en su zona periférica de protección en las que concurra el supuesto previsto en el art. 76 de la Ley de patrimonio natural y biodiversidad que determina la calificación de la infracción como muy grave. **(FJ 7)**

## **SENTENCIA 8/2012, DE 18 DE ENERO**

en relación con diversos preceptos de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 8/2001, de 28 de junio, para la ordenación de las instalaciones de radiocomunicación

### **Recurso de Inconstitucionalidad**

#### **A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** el Presidente del Gobierno
  
- **Norma impugnada:** la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 8/2001, para la ordenación de las instalaciones de radiocomunicación en Castilla-La Mancha.
  
- **Extensión de la impugnación:** arts. 2.2; 7; 12.1 párrafos 1, 3 y 4 en relación con el art. 10; 14; y, por conexión, arts. 19.2 y 3 y 20.1.
  
- **Motivación del Recurso:** el principal precepto que se considera vulnerado es el art. 149.1.21 CE (competencia exclusiva del Estado en materia de telecomunicaciones y radiocomunicación) e incluso la competencia estatal en materia de aeropuertos de interés general y control del espacio aéreo (149.1.20 CE), así como el principio de legalidad que consagra el art. 25 CE, respecto al régimen sancionador.
  
- **Fallo:** Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia declarar que:
  - 1º Son inconstitucionales y nulos el art. 7, en el inciso en el que obliga a los operadores a "incorporar las mejoras tecnológicas que vayan apareciendo y contribuyan a reducir los niveles de emisión de los sistemas radiantes", y el apartado 2 del art. 19, ambos de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha, 8/2001, de 28 de junio,

para la ordenación de las instalaciones de radiocomunicación en Castilla-La Mancha.

2º Son conformes a la Constitución el subapartado 1 del art. 2.2, el inciso del art. 7 en el que se obliga a los operadores a "incorporar las mejoras tecnológicas que vayan apareciendo y contribuyan ... a minimizar el impacto ambiental y visual", los apartados segundo y tercero de este art. 7, y el artículo 14, todos ellos de la Ley de Cortes de Castilla-La Mancha, 8/2001, de 28 de junio, para la ordenación de las instalaciones de radiocomunicación en Castilla-La Mancha, siempre que se interpreten tal y como se ha indicado en los fundamentos jurídicos 5, 7 y 9, respectivamente, de esta Sentencia.

3º Se desestima el recurso en todo lo demás.

## **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- En primer lugar, el TC señala que ambas partes coinciden en los **títulos que consideran aplicables para la resolución del proceso:** telecomunicaciones, radiocomunicación (art. 149.1.21 CE) e incluso aeropuertos de interés general y control aéreo (art. 149.1.20 CE), según la Abogada del Estado, y ordenación del territorio [art. 31.1.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (EACM)], medio ambiente (art. 32.7 EACM), sanidad, higiene y salud pública (art. 32.3 EACM), según las representaciones procesales de las instituciones autonómicas.

Tras lo cual, se reconoce que el estrecho entrecruzamiento competencial que se produce en estas materias (telecomunicaciones, ordenación del territorio, urbanismo, protección del medio ambiente y protección de la salud) hace que la delimitación sea singularmente complicada. Son títulos que se limitan y contrapesan recíprocamente, que no pueden vaciarse mutuamente de contenidos y que han de ejercerse con pleno respeto a las competencias sobre otras materias que pueden corresponder a otra instancia territorial. **(FJ 3)**

2.- El principal motivo de inconstitucionalidad de los preceptos recurridos se refiere a la vulneración del artículo 149.1.21 CE, esto es, a la invasión de la competencia exclusiva en materia de telecomunicaciones y, específicamente, en materia de radiocomunicación, recordando el TC que en diversas Sentencias, se ha conectado la materia telecomunicaciones con los aspectos técnicos de la emisión relativos al uso de las ondas radioeléctricas, es decir, del dominio público radioléctrico.

También se ha entendido que cae dentro de la competencia estatal, ex art. 149.1.21 CE: la regulación del régimen de la autorización administrativa para la tenencia y uso de equipos y aparatos radioeléctricos, así como para hacer funcionar una estación o red de estaciones radioeléctricas; la regulación del procedimiento para la autorización administrativa de la instalación y funcionamiento de las estaciones radioeléctricas receptoras de televisión transmitidos en servicio fijo por satélite y la asunción en este campo de competencias de autorización, inspección y sanción con la finalidad de evitar

interferencias y homologar y normalizar los equipos e instalaciones; y las facultades de inspección y control del cumplimiento de las condiciones técnicas de las emisoras de radio y televisión. **(FJ 4)**

3.- Teniendo en cuenta lo anterior, el TC procede a examinar los distintos preceptos impugnados, comenzando por el **art. 2.2, que determina los supuestos de exclusión del ámbito de aplicación de la ley**. El principal reproche que se dirige a este precepto es que no contempla en los supuestos en los que procede la exclusión de la aplicación de la ley, las instalaciones radioeléctricas afectas al sistema de navegación aérea que garantizan el control del espacio aéreo español y la seguridad del tránsito y transporte del mismo, equivaliendo esta omisión a la inclusión de las mismas dentro del ámbito de aplicación de la ley, lo que supuestamente vulnera las competencias estatales en materia de telecomunicaciones (art. 149.1.21 CE) y aeropuertos de interés general, control del espacio aéreo y transporte aéreo (art. 149.1.20 CE).

El TC entiende que la omisión de la referencia a las instalaciones de telecomunicaciones afectas al sistema de navegación aérea, respecto de las cuales el Estado ostenta también un título competencial adicional al de telecomunicaciones y que cuentan igualmente con una regulación específica, solo puede interpretarse como un simple olvido.

En consecuencia, **el precepto impugnado no es inconstitucional siempre que su silencio no se interprete como inclusión** de las instalaciones radioeléctricas necesarias para el funcionamiento de los aeropuertos de interés general o para el control del espacio aéreo español y la seguridad del tránsito y transporte aéreo en el mismo. Esta interpretación de conformidad se lleva al fallo. **(FJ 5)**

4.- El siguiente precepto impugnado es el **art. 7** de la ley manchega, que impone **ciertos deberes a los operadores de instalaciones de radiocomunicación**.

Son diversas las obligaciones que se imponen a los operadores por la Comunidad de Castilla-La Mancha, por lo que el TC procede a analizarlas de forma individualizada, porque se trata de obligaciones diferentes, que pueden ampararse en distintos títulos competenciales.

Así, en primer lugar, el art. 7 establece que los operadores tienen la obligación de **mantener sus instalaciones en las debidas condiciones de seguridad, estabilidad y conservación, y por tanto, tienen que revisar anualmente las instalaciones y subsanar las deficiencias.**

El TC recuerda que en virtud de sus competencias en materia de telecomunicaciones (art. 149.1.21 CE), corresponde al Estado la administración, gestión, planificación y control del espectro radioeléctrico, lo que incluye el establecimiento de las condiciones para el uso del mismo, así como funciones de inspección y comprobación técnica.

Sin embargo, la citada obligación que establece la legislación manchega no ha de entenderse referida a aspectos relativos a la utilización del espectro radioeléctrico. No hay que olvidar, prosigue el TC, que la ley autonómica regula las infraestructuras e instalaciones de telecomunicaciones con el fin de preservar los intereses públicos encomendados a la CA y, singularmente, los intereses de ordenación territorial y urbana, el medio ambiente, el paisaje, la salud y las seguridades públicas.

Y, precisamente, la obligación de mantener las instalaciones en condiciones adecuadas **entra dentro de las competencias autonómicas en materia de urbanismo**, siendo esta previsión una regulación especial, en atención a las características de las instalaciones de telecomunicaciones, de la regulación urbanística clásica del deber general de los propietarios de conservar y mantener sus construcciones e instalaciones en condiciones adecuadas.

Más problemática es **la obligación que se impone a los operadores de incorporar las mejoras tecnológicas que vayan apareciendo y contribuyan a reducir los niveles de emisión** de los sistemas radiantes y a

minimizar el impacto ambiental y visual de acuerdo con los fines de la ley autonómica.

En este punto, señala el TC que las competencia afectadas son las de telecomunicaciones y las de sanidad; y que el Estado en el ejercicio de las mismas el Estado ha dictado el RD 1066/2001, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el reglamento que establece condiciones de protección del dominio público radioeléctrico, restricciones a las emisiones radioeléctricas y medidas de protección sanitaria frente a emisiones radioeléctricas. En esta normativa, el Estado ha configurado un procedimiento para la determinación de los niveles de emisión radioeléctrica tolerable, para su actualización conforme al progreso científico, así como para el control del cumplimiento por los operadores de estos niveles de emisión.

El TC califica a dicho RD como básico ex art. 149.1.16 CE. Así desde una perspectiva formal, cumple con las exigencias constitucionales porque en ocasiones el TC ha aceptado que las normas básicas sean de rango reglamentario siempre que tengan una conexión clara con una norma legal. Y, desde un punto de vista material, también se califica de básico, pues establece unos estándares que garantizan en todo el territorio del Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales a partir de los cuales cada CA puede, 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.

Una vez **constatado el carácter básico de la regulación estatal de los niveles tolerables de emisión**, el TC concluye que las CCAA no pueden alterar esos estándares, ni imponer a los operadores una obligación de incorporar nuevas tecnologías para lograr una minimización de las emisiones, no sólo porque ello resulte contrario a las bases establecidas por el Estado en materia sanitaria, sino también porque de esa forma se vulnerarían, en último término, las competencias legítimas del Estado en materia de telecomunicaciones. Procede, pues, declarar **la inconstitucionalidad de este inciso del art. 7** de la ley castellano-manchega en el que se obliga a los

operadores a "incorporar las mejoras tecnológicas que vayan apareciendo y contribuyan a reducir los niveles de emisión de los sistemas radiantes". (FJ 6)

5.- A continuación el TC se refiere al análisis de la constitucionalidad de la obligación que también impone el **art. 7** de la ley manchega a los operadores de **incorporar las mejoras tecnológicas con el fin de minimizar el impacto ambiental y visual** de acuerdo con los fines de la ley autonómica. La cuestión a dilucidar es si tal obligación encuentra cobertura en las competencias autonómicas en materia de urbanismo y de desarrollo legislativo y normas adicionales en materia de medio ambiente; o, si por el contrario, tal regulación invade las competencias estatales en materia de telecomunicaciones.

A este respecto, dice el TC que la obligación encaja dentro de las competencias de urbanismo y medio ambiente; pero también recuerda que el título competencial en materia de telecomunicaciones también permite al Estado la regulación del sector de las telecomunicaciones –sin perjuicio de las competencias de las CCAA sobre medios de comunicación social-, así como las condiciones de prestación del servicio y de explotación de las redes, y el régimen jurídico de los operadores.

El TC dice que este primer apartado del art. 7 **debe interpretarse acorde con la legislación estatal de telecomunicaciones**, conforme a la cual este artículo lo que establece es una obligación de actualización tecnológica debidamente justificada en aras de la protección de intereses ambientales o urbanísticos y siempre que ello sea acorde con el principio de proporcionalidad y no se incida en las competencias del Estado, perturbándolas o menoscabándolas, esto es, **siempre que no se incida o se alteren las competencias estatales sobre las características técnicas de la red y las condiciones de prestación del servicio, de gestión del espacio radioeléctrico o de explotación de la red.** Ello implica la instrumentación de medidas de cooperación entre el Estado y la CA, de modo que **la actualización tecnológica que prevé el precepto debe ser conocida previamente por el Estado a fin de que pueda expresar su criterio sobre la afectación que dicha actualización pueda tener sobre sus propias competencias.** Así interpretado el precepto no invade las competencias estatales en materia de

telecomunicaciones y, en consecuencia, puede considerarse constitucional, por lo que esta interpretación de conformidad del precepto se lleva al fallo.

Por otro lado, el alcance del **apartado segundo y tercero del art. 7** – que impone **obligaciones de revisión anual y de subsanación de deficiencias**- debe interpretarse a la luz de lo señalado anteriormente. Es decir, esa revisión se circunscribe a los aspectos de estricta competencia autonómica, sin que pueda extenderse a aquellos otros aspectos que son de competencia estatal.

Respecto al **último apartado del art. 7**, que establece la **obligación de desmantelamiento y retirada de los equipos de radiocomunicación o de sus elementos cuando cesa definitivamente la actividad.** Dice el TC que esta regulación en modo alguno, pertenece a la esfera de la materia telecomunicaciones pues se refiere a instalaciones o elementos de las mismas, que por cese o por desuso, han perdido su funcionalidad, encuadrándose, por tanto, la norma, con claridad, en las materias de medio ambiente y urbanismo.  
**(FJ 7)**

6.- Por otra parte, se impugnaban también los párrafos 1, 3 y 4 del **art. 12.1** de la Ley castellano-manchega 8/2001 en relación con su **art. 10.** Se refieren a los **planes territoriales de despliegue de red en suelo rústico,** los cuales, dice el TC, no son un instrumento para la regulación, ordenación o gestión del dominio público radioeléctrico, sino para facilitar la ordenación de los emplazamientos en suelo rústico de las instalaciones de radiocomunicación en el contexto más general de la ordenación territorial, es decir, de la planificación de usos sobre el territorio y de la protección, a través de la misma, de otros intereses públicos sectoriales que también competen a la Comunidad Autónoma (protección medioambiental, sanitaria, del patrimonio histórico-artístico).

Se incardina, pues, la regulación del art. 12 **en la competencia sobre ordenación del territorio** cuyo núcleo fundamental está constituido, tal y como ha señalado reiteradamente el TC, por un conjunto de actuaciones públicas de

contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos de los suelo o espacio físico territorial.

Sigue el TC diciendo que la competencia estatal de planificación en materia de telecomunicaciones (ex art. 149.1.21 CE) tiene un objeto bien distinto. En efecto, los planes nacionales del art. 17 LGTelec. de 2003 ordenan la numeración telefónica garantizando la disponibilidad de números apropiados para todos los servicios de telecomunicaciones y los restantes planes de utilización del dominio público radioeléctrico tienen por objeto, tal y como establece el art. 4 del RD 863/2008, la delimitación de las bandas y canales atribuidos a cada uno de los servicios.

**Tampoco cabe apreciar vulneración de las competencias del Estado porque se distorsiones u obstaculice la eficacia del derecho de ocupación de los operadores,** que les reconoce la legislación estatal. Este derecho ni es ni puede ser absoluto e incondicionado, dice la Sentencia.

En este caso, los planes territoriales operan como un instrumento que permite a la CA obtener el conocimiento necesario sobre las previsiones de nuevas instalaciones de los operadores con la finalidad de ordenar los emplazamientos conciliando los diferentes intereses en juego de competencia autonómica, así como buscar las soluciones más adecuadas para, respetando el derecho de los operadores, integrar las redes en la ordenación territorial y medioambiental y asegurar el cumplimiento de las limitaciones y condiciones que legítimamente imponga la normativa autonómica.

La información que las CCAA pueden requerir a los operadores en relación con sus previsiones de nuevas instalaciones es estrictamente aquella que es necesaria para el ejercicio de sus competencias (art. 29.2.d de la LGTelec. de 2003). **No puede reputarse inconstitucional el precepto impugnado. (FJ 8)**

7. A continuación, se impugnaba el **art. 14** de la ley que regula **el uso compartido de infraestructuras.**

En este punto, señala la Sentencia, es especialmente delicada y compleja la delimitación de competencias, debido a la diversidad de intereses afectados (intereses medioambientales, sanitarios, de seguridad pública, de ordenación territorial y urbana, de prestación de servicios de telecomunicaciones, de garantía de la competencia entre operadores), a la concurrencia competencial y a la propia singularidad de la ubicación y compartición de las infraestructuras de telecomunicaciones.

Por tanto, el estrecho entrecruzamiento competencial obliga a que, en el ejercicio de sus competencias, Estado y CCAA se mantengan dentro de los límites propios y establezcan una regulación cuidadosamente respetuosa de las esferas de decisión que corresponden a cada instancia territorial, acudiéndose, cuando sea preciso, a fórmulas de cooperación.

La anterior LGTelec. no era muy clara aquí, pero **la vigente legislación incorpora una regulación acorde a la concurrencia competencial, deslindando adecuadamente las esferas de decisión** correspondientes a las distintas instancias territoriales y regulando, allí donde es preciso, mecanismos de cooperación, como los informes. Se reconoce que **las Administraciones autonómicas y locales pueden, en ejercicio de sus respectivas competencias, imponer a los operadores la ubicación y compartición de infraestructuras, si bien la determinación imperativa de los términos y condiciones del uso compartido corresponde a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones**, con la finalidad de preservar la competencia entre operadores, aunque la comisión deberá atender a los contenidos de los informes sectoriales que persiguen la salvaguarda de las "exigencias esenciales".

En este nuevo contexto normativo, afirma el TC, que es más clara la **conformidad a la distribución constitucional de competencias de la regulación contenida en el artículo 14** de la ley castellano-manchega que prevé que la Administración autonómica negocie con todos los operadores para propiciar acuerdos dirigidos a la compartición de infraestructuras, así como que la formalización de tales acuerdos entre la Administración autonómica y los operadores supone la aprobación de los planes territoriales de despliegue de

red. También es acorde con las competencias autonómicas y no invade las estatales en materia de telecomunicaciones que se establezca que, en caso de no conseguirse el acuerdo correspondiente, la Administración autonómica determine en la aprobación de los planes, los emplazamientos que los operadores deberán compartir, en atención a los principios de protección de la salud, del medio ambiente y del paisaje, si bien la decisión de utilización compartida del dominio público o de la propiedad privada deberá adoptarse respetando lo dispuesto en la legislación estatal, singularmente la obligación de realizar previamente un trámite de información pública (art. 30.2 de la LGTelec. de 2003), correspondiendo, por otra parte, a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, a falta de acuerdo entre operadores, la determinación imperativa de las condiciones del uso compartido de infraestructuras. Así interpretado, el precepto no invade las competencias estatales en materia de telecomunicaciones y, en consecuencia, puede considerarse constitucional, por lo que esta interpretación de conformidad se llevará al fallo. **(FJ 9)**

**8.-** Por último, se recurrían diversos apartados de los art. 19 y 20, reguladores de varias conductas constitutivas de infracciones graves.

El juicio de constitucionalidad de estos preceptos se encuentra estrechamente conectado al de las regulaciones sustantivas a las que se encuentran vinculados. Y, por ello, sólo se declara la inconstitucionalidad del art. 19.2, que tipifica como grave “el incumplimiento de la obligación de incorporar las mejoras tecnológicas que supongan una reducción significativa de las emisiones radioeléctricas”, por cuanto tal obligación se ha considerado inconstitucional. **(FJ 11)**

## **SENTENCIA 19/2012, DE 15 DE FEBRERO**

en relación con diversos preceptos de la Ley 40/1998, del impuesto sobre la renta de las personas físicas y otras normas tributarias

### **Recurso de Inconstitucionalidad**

#### **A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** el 89 Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados
- **Norma impugnada:** la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del impuesto sobre la renta de las personas físicas y otras normas tributarias.
- **Extensión de la impugnación:** arts. 2.2; 7; 12.1 párrafos 1, 3 y 4 en relación con el art. 10; 14; y, por conexión, arts. 19.2 y 3 y 20.1.
- **Motivación del recurso:** supuesta vulneración de los arts. 9.3, 31.1 y 149.3 CE, así como de diversos preceptos de distintos EEAA.
- **Fallo:** Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia declarar que:
  1. Declarar que la expresión "conviva con el contribuyente y" de la letra b) del número 1 del art. 40.3 de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del impuesto sobre la renta de las personas físicas y otras normas tributarias, es inconstitucional.
  2. Desestimar el recurso en todo lo demás

## **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- En primer lugar, precisa la Sentencia que la Ley 40/1998, del impuesto sobre la renta las personas físicas y otras normas tributarias, ha sido derogada por el RDLeg 3/2004, por el que se aprobaba el TRLIRPF, y esté a su vez por la Ley 35/2006, del IRPF.

Pese a la derogación de la Ley 40/1998, recuerda el TC que sí que es necesario un pronunciamiento dado que, aun tratándose de una norma formalmente derogada, no se puede asegurar que sus mandatos hayan dejado de desplegar sus efectos.

Por otra parte, los recurrentes alegaban que algunos de los preceptos recurridos vulneraban diversos EEAA, para lo cual, habrá que tener en cuenta la redacción vigente de los Estatutos, tras las reformas llevadas a cabo en los últimos años en varios de ellos. **(FJ 2)**

2.- Tras esto, dice el TC que los Diputados recurrentes comienzan su escrito realizando una crítica generalizada a la nueva redacción efectuada por la Ley 40/1998, y más concretamente, a los que son, a su juicio, los cambios más relevantes respecto de la anterior Ley 18/1991, del IRPF.

Antes de analizar las concretas impugnaciones, señala el Alto Tribunal, que conviene realizar una serie de **precisiones:**

a) En primer lugar, recuerda que de acuerdo con su jurisprudencia: *"el tributo puede no ser sólo una fuente de ingresos, una manera de allegar medios económicos a los entes territoriales para satisfacer sus necesidades financieras (fin fiscal), sino que también puede responder a políticas sectoriales distintas de la puramente recaudatoria (fin extrafiscal)"* (entre otras, STC 179/2006, FJ 3). Es decir, nada impide el uso de los tributos como un instrumento de política económica sobre un determinado sector (STC 7/2010, FJ 5).

**b)** En segundo lugar, dice el TC que la Constitución de 1978 no diseña un concreto modelo de sistema tributario que sea aplicable en un momento dado, habiendo dejado al legislador estatal su determinación.

**c)** La ausencia en la Constitución de una definición del modelo de sistema tributario aplicable y, por tanto, su indefinición, habilitan al legislador estatal para realizar su conceptualización jurídica en cada momento, entre diferentes alternativas, en atención a las circunstancias económicas subyacentes y a las necesidades sociales a las que se pretenda dar cobertura.

**d)** Dentro del sistema tributario, el IRPF se erige en uno de los “pilares estructurales”, a través del cual "se realiza la personalización del reparto de la carga fiscal en el sistema tributario según los criterios de capacidad económica, igualdad y progresividad, lo que lo convierte en una figura impositiva primordial para conseguir que nuestro sistema tributario cumpla los principios de justicia tributaria que impone el art. 31.1 CE" y "los objetivos de redistribución de la renta (art. 131.1 CE) y de solidaridad (art. 138.1 CE)".

Tras esto, la Sentencia se refiere a la evolución legislativa del impuesto, precisando que cada norma que lo ha regulado representa una opción legislativa diferente coherente con el uso del tributo por el Gobierno y el Parlamento de cada momento temporal, como un instrumento al servicio, no ya de una política recaudatoria, sino de una concreta política económica y social. Esta apreciación, dice el TC, es importante, dado que los recurrentes, si bien aseguran que no justifican la inconstitucionalidad de la Ley 40/1998 en comparación con su predecesora (la Ley 18/1991), lo cierto es que incurren constantemente en el análisis comparativo de ambas normas, para considerar sólo correctas las soluciones legislativas adoptadas por la Ley de 1991, e inconstitucionales las asumidas por la del 98. **(FJ 3)**

**3.-** Los recurrentes, en primer lugar, denuncian la forma en que se han articulado los conceptos de renta disponible y de mínimo personal y familiar en los arts. 2.2, 15.1, 15.3.4, 40, 51 y 62, que consideran que contradicen los principios de igualdad, progresividad y capacidad económica recogidos en el art. 31.1 CE, la igualdad real y efectiva del individuo a que

alude el art. 9.2 CE, la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad que proclama el art. 10.1 CE, la protección de la familia que exige el art. 39.1 CE y la igualdad de los hijos ante la ley que reconoce el art. 39.2 CE.

Para los Diputados recurrentes, el mínimo personal y familiar se aplica a reducir la parte general de la base imponible y no de la cuota, por lo que, siendo iguales las circunstancias personales y familiares, cuanto más elevadas son las rentas de los sujetos pasivos más aumenta la desgravación por dichas circunstancias, fenómeno que, desde el punto de vista de la capacidad económica, constituiría una regresión.

Sobre esta cuestión, el TC parte de las siguientes premisas:

**a)** El **mínimo vital de subsistencia** es un elemento inescindible del principio de capacidad económica especialmente relevante en tributos que, como el impuesto sobre la renta, afectan a la renta integral de los sujetos, sino que además es fruto de la justicia que como valor del Estado social y democrático reclama el art. 1.1 CE, y como exigencia del sistema tributario impone el art. 31.1 CE, en conexión directa con la garantía de la dignidad de la persona (art. 10.1 CE) y con la obligación de aseguramiento por los poderes públicos de la protección de la familia (art. 39.1 CE).

Dicho lo anterior, es necesario señala la Sentencia a renglón seguido que la forma de garantizar ese mínimo vital no sometido a tributación queda a la libre elección del legislador, tanto en relación con el o los tributos en que se establezca como en cuanto a la técnica utilizada, ya que puede optar entre operar en la base imponible (por ejemplo, a través de exenciones, deducciones o reducciones), en la cuota tributaria (por ejemplo, mediante deducciones o bonificaciones), en la tarifa (por ejemplo, estableciendo un tipo cero para un primer tramo de renta), o, en todas ellas.

**b)** Respecto del concepto de renta gravable, lo que vienen a discutir los recurrentes es que al aplicarse las deducciones personales -o reducciones- sobre la base imponible en lugar de hacerse sobre la cuota, a igualdad de

circunstancias personales y familiares, el efecto en cuota es que es mayor la deducción cuanto más elevadas son las rentas, lo que vendría a dotar al impuesto de un cierto efecto regresivo.

De entrada, el TC recuerda que la progresividad que reclama el art. 31.1 CE es del “sistema tributario en su conjunto”, por lo que “en un sistema tributario justo pueden tener cabida tributos que no sean progresivos, siempre que no se vea afectada la progresividad del sistema” (entre otras, STC 7/2010, FJ 6).

Al respecto dice el TC, que las reducciones aplicables en la base imponible tienen un efecto de cuota directamente proporcional al tipo efectivo de gravamen, por lo que a mayor tipo efectivo de gravamen, mayor minoración de la cuota tributaria. Además, en la medida que la fórmula de moderación de la progresividad, no sólo se aplica de forma genérica a todos los contribuyentes del impuesto, sino que tiene un efecto mucho más potenciado en las bases menores que en las mayores, no puede concluirse que sea irrazonable y, por tanto, contraria a los principios constitucionales que necesariamente deben regir la articulación del impuesto.

En suma, concluye el TC señalando que la forma en que se ha articulado la reducción por el mínimo personal no deja de ser una opción legislativa válida que no implica, en los términos en que ha sido configurada, la violación de los principios del art. 31.1 CE a los que apelan los Diputados recurrentes. Ello conduce a rechazar el vicio denunciado desde esta perspectiva. **(FJ 4)**

4.- En cuanto a la articulación del mínimo personal y familiar, los recurrentes aducen que en la deducción por el mínimo familiar se establece un trato injustificadamente desigual en función de que los contribuyentes convivan o no con los hijos, dado que, a igualdad de condiciones -esto es, de cargas familiares-, la deducción sólo resulta aplicable en el primer caso.

El TC señala, en primer lugar, que la familia a la que manda proteger el art. 39.1 CE nada tienen que ver con el hecho físico de la convivencia entre los

miembros que la integran, de modo que no es posible admitir que el progenitor que no viven con sus descendientes pero que mantiene, por imposición legal o judicial, la obligación de prestarles asistencia de todo orden, quede excluido por esa circunstancia del ámbito de protección que exige dicho precepto de la CE.

Así, la norma controvertida atribuye el derecho a practicarse la reducción por los gastos que genera el mantenimiento de los descendientes, no a quienes efectivamente soportan esos gastos, sino exclusivamente al progenitor o progenitores con quien conviven, asumiendo el criterio de la "convivencia" como factor diferencial en lugar del de la "dependencia económica". Sin embargo, si resulta, de un lado, que el legislador ha optado por garantizar la protección económica de la familia permitiendo a tal fin la reducción de la base en el IRPF de una parte de los gastos que provoca la asistencia de todo orden a los hijos, y, de otro, que la familia a la que manda proteger el art. 39.1 CE no viene determinada por el hecho físico de la convivencia, se puede concluir que el criterio adoptado por el legislador quiebra el axioma de que toda deducción (o reducción) de un gasto debe aprovechar, en principio, a quien lo soporta, salvo que haya una razón que justifique el recurso a otro criterio.

Esta previsión del legislador **no es respetuosa con el principio de igualdad**, en la medida en que excluye de su aplicación, sin razón que lo justifique, a un grupo importante de contribuyentes que prestan asistencia económica a sus descendientes por el sólo hecho de no convivir con ellos. Por tanto, el TC concluye señalando que, no ajustándose la norma controvertida al fin perseguido (la protección de la familia mediante la deducción de parte de los gastos que provoca el deber constitucional de asistencia de todo orden a los hijos), al no ser las consecuencias jurídicas que resultan proporcionadas al mismo, se declara la **inconstitucionalidad de la expresión “conviva con el contribuyente”** de la letra b) del art. 40.3.1 de la Ley 40/1998.

Sin embargo, la Sentencia **no declara su nulidad**, no sólo porque la norma esté derogada, sino porque suprimido el requisito de la convivencia sin poderlo sustituir por ningún otro, la norma resultante provocaría un derecho automático a la aplicación del mínimo familiar por todo descendiente soltero

menor de 25 años con independencia de las circunstancias concurrentes, lo que no se compadecería con la finalidad de la reducción prevista. **(FJ 5)**

**5.-** Los recurrentes también impugnaban una serie de preceptos (17.2 c y d, 24.2 b y c), que consideraban inconstitucionales por vulneración del principio de igualdad, porque establecían diferente tratamiento entre las prestaciones por jubilación e incapacidad en función de la naturaleza de la entidad pagadora, es decir, si se trata de prestaciones derivadas de los regímenes públicos o de instrumentos de ahorro privado.

Tal pretensión es desestimada por el TC, en primer lugar, porque la comparación que realizan los recurrentes se realiza de forma muy genérica, y también, porque se trata de rendimientos de distinta naturaleza, causa y finalidad; de ahí, que no pueda señalarse vulneración del principio de igualdad. **(FJ 6)**

**6.-** Asimismo, los recurrentes consideraban inconstitucional la tributación a tipo fijo y único de las ganancias y pérdidas patrimoniales (arts. 39, 48, 53 y 63), por vulneración de los principios de de igualdad, progresividad y capacidad económica (art. 31.1 CE), pues se somete a las ganancias y pérdidas patrimoniales a un impuesto autónomo de producto (del 20 por 100) y, con ello, se produce una desigualdad entre esas rentas (que soportarán el impuesto al tipo fijo) y el resto de rentas gravadas por el impuesto (que lo soportarán conforme a una tarifa progresiva), desapareciendo la progresividad y abandonándose el principio de capacidad al no buscarse la riqueza real en donde se encuentra.

El TC descarta esta impugnación por diversos motivos. En primer lugar, señala que la regulación de los artículos impugnados tiene una razón de ser que la legitima, por cuanto el motivo de la modificación legal fue favorecer la activación del mercado de capitales, al dirigirse a liberar el dinero y a estimular su movilidad, lo que a su vez podía incidir favorablemente en la recuperación de la actividad económica a la que se aspiraba para el cumplimiento de los criterios de convergencia (STC 189/2005, FJ 5).

Asimismo, dice el TC, que el sometimiento de las ganancias a un tipo fijo proporcional constante no supone una vulneración del principio de progresividad, por cuanto, como se ha reiterado en muchas ocasiones, la progresividad no es exigible de cada tributo en particular, sino del sistema tributario en su conjunto.

Por último, la Sentencia advierte que, aunque los recurrentes alegan también la infracción del principio de capacidad económica respecto del gravamen fijo del 20%, lo que están denunciando es, una vez más, el trato igual de situaciones que consideran desiguales cuando el principio constitucional de igualdad no consagra el derecho a la desigualdad de trato, ni ampara la falta de distinción entre supuestos desiguales, por lo que no existe ningún derecho subjetivo al trato normativo desigual. **(FJ 7)**

7. Por otra parte, los recurrentes impugnaban los arts. 43.2.f) y 44.1.1.a), relativos al régimen tributario de determinadas rentas en especie. El primero de ellos se recurría por entender que vulneraba el principio de igualdad del art. 31.1 CE. En concreto, se consideraba que al excluirse de la consideración de renta en especie las primas satisfechas por el empresario a las entidades aseguradoras para la cobertura de la enfermedad del trabajador, se estaba confiriendo un tratamiento claramente favorable a la contratación de prestaciones con entidades de seguros médicos, creándose una desigualdad entre los contribuyentes que se benefician de esos seguros y aquellos que no.

A esta alegación responde el TC que el término de comparación al que apelan los Diputados recurrentes para ilustrar la pretendida desigualdad de trato no es válido (trabajadores por cuenta ajena que se benefician de los seguros asumidos por la empresa para la cobertura de su enfermedad, de un lado, y contribuyentes que incurren en gastos de enfermedad, de otro), al no tratarse de supuestos comparables, por no ser homogéneos. Y rechaza la pretensión.

El segundo precepto impugnado era el art. 44.1.1.a), que a juicio de los Diputados, vulneraba el principio de capacidad económica establecido en el art. 31.1 CE, pues al limitar de forma genérica e incondicionada la valoración de la

renta en especie consistente en la utilización de vivienda al 10% de las restantes contraprestaciones de trabajo del contribuyente, está renunciando al gravamen de una renta sin que medie una razón objetiva y razonable.

El TC señala al respecto que la razón de limitar el importe máximo imputable por el uso o disfrute de bienes o derechos con ocasión de la prestación del trabajo personal por cuenta ajena responde a la necesidad de respetar la proporción que necesariamente debe guardar la retribución del trabajo en especie con la retribución en dinero. Y así, concluye diciendo que, dado que el límite controvertido no sólo contribuye a otorgar un trato más igualitario a los trabajadores sino que sirve a la finalidad de impedir que se desnaturalice la valoración de las rentas en especie como forma de contraprestación del trabajo realizado, no puede apreciarse que contradiga el principio de capacidad económica. **(FJ 8)**

**8.-** También los recurrentes consideraban contrario a los principios de igualdad y capacidad económica recogidos en el art. 31.1 CE, el régimen de compensaciones por deducciones en adquisición y arrendamiento de vivienda que se articula en la disposición transitoria cuarta de la Ley 40/1998. A su juicio, la disposición transitoria impugnada establece un beneficio mayor a la adquisición y arrendamiento de vivienda para unos contribuyentes (los que adquirieron su vivienda habitual antes del 4 de mayo de 1998 y los que la alquilaron antes del 24 de abril de 1998) en detrimento de otros (los que compraron o alquilaron su vivienda habitual después de esas fechas), consagrando una desigualdad entre contribuyentes que manifiestan idéntica capacidad económica, carente de la suficiente justificación objetiva y razonable.

Sin embargo, el TC recuerda que en su jurisprudencia ha venido señalando que la desigualdad generada como consecuencia de modificaciones normativas no constituye, en sí misma, una infracción del principio de igualdad cuando la diferencia de régimen es consecuencia de una sucesión de normas que responden a principios y condiciones diversas. Así se señaló, por ejemplo, en relación con la reducción de 5 a 4 años del plazo para adquirir o rehabilitar la vivienda para poder deducir las cantidades depositadas en las cuentas ahorro-vivienda (STC 54/2006, FJ 7).

Por otro lado, la Sentencia afirma que no sólo no existe un derecho al mantenimiento de un determinado régimen fiscal, sino que, incluso con relación a un pretendido derecho al mantenimiento de una exención o bonificación tributaria otorgada en un momento dado por el legislador, la jurisprudencia constitucional ha afirmado que "no puede hablarse en puridad de un auténtico derecho a la a la bonificación tributaria o al mantenimiento del régimen jurídico-tributario de bonificación" (STC 6/1983, FJ 2),

Por último, señala el TC que si bien es cierto, tal y como defienden los recurrentes, que el legislador podía, sin más, haber modificado el régimen de la deducción por adquisición de vivienda habitual y haber suprimido el régimen de la deducción por alquiler, ningún reproche se le puede hacer por el hecho de que haya procurado no afectar a quienes hasta entonces venían aplicándose el beneficio fiscal, pues la opción tomada es "respetuosa con el respeto a las situaciones preexistentes" (STC 87/2009, FJ 7). Por tanto, se rechaza también este motivo de recurso. **(FJ 9)**

**9.-** Asimismo, los Diputados recurrentes consideraban que el art. 81, apartados 1, 2 y 3 (obligación de declarar), así como la disposición transitoria cuarta de la Ley 40/1998 (deducciones en adquisición y arrendamiento de vivienda), son contrarios al art. 9.3 CE, por vulnerar el principio de interdicción de la arbitrariedad y el de seguridad jurídica.

**a)** En relación con el primero, que establece la obligación de declarar, señalan que es inconstitucional porque articula un nuevo procedimiento para las devoluciones tributarias (de aquellos contribuyentes no obligados a presentar declaración) que adolece de numerosas incertidumbres, como son, de un lado, el hecho de que la Administración tributaria sólo comunique a los contribuyentes, a efectos meramente informativos, el resultado de los cálculos efectuados; y, de otro, porque no se sabe si esos contribuyentes podrán presentar la declaración por el impuesto o tendrán que instar una liquidación administrativa, caso de pretenderse una devolución.

Sin embargo, el TC rechaza la impugnación y afirma, en primer lugar, que no se aprecia que la norma cuestionada establezca discriminación de ningún tipo, ni tampoco que carezca de toda explicación racional al pretender, mediante el sistema articulado, la devolución a los contribuyentes del eventual exceso en la suma de los pagos a cuenta realizados durante un ejercicio en relación con la cuota líquida de ese mismo ejercicio.

Tampoco existe, continúa el TC, vulneración del principio de seguridad jurídica en la medida en que se trata de una previsión legal clara en sus términos y precisa en su contenido y efectos.

**b)** Consideran los Diputados recurrentes que la disposición transitoria cuarta, relativa a las compensaciones por deducciones en adquisición y arrendamiento de vivienda, vulnera también el principio de seguridad jurídica reconocido en el art. 9.3 CE, dado que, a su juicio, la citada disposición "anuncia" determinadas compensaciones, pero sin regularlas, remitiendo su concreción a una futura ley de presupuestos.

Sobre esta cuestión dice el TC que la remisión que hace la Ley 40/1998 a la posterior regulación por la ley de presupuestos generales del Estado del procedimiento y condiciones para el disfrute de las compensaciones fiscales citadas no vulnera el principio de seguridad jurídica previsto en el art. 9.3 CE porque la técnica de la remisión o reenvío entre disposiciones generales como medio de deferir el contenido ordenador de una determinada materia o de un aspecto concreto de una determinada materia, no es causante por sí misma ni de una incertidumbre insuperable ni de la imprevisibilidad de sus efectos, en tanto, posteriormente, la norma remitida, como norma instrumental. **(FJ 10)**

**10.-** Por otra parte, los Diputados recurrentes imputan a los artículos referidos a la determinación de la escala autonómica y la cuota líquida e íntegra autonómica (arts. 61, 64, 58 y 60), vulneración del art. 149.3 CE, así como de los preceptos de todos los EEAA, donde se regulan los tributos cedidos.

**a)** Consideran, en primer lugar, los recurrentes que se ha producido una modificación del concepto constitucional de impuesto cedido, pues se ha

pasado de un sistema (el contenido en la LOFCA en su redacción originaria de 1980), donde el Estado era el único titular de la competencia normativa sobre un tributo cedido y de su ejercicio, y la CA sólo era competente para su gestión, por delegación del Estado, y para obtener el 100% de su recaudación, a otro sistema el de la LOFCA en la redacción de 1996) donde se ceden tributos, como el IRPF, cuya gestión retiene el Estado, pero cede competencias normativas sobre una parte de la recaudación que puede llegar a ser de hasta el 30 por 100. A su juicio, resulta que si el tributo cedido es una participación en los ingresos del Estado, como dijo la STC 13/1992 (FJ 7), la nueva configuración que se da a los tributos cedidos por la Ley Orgánica 3/1996 supone una modificación del concepto constitucional de impuesto cedido que no le es dado hacer a la LOFCA, por mucho que forme parte del llamado "bloque de la constitucionalidad".

A ello, responde la Sentencia recordando su propia doctrina acerca de los **elementos definidores del concepto constitucional de "tributo cedido"**, extraída de las normas que integran el bloque de constitucionalidad (en este caso, la CE, la LOFCA y los EEAA).

- Es la Ley Orgánica a la que se refiere el art. 157.3 CE (es decir, la LFOCA) la que puede atribuir a un tributo del Estado la condición de "cedible";
- para que un tributo sea "formalmente cedido" tienen que existir una previsión estatutaria que lo asuma en tal sentido;
- el tributo alcanzará la condición de "materialmente cedido" cuando así lo establezca una ley estatal específica que determine su alcance y condiciones;
- la cesión de un tributo del Estado a una CA no hace perder a aquél ni la titularidad sobre el mismo, ni sobre el ejercicio de las competencias que le son inherentes;
- la cesión tiene, en todo caso, carácter revocable ex arts. 133.1 y 149.1.14 CE.

Pues bien, tras la modificación parcial de la LOFCA, llevada a cabo por la Ley Orgánica 3/1996, se atribuye al IRPF la condición de tributo "cedible" a las

CCAA “con carácter parcial con el límite máximo del 30%”, cesión que “podrá comprender competencias normativas, en los términos que determine la Ley de Cesión de Tributos”. Y fue la Ley 14/1996, de cesión de tributos del Estado a las CCAA y de medidas fiscales complementarias, declara tributo “cedido” al IRPF, pudiendo las CCAA asumir competencias normativas.

Prosigue el TC señalando que habiéndose atribuido, en primer lugar, al IRPF la condición de tributo cedible parcialmente por el art. 11.a) LOFCA (por la Ley Orgánica 3/1996); habiéndose asumido, en segundo lugar, la cesión por los correspondientes EEAA, no cabe duda de que se han respetado los requisitos que el bloque de constitucionalidad exige en materia de cesión de tributos del Estado a las CCAA. No puede compartirse, dice la STC, la visión de los recurrentes conforme a la cual el concepto de tributo cedido previsto en la redacción originaria de la LOFCA deba permanecer inmutable en el tiempo, y que el legislador estatal no pueda alterarlo.

**b)** En segundo lugar, los Diputados denunciaban que la Ley 40/1998 del IRPF aplicaba la escala autonómica estatal de modo supletorio, algo que a su juicio infringía el art. 149.3 CE por vulneración de la doctrina constitucional sobre la supletoriedad del Derecho estatal (STC 118/1996, FJ 6), según la cual el Estado no puede dictar normas supletorias en áreas atribuidas a las CCAA. Sin embargo, se rechaza también este motivo de inconstitucionalidad, por cuanto no es éste el caso habida cuenta de que nos encontramos ante situaciones en las que el titular de la competencia exclusiva es el Estado (ex arts. 133.1, 149.1.14, 157.3 CE), respecto de la cual se prevé la posibilidad de que el ejercicio de una de las facultades que la integran (la regulación de una tarifa autonómica, individual y conjunta, sobre la parte del tributo cedida) sea asumida por las CCAA.

**c)** Por último, señalaban los recurrentes que se han modificado las condiciones de la cesión del IRPF sin que se haya seguido para ello los procedimientos constitucional y estatutariamente exigibles, pues si la Ley 14/1996 transfería a las CCAA la competencia para regular las deducciones personales y familiares, por inversiones no empresariales y por aplicación de

renta, esta competencia autonómica desaparece en la Ley del IRPF de 1998 al desaparecer de la estructura del impuesto (art. 55) las deducciones personales y familiares, que se han subsumido en el “mínimo personal y familiar”; sobre el que las CCAA no van a tener competencias.

Recuerda el TC que la modificación del IRPF por la Ley 40/1998 conlleva automáticamente la modificación de la cesión del tributo. Pero añade a renglón seguido que la regulación efectuada por la Ley 40/1998 no afectó en modo alguno al ejercicio de las facultades conferidas a las CCAA en materia de tributos cedidos y, concretamente, de sus facultades para regular las deducciones en el IRPF, al operar éstas exclusivamente sobre la parte del tributo efectivamente cedido y, por tanto, actuando de forma independiente a la reestructuración operada en el citado impuesto. **(FJ 11)**

## **SENTENCIA 26/2012, DE 1 DE MARZO**

en relación con diversos preceptos de la Ley 11/2001, de 15 de junio, de ordenación de la actividad comercial en las Illes Balears

### **Recurso de Inconstitucionalidad**

#### **A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** el Presidente del Gobierno
  
- **Norma impugnada:** la Ley 11/2001, de 15 de junio, de ordenación de la actividad comercial en las Illes Balears
  
- **Extensión de la impugnación:** los arts. 4.2; 14.1; 18; 20; 21.1 b) segundo inciso; 22.1, en su inciso final; 27 a); 28; 35.2 y 54.1.
  
- **Motivación del Recurso:** posible vulneración de diversas competencias del Estado, singularmente las relativas a regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, legislación mercantil y civil, bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1, números 1, 6, 8, 13 y 18 CE).
  
- **Fallo:**  
1º Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia:
  - a) Declarar inconstitucionales y nulos los arts. 4.2; 18.2; 27 a); 28 y 35.2 de la Ley 11/2001, de 15 de junio, de ordenación de la actividad comercial en las Illes Balears.
  - b) Declarar que la redacción inicial de los arts. 14.1; 21.1 b), en cuanto incluía el inciso "En todo caso, los grandes

establecimientos comerciales sólo podrán abrir los domingos y festivos hasta las 16.00 horas" y 22 en cuanto incluía el inciso "Dicha exclusión no afectará a las 12 horas diarias máximas de apertura de los comercios citados en el punto 2 del artículo 18 de esta Ley", resultaban contrarios al orden constitucional de distribución de competencias.

2º Desestimar el recurso en todo lo demás.

## **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- Tras recordar que el presente recurso no se ve afectado por la modificación de la norma impugnada, dado que es un recurso interpuesto por motivos competenciales, la Sentencia entra a analizar el fondo del asunto.

Recuerda así la Sentencia que las competencias afectas son las de comercio interior y la de defensa de los consumidores y usuarios. Sobre estas materias tiene asumida competencia la Comunidad de Baleares en su EA (arts. 30.42 y 30.47), sin perjuicio de lo dispuesto en los arts. 38, 131, 149.1.11, 13 y 16 CE. **(FJ 3)**

2.- El primero de los preceptos impugnados es el **art. 4.2, que incluye en la actividad comercial al detalle, los obsequios y regalos que se ofertan por las entidades de crédito** a los usuarios de sus servicios financieros y la financiación para la adquisición de un producto que la propia entidad financiera pone a disposición del cliente.

La legislación balear está definiendo el comercio al detalle o minorista de forma distinta a como lo hace el legislador estatal. Así, la Ley básica estatal (Ley 7/1996, de ordenación del comercio minorista), que se identifica con el que la ley autonómica denomina "al detalle", como una actividad exclusivamente definida por la venta de artículos a destinatarios finales. Esta definición es propia de la legislación mercantil (149.1.6 CE). De ello se desprende que si el Estado posee competencia exclusiva en esa materia, el legislador autonómico, aun cuando su competencia en materia de "comercio interior" incluya, según el EA, la relativa a las "condiciones para ejercer la actividad comercial", no puede entrar a regular tales condiciones de forma que con ello invada ámbitos de la actividad mercantil que corresponden al Estado, el cual ha establecido una configuración jurídica negocial que determina que actividades como las previstas en el impugnado art. 4.2 queden fuera de la misma.

Además, continúa el TC, el art. impugnado se refiere a relaciones contractuales entre particulares en las que no hay propiamente actividad de

venta, sino ofrecimiento de servicios financieros sometidos a su regulación específica en tanto que se trata de negocios propiamente bancarios, aunque la contratación de éstos tenga como premisa la adquisición de determinadas mercancías o éstas se ofrezcan como contraprestación. Estos negocios jurídicos privados, si bien pueden sin dificultad ser calificados como actos de comercio, se encuentran reservados a las entidades de crédito, competencia del Estado en virtud del art.149.1.11 CE.

Por todo ello, se declara la inconstitucionalidad y nulidad del art. 4.2 de la ley balear. **(FJ 4)**

**3.-** En segundo lugar, se impugnaba el art. 14.1 de la Ley de Baleares (actualmente derogado). Dicho precepto es también declarado inconstitucional por cuanto vulneraba dos normas estatales básicas (la Ley 7/1996, de ordenación del comercio minorista y la Ley 17/2009, sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio). En efecto, el art. 14.1 de la Ley del Parlamento de las Islas Baleares es incompatible con las citadas leyes en la medida en que no están justificadas las limitaciones que introduce en la implantación de establecimientos comerciales y que se traducen en la imposibilidad de autorizar la instalación de determinados establecimientos comerciales en función de su tamaño cuando este dato se pone en relación con el número de habitantes de la respectiva población.

Por ello, dice la Sentencia que la norma autonómica no se ajusta a los límites establecidos por la normativa básica sobrevenida y vulnera el art. 149.1.13 CE y con ello, el orden constitucional de distribución de competencias. **(FJ 5)**

**4.-** A continuación enjuicia el TC el bloque de preceptos impugnados que hacen referencia al régimen de horarios de los establecimientos comerciales situados en Baleares (los arts. 18, 20, 21.1.b) y 22 de la Ley 11/2001), preceptos que, salvo el art. 18, han sufrido modificaciones durante la pendency del proceso, sin que este dato afecta a la pervivencia del recurso en atención al carácter competencial de la disputa trabajada sobre ellos.

Sobre todos estos preceptos se plantea si existe o no vulneración de la normativa básica estatal de horarios comerciales, es decir de la Ley 1/2004, de horarios comerciales.

El primero de los preceptos impugnados es el art. 18, que regula los horarios en días laborables. Y el precepto de la Ley estatal que regula esta cuestión es el art. 3, precepto que es declarado, formal y materialmente básico, por el TC. Así, la Sentencia dice que el precepto estatal únicamente pretende establecer un régimen mínimo de libertad horaria dentro del cual cabe legítimamente cualquier opción de regulación autonómica.

Una vez determinado el carácter básico de la regulación estatal de los horarios globales semanales, la Sentencia procede a confrontar el art. 3 de la ley estatal con el apartado 1 del art. 18 de la ley autonómica. De dicha comparación concluye el TC que no existe contradicción entre ellos, por cuanto la base estatal habilita a las CCAA para establecer un horario global en el que los comercios podrán desarrollar su actividad durante los días laborables de la semana impidiendo que dicho horario global no se restrinja a menos de 72 horas, mínimo éste fijado por la base estatal que es respetado por el precepto autonómico. Por tanto, el art. 18.1 se declara conforme al orden constitucional de distribución de competencias.

A conclusión distinta llega el TC respecto del art. 18.2, precepto que fija un límite diario al horario de apertura y cierre de establecimientos comerciales al disponer que el mismo no podrá exceder de 12 horas. Sin embargo, esto contraviene la norma básica, que establece (con los límites aludidos del respeto al horario global semanal), un régimen de libertad de horarios respecto de los días laborables de la semana que excluye la intervención autonómica en este aspecto. Por tanto, resulta patente que la regla estatal no se respeta por cuanto, frente a la libertad otorgada por la base estatal, la norma autonómica impone límites al horario diario de apertura de los establecimientos, razón por la que el art. 18.2 es declarado inconstitucional y nulo. **(FJ 7)**

5.- También en materia de horarios comerciales es impugnado el art. 20 de la norma autonómica, referido a la actividad en domingos y festivos, que

determina que domingos y festivos no serán hábiles para el ejercicio de la actividad comercial, excepto los expresamente autorizados por el Gobierno balear.

En este caso la norma estatal que operaría como parámetro de constitucionalidad sería el art. 4 de la Ley 1/2004, que dispone que el número mínimo de domingos y festivos que los comercios pueden abrir es de 12, pudiendo dicho número aumentado o disminuido por las CCAA, sin que en ningún caso pueda limitarse por debajo de 8 el número mínimo de domingos y festivos de apertura autorizada. Este precepto es también calificado como básico por la STC, dado que la norma estatal no agota toda la formación y las CCAA gozan de un margen de desarrollo de la normativa básica estatal para el establecimiento de una política propia en la materia en el marco definido por la base estatal (STC 88/2010, FJ 5).

Tras reconocer el carácter básico del precepto estatal, el TC enjuicia la constitucionalidad de la redacción inicial del art. 20 de la ley balear, llegando a la conclusión de que es posible una interpretación que haga compatibles el precepto estatal y el autonómico. En efecto, la norma autonómica prevé una regla general de no apertura en domingos y festivos que admite una excepción clara para cuya articulación se prevé la autorización expresa del Gobierno de las Illes Balears, autorización que, en la práctica, puede permitir la apertura en domingos y festivos en el marco establecido por la ley estatal básica, haciéndose de este modo compatibles la previsión autonómica y la estatal. En suma, por lo expuesto, el art. 20 de la Ley 11/2001, en su redacción impugnada, no resultaba contrario a la norma básica estatal, siempre y cuando se respete el mínimo de ocho días establecido por las bases. **(FJ 8)**

**6.-** A continuación, la Sentencia aborda la impugnación de los arts. 21.1.b) y 22, referidos a los horarios de los establecimientos comerciales situados en zonas de gran afluencia turística.

Al respecto el art. 5.1 de la ley estatal (calificado como básico por la STC 88/2010), establece la libertad de horarios para los establecimientos situados

en zonas de gran afluencia turística. Sin embargo, los preceptos cuestionados establecían restricciones al régimen de libertad de horarios proclamado por la normativa básica estatal, lo cual suponía, por tanto, un exceso del legislador autonómico en el ejercicio de su competencia estatutaria en materia de comercio interior, lo que lleva al TC a la declaración de inconstitucionalidad de ambos incisos. **(FJ 9)**

**7.-** El siguiente precepto impugnado es el art. 27.a), que prohíbe en las Islas Baleares los establecimientos dedicados de forma exclusiva a la venta de saldos.

El TC señala al respecto, que esta norma en cuanto afecta al régimen de competencia entre los ofertantes, aspirando a evitar la existencia de un determinado formato comercial, el anclaje constitucional que resulta afectado no es otro que el de la propia defensa de la competencia, con la consecuencia de que su adopción, corresponde, en principio, al Estado dentro de la legislación relativa a la regulación de las condiciones de competencia en el mercado ex art. 149.1.13 CE y, por ello, debe ser declarada inconstitucional y nula.

Además, continúa el TC, la conclusión alcanzada no se ve enervada por el hecho de que la CA ostente competencias en materia de promoción de la competencia en el ámbito autonómico. Ello es así porque, tal y como se desprende del tenor de la disposición enjuiciada, la misma no persigue mejorar o incrementar las condiciones de competencia en el sector de la distribución comercial sino, al impedir la existencia de un formato comercial específico, limitar el libre ejercicio de la actividad mercantil en el ámbito del comercio.

**8.-** Por el mismo motivo, esta Sentencia declara la inconstitucionalidad y nulidad del art. 28 de la ley balear, que prohíbe cualquier actividad de promoción de venta dos meses antes de las dos temporadas autorizadas para la venta en rebajas.

Dice al respecto el TC que, en aplicación de reiterada doctrina, la finalidad de las normas que limitan temporalmente ciertas modalidades de

venta no es la protección de los consumidores sino el garantizar la libre competencia entre los comerciantes, lo que le lleva a estimar la presente impugnación. En efecto, la norma impugnada establece una limitación de ventas que, aun cuando pudiera afectar a los consumidores, tiene como finalidad principal evitar que la concurrencia entre los empresarios en el mercado quede rota por el uso de unas ofertas que aspiran a atraer a los consumidores. **(FJ 11)**

9.- El siguiente precepto impugnado es el art. 35.2, el cual al regular la denominada venta a pérdidas, establece un concepto de la misma que se separa sustancialmente del establecido en el art. 14 LOCM.

La CA argumentaba que resultaba de aplicación la competencia autonómica en materia de defensa de los consumidores. El TC dice que ciertamente la prohibición de la práctica comercial consistente en la venta con pérdida no es ajena a la protección de los consumidores, a quienes garantizaría el nivel adecuado de los comerciantes que les ofrecieran sus productos. Sin embargo, continúa el TC, no se trata de una medida de carácter administrativo tendente a la protección del consumidor, sino que lo perseguido con la prohibición de esta práctica es garantizar la competencia libre y leal entre comerciantes, esto es, persigue la ordenación de la concurrencia de los comerciantes en el mercado, evitando, por un lado, prácticas susceptibles de poner en peligro su normal funcionamiento mediante el recurso a este tipo de ventas, y por otro, la alteración de un aspecto fundamental de las relaciones mercantiles, como es el precio de los productos que se ofertan.

Así, concluye la Sentencia señalando que la competencia afectada es la de legislación mercantil (149.1.16 CE), y por ello, se determina la inconstitucionalidad y nulidad del precepto autonómico. **(FJ 12)**

10.- Por último se impugnaba el art. 54.1, por omitir la reincidencia como elemento de graduación de las sanciones.

En este sentido, el TC se refiere a lo dispuesto en la STC 157/2004 (FJ 16), donde se recordaba que la norma básica estatal del art. 69.1 LOCM se

limita a prescribir que las sanciones se graduarán teniendo en cuenta, entre otros elementos, el de “reincidencia”, sin ninguna otra concreción. Por tanto, lo que el legislador básico estatal ha querido, simplemente, es garantizar que en todo el territorio nacional resulten sancionados con mayor intensidad quienes hayan reincidido en la comisión de alguna infracción que aquellos que no lo han hecho, sin imponer a las CCAA ninguna modalidad técnica en cuanto a la concreción de la sanción que de ello debe seguirse.

Por tanto, afirma el TC, las CCAA pueden optar entre diversas técnicas para dar cumplimiento al mandato básico. Una de esas técnicas puede ser la aplicación al reincidente de multas más elevadas, o (como hace la ley balear) a través de la configuración de tipos específicos de infracción que contemplan la reincidencia. Por ello, esta última impugnación es desestimada. **(FJ 13)**

## **SENTENCIA 35/2012, DE 15 DE MARZO**

en relación con el art. 24 y la disposición adicional vigésima de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social

### **Recurso de Inconstitucionalidad**

#### **A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** el Gobierno de la Generalitat de Cataluña
  
- **Norma impugnada:** la Ley 24/2001, de medidas fiscales, administrativas y de orden social
  
- **Extensión de la impugnación:** la disp. adic. 20ª y el art. 24
  
- **Motivación del recurso:** vulneración de la distribución competencial en materia de juego, así como su incidencia en el sistema de financiación autonómica, al haberse el Estado apropiado de unos ingresos (tasas sobre rifas), tributo cedido a las CCAA.
  
- **Fallo:**
  - 1º Declarar la inconstitucionalidad del inciso “o exceda de los límites de una concreta Comunidad Autónoma”, de la Disp. Adic. 20ª de la Ley 24/2001.
  
  - 2º: Desestimar el recurso en todo lo demás.

## **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- La STC agrupa en **dos los motivos de inconstitucionalidad** que fundamentan el recurso. Así, en primer lugar, se habría producido una alteración en el orden constitucional entre el Estado y las CCAA en materia de juegos. Además, al utilizarse la supraterritorialidad como criterio de atribución de competencias, el Estado se habría extralimitado en su competencia al regular esta materia para todo tipo de juegos y apuestas cuyo ámbito sea nacional o superior al de una Comunidad Autónoma. Esta tacha de inconstitucionalidad se imputa al art. 24 de la Ley 24/2001 y a la disposición adicional vigésima.

Por otra parte, esta medida habría tenido consecuencias en el propio sistema de financiación de la Generalitat. Así, el Estado, se ha apropiado de unos ingresos por el cobro de unas tasas que corresponderían a la Generalitat. Asimismo, en tanto que se trata de un tributo cedido, la modificación, al haberse llevado a cabo unilateralmente, habría alterado el régimen de cesión previsto en las Leyes 14/1996, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias (en adelante, Ley 14/1996) y 31/1997, de 4 de agosto, de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Generalitat de Cataluña y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión (en adelante, Ley 31/1997), por no respetar el procedimiento que requiere previo acuerdo en Comisión mixta. **(FJ 1)**

2.- Antes de analizar el fondo del asunto, el TC recuerda que la reciente Ley 13/2011 ha cometido una sustancial reforma de la tributación sobre el juego en el ámbito estatal, pues su art. 48 crea un nuevo impuesto (“impuesto sobre actividades de juego”), que recae sobre el juego remoto, o realizado “por medios electrónicos, informáticos, telemáticos o interactivos”. Esta reforma de la fiscalidad del juego de ámbito estatal, afecta parcialmente a las tasas sobre rifas, pues éstas continúan en vigor únicamente en lo que se refiere al gravamen cedido, ya que en el ámbito estatal la ley establece la incompatibilidad entre estas tasas y el impuesto sobre actividades de juego.

Así, en la actualidad, conviven tres tributos sobre el juego de ámbito estatal: la tasa sobre los juegos de suerte, envite o azar (regulada por el Real Decreto-ley 16/1977, por el que se regulan los aspectos penales, administrativos y fiscales de los juegos de suerte, envite o azar), la tasa de rifas que nos ocupa aquí, ambas figuras tributos cedidos a las CCAA, y el nuevo impuesto sobre actividades de juego.

Por otra parte, recuerda el TC que pese a las modificaciones de los preceptos impugnados, el proceso constitucional pervive, dado que la controversia descansa en la ordenación competencial de la materia de juego, por un lado, y en el alcance y condiciones de la cesión de las tasas sobre el juego, por otro, materias con evidente contenido competencial.

Si bien la pervivencia del objeto del recurso no impide, sin embargo, que de acuerdo con la doctrina constitucional, se valore como “marco de enjuiciamiento” de la redacción primitiva del art. 24 y de la disp. adic. 20ª, las modificaciones posteriores de los mismos, aunque sin enjuiciarlas, al no haber sido recurridas. **(FJ 2)**

**3.-** A continuación, el TC comienza a analizar la denunciada vulneración del orden competencial en materia de juego. Al respecto, la recurrente afirmaba que se habían vulnerado las competencias exclusivas de las CCAA en materia de juego y apuestas, por cuanto el Estado sólo puede regular actuaciones conectadas con esta materia cuando estén vinculadas al monopolio estatal de las loterías y por lo tanto, tengan incidencia en la hacienda general del Estado, de acuerdo con el art. 149.1.14 CE.

Antes de nada, afirma la Sentencia que es preciso diferenciar, por un lado, los que se refieren al reparto competencial de la materia juego, y por otro lado, los motivos relativos al reparto del poder tributario, vinculados a la regulación de las tasas sobre rifas y su consideración como tributo cedido.

Hecha esta distinción, se aborda la constitucionalidad de la Disp. Adic. 20ª, que señala que corresponde al Estado la autorización del desarrollo de

todo tipo de apuestas, cualquiera que sea el soporte d las mismas, siempre que su ámbito abarque el territorio nacional o exceda de los límites de una concreta CA.

Para ello, en primer lugar, recuerda el TC la **doctrina constitucional en materia de juego**, que arranca en la STC 263/1994, cuyo FJ 3, tras constatar que la materia juego no se encuentra reservada al Estado por el art. 149.1 CE y que en consecuencia, de acuerdo con el art. 149.3 CE es una materia que podrá corresponder a las CCAA que así lo asuman en sus EEAA, afirmó que ello no había de implicar un total desapoderamiento del Estado, pues existen materias y actividades que, bajo otros enunciados del art. 149.1 CE, se encuentran estrechamente ligadas al juego. En particular en lo que se refiere a las apuestas, como una modalidad de juego, se ha venido afirmando reiteradamente que "ex art. 149.1.14 de la CE, corresponde al Estado 'en razón de su naturaleza de fuente de la Hacienda estatal, la gestión del Monopolio de la Lotería Nacional y con él la facultad de organizar loterías de ámbito nacional', , así como 'en cuanto suponen una derogación de la prohibición monopolística establecida a favor del Estado, el otorgamiento de las concesiones o autorizaciones administrativas para la celebración de sorteos, loterías, rifas, apuestas y combinaciones aleatorias solamente cuando su ámbito se extienda a todo el territorio del Estado' (por todas, STC 171/1998, FJ 7)".

Por otra parte, la STC también se refiere a lo dispuesto en el art. 141.2 EAC de 2006, que dispone que la autorización de nuevas modalidades de juego y apuestas de ámbito estatal, o la modificación de las existentes, requiere la deliberación en la Comisión Bilateral así como el informe previo determinante de la Generalitat. Sobre esta competencia se dijo a su vez en la STC 31/2010 (FJ 86) que no acabe entender que tal precepto desapodere al Estado de su competencia sobre las modalidades de juego y apuestas de ámbito estatal, ya que la previsión relativa a la deliberación en la Comisión Bilateral no condición, en modo alguno, la decisión que haya de adoptar el Estado. Del mismo modo, el valor "determinante" del informe de la Generalitat no paraliza la competencia

del Estado, no estando vinculado por el contenido de dicho informe o por su no emisión.

A partir de esta doctrina, y teniendo en cuenta el marco competencial, el TC rechaza de plano la interpretación que hace la demanda del reparto de competencias en materia de juego, pues resulta evidente –dice la STC- que **el Estado sigue ostentando la competencia material en el juego de ámbito estatal.** (FJ 4)

4.- Por otra parte, la recurrente sostenía también la inconstitucionalidad de la norma estatal por utilizar el criterio de supraterritorialidad, al afirmarse la competencia del Estado para la autorización de todo tipo de apuestas cuando su ámbito de desarrollo abarque el territorio nacional "o exceda de los límites de una concreta Comunidad Autónoma".

Así, una vez constatado que todas las CCAA han asumido competencias en materia de juego, se recuerda la regla general según la cual debe diferenciarse entre el ejercicio de las competencias autonómicas y sus efectos, de manera que aquéllas no reviertan al Estado sin más por sus efectos supraterritoriales.

**Así, el traslado de titularidad de competencias autonómicas al Estado, con base a la extraterritorialidad, tienen carácter excepcional,** de manera que sólo podrá tener lugar “cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando además del carácter supra autonómico 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 y 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 supra-ordenado con capacidad de integrar intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables, que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad (STC 102/1995, FJ 8).

En este caso concreto –juego- el TC da la razón a la demandante en que no resultan evidentes las razones que justificarían la utilización de la supraterritorialidad como criterio determinante para la atribución de competencias al Estado. Cabe ciertamente pensar en otros mecanismos de cooperación, incluso entre CCAA, que pudieran dar solución a los eventuales problemas de efectos extraterritoriales en la materia de juegos, cuando su ámbito supere al autonómico y sea inferior al nacional, máxime al tratarse de una materia que admite el fraccionamiento en su ejercicio, sin que sea preciso atribuir su ejercicio a un único titular.

De hecho, continúa el TC, esta tesis ha sido asumida por el legislador estatal, de manera que la referencia al carácter supra autonómico de la actividad ha desaparecido tras la derogación de la Disp. Adic 20ª, mediante la disposición derogatoria de la Ley 13/2011.

En base a todo ello, el TC estima la causa de inconstitucionalidad que los recurrentes imputan a la Disp. Adic. 20ª de la Ley 24/2001, en cuando al inciso "exceda de los límites de una concreta Comunidad Autónoma", al vulnerar el orden constitucional de competencias, por atribuírselas al Estado cuando el juego es de ámbito supra autonómico y, como aquí ocurre, inferior al nacional. **(FJ 5)**

**5.-** Por otra parte, el segundo motivo de inconstitucionalidad invocado se refiere al **reparto del poder tributario en la materia de juego**, en lo que atañe a las tasas sobre rifas.

Antes de abordar su examen, la Sentencia se refiere a la naturaleza jurídica de las “tasas sobre rifas” que, para los recurrentes, pese a su nomen iuris, dichas “tasas” son realmente “impuestos”. La determinación de la naturaleza jurídica resulta del todo fundamental, por cuanto, en el caso de las tasas la competencia para su creación y regulación se encuentra estrechamente ligada a la competencia material. Sin embargo, esta vinculación material, que tiene lugar en las tasas, no puede trasladarse a los impuestos, al menos no en el caso del Estado, aunque sí que se ha establecido por el TC alguna vinculación, entre competencia material y tributaria, exclusivamente en

el caso de los impuestos con fines de ordenación o extrafiscales que hayan sido establecidos por las CCAA (por todas, STC 37/1987, FJ 13).

**Analizando la regulación de las “tasas sobre rifas”, el TC llega a la conclusión de que realmente son “impuestos”.** Ello es así porque con dichos tributos no se pretende la contraprestación proporcional, más o menos aproximada, del coste de un servicio o realización de actividades en régimen de Derecho público, tratándose así de impuestos que gravan la organización de determinados juegos de azar en atención al rendimiento esperado, en función de distintos indicadores, como el valor de las participaciones, boletos o premios ofertados.

A partir de las anteriores consideraciones, y teniendo en cuenta que, con independencia de su nomen iuris las tasas sobre rifas tienen naturaleza impositiva, el criterio que ha de servir para dilucidar el reparto de poder tributario debe ser el aplicable, con carácter general, al establecimiento y regulación de impuestos. En consecuencia, el hecho de que la materia juego sea de competencia exclusiva de las CCAA en sus respectivos territorios debe ser deslindado del ámbito competencial en materia tributaria, pues en el caso de los impuestos la competencia material no impide la potestad del Estado para establecer impuestos que tomen como base la capacidad económica puesta de manifiesto por esta actividad económica, aunque de acuerdo con la doctrina constitucional (SSTC 37/1981, FJ 4; 149/1991, FJ 5; 204/2002, FJ 3) sí pudiera, en determinadas circunstancias, limitar el establecimiento de tasas, por estar éstas vinculadas estrechamente al ejercicio de competencias materiales. **(FJ 6)**

**6.-** A continuación, se abordan los motivos de inconstitucionalidad imputables a algunos aspectos de la regulación estatal de las tasas sobre rifas. Se cuestiona en primer lugar que se establezca como punto de conexión para le exigencia de estas tasas el ámbito territorial “superior al de una Comunidad Autónoma”.

Ahora bien, eso es lo que preveía el art. 24 de la Ley 24/2001 (que reformaba el art. 36 del Decreto 3059/1966) en el momento en que se interpuso

el recurso. Durante la pendencia de la controversia, el citado art. 36 (que se refiere al hecho imponible de las tasas sobre rifas), ha sido reformado en dos ocasiones: en primer lugar, por la Ley 53/2002 (LMFAOS); y, posteriormente por la Ley 13/2011, de regulación del juego, que otorgó la vigente redacción al art. 36, señalando que su exacción corresponderá al Estado cuando el ámbito territorial de participación sea estatal.

Continúa la Sentencia señalando que ambas modificaciones no han afectado a la pervivencia del proceso en atención a su naturaleza competencial. Así, en el análisis de este motivo de inconstitucionalidad, la STC comienza señalando que las tasas sobre rifas son impuestos cedido, y en consecuencia, la competencia para establecerlo y regularlo corresponde al Estado ex arts. 133.1 y 149.1.14 CE.

Desde la Ley 14/1996, de cesión de tributos del Estado a las CCAA y de medidas fiscales complementarias, la cesión de tributos sobre el juego incluye, además de la recaudación, la delegación de facultades normativas, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 150.1 CE. En la actualidad, dicho cambio normativo no ha sufrido modificaciones sustantivas en lo que se refiere a la delegación de potestades normativas sobre los tributos de juego, que se contiene en la Ley 22/2009, por la que se regula el sistema de financiación de las CCAA de régimen común y ciudades con EEAA, y la Ley 16/2010, del régimen de cesión de tributos del Estado a la CA de Cataluña.

Pues bien, si la cesión del tributo no implica, en modo alguno, la transmisión de la titularidad sobre el mismo o sobre el ejercicio de las competencias inherentes al mismo, pues los tributos cedidos son de titularidad estatal (art. 10 LOFCA y 45 de la Ley 22/2009), es evidente que forma parte de la libertad de configuración del legislador estatal la regulación del hecho imponible que se lleva a cabo en el art. 36 impugnado, lo que es coherente con la propia regulación de las tasas sobre rifas, como parte de los “tributos sobre el juego”, y su configuración en el bloque de la constitucionalidad como impuesto cedido, que la recurrente no ha cuestionado. Por tanto, se desestima esta primera tacha de inconstitucionalidad. **(FJ 7)**

7.- El segundo motivo de inconstitucionalidad se refiere a **la alteración del hecho imponible que se habría producido tras la reforma del art. 36 y la introducción de la mención a las nuevas tecnologías.** Esta modificación, para Cataluña, implicaría a juicio de su representación procesal, que esta CA se viera despojada del tributo, con la consiguiente merca recaudadora.

Son tres los aspectos que deben ser abordados en relación con este segundo motivo de inconstitucionalidad, dice el TC. En primer lugar, aduce la recurrente, que la modificación del hecho imponible tendría como resultado la supresión de los ingresos tributarios de Cataluña por este concepto, al hacer imposible la recaudación de las tasas sobre el juego en el ámbito estrictamente autonómico. En consecuencia, habría desaparecido el hecho imponible para las rifas o apuestas en que sólo se participe desde Cataluña, con la consiguiente pérdida de recaudación.

Sin embargo, el TC desestima esta pretensión por cuanto en la misma fecha en que se aprobó la ley recurrida (la Ley 24/2001), se aprobó la Ley 21/2001, que ampliaba el alcance y condiciones de la cesión de tributos. Así, el art. 26 de la Ley 21/2001 establece que "en la Tasa Estatal sobre Rifas, Tómbolas, Apuestas y Combinaciones Aleatorias, se entiende producido el rendimiento en el territorio de cada Comunidad Autónoma cuando la Administración de dicha Comunidad autorice la celebración o hubiera sido la competente para autorizarla en los supuestos en que se organicen o celebren sin solicitud de dicha autorización". Por ello, la Sentencia afirma que no era la intención del legislador estatal el despojarse a las CCAA de este tributo, pues carece de lógica que una norma (Ley 24/2001) tratara de eliminar en la práctica para las Comunidades Autónomas un tributo cuyo marco general de cesión se aprueba el mismo día (Ley 21/2001), máxime cuando esta última norma estaba dirigida a ampliar el alcance y condiciones de los tributos cedidos, ampliando sustancialmente las facultades normativas de las CCAA sobre éstos con respecto a la Ley anterior (14/1996). **(FJ 8)**

8.- En segundo lugar, sostiene la recurrente que se habría producido una modificación del alcance y condiciones de la cesión del tributo de forma

unilateral, esto es, sin haber seguido el procedimiento establecido en el EAC, que habría exigido la intervención de una comisión mixta.

Sobre esto, sostiene el TC en primer lugar, que la previsión del art. 210 del vigente EAC, que establece que la norma específica de cesión sea aprobada previo acuerdo en la “Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat”, constituye una garantía procedimental, que no impide, limita ni menoscaba la potestad legislativa plena que ejercen las Cortes Generales.

Y, prosigue diciendo, que el Estado puede modificar el alcance y las condiciones de la cesión de un tributo, o incluso suprimirlos, si bien deberá respetar el marco procedimental, que además deberá tener lugar con carácter previo a la presentación del proyecto de ley específica de cesión. En el presente supuesto, no era preciso el acuerdo en comisión mixta, ya que la modificación de la tasa sobre rifas no supuso, como se ha comprobado, alteración alguna en el alcance y condiciones de la cesión de este tributo. (FJ 9)

9.- Por último, argumentaban los recurrentes que la referencia a medios tecnológicos desapoderaría a las CCAA del tributo, ya que se facilita la posibilidad de que el juego tenga un ámbito superior al de una CA y por tanto resulte un tributo a favor del Estado.

Sobre esta cuestión señala la STC, en primer lugar, que el legislador estatal ni elimina, ni minimiza la recaudación de este tributo par alas CCAA. Se trata de cláusulas de progreso técnico, necesarias para la adecuada efectividad de los tributos y en particular para evitar que quede sin gravar el cada vez más extendido fenómeno del juego on-line.

Además, concluye afirmando que de los argumentos expuestos por los recurrentes no es posible extraer la consecuencia que se denuncia, pues el escrito se limita a afirmar que la utilización de los medios informáticos y telemáticos propiciarían que el tributo fuera en la práctica recaudado principalmente por el Estado. Sin embargo, no hay en la demanda datos

suficientes para concluir que el resultado habría de ser el denunciado, por lo que aceptar esta tachada conduciría a llevar a cabo un pronunciamiento preventivo, algo rechazado reiteradamente por la doctrina constitucional. **(FJ 10)**

## **SENTENCIA 80/2012, DE 18 DE ABRIL**

en relación con el art. 16.6 de la Ley del Parlamento Vasco, del deporte

### **Recurso de Inconstitucionalidad**

#### **A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** el Presidente del Gobierno
- **Norma impugnada:** la Ley del Parlamento Vasco 14/1998, de 11 de junio, del deporte
- **Extensión de la impugnación:** la primera parte del art. 16.6  
*“la federación vasca de cada modalidad deportiva será la única representante del deporte federado vasco en el ámbito estatal e internacional”*
- **Motivación del Recurso:** se alega vulneración de las competencias estatales en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE) y de cultura (art. 149.1.2 CE). Asimismo, el Abogado del Estado entiende que el precepto vasco es inconstitucional porque desconoce el límite territorial implícito a las competencias autonómicas impidiendo, a su vez, el ejercicio de la competencia necesariamente estatal de representación del deporte federado español en su conjunto en el ámbito internacional.
- **Fallo:** Desestimar el recurso y declarar que el precepto impugnado es constitucional siempre que se interprete en los términos establecidos en el FJ 11.

## **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- El objeto del recurso se circunscribe concretamente a la atribución a las federaciones vascas de la exclusividad de la representación del deporte federado vasco en el ámbito internacional, en tanto que dicha exclusividad puede significar una exclusión de las federaciones españolas.

Tras esto, como son dos los títulos competenciales invocados por el Estado (relaciones internacionales y cultura), la STC se refiere primeramente al contenido en el art. 149.1.3 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de "relaciones internacionales". Ahora bien, el TC se refiere al contenido de esta competencia exclusiva, recordando lo dispuesto en la STC 165/1994, en la cual se dispuso que el art. 149.1.3 CE se refiere a materias tan características del ordenamiento internacional como son las relativas a la celebración de tratados (ius contrahendi), y a la representación exterior del Estado (ius legationis), así como a la creación de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional del Estado.

En consecuencia, "la posibilidad de las Comunidades Autónomas de llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior debe entenderse limitada a aquellas que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un ius contrahendi, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado, y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales" (STC 165/1994, FJ 6), pues los entes territoriales dotados de autonomía en el seno de un único Estado soberano no son sujetos de Derecho internacional.

En base a esta doctrina, continúa el TC, resulta evidente que la llamada "representación internacional" en el ámbito deportivo tiene difícil encaje en la materia de "relaciones internacionales" ex art. 149.1.3 CE, puesto que ni no encontramos ante relaciones entre Estados u otro tipo de organismos públicos –ya que las estructuras deportivas internacionales tienen un carácter

absolutamente privado- ni la participación en competiciones oficiales supone la asunción de compromisos u obligaciones internacionales de ningún tipo.

En consecuencia, determina el TC que la invocación del título competencial de “relaciones internacionales” no resulta de aplicación para resolver esta controversia. **(FJ 4)**

**2.-** A continuación, se refiere el TC a la invocación, tanto por el Abogado del Estado como por la CA del PV de las competencias que Estado y CA poseen en materia de cultura, pues se trata de una materia sobre la que se proyectan competencias concurrentes.

Dice el TC que pese a la innegable dimensión cultural del deporte, no se ve, sin embargo, concernida o afectada en este caso concreto pues la específica regulación cuya constitucionalidad se aborda en este proceso tiene un arduo encaje en el título competencial de cultura, ya que se refiere única y exclusivamente a una cuestión organizativa o estructural de la práctica del deporte (en relación a la representación internacional de una modalidad deportiva) y no a otras dimensiones del mismo. No nos encontramos, en definitiva, ante una regulación referida a una materia cultural. **(FJ 5)**

**3.-** Por ello, el TC concluye que **el encuadre competencial** del precepto impugnado ha de situarse exclusivamente en la materia específica del **deporte**. Sobre esta materia recuerda la Sentencia que la CE no contiene reserva competencial alguna a favor del Estado en el 149 CE, habiendo sido asumida tal competencia de forma exclusiva por las CCAA en sus respectivos EEAA. Ahora bien, conviene recordar que las competencias autonómicas –incluidas las configuradas como exclusivas- deben ejercerse:

a) con respeto a las competencias que puedan corresponder al Estado en virtud de otros títulos competenciales,

b) de acuerdo con el principio de territorialidad de las competencias como algo implícito al propio sistema de autonomías territoriales.

a) Respecto a la primera cuestión –incidencia de otros títulos competenciales del Estado- establece la Sentencia que el hecho de que el Estado carezca de un título competencial constitucional específico no significa que el Estado no pueda intervenir, en concurrencia con las CCAA, en la regulación del deporte. Ello es así, porque **en algunos casos**, -como consecuencia de las diferentes facetas sobre las que se proyecta el deporte- **es necesaria una actuación supraautonómica**, por requerir de un enfoque global y no fragmentado, o de la coordinación de diversas actuaciones, o por tratarse de actuaciones en las que la materia de deporte se entronca con otra competencia del Estado (ej. salud). Tarea de coordinación que constituye uno de los fundamentos de la Ley estatal 10/1990, del deporte, que se aprobó con la finalidad, entre otras, de proceder a la coordinación con las CCAA de aquellas otras competencias que puedan afectar, directa y manifiestamente, a los intereses generales del deporte en el ámbito nacional.

Especialmente relevante, continúa el TC, es la incidencia internacional del deporte en la acción exterior del Estado español puesto que la **representación internacional del deporte federado español puede calificarse como una cuestión de interés general**, relacionada directamente con la imagen exterior que se proyecta del Estado Español, que, si bien no se integra en el título competencial de “relaciones internacionales” constituye fundamento suficiente de la intervención reguladora del Estado y se proyecta, consecuentemente, sobre el alcance de las competencias autonómicas en esta materia, en el sentido de que determinadas decisiones –como la decisión de participación de las selecciones españolas en competiciones internacionales, la autorización de la inscripción de las federaciones españolas en las federaciones internacionales, o la autorización de la celebración de competiciones internacionales de carácter oficial en territorio español (art. 8 Ley 10/1990)- han de ubicarse necesariamente en el ámbito de decisión del Estado, constituyendo un límite externo al ejercicio de las competencias autonómicas.

b) Respecto a la segunda cuestión –principio de territorialidad de las competencias-, recuerda el TC que dicho principio no excluye que las normas y actos de las CCAA puedan proyectarse fuera de su territorio, o incluso del

territorio nacional, siempre y cuando no se afecte a materias propias del ordenamiento internacional, no se enerve o condicione el ejercicio de otras competencias que correspondan al Estado. (FJ 7)

4.- Partiendo de todo lo dicho, el TC se centra ya en analizar el precepto cuestionado de la Ley vasca del deporte. Así, recuerda que no se está cuestionando la exclusividad que la ley atribuye (art. 16.1) a las federaciones vascas en la representación del deporte federado vasco en el ámbito estatal; por cuanto esto puede concebirse como el corolario lógico de la estructura piramidal del deporte, según la cual sólo las federaciones vascas serán las representantes del deporte vasco en el ámbito nacional.

Tampoco se suscita la controversia respecto a la posibilidad de que las federaciones vascas sean representantes del deporte federado vasco en el ámbito internacional (posibilidad que el TC en otras ocasiones ha admitido expresamente), sino que la controversia se suscita de la exclusividad que se atribuye a dicha representación.

Respecto a esto, afirma la STC que la CA de País Vasco, en el ejercicio de su competencia exclusiva sobre deporte, **no puede prever que las federaciones vascas sean las “únicas representantes del deporte federado vasco” con carácter general**, pues ello implicaría que el legislador vasco está configurando el régimen o la regulación de determinadas facetas de la materia de deporte que afectan a la imagen exterior del Estado y que inciden en la esfera de intereses del deporte federado español en su conjunto; cuando, en realidad, se trata de decisiones que quedan al margen del poder de actuación de las CCAA y pertenecen forzosamente al del Estado, constituyendo, así, un límite externo al ejercicio de esa competencia exclusiva autonómica.

En este mismo sentido, continúa el TC, señalando que los intereses que se ven afectados como consecuencia de la necesidad de atender a la imagen internacional del Estado español, a la representación unitaria del deporte federado español en su conjunto en competiciones internacionales, y sus

consiguientes efectos simbólicos, requieren de una actuación no fragmentada, de una actuación común y coordinadora que sólo puede competir al Estado.

Ahora bien, todo ello, no conduce a la estimación del recurso de inconstitucionalidad, y ello es así porque **cabe una interpretación conforme del precepto impugnado.** Así, pues, concluye la Sentencia afirmando que el primer inciso del art. 16.6 de la Ley del deporte del País Vasco según el cual las federaciones vascas de cada modalidad deportiva serán las únicas representantes del deporte federado vasco en el ámbito internacional es constitucional **siempre que se trate de deportes en los que no existan federaciones españolas, y que, en ningún caso, se impidan o perturben las competencias del Estado de coordinación y representación internacional del deporte español.** (FFJJ 10-11)

## **SENTENCIA 82/2012, DE 18 DE ABRIL**

en relación con la Ley Foral 16/2000, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley Foral 10/1999, de 6 de abril, por la que se declara parque natural las Bardenas Reales de Navarra

### **Recurso de Inconstitucionalidad**

#### **A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** el Presidente del Gobierno
- **Norma impugnada:** la Ley Foral 16/2000, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley Foral 10/1999, de 6 de abril, por la que se declara parque natural las Bardenas Reales de Navarra
- **Motivación del Recurso:** se alega vulneración de las competencias estatales en materia de defensa nacional ex art. 149.1.4 CE en cuanto esa zona venía siendo usada como polígono de tiro por el Ejército del aire desde 1951, y además declarada zona de interés para la defensa nacional en virtud del RD 1943/2000, de 1 de diciembre.

También se alega vulneración de la normativa básica estatal, concretamente de la Ley 4/1989, de conservación de espacios naturales y de la flora y fauna silvestres (LCEN), en cuanto la declaración del parque natural no ha venido precedida por la aprobación del preceptivo plan de ordenación de los recursos naturales (PORN)

- **Fallo:** Desestimar el recurso.

## **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- Esta Sentencia se refiere, en primer lugar, al problema competencial alegado primeramente: **la concurrencia de competencias, estatales en materia de defensa y autonómicas en relación con los espacios naturales protegidos**, sobre un mismo espacio físico, en este caso la zona de las Bardenas Reales que viene siendo usada como polígono de tiro por el Ejército del aire.

Recordando la propia doctrina constitucional, en caso de que los cauces de cooperación resulten insuficientes para la resolución de estos conflictos, será necesario determinar cuál es el título prevalente en función del interés general concernido, que determinará la preferente aplicación de una competencia en detrimento de la otra, siendo el criterio general el de la prevalencia de la regla competencial específica sobre el de la más genérica (STC 14/2004, FJ 5). En este sentido, continúa el TC, ninguna duda cabe de que, atendiendo a las circunstancias del caso, es la **competencia estatal en materia de defensa nacional la que ha de ser considerada prevalente**, debiendo entonces la concurrente competencia de la Comunidad Foral acomodarse e integrarse con aquélla. Se trata de un supuesto en el que han de prevalecer los intereses generales vinculados a la defensa nacional, intereses generales que no pueden verse postergados por la decisión autonómica la cual, por el contrario, ha de quedar, en principio, desplazada.

Ahora bien, sigue la Sentencia, esa preferencia no debe entenderse en términos absolutos, por cuanto la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio, siempre que ambas tengan distinto objeto jurídico, y que el ejercicio de las autonómicas no interfieran o perturben el ejercicio de las estatales.

Por tanto, para **determinar la inconstitucionalidad o no de la ley Navarra habrá que comprobar si la Comunidad Foral pretende**, a través de la declaración del espacio como parque natural, **impedir su utilización para fines vinculados con la defensa nacional.** (FJ 4)

2.- Así, la D.F. 3ª de la norma impugnada establece que el necesario PORN sólo será de aplicación cuando se produzca el desmantelamiento de las instalaciones militares, de modo que su uso actual debe quedar preservado hasta que los terrenos del campo de tiro dejen de estar vinculados a fines de la defensa, pues, como literalmente reza, sus "determinaciones y régimen jurídico serán efectivos una vez que se produzca el total desmantelamiento de las edificaciones e instalaciones militares que sean incompatibles con los usos definidos por el PORN, que se desactiven los explosivos y se retiren todos los elementos y restos de carácter militar existentes en los terrenos ocupados por el campo de tiro y zonas adyacentes al mismo".

Por ello, afirma el TC que la ley foral no ha obviado la obligación de no interferir ni perturbar las concurrentes competencias estatales sobre un mismo espacio físico ya que las atribuciones de la Comunidad Foral se han ejercido de forma que se salvaguarda la competencia estatal en materia de defensa nacional, la cual no se ve invadida o menoscabada sino que prevalece sobre la autonómica desplazándola hasta el punto de que esta última solamente será efectiva en relación con el espacio físico delimitado por la Ley Foral 16/2000 cuando no concurra, por haber desaparecido la utilidad militar del mismo, la competencia estatal. Todo ello supone que se respeta implícitamente la prevalencia de la competencia estatal en materia de defensa nacional dado que la regulación impugnada no impide, como la realidad ha confirmado, el uso de la zona como polígono de tiro.

Por tanto, no existe la alegada perturbación en el ejercicio de la competencia estatal en materia de defensa nacional. **(FJ 5)**

3.- La segunda tacha de inconstitucionalidad imputada a la Ley Foral 16/2000 hace referencia a la vulneración de la normativa básica estatal pues, de acuerdo con el propio art. 50.1 d) LORAFNA, las competencias autonómicas en materia de espacios naturales protegidos deberán respetar las bases que el Estado tenga establecidas ex art. 149.1.23 CE. Tales bases venían constituidas, en el momento de interponerse el presente recurso, por el art. 15 LCEN, precepto que exigía que la declaración del espacio natural protegido

viniera precedida de la necesaria elaboración y aprobación del correspondiente PORN, obligación que solamente se dispensaba, con carácter excepcional, cuando existieran razones que lo justifiquen las cuales habían de constar expresamente en la norma que los declarase, lo que no sucedería en el caso de la Ley Foral 16/2000. La normativa básica aplicable en el momento actual es la Ley 42/2007, de patrimonio natural y de la biodiversidad (que deroga a la LCEN), cuyo, art. 35, recoge esta obligación en términos muy parecidos a las de su precedente.

Son por tanto, dos las condiciones de cuyo cumplimiento depende que pueda legítimamente procederse a la declaración de parques y reservas naturales sin la previa aprobación del plan, a saber: que existan razones que así lo justifiquen y que dichas razones se hagan constar expresamente en la norma que los declare.

En lo que concierne al primero de los requisitos citados, dice el TC que resulta evidente qué razón justificadora de la excepción ciertamente existe. El legislador foral fundamenta su actuación en la proximidad de la conclusión de las relaciones jurídicas vigentes reguladoras de la zona como polígono de tiro, relaciones jurídicas que, en forma de convenio sobre la cesión de uso de los terrenos a favor del Ministerio de Defensa, no habían llegado a su término en el momento de la entrada en vigor de la ley foral, razón por la cual atendiendo a las circunstancias fácticas concurrentes, no cabía realmente, en el momento de aprobarse la ley foral, realizar pronunciamiento previo alguno sobre el régimen de uso de tales terrenos.

Y por lo que atañe a la condición según la cual han de mencionarse explícitamente en la norma las razones que justifican la excepción, hay pocas dudas que albergar acerca de que ha resultado igualmente satisfecha, habida cuenta de que la exposición de motivos de la misma hace referencia, además de a la circunstancia ya mencionada de la, en aquel momento, próxima extinción del título jurídico en cuya virtud se hacía uso de la zona como campo de tiro, a la eventual revisión del uso y la actividad que venía realizándose en la superficie reservada a polígono de tiro "con objeto de alcanzar la plenitud

ambiental de Bardenas Reales", con lo que se hace constar expresamente en la misma cuál es el excepcional motivo que permitía proceder a la extensión de la declaración del parque a la zona en cuestión, obviando la previa elaboración del plan pertinente.

Por tanto, también se desestima este segundo motivo de inconstitucionalidad. **(FJ 6)**

## **SENTENCIA 102/2012, DE 8 DE MAYO**

en relación con los arts. 89 y 90 de la Ley 24/2001, de medidas  
fiscales, administrativas y de orden social

### **Recurso de Inconstitucionalidad**

#### **A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha
  
- **Norma impugnada:** la Ley 24/2001 (LMFAOS)
  
- **Extensión de la impugnación:** los arts. 89 y 90
  - o El art. 89 modifica la Ley 52/1980, de regulación del régimen económico de la explotación del acueducto Tajo-Segura, modificando la forma de cálculo de la tarifa de conducción de las aguas excedentarias trasvasadas desde la cuenca del Tajo a la del Segura
  - o El art. 90 modifica también la forma de cálculo de la tarifa a abonar por los beneficiarios de las aguas derivadas de la cuenca alta del Guadiana, a través del acueducto (que se regulaba en el Real Decreto-ley 8/1995).
  
- **Motivación del Recurso:** se alega vulneración de los arts. 9.3 y 138.1 CE-.
  
- **Fallo:** desestimación del recurso

- **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- En primer lugar, la CA recurrente decía que los preceptos impugnados vulneraban el principio de seguridad jurídica ex art. 9.3 CE, por ser incluidos en una de ley de “acompañamiento”.

El TC ya se manifestó en sentido contrario en la STC 136/2011, donde se dijo que este tipo de normas tienen 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 conocimiento del mismo desde su publicación en el DOCG, como finalmente del texto definitivo mediante su inserción en el BOE. **(FJ 2)**

2.- En segundo lugar, se alegaba vulneración del art. 9.3 CE, pero esta vez por razones que afectan al procedimiento parlamentario de tramitación de la Ley 24/2001.

a) El primer vicio que se alegaba era no haber dado intervención a la CA durante la tramitación parlamentaria del proyecto de ley, intervención que los recurrentes entienden exigible a la luz de lo dispuesto en la Ley 10/2001, del plan hidrológico nacional.

Este argumento se desestima por falta de fundamentación de los recurrentes, que se limitan a invocar el incumplimiento de un pretendido trámite de audiencia previa sin especificar la norma concreta que le confiere ese derecho. Además, prosigue el TC, de la Ley 10/2001 no es posible deducir el derecho de la CA a intervenir preceptivamente con carácter previo o durante la tramitación de la ley.

b) Asimismo, se alegaba que el proyecto de ley se tramitó en la Comisión de Economía y Hacienda del Congreso, y en la de Economía, Comercio y Turismo del Senado, y no en la competente por razón de cada materia.

El TC señala al respecto que éste sería un acto de trámite inserto en un procedimiento parlamentario cuya eventual inobservancia sólo podría alcanzar

relevancia constitucional cuando esa inobservancia altere de modo sustancial ese proceso de formación de voluntad de una Cámara, extremo éste que no sólo no se deduce de la pretendida irregularidad denunciada, sino que ni siquiera alega.

Además, continua el TC, la decisión de atribuir el conocimiento de un proyecto a una u otra Comisión es una función de la Mesa del Congreso o del Senado, de manera que, cuando por razón de la materia, el asunto pueda corresponder, en principio, a varias comisiones, se encomendará a aquella “que la de la competencia principal de una comisión”, tal y como se deduce del art. 43.2 RCD. **(FJ 3)**

**3.-** El siguiente vicio que se imputa por Castilla-La Mancha a los preceptos impugnados es la vulneración de la prohibición de arbitrariedad, no sólo por considerar que carecen de motivación, sino por provocar una disminución de los recursos a recibir por la CA de Castilla-La Mancha por el agua cedida, generando un trato desigual entre todos los beneficiarios por las compensaciones provenientes de los distintos trasvases.

Esta pretensión también es desestimada por el TC. Así, se señala en primer lugar, que no se aprecia que los preceptos cuestionados establezcan discriminación de ningún tipo. Por su parte, los recurrentes tampoco habían ofrecido fundamentación de ningún tipo.

Por otra parte, continúa el TC, que las normas tampoco carecen de toda explicación racional pues, como señala el Abogado del Estado y figura en la memoria justificativa que acompañaba a la propuesta del Ministerio de incorporar ambos preceptos, tales preceptos responden a los usos sobrevenidos, a la necesidad de corregir las dificultades encontradas en la aplicación de estas normas y a la interpretación que de las mismas se ha hecho en las sucesivas Sentencias del TS. Esto hacía aconsejable “la introducción de algunas modificaciones” en la redacción de una y otra norma legal, a los efectos no sólo de “recoger explícitamente la amortización del coste de las obras, según la interpretación efectuada por el Tribunal Supremo en la Sentencia de 13 de febrero de 1999”, sino también de “hacer posible la

aplicación de tarifas a las derivaciones a los abastecimientos del Ato Guadiana y a las Tablas de Daimiel, así como a los usos del acueducto para aprovechamiento de las aguas afloradas por el túnel de Talave”, y de fijar una contribución para los beneficiarios del aprovechamiento de los recursos subterráneos de la provincia de Albacete que se sirvan de la infraestructura del acueducto.

En conclusión, dice la STC que no puede tacharse de arbitraria una norma que persigue una finalidad razonable y que no se muestra desprovista de todo fundamento, aunque pueda legítimamente discreparse de la concreta solución adoptada. **(FJ 4)**

**4.-** Denuncia el Gobierno autonómico en último lugar, la vulneración del principio de solidaridad y equilibrio territorial (arts. 2 y 138.1 CE), al reducir los preceptos impugnados las compensaciones que debería recibir la CA por la imposibilidad del uso de los recursos naturales presentes en su territorio, a la vez que impone el pago por la restitución de caudales de agua perdidos, no trasvasables.

La Sentencia señala al respecto que al legislador estatal le corresponde la determinación de los bienes que, aparte de los citados en el art. 132.2 CE, forman parte del dominio público, y puesto que ha incluido entre tales el agua, como recurso esencial, es de su responsabilidad, por mandato constitucional, la de concretar su régimen jurídico y, dentro del mismo, su régimen económico. Si a esto se suma que los principios de igualdad material y solidaridad que sancionan los arts. 2, 9.2, 40, 138.1 y 2, y 139, todos ellos de la Constitución “vinculan a todos los poderes públicos, en el ejercicio de sus respectivas competencias, y no sólo al Estado” (SSTC 150/1990, , FJ 11; y 13/2007, FJ 7), y que al Estado le corresponde garantizar, de conformidad con el art. 138 CE, “la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el art. 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español” (por todas, STC 13/2007, FJ 7), no cabe duda alguna de que es **al Estado, en la determinación del régimen económico del agua y, concretamente, en la regulación de las tarifas por la explotación del acueducto Tajo-Segura, a**

**quien corresponde ponderar los intereses en conflicto** (los de las cuencas cedentes y cesionarias), para, atendido el principio de solidaridad interterritorial y de equilibrio económico entre las diversas partes del territorio español, **fijar el contenido y alcance, subjetiva y objetivamente, de tales tarifas.**

No obstante lo anterior, los recurrentes consideran insolidaria la disminución de la tarifa de conducción del agua para los destinatarios del trasvase y, por tanto, la disminución de los recursos que debe percibir. Sin embargo, debe señalarse que esa reducción no puede calificarse en modo alguno de insolidaria al ser fruto de las SSTS de 13 de febrero y 9 de julio de 1999.

Recuerda el TC, que es consustancial a la naturaleza retributiva de las tasas su cuantía que, como elemento esencial, debe estar presidido por el principio de equivalencia, debiendo atender al importe del coste provocado o de la utilidad obtenida “con los que tiene una relación, más o menos intensa, de contraprestación.

Y concluye afirmando que el legislador estatal se ha limitado a ajustar la forma de cálculo de la tasa por tarifa de conducción de las aguas excedentarias trasvasadas desde la cuenca del Tajo a la del Segura, a la contraprestación del coste del servicio o del valor de la utilidad obtenida, para adecuarla a las exigencias constitucionales. Por esta razón, debe concluirse que no puede considerarse como un privilegio económico ni, por tanto, como una actuación dañina de la solidaridad o del equilibrio económico territorial que debe presidir la actuación de los poderes públicos. Se rechaza, por tanto, el último vicio denunciado por el Consejo de Gobierno recurrente. **(FJ 5)**

## **SENTENCIA 110/2012, DE 23 DE MAYO**

en relación con el art. 19.2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 8/1988, del deporte, en la redacción dada por la Ley del Parlamento de Cataluña 9/1999, de apoyo a las selecciones catalanas

### **Recurso de Inconstitucionalidad**

#### **A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** el Presidente del Gobierno
  
- **Norma impugnada:** la Ley del Parlamento de Cataluña 8/1988, de 7 de abril, del deporte, en la redacción dada al mismo por el art. 2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 9/1999, de 30 de julio, de apoyo a las selecciones catalanas
  
- **Extensión de la impugnación:** art. 19.2  
*“las federaciones deportivas catalanas de cada modalidad deportiva son las representantes del respectivo deporte federado catalán en los ámbitos supraautonómicos ”*
  
- **Motivación del Recurso:** se alega vulneración de las competencias estatales en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE) y de cultura (art. 149.1.2 CE). Asimismo, el Abogado del Estado entiende que el precepto catalán es inconstitucional porque desconoce el límite territorial implícito a las competencias autonómicas impidiendo, a su vez, el ejercicio de la competencia necesariamente estatal de representación del deporte federado español en su conjunto en el ámbito internacional.
  
- **Fallo:** Desestimar el recurso y declarar que el precepto impugnado es constitucional siempre que se interprete en los términos establecidos en el FJ 7.

## **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- A lo largo de la presente Sentencia, el TC va reiterando los argumentos que recientemente había utilizado en la **STC 80/2012**, que resolvía el recurso de inconstitucionalidad planteado frente a la Ley del Parlamento Vasco, del Deporte.

2.- Tras ello, el TC dice que la norma impugnada, al contrario que la vasca correspondiente, no contiene referencia alguna al carácter exclusivo o excluyente de la representación que se atribuye a las federaciones catalanas en ámbitos supraautonómicos -en particular, en el internacional-. Ciertamente, como apunta el Abogado del Estado, el preámbulo de la Ley 9/1999, de 30 de julio, de selecciones catalanas que dio nueva redacción al precepto controvertido subraya “el deseo del deporte catalán de disfrutar de representación internacional”. Sin embargo, esta concepción “universal del deporte” -como se dice en el preámbulo- no necesariamente implica una invasión de la competencia estatal en la defensa de los intereses generales del deporte federado español en su conjunto, ni necesariamente la enerva o la condiciona.

Por ello, se apunta en la Sentencia que el precepto impugnado debe leerse en el sentido de que la representación internacional del deporte federado catalán por las federaciones catalanas es constitucional siempre que no se produzca la confluencia de sus intereses con los intereses propios del deporte federado español en su conjunto. **(FJ 6)**

En conclusión, y reiterando lo dispuesto en la citada STC 80/2012, FJ 11, viene a concluir el TC que el primer inciso del art. 19.2 de la Ley del deporte de Cataluña según el cual las federaciones catalanas de cada modalidad deportiva serán las representantes del deporte federado catalán en ámbitos supraautonómicos “es **constitucional siempre que se trate de deportes en los que no existan federaciones españolas y que, en ningún caso, se impidan o perturben las competencias del Estado de coordinación y representación internacional del deporte español.** (FJ 7)

## **SENTENCIA 111/2012, DE 24 DE MAYO**

en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 5/2002, de las cualificaciones y de la formación profesional

### **Recursos de Inconstitucionalidad (acumulados)**

#### **A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotores de los Recursos:** el Gobierno de la Generalitat de Cataluña y el Parlamento de Cataluña
- **Norma impugnada:** la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las cualificaciones y de la formación profesional
- **Extensión de la impugnación:** arts. 5.1, 7, 8.4 y 11.7, así como la Disp. Final 1ª, apartado 2, párrafos 1º y 2º
- **Motivación de los Recursos:** ambas representaciones coinciden en centrar básicamente sus quejas en el ámbito de la formación profesional inicial o reglada y en entender, en síntesis, que los preceptos discutidos atribuyen al Estado unas competencias que exceden de las habilitaciones constitucionales, desconociendo las competencias que constitucional y estatutariamente corresponden a Cataluña.
- **Fallo:**

Estimar parcialmente los recursos de inconstitucionalidad, y, en su virtud:

1º Declarar que es inconstitucional y nula la disposición final primera, apartado 2, párrafos primero y segundo, de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las cualificaciones y de la formación profesional, en cuanto

reserva al Estado el desarrollo exclusivo de los arts. 4.1 b) y c); 5.1; 6.3 y 4; 8.4; 9; y 11.6; y de la disposición adicional tercera.

2º Desestimar los recursos en todo lo demás.

- **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- En primer lugar, se refiere el TC al hecho de que la LO 5/2002 haya sido modificada durante la pendencia del recurso por las Ley 2/2011 y por la Ley Orgánica 4/2011, afirmando que no ha desaparecido el objeto del presente recurso, en la medida en que persiste el interés en la determinación de la titularidad de las competencias controvertidas. **(FJ 2)**

2.- Posteriormente el TC recuerda que la LO 5/2002 tiene por objeto ordenar un sistema que integre las distintas modalidades de formación profesional. En base a esto, se ubica la materia de la formación profesional reglada o inicial en el ámbito de las competencias relativas a la **educación**, mientras que la ocupacional y la continua se incardinarían en la **materia laboral** y en las competencias relacionadas con la misma. **(FJ 4)**

3.- En relación con la **educación**, se recuerda por la STC que se trata de una materia compartida entre el Estado y las CCAA, y que las competencias del Estado en materia educativa derivan, sobre todo, de lo dispuesto en las cláusulas 1 y 30 del art. 149.1 CE, arraigando dichas competencias en el derecho fundamental a la educación (art. 27 CE), cuyo ejercicio igualitario debe garantizar el Estado.

Pues bien, en virtud del segundo de los títulos competencias del Estado, el **art. 149.1.30 CE**, corresponden al Estado dos competencias diferenciadas que, de acuerdo con la propia doctrina constitucional, presentan asimismo distinto alcance:

- Competencia exclusiva para la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales.

- Competencias sobre las normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.

En relación con la primera de estas competencias, **regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales**, comprende la de “establecer los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de las profesiones tituladas, es decir, aquellas cuyo ejercicio exige un título (ad ex: Graduado Escolar, Bachiller, Diplomado, Arquitecto Técnico o Ingeniero Técnico en la especialidad correspondiente, Licenciado, Arquitecto, Ingeniero, Doctor), así como comprende también la competencia para expedir los títulos correspondientes y para homologar los que no sean expedidos por el Estado” (STC 42/1981, FJ 3).

Así, **corresponde al legislador estatal determinar cuándo una profesión debe pasar a ser profesión titulada** incardinada dentro del sistema educativo (en este caso, se trataría de los títulos relativos a la FP de grado medio y a la FP de grado superior, que son las titulaciones contempladas actualmente por la LOE dentro del sistema educativo). La extensión de esta competencia exclusiva del Estado determina, por otra parte, que **las CCAA sólo pueden asumir competencias ejecutivas en la materia**.

Por otra parte, corresponde también al Estado, en virtud del 149.1.30 CE, la competencia para **dictar las normas básicas para el desarrollo del art. 27CE**, competencia que debe entenderse en el sentido de definir los principios normativos y generales y uniformes de ordenación de las materias enunciadas en tal art. 27 CE. **(FJ 5)**

4.- Por otra parte, continúa el TC, la norma cuestionada se ampara también en el **art. 149.1.1 CE**, que reconoce competencia exclusiva al Estado para regular “las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”.

Sobre este título competencial, recuerda el TC que no puede equipararse a la competencia que ostenta el Estado en materias concretas para dictar la correspondiente normativa básica; y que las “condiciones básicas” hacen

referencia al contenido primario del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales. En todo caso, las condiciones básicas han de ser las imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad, que no puede consistir en una igualdad formal absoluta.

En conclusión, ese título estatal queda restringido al ámbito normativo, “lo que permite al Estado una regulación, aunque limitada a las condiciones básicas que garanticen la igualdad, que no al diseño completo y acabado de su régimen jurídico (STC 188/2001, FJ 12). **(FJ 6)**

5.- Por otra parte, existe otro título competencial, dado que la **formación profesional continua y la ocupacional se ubican en la materia “legislación laboral” (149.1.7 CE)**. Ello es así porque no pertenecen al ámbito de la “educación”, ya que no se integra en el sistema educativo, en el que sólo se incluye la “formación profesional reglada” que, al ser cursada, conlleva la posibilidad de obtención de un determinado título académico. Esta formación profesional pertenece a un estadio ulterior, centrado en el mantenimiento, a lo largo de la vida laboral, de las aptitudes y cualificaciones profesionales alcanzadas en su día (STC 95/2002, FJ 6).

Siendo ésta la regla general, se advierte a continuación, que existen excepciones al encuadramiento de la formación profesional continua en la “legislación laboral”. Así, las acciones formativas que se realicen en el ámbito de las AA.PP. se encuadrarán en la materia de bases del régimen estatutario de los funcionarios (149.1.18 CE), bien en legislación laboral (149.1.7 CE), según sea la relación de los empleados públicos con la Administración de carácter funcional, estatutario o laboral.

Igualmente, las actuaciones dirigidas a la formación continua de determinadas profesiones sanitarias, por su obvia repercusión en el ámbito de la salud humana se incardinada en la materia de sanidad (149.1.16 CE). **(FJ 7)**

6.- De todo lo dispuesto anteriormente, se extrae que existen una pluralidad de títulos competenciales, con distinto alcance, por lo que el examen de los preceptos recurridos debe realizarse de forma autónoma.

Así, el primer precepto recurrido es el art. 5.1, según el cual:

*Corresponde a la Administración General del Estado la regulación y la coordinación del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional, sin perjuicio de las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas y de la participación de los agentes sociales.”*

a) Los recurrentes afirman que el Estado pretende asumir toda la regulación concerniente a la FP reglada, al atribuirse una competencia general a la Administración estatal cuando sólo la tiene para la regulación general del sistema educativo y para dictar normas básicas ex art. 149.1.30 CE.

El TC desestima esta alegación. Así, acude al art. 10.2 de la LO 5/2002, que dispone que “[l]as Administraciones educativas, en el ámbito de sus competencias, podrán ampliar los contenidos de los correspondientes títulos de formación profesional”, de donde se extrae la consecuencia de que el Estado fijará las enseñanzas mínimas, pero que las CCAA podrán complementar los contenidos de los distintos títulos de FP.

Es decir, la reserva a la Administración estatal en el art. 5.1 de la LO 5/2002 de la regulación del sistema nacional de cualificaciones y FP no supone, en sí misma considerada, la asunción total del contenido formativo referido a la formación profesional reglada, ni el correlativo desconocimiento de las competencias que corresponden a la Generalitat de Cataluña en materia educativa, ni siquiera en aquellos concretos aspectos que se mencionan en los recursos, como el relativo a la evaluación, en el que el Estado establece los criterios básicos.

b) En segundo lugar, el Parlamento de Cataluña impugnaba el art. 5.1 el que atribuyera a la Administración General del Estado una competencia genérica de coordinación del sistema, cuyo alcance no se acota.

El TC recuerda su doctrina acerca de la facultad de “coordinación”. Al respecto destaca, en primer lugar, la idea de que la coordinación es una facultad que guarda estrecha conexión con las competencias normativas. En segundo lugar, recuerda que la coordinación conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto del coordinado. La última idea que resalta de la doctrina constitucional sobre la facultad de coordinación es que no otorga a su titular competencias que no ostente, especialmente facultades de gestión complementarias.

Pues bien, de todo lo expuesto, concluye el TC diciendo que la atribución a la AGE<sup>o</sup> de la coordinación del sistema nacional de cualificaciones y FP no supone un exceso en las competencias estatales, sino que es una lógica consecuencia de las competencias normativas que el Estado ostenta ex art. 149.1.7 y 30CE y de las competencias que las CCAA ostentan en la materia, sin cuya existencia no tendría sentido esa competencia de coordinación.

Por último, dice la STC que, en cualquier caso, el Estado habría contado con esa competencia de coordinación del sistema nacional aunque la LO 5/2002 no hubiese dispuesto nada al respecto de manera expresa. **(FJ 8)**

7.- El siguiente precepto impugnado era el art. 7, al que se achacaban los mismos vicios que al art. 5.1, en cuanto reserva al Estado la regulación íntegra del catálogo nacional de cualificaciones profesionales.

El TC contesta que la argumentación que da la Generalitat es difusa y, además al impugnarse de manera vinculada al art. 5.1, ha de seguir su misma suerte, esto es, la desestimación. En cualquier caso, la Sentencia dice que el catálogo nacional de cualificaciones profesionales es un elemento clave del sistema nacional, puesto que permite adecuar permanentemente la formación a las necesidades de cada personal y del mercado laboral, y, en este sentido, resultan justificadas, de acuerdo con las competencias estatales del art. 149.1.30 CE, las facultades que el art. 7.2 reserva al Gobierno en orden a

determinar la estructura y contenido del catálogo, a aprobar las cualificaciones que proceda incluir en el mismo, y a garantizar su actualización permanente.

**(FJ 9)**

8.- Al art. 8.4, se le imputaba que atribuía al Estado la regulación completa y exhaustiva de los procedimientos de evaluación y acreditación, sin permitir ningún tipo de desarrollo normativo autonómico, cuando debía limitarse a los aspectos básicos. De acuerdo con este precepto:

*“El Gobierno, previa consulta al Consejo General de la Formación Profesional, fijará los requisitos y procedimientos para la evaluación y acreditación de las competencias, así como los efectos de las mismas.”*

En primer lugar, el TC rechaza el argumento del Abogado del Estado, quien sostenía que la participación autonómica se salvaguardaba por medio de la consulta al Consejo General de la FP, en el que participan las CCAA. Así, el TC dice que la creación de un órgano de deliberación y consulta, con funciones de propuesta responde adecuadamente a la finalidad del principio de cooperación, pero que no permite sustituir el ejercicio de competencias que son indisponibles e irrenunciables y que han de ejercerse por las CCAA.

Por otra parte, el TC dice que el ámbito de la FP que aquí resulta afectado es el educativo (y no el laboral), por lo que el Estado no tiene aquí monopolio legislativo ex art. 149.1.30 CE, sino que debe dejar un margen para que las CCAA ejerzan sus competencias normativas.

Dicho esto, concluye afirmando que de la lectura del art. 8.4 no se desprende una reserva íntegra al Gobierno de la regulación de todos los aspectos referidos a la evaluación y acreditación de las competencias, sino sólo de aquellos contenidos y criterios básicos que forman parte de las enseñanzas mínimas, por lo que queda un margen a las CCAA para desarrollar sus facultades normativas inherentes a las competencias que ostentan en la materia, de donde se extrae la consecuencia de que el precepto impugnado no vulnera el orden constitucional de competencias. Cosa distinta es que, en ejercicio de la habilitación que el precepto le otorga, pueda el Gobierno

excederse en la fijación de los requisitos y procedimientos para la evaluación y acreditación de las competencias, y de los efectos de las mismas, hipótesis que el TC no entra a valorar, en tanto no puede realizar pronunciamientos preventivos. **(FJ 10)**

**9.-** Por otra parte, se impugnaba el art. 11.7, que regula la realización de actividades innovadoras y experimentales en materia de FP (tanto en el ámbito educativo, como en el laboral), que se habrán de desarrollar a través de una red de centros de referencia nacional especializados en razón de los distintos sectores productivos, que se implantarán en las distintas CCAA.

Afirman el Gobierno de la Generalitat y el Parlamento de Cataluña que este precepto incurre en un exceso competencial, ya que supone la reasunción por parte del Estado de los centros de FP que ya habían sido traspasados, y que se pretende que la innovación y la experimentación se desarrollen mediante una red de centros de “referencia nacional” estatales, con implantación en todas las CCAA, especializados en los diferentes sectores productivos, siendo así que la Generalitat tiene competencia para la creación, gestión, transformación, ampliación clasificación y supresión de centros, así como para la realización de experiencias e innovaciones formativas. Añaden que, además, se convierte una función típicamente ejecutiva, que corresponde en exclusiva a la Generalitat, en una competencia compartida con el Estado, imponiendo a la CA la firma de un convenio como requisito necesario para su ejercicio, lo que contraviene el EAC.

En definitiva, los recurrentes niegan que el Estado pueda llevar a cabo esas actividades típicamente ejecutivas, aduciendo que a la Generalitat le fueron transferidas las funciones en materia de gestión de la FP ocupacional (por RD 1577/1991), y los centros nacionales de FP que, sitos en su territorio, aún eran de titularidad del Estado (en virtud del RD 1050/1997).

El TC dice al respecto, corroborando lo argumentado por el Abogado del Estado, que el traspaso de la titularidad de estos centros fue acompañada de la previsión de que continuarán ejecutando, a través de la financiación

correspondiente por parte del INEM, las funciones que tienen atribuidos los mismos por el art. 17 y ss del RD 631/1993, regulador del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional. Y el referido art. 17, entre otros cometidos de los centros nacionales de formación profesional ocupacional, incluye la elaboración, seguimiento y evaluación de los medios didácticos, el desarrollo de los planes anuales de formación y perfeccionamiento de los profesores y expertos docentes, y, especialmente, el desarrollo de los estudios y propuestas técnicas necesarias para determinar las enseñanzas mínimas e itinerarios formativos.

En definitiva, concluye la STC, existen actividades de las referidas en el precepto aquí discutido que podrán desarrollarse a instancia de la Administración del Estado exclusivamente en los dos centros nacionales cuya titularidad se transfirió a la Generalitat, y para el desarrollo exclusivo de las funciones contempladas en el citado art. 17 del Real Decreto 631/1993. Por tanto, hay una base competencial para el desarrollo por parte del Estado de las actuaciones a que se refiere el art. 11.7 de la LO 5/2002, siempre y cuando se atenga a los límites marcados por los reales decretos de transferencias, y mediando el correspondiente convenio de colaboración con las CCAA en cuyos centros vayan a desarrollarse. **(FJ 11)**

**10.-** Por último, se cuestionaba la constitucionalidad de la disposición final primera, apartado 2, párrafos primero y segundo, en cuanto que ampara el desarrollo exclusivo por parte de los arts. 4.1 b) y c), 5.1, 6.3 y 4, 7, 8.4, 9 y 11.6, y la disposición adicional tercera, en el ámbito del sistema educativo, con apoyo en el art. 149.1.1 y 30 CE, algo que a juicio de los recurrentes, produce un vaciamiento de las competencias autonómicas, al excluir toda posible regulación normativa de la Generalitat en ejercicio de sus competencias.

El tenor de los párrafos del apartado 2 de la disposición final primera que aquí se discuten es el siguiente:

*“Al amparo de lo establecido en el art. 149.1.1 y 30 de la Constitución, en lo que se refiere a la regulación de la formación profesional en el ámbito del*

*Sistema Educativo, es competencia exclusiva del Estado el desarrollo de los siguientes preceptos:*

*El apartado 1 del art. 1, los arts. 2 a 5, los apartados 3 y 4 del art. 6, los arts. 7 a 9, el apartado 1 del art. 10 y el apartado 6 del art. 11.*

*La disposición adicional tercera.”*

Para dar respuesta a esta impugnación, el TC examina el contenido de cada uno de los preceptos que, a juicio de los recurrentes, no se corresponden con la reserva exclusiva de su desarrollo a favor del Estado por la DF 1ª.2.

**a)** El primer precepto en relación con el cual se concreta la impugnación de la DF 1ª es el art. 4.1.b) y c). Concretamente en estas letras, se incluyen un procedimiento de reconocimiento, evaluación, acreditación y registro de las cualificaciones profesionales [párrafo b)], así como la información y orientación en materia de FP y empleo [párrafo c)].

El TC dice que el contenido del primero de dichos párrafos no puede quedar incluido en la competencia del inciso primero del art. 149.1.30 CE, por lo que la reserva de su desarrollo exclusivo al Estado al amparo de ese título vulnera el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias. Y lo mismo cabe decir en cuanto al párrafo c), cuyo contenido no presenta relación alguna con las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales.

**b)** El art. 5.1, en relación con la DF 1ª, apartado 2, párrafo 1º, reserva a la AGEº el desarrollo de todo lo relativo al sistema nacional de cualificaciones profesionales.

Al respecto, concluye la Sentencia que , la reserva exclusiva a favor del Estado por parte de la disposición final primera.2 del desarrollo del art. 5.1, asumiendo la íntegra regulación del sistema nacional de cualificaciones y formación profesional, deja en una fórmula meramente retórica y vacía de contenido la salvaguarda de las competencias autonómicas que el mismo art. 5.1 incluye. Por tanto, al reservar al Estado la totalidad del desarrollo

normativo, no deja margen de actuación a las CCAA, por lo que ha de entenderse que la disposición final en examen incurre en inconstitucionalidad, en relación con el art. 5.1.

**c)** En cuanto al art. 6.3 y 4, la representación del Parlamento de Cataluña sostiene que se refieren a aspectos cuyo desarrollo no debe reservarse exclusivamente al Estado, sino que sus previsiones habrían de considerarse de naturaleza básica.

El art. 6.3 se refiere al establecimiento de procedimientos de colaboración y consulta con los diferentes sectores productivos y con los interlocutores sociales para identificar y actualizar las necesidades de cualificación. Por su parte, el art. 6.4 dispone que la formación ha de favorecer la realización de prácticas profesionales de los alumnos en empresas y otras entidades, prácticas que no tendrán carácter laboral.

El TC dice que a la vista de ambos apartados, no se puede aceptar la atribución al Estado de su desarrollo en exclusiva con fundamento en la competencia relativa a los títulos académicos y profesionales, puesto que ambos aspectos no tienen una relación directa con las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos. Por ello, también en relación con el art. 6.3 y 4 incurre la disposición final primera, apartado 2, párrafo primero, en infracción del orden constitucional y estatutario de distribución de competencias.

**d)** Sin embargo, la Sentencia sí que admite la constitucionalidad de la conexión de la DF examinada con el art. 7, el cual se dedica específicamente a regular el catálogo nacional de cualificaciones profesiones. Este catálogo, recuerda el TC, es un elemento clave del sistema nacional en el que se recogen los títulos de FP en el terreno del sistema educativo, por lo que ha de entenderse que este precepto responde a la competencia estatal del primer inciso del art. 149.1.30 CE.

**e)** Los argumentos expuestos en el FJ 10 de la Sentencia, al examinar la impugnación del art. 8.4 en relación con la extensión de las competencias del Estado sobre la evaluación, conducen al TC a afirmar que tales competencias no abarcan todo lo relativo a dicho aspecto, determinan que no pueda admitirse la reserva que para su desarrollo exclusivo se efectúa a favor del Estado en la disposición adicional primera.2, por lo que ésta se declara inconstitucional.

**f)** En relación con el art. 9, dice el TC que el Estado no se puede reservar, bajo la invocación de los títulos del art. 149.1.1 y 30 CE toda la función normativa en relación con la formación profesional definida en el art. 9 de la LO 5/2002, en su modalidad inicial, que sería tanto como reservarse la íntegra regulación de la formación profesional reglada. El Estado podrá reservarse el establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, que no le permite, sin embargo, establecer una regulación completa de la materia. También podrá reservarse la específica regulación que concierne a las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y, finalmente, el establecimiento de la legislación básica de desarrollo del derecho a la educación consagrado en el art. 27 CE. Pero lo que no puede es acaparar todo el desarrollo de una materia al socaire de un título competencial específico, cercenando las posibilidades de intervención normativa de las CCAA, en ejercicio de sus legítimas competencias.

**g)** Respecto a la reserva para el desarrollo del art. 11.6, se pone de relieve en el recurso del Parlamento de Cataluña la contradicción existente entre el contenido de dicho precepto, que reconoce competencia a las CCAA, en su respectivo ámbito competencial, para adaptar reglamentariamente la composición y funciones de los centros integrados de FP a sus características específicas, y la reserva en exclusiva al Estado de su desarrollo.

El TC da la razón a este argumento y dice que resulta anómalo que un precepto dentro de la ley reconozca una competencia autonómica (competencia que se extiende a la creación, autorización, homologación y

gestión de los centros) y que, posteriormente, al regular el desarrollo de la ley, una disposición final la niegue como consecuencia de la reserva exclusiva de su desarrollo al Estado. Por ello, se afirma la inconstitucionalidad de dicha reserva a favor del Estado.

**h)** Por último, la D.A.3ª es el último precepto cuya reserva al desarrollo exclusivo del Estado por la D.F.1ª.2 se impugna por el Parlamento de Cataluña, arguyendo que no parece que el íntegro desarrollo normativo de las áreas prioritarias sea un elemento esencial para alcanzar la finalidad a que responden los títulos estatales, razón por la que debería ser simplemente una norma básica. El TC da la razón al Parlamento catalán y, en consecuencia, determina su inconstitucionalidad.

se afirma también la inconstitucionalidad de la disposición final primera, apartado 2, que señala que la disposición adición

## **SENTENCIA 120/2012, DE 5 DE JUNIO**

en relación con el art. 54 de la Ley 39/1998, reguladora de las haciendas locales, en la redacción dada por la Ley 50/1998, de medidas fiscales, administrativas y del orden social

### **Recurso de Inconstitucionalidad**

#### **A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** el Gobierno de la Generalitat de Cataluña
- **Norma impugnada:** el art. 59.1 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que dio nueva redacción al primer párrafo del apartado 1 y al párrafo final del apartado 4 del art. 54 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales (en adelante, LHL).

La nueva redacción de tales párrafos atribuye al Estado la competencia para autorizar operaciones de crédito a largo plazo de los entes locales que se concierten con entidades financieras residentes fuera de España o si, aun residiendo en España, se realizan en moneda distinta de la nacional o equivalente; así como para autorizar los denominados "escenarios de consolidación presupuestaria" que contengan alguna de las operaciones de crédito contempladas en el entonces apartado 5 del mismo art. 54 LHL.

- **Motivación del Recurso:** El Gobierno de la Generalitat de Cataluña comparte la necesidad de que tales operaciones precisen de autorización, pero reclama para sí la competencia para otorgarlas, en atención a que el art. 48.1 de su EA de 1979 (y actualmente el art. 218.5

del EAC 2006) le atribuyó la tutela financiera sobre los entes locales, en el marco de respeto a la autonomía que a los mismos reconoce la CE.

- **Fallo:** Desestimar el recurso.

## **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- Antes de entrar en el fondo del asunto, el TC se refiere a diversas cuestiones. En primer lugar, disipa cualquier duda acerca de la pervivencia del proceso, como consecuencia de que la Ley 39/1988 ha sido derogada por el RDLeg. 2/2004, que aprueba el TRLHL. Pues bien, esta derogación supone la sustitución por otra normativa que, en lo que interesa, reproduce, aun con una redacción parcialmente diferente, las mismas cuestiones objeto de controversia, por lo que plantea en esencia los mismos problemas competenciales, por lo que no ha desaparecido el objeto del conflicto.

Por otra parte, también recuerda el TC, que el art. 135 CE fue modificado en 2011 para llevar a cabo la consagración constitucional del principio de estabilidad presupuestaria, desarrollado por la LO 2/2012, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. **(FJ 2)**

También el TC desestima el argumento efectuado por la Generalitat acerca de la imposibilidad de que la comúnmente denominada “ley de acompañamiento” de la ley de presupuestos generales del Estado, pueda introducir o modificar normas básicas, remitiéndose a la doctrina sentada en la STC 136/2011. **(FJ 3)**

2.- Para resolver la cuestión, el TC procede a recordar su propia doctrina contenida en diversas Sentencias. Así, entre otras, cita lo dispuesto en la **STC 57/1983** (FJ 2), que indicaba que **el recurso al endeudamiento local** presenta en ocasiones, unas implicaciones competenciales, que van más allá del limitado aspecto de la tutela sobre los entes locales, para incidir en el área de la política crediticia y del equilibrio económico, mientras que, en otros, lo que se destaca es, sobre todo, el aspecto local, en orden a la necesidad de la operación, la solvencia, y, en definitiva, algo inmediato al interés local, sin repercusión -o, al menos, sin incidencia directa- en aquellas áreas del crédito y de la economía.

Más recientemente, en relación con el alcance de la competencia de la CA catalana para ejercer la tutela financiera de los entes locales, prevista en el

art. 218.5 de su Estatuto (correlativo del art. 48.1 EAC 1979), sostuvo la STC **31/2010** (FJ 140), que es "innegable" "que Cataluña ha asumido la competencia de tutela financiera sobre los entes locales, con el límite de la autonomía local y el respeto a las bases que dice el art. 149.1.18 CE (...)". Pero también se añadió que "la omisión de la referencia a la ley estatal en el art. 218.5 EAC no puede entenderse como un desconocimiento de las competencias del Estado del art. 149.1.18 CE, dada la previsión del apartado 2 del propio artículo que ... atribuye a la Generalitat competencia en materia de financiación local en el marco establecido por la Constitución y la normativa del Estado, previsión a la que queda también sometida, como es obvio, la tutela financiera sobre los gobiernos locales a que se refiere este apartado 5".

También se cita la más reciente **134/2011** cuyo FJ 14 b), vino a decir en relación con el art. 23.2 de la Ley 18/2001 (que condicionó, en caso de desequilibrio presupuestario, la autorización de las operaciones de crédito y emisiones de deuda ex art. 54 de la Ley 39/1988, reguladora de las haciendas locales), que estábamos ante 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 comporta 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.

Así, recuerda el TC que ha habido un entendimiento extensivo de la competencia básica del Estado en materia de ordenación del control del crédito, hasta el punto de incluir actos de pura ejecución, lo que pone de manifiesto la conexión, en el ámbito local, de los títulos competenciales del Estado establecidos en el art. 149.1.11 y 13 CE, y muy especialmente del primero de ellos, con el más genérico de "hacienda general", contemplado en el art. 149.1.14 CE.

Así, pues, la STC afirma que no parece que deba de resultar dudosa la inclusión de la autorización del Estado sobre aquellas operaciones de endeudamiento de los entes locales que puedan incidir en la política crediticia o comprometer el equilibrio económico dentro de las medidas de coordinación

entre las respectivas haciendas –estatal y local- y, por tanto, dentro de la competencia estatal sobre “hacienda general” reconocida en el 149.1.14 CE.

Tras esta recopilación de jurisprudencia acerca del endeudamiento de los entes locales, continúa señalando el TC que otro de los principios de su jurisprudencia en materia de delimitación de competencias es que la regla de más amplio alcance debe ceder ante la regla más especial, sin perjuicio de que este criterio no tiene un valor absoluto. En lo que aquí interesa, la competencia básica sobre ordenación del crédito ha de considerarse de mayor especificidad que la exclusiva sobre la hacienda general, por lo que aquélla debería de prevalecer. De todos modos, el particular alcance que despliega la primera de las citadas, hasta el punto de incluir actos de ejecución, que también se comprenden de manera natural en la segunda, permite apreciar en este caso el solapamiento de ambas competencias estatales, con los mismos efectos, sobre el ámbito material objeto de intervención jurídica: las operaciones de crédito local. En consecuencia, ambas pueden considerarse indistinta o simultáneamente invocables por parte del Estado en sustento de las concretas facultades cuyo expreso reconocimiento pretende ahora éste, en respuesta a la reivindicación competencial formulada por la Generalitat. **(FJ 5)**

**3.-** A continuación, el TC recuerda que el art. 54 LHL, en su redacción inicial, contemplaba tres niveles de endeudamiento de las Corporaciones locales, en sucesivos apartados: el sujeto a autorización de los Ministerio de Economía y Hacienda; el sujeto a autorización de los órganos de la CA; y, finalmente, en el tercer apartado, configuraba el necesario margen autónomo de endeudamiento que también debe reconocerse a las corporaciones locales por imperativo del principio de autonomía local.

Sin embargo, tras la redacción dada por la Ley 50/1998, el art. 54 LHL experimentó una profunda modificación, de modo que si inicialmente enumeraba de manera expresa en su párrafo 3 los supuestos en los que las entidades locales no precisaban autorización para concertar operaciones de crédito, ahora opera a la inversa, estableciendo las operaciones de crédito que necesitan autorización de los órganos competentes del Ministerio o, en su

caso, de la CA con competencia sobre la materia, entendiéndose delimitadas de manera residual las que no precisan de dicha autorización. **(FJ 6)**

4.- El TC continúa señalando que el art. 54.1 LHL circunscribe la autorización autonómica sobre las nuevas operaciones de crédito a largo plazo, al caso en que tales operaciones sean realizadas con entidades financieras residentes en España en moneda nacional o equivalente, correspondiendo en todos los demás dicha autorización al Ministerio de Hacienda.

A continuación, la STC adelanta ya que los **concretos incisos del art. 54.1 y 4 LHL** que han sido objeto de impugnación poseen **naturaleza materialmente básica**, debiendo por consiguiente ser considerados conformes con el orden constitucional de distribución de competencias.

En efecto, el TC dice que ha de entenderse que la referencia que a través del art. 54.1 LHL se hace a las "operaciones realizadas con entidades financieras residentes en España en moneda nacional o equivalente", como las únicas que pueden ser autorizadas por las CCAA con competencia sobre la materia, guarda directa correspondencia, en lo que a su primer extremo se refiere (operaciones realizadas con entidades financieras residentes en España), a contrario sensu, con aquellas "que se formalicen en el exterior o con entidades financieras no residentes en España" a las que se refiere el art. 54.5 a) LHL y que deben ser autorizadas por el Ministerio de Hacienda.

Otro tanto se afirma también en relación con la referencia que hace el art. 54.1 LHL a la autorización, por parte de las CCAA, únicamente de aquellas operaciones de crédito local concertadas "en moneda nacional o equivalente" y que supone la exclusión de la competencia autonómica sobre cualesquiera otras concertadas en moneda distinta al euro (o, en su momento, a la peseta), sea cual sea la residencia de la entidad de crédito concernida. Pues bien, aunque esta otra acotación de la competencia autonómica ha de entenderse introducida ex novo tras la reforma introducida en el art. 54 LHL por la Ley 50/1998, la misma ha de considerarse coherente con el reparto de competencias que se deriva de los arts. 149.1.11 y 13 CE, y 218.5 EAC 2006. En efecto, la elección de una divisa distinta al euro en el concierto de

operaciones de crédito local, en cuanto que aquélla se encuentra sujeta a las fluctuaciones del mercado de control de cambios, puede alterar considerablemente el importe final del capital de las operaciones proyectadas, siendo por tanto susceptible de afectar no sólo a la propia solvencia de la entidad local de que se trate, sino también, en aquellos supuestos en los que operaciones de esta naturaleza puedan revestir un carácter generalizado por razones de coyuntura financiera, al conjunto de la política crediticia o al equilibrio económico general cuya determinación y salvaguarda corresponde al Estado. En consecuencia, resulta legítimo que éste, en el marco de sus competencias sobre la materia, pueda optar por establecer de manera general, como se desprende del referido inciso del art. 54.1 LHL, la autorización del Ministerio de Hacienda para este concreto tipo de operaciones.

Igualmente, se aprecia el carácter básico del inciso impugnado del art. 54.4 LHL, que se limita a atribuir al Ministerio la autorización -previo informe, en su caso, de la CA- de los escenarios de consolidación presupuestaria que contengan alguna de las operaciones de crédito local previstas en el art. 54.5 LHL. Estas operaciones (las formalizadas con el exterior o instrumentadas mediante emisiones de deuda o cualquier otra forma de apelación al crédito público- se encontraban ya reservadas al Estado por el 54 LHL desde su redacción inicial (apartado 1), habiéndose introducido algunas especificaciones tras la nueva redacción del precepto por la Ley 50/1998 que en nada desvirtúan el objeto original de la autorización estatal. Además, la incardinación de esta autorización en el área de la política crediticia y en el equilibrio económico que sirve de fundamento a los títulos competenciales del Estado sobre la materia tampoco es discutida por la Generalitat de Catalunya, como se reconoce en el escrito de recurso y lo demuestra el hecho de que el art. 54.5 LHL no haya sido objeto de impugnación. **(FJ 7)**

**SENTENCIA 122/2012, DE 5 DE JUNIO**

en relación con la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2000, de 29 de diciembre, del impuesto sobre grandes establecimientos comerciales

**Recurso de Inconstitucionalidad**

**A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** el Presidente del Gobierno
  
- **Norma impugnada:** la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2000, del impuesto sobre grandes establecimientos comerciales.
  
- **Motivación del recurso:** se entiende que este impuesto autonómico vulnera el art. 6.3 LOFCA, por someter a gravamen la misma materia imponible que el impuesto local sobre actividades económicas y, como pretensión subsidiaria, que el IBI, sin que en la legislación sobre régimen local existiese una habilitación para ello.
  
- **Fallo:** Desestimar el recurso.

## **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- Lo primero que deja claro la Sentencia es que el art. 6.3 LOFCA se modificó por la LO 3/2009, lo que sitúa este proceso constitucional en un escenario jurídico diferente al existente en el momento en que se interpuso el recurso de inconstitucionalidad, debido a que el legislador estatal ha realizado una modificación de la prohibición que venía limitando la potestad tributaria de las CCAA para el establecimiento de tributos propios, en el ejercicio de la competencia que deriva del art. 157.3 en relación con los arts. 133.1 y 149.1.14 CE, pues antes de la reforma, no podía recaer "sobre materias que la legislación de régimen local reserve a las Corporaciones Locales", mientras que **con la redacción vigente estos tributos "no podrán recaer sobre hechos imponibles gravados por los tributos locales"**. (FJ 1)

2.- Por lo tanto, para determinar si se ha producido esa duplicidad de hechos imponibles prohibida en el 6.3 LOCA, es necesario partir de la redacción que los legisladores autonómico y estatal ha dado al hecho imponible de los impuestos sobre grandes establecimientos comerciales y sobre actividades económicas.

Pues **el hecho imponible del impuesto sobre grandes establecimientos comerciales** se encuentra regulado en el art. 4 de la Ley catalana, como la utilización de grandes superficies con finalidades comerciales por razón del impacto que puede ocasionar al territorio, al medio ambiente y a la trama del comercio urbano de Cataluña (art. 4.1). Se entiende por utilización de grandes superficies con finalidades comerciales la que llevan a cabo los grandes establecimientos comerciales individuales dedicados a la venta al detalle (art. 4.2), y son grandes establecimientos comerciales individuales los que disponen de una superficie de venta igual o superior a los 2.500 metros cuadrados (art. 4.3).

Por su parte, el art. 78.1 del TRLHL (RDLeg. 2/2004), establece que el **hecho imponible del impuesto sobre actividades económicas** "está constituido por el mero ejercicio, en territorio nacional, de actividades

empresariales, profesionales o artísticas, se ejerzan o no en local determinado y se hallen o no especificadas en las tarifas del impuesto".

Así, pues de la configuración legal de ambos impuestos se desprende, según la STC, que el **impuesto local sobre actividades económicas** es un tributo directo, real, objetivo, periódico, que pretende gravar la capacidad económica que se concreta en la riqueza potencial puesta de manifiesto por el ejercicio de una actividad económica, de manera que las cuotas tributarias derivadas de aplicar las tarifas del impuesto se exigen en función de esa riqueza potencial que el legislador atribuye al ejercicio de una actividad económica durante un año natural.

Por su parte **el impuesto autonómico de Cataluña sobre grandes establecimientos comerciales** también es un tributo directo, real, objetivo y periódico, que grava únicamente un concreto tipo de actividad empresarial, la realizada por grandes establecimientos comerciales individuales de venta al detalle, siempre que se lleve a cabo utilizando grandes superficies, esto es, superficies de venta iguales o superiores a los 2.500 metros cuadrados.

Ello supone que la actividad de comercio al por menor, realizada por los grandes establecimientos comerciales individuales, resulta gravada simultáneamente por ambos impuestos, y así se desprende no sólo del art. 78.1 de la LHL, sino también del análisis de la clasificación de esas actividades económicas, detallada en el RDLeg. 1175/1990, que aprueba las tarifas y la instrucción del IAE, que contiene un tipo de actividad económica, concretamente dentro del grupo 661 correspondiente al "comercio mixto o integrado en grandes superficies".

Una primera comparación de la regulación del hecho imponible de ambos impuestos permite concluir que nos encontramos ante dos impuestos, uno general, que afecta a todo tipo de actividades económicas, por su mero ejercicio, y que grava la riqueza potencial que se pone de manifiesto con el ejercicio de una actividad económica, de cualquier tipo y en cualquier circunstancia, y otro impuesto específico, que grava únicamente a determinadas actividades comerciales, las ejercidas por las grandes superficies

comerciales individuales, que venden determinados productos, al por menor o al detalle, si bien configurando su actividad de un modo tal que se distinguen del resto de actividades comerciales, no por cuestiones de mera organización interna, sino por su repercusión sobre el consumo, la ordenación del territorio y el medio ambiente. Sin embargo estas diferencias entre los hechos imponible de los impuestos examinados no son suficientes para entender superada la prohibición establecida en el art. 6.3 LOFCA. (FFJJ 5-6)

3.- Seguidamente, la Sentencia señala que comparando los preceptos dedicados a regular los elementos cuantitativos de estos dos impuestos, se pueden llegar a distinguir sus hechos imponible. Así, ambos impuestos recurren a la técnica de calcular su cuota fijando una cantidad por metro cuadrado de superficie del establecimiento comercial pero no computan la superficie de forma idéntica.

Así, en el IGEC (impuesto sobre grandes establecimientos comerciales), la base imponible está constituida por la superficie total del gran establecimiento comercial individual expresada en metros cuadrados, sobre la cual se aplican diversos coeficientes reductores, así como un mínimo exento de 2499 metros. Después se calcula la base liquidable, aplicando un coeficiente reductor, cuyo objeto es reducir la base imponible de aquéllos grandes establecimientos que se dispongan en varias plantas, ocupando menos terreno.

En el IAE la superficie constituye un elemento fijo que elige el legislador como índice de riqueza en relación con este concreto sector económico, de tal forma que se presume, como regla general, que cuando una empresa de venta al por menor tiene una mayor superficie de venta, el rendimiento económico de la misma también lo será, sin perjuicio de que puedan existir otras actividades también objeto de gravamen en que la superficie no constituya un índice de riqueza.

Sin embargo, en el IGEC, la superficie no es un mero índice de riqueza, utilizado para cuantificar el tributo, sino que sirve también para calificar el tipo de actividad gravada, y así identificar los sujetos pasivos que, a los efectos del impuesto, son grandes establecimientos comerciales. El elemento superficie es

un presupuesto que ha de concurrir para que se realice el hecho imponible, pues sólo el ejercicio de este determinado tipo de actividad es lo que ha querido gravar el legislador, porque considera que produce un impacto negativo sobre el medio ambiente, el territorio y el comercio tradicional.

De todo ello se desprende, además y finalmente, que el tributo tiene, aunque sea parcialmente, una finalidad extrafiscal, lo que no puede dejar de tenerse en cuenta a la hora de establecer sus diferencias, tanto con el IAE como con el IBI.

En conclusión, la comparación de las bases imponibles del IGEC controvertido y el IAE, una vez puesta en relación con sus hechos imponibles, aporta unos criterios distintivos que, a juicio del TC, son suficientes para poder afirmar que **los impuestos enjuiciados no tienen un hecho imponible idéntico y, por tanto, superan la prohibición establecida en el art. 6.3 LOFCA.**

Dice, a continuación el TC, que no resulta preciso un pormenorizado análisis de las diferencias, por otro lado evidentes, entre el impuesto sobre grandes establecimientos comerciales y el impuesto sobre bienes inmuebles, habida cuenta de que, como se anticipó en su momento, el Abogado del Estado sólo lo formula de manera subsidiaria, para el caso de que se considere que el titular del gran establecimiento comercial sea el propietario del inmueble, circunstancia que, como se ha visto anteriormente, no se produce. **(FJ 7)**

## **SENTENCIA 132/2012, DE 19 DE JUNIO**

en relación con la Ley del Parlamento de las Illes Balears 8/2000,  
de consejos insulares

### **Recurso de Inconstitucionalidad**

#### **A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** el Presidente del Gobierno
- **Norma impugnada:** la Ley del Parlamento de Baleares 8/2000, de Consejos insulares.
- **Motivación del recurso:** en la demanda se agrupan los preceptos legales controvertidos, en razón del motivo impugnatorio en 3 grandes grupos:

a.- El primero de ellos está formado por los arts. 7.1, 3 y 5; 8.1 h) y v); 9.2 u) y 3; 12; 13; 14; 15.1 a); 16.1; 18.1; 20.4, 5 y 6 y 22.2 y 3 de la Ley autonómica, dedicados al régimen jurídico de los órganos de carácter no necesario de los consejos insulares: consejo ejecutivo, direcciones insulares y secretarías técnicas, y a los que se reprocha la vulneración de los arts. 23 y 141 CE, pues el carácter burocrático de estos órganos de libre creación por los consejos insulares sería contrario a la reserva constitucional del gobierno y administración a favor de órganos de carácter representativo, así como del art. 149.1.18 CE, por infracción de la LBRL, que no contempla la posibilidad de que existan estos órganos.

b.- El segundo de ellos lo integran el segundo párrafo del art. 7.3 y, por conexión con el mismo, los arts. 8.3 y 10.2 de la Ley balear,

que habrían ignorado la regulación básica de la comisión de gobierno contenida en el art. 35 LBRL.

c.- Se impugnan, finalmente, algunos incisos de los arts. 8.2 (atribuciones del Pleno susceptibles de delegación a la comisión de gobierno), 15.2 (atribución a un consejero ejecutivo del cargo de secretario del consejo ejecutivo), 16.3 (relación de supuestos en los que puede plantearse cuestión de confianza) y 17.2 (convocatoria extraordinaria del Pleno para debatir la gestión del consejo ejecutivo en áreas concretas), a los que se reprocha infracción de la Ley reguladora de las bases de régimen local y de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general.

**Fallo:**

1º Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia:

a) Declarar inconstitucional el art. 8.2 de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 8/2000, de 27 de octubre, de consejos insulares, en cuanto permite la delegación de las atribuciones asignadas al Pleno por las letras k), o) y q) del art. 8.1.

b) Declarar inconstitucional y nulo el segundo párrafo del art. 15.2 de ese mismo texto legal.

2º Desestimar el recurso en todo lo demás.

- **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- En relación al **primer bloque de preceptos** de la ley de Baleares controvertidos recuerda el TC, que el motivo de su impugnación es esencialmente **porque atribuyen funciones propias del gobierno y administración de los consejos insulares a unos órganos** -los consejos ejecutivos, la direcciones insulares y las secretarías técnicas- **cuyos miembros o titulares no es preciso que tengan la condición de electos**, lo que, en opinión del Abogado del Estado, contravendría el bloque de constitucionalidad en la materia, integrado por las disposiciones constitucionales relativas a la Administración local, en relación con el art. 23 CE, y los artículos del EA.

La Sentencia dice que **ninguna de las funciones legalmente atribuidas a esos órganos ejecutivos les permite adoptar decisiones basadas exclusivamente en criterios de naturaleza esencialmente política, que constituyen el núcleo esencial de la autonomía local**, correspondiéndoles tan solo la ejecución de las normas y directrices aprobadas por el Pleno del consejo insular, dirigiendo o gestionando los correspondientes servicios administrativos. A este respecto, se destaca que la potestad más expresiva de la autonomía reconocida a los consejos insulares, **la normativa, se halla exclusivamente reservada al Pleno** de la corporación por el EA y por la ley de consejos insulares.

Por otro lado, continúa la Sentencia, la mayor complejidad organizativa que presentan los consejos insulares cuando se contrastan, como se hace en el escrito rector de este proceso constitucional, con las Diputaciones provinciales, se corresponde con la mayor extensión de las competencias que el propio EA reserva a aquéllos.

A lo anterior, se añade que todos estos órganos ejecutivos responden de su gestión ante los órganos de carácter representativo, en tanto que se encomienda al Pleno la función de “ejercer el control y la fiscalización de sus órganos de gobierno, a través de debates, preguntas y mociones sobre su actuación y otros que se establezcan”.

Se trata de mecanismos con los que se pretende asegurar que el control último de las decisiones y la función directiva de la entidad corresponda al órgano representativo por excelencia, que no es otro que el Pleno del consejo insular correspondiente. Queda con ello salvaguardado el "núcleo inherente a la función representativa" que constitucionalmente corresponde a los miembros de una corporación local. **(FJ 4)**

**2.-** Las consideraciones expuestas permiten dar respuesta a la impugnación de los distintos preceptos legales integrados en este bloque.

**a)** Se impugnan los el art. 7.1 y 5, porque incluyen entre los órganos de gobierno de las islas al consejo ejecutivo. Ello implica, para el abogado del Estado, atribuir "el gobierno de él y la administración a un órgano no representativo", vulnerando los arts. 23 y 141 CE, así como el EAIB.

El TC responde que la eventual contradicción de los citados apartados con el EAIB ha desaparecido tras la reforma del mismo llevada a cabo por Ley Orgánica 1/2007, que incluye expresamente al consejo ejecutivo entre los "órganos necesarios de los Consejos Insulares de Mallorca, Menorca e Ibiza" (art. 63.1).

La misma suerte ha de correr, continúa la STC, el recurso en cuanto se dirige contra el art. 12 de la Ley de consejos insulares, la función ejecutiva en relación con las competencias del consejo insular.

**b)** En segundo lugar, se desestiman también las impugnaciones de los arts. 13, 14 y 15.1.a), porque no puede reputarse inconstitucional la posibilidad de que existan consejeros ejecutivos que no tengan la condición de miembros electos del consejo insular. El legislador autonómico ha optado por reforzar el perfil ejecutivo de la figura, contrapesándolo con el establecimiento de una serie de instrumentos de control y fiscalización de la acción de los consejeros ejecutivos y, en última instancia, del presidente, quien designa y separa libremente a los restantes miembros del consejo ejecutivo. Se trata de una

opción que no contradice la legislación básica en materia de régimen local, y que resulta perfectamente legítima.

**c)** Asimismo, se desestiman la impugnación del art. 8.1 letras h) y v), que asignan al Pleno de los consejos insulares las competencias de aprobación del reglamento orgánico y de resolución de los recursos de alzada interpuestos contra los actos del ejecutivo.

Para el Abogado del Estado, ambos preceptos desarrollarían normativamente la configuración jurídico-administrativa de un órgano inconstitucional. Sin embargo, rechazada la inconstitucionalidad del órgano mismo, debe rechazarse igualmente la inconstitucionalidad de tales previsiones, máxime cuando el control último de las decisiones administrativas se pone en manos del órgano de carácter representativo. Además, continúa el TC, que el establecimiento de este recurso se encuadra en la competencia autonomía en materia de “procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia” (art. 30.36 EAIB).

**d)** Por las mismas razones se desestiman la impugnación de los arts 9.2 u) y 3 de la Ley de Baleares. El primero de ellos asigna al Presidente la función de "resolver los recursos de alzada interpuestos contra los actos de los consejeros ejecutivos, de los secretarios técnicos y de los directores insulares", en tanto que el art. 9.3 permite al Presidente del consejo insular delegar el ejercicio de algunas de sus funciones tanto en la comisión de gobierno como en el consejo ejecutivo, o en los miembros de cualquiera de estos dos órganos colegiados.

Dice la Sentencia que, precisamente porque se trata de órganos que desempeñan exclusivamente funciones ejecutivas resulta lógico que el legislador autonómico haya establecido el régimen jurídico de las resoluciones en las que ha de plasmarse el ejercicio de las mismas, atribuyéndoles una denominación que de por sí no merece reproche alguno desde la estricta perspectiva constitucional. Como tampoco puede merecerlo la previsión de que esas resoluciones puedan ser objeto de revisión por el Presidente del consejo insular, cargo reservado a un miembro electo de esta institución, garantizando

con ello la dirección y control último de la decisión por el titular electivo de un órgano y, a su través, eventualmente del consejo insular en Pleno, al que corresponde controlar y fiscalizar la acción de gobierno en su conjunto.

e) Por último, los arts. 16.1 y 18.1 regulan distintos instrumentos de control y fiscalización de la acción del consejo ejecutivo por el Pleno del consejo insular. Se rechaza igualmente su impugnación en tanto que, en rigor, garantizan que este órgano ejecutivo rinda cuentas de su acción ante el Pleno, en tanto que máximo órgano de carácter representativo de los consejos insulares.

3.- Se recurre asimismo el párrafo segundo del art. 7.3 de la Ley de consejos insulares, que, en consonancia con la caracterización del consejo ejecutivo como órgano de creación potestativa por el Pleno del consejo insular de la que parte la ley ahora controvertida, dispone que "cuando haya Consejo Ejecutivo, la composición de la Comisión de Gobierno será representativa de la del Pleno, y el Presidente nombrará a los representantes que designe cada grupo político para formar parte del mismo". Sostiene el Abogado del Estado que esta previsión contradice lo establecido acerca de la comisión de gobierno en el art. 35.1 LBRL.

Por su conexión con este segundo párrafo del art. 7.3 se impugnan los arts. 8.3, que permite desconcentrar determinadas atribuciones del Pleno en la comisión de gobierno, cuando ésta tenga una composición representativa de aquél, es decir, cuando exista consejo ejecutivo, y 10.2, que en ese mismo supuesto atribuye las competencias de resolución de los recursos de alzada interpuestos contra actos del consejo ejecutivo y de estudio, informe y propuesta de los asuntos que hayan de ser sometidos al Pleno, salvo que el reglamento orgánico prevea otra cosa.

El TC recuerda que durante la pendencia de este proceso constitucional, la LBRL se modificó por la Ley 57/2003, de medidas para la modernización del gobierno local y que con esta reforma la comisión de gobierno pasó a denominarse junta de gobierno, "expresión que", según se indica en la exposición de motivos de dicha ley, "tiende a destacar la naturaleza ejecutiva

de dicho órgano". Además, el EAIB se modificó en 2007, alterando sustancialmente la naturaleza de los consejos ejecutivos, que pasan a ostentar la condición de "órganos necesarios" (art. 63.1).

Más allá de la conversión de la conversión del consejo ejecutivo en órgano de existencia necesaria en los consejos insulares, la Sentencia destaca que son éstos los órganos a los que el nuevo texto estatutario confiere el desempeño de la función ejecutiva que en las Diputaciones provinciales corresponde a las juntas de gobierno local. Además, se destaca que la la Ley de consejos insulares no ha sido reformada con el fin de adaptar su terminología a la novedad introducida en la materia por la Ley 57/2003, lo que ha dado como resultado el mantenimiento de órganos específicamente denominados "comisión de gobierno" en todos los consejos insulares, bien es cierto que con una composición distinta en función de la existencia o no de consejo ejecutivo.

Resulta de todo ello que el legislador autonómico, y con él los propios consejos insulares, han conservado la denominación de comisión de gobierno para referirse a un órgano que no desempeña las funciones atribuidas por la LBRL a la junta de gobierno de las Diputaciones provinciales, no sólo porque los consejos insulares son una institución propia de la CA de Baleares sino, en especial, porque esas funciones se reservan por el EA a un órgano propio de los consejos insulares: el consejo ejecutivo. De modo que la comisión de gobierno no reúne el perfil ejecutivo propio de la junta de gobierno del art. 35 LBRL sino que representa un instrumento más para garantizar el control y fiscalización de la acción ejecutiva de los consejos insulares por sus órganos de carácter representativo.

En conclusión, la comisión de gobierno representa una especialidad en la organización propia de las instituciones autonómicas de las Islas Baleares, cuya regulación en el art. 7.3 (y, por conexión, en los arts. 8.3 y 10.2) no contradice lo establecido sobre la composición de la junta de gobierno en el 35.1 LBRL, debiendo tenerse en cuenta que conforme a lo dispuesto en el 41.3 LBRL, la aplicación a los consejos insulares de las previsiones de la propia LBRL lo es sin perjuicio de lo establecido en el EAIB. **(FJ 6)**

4.- El último de los bloques de preceptos de la Ley balear controvertidos es el integrado por los arts. 8.2, 15.2, 16.3 y 17.2.

a) El art. 8.2 permite que el Pleno del Consejo insular delegue en el presidente y en la comisión de gobierno el ejercicio de algunas de las competencias que le atribuye el art. 8.1, entre las cuales se encuentran las siguientes, que se impugnan por el Abogado del Estado por vulnerar la LBRL:

- "aprobar el ejercicio de la iniciativa económica, la insularización de actividades en régimen de monopolio y la forma de gestión del servicio correspondiente, así como la creación de entes públicos de carácter institucional y de sociedades mercantiles" [art. 8.1 k)],

- "aprobar la transferencia de competencias, servicios y actividades a organizaciones en las que participe el Consejo Insular, así como la delegación de competencias o la encomienda de gestión de actividades materiales, técnicas y de servicios a otras administraciones públicas" [art. 8.1 o)]

- "alterar la calificación jurídica de los bienes de dominio público. Adquirir bienes o derechos, o realizar su alienación, en los mismos supuestos del artículo 33.2 n) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local" [art. 8.1 q)].

Dice la Sentencia que no hay duda del carácter básico de los preceptos de la LBRL invocados por el Estado (art. 33.3.ñ y 4), habida cuenta de que en ellos se plasma una garantía nuclear del autogobierno de la comunidad local, como es la reserva al Pleno de la corporación –en su calidad de órgano de carácter representativo de la ciudadanía- de la competencia para adoptar decisiones especialmente relevantes como son el ejercicio de la iniciativa económica pública, la alteración del régimen jurídico especial de los bienes de titularidad pública o la transferencia o asunción de nuevas funciones por el ente exponencial de esa misma comunidad local.

Pues bien, dice la STC que esa garantía procedimental, de deliberación pública previa a la adopción de decisiones particularmente relevantes para la satisfacción del interés de la comunidad local, ha sido desconocida por el art. 8.2 de la Ley de consejos insulares en cuanto que permite eludir esa deliberación pública, sustituyéndola por la delegación del ejercicio de las competencias correspondientes bien en un órgano de carácter estrictamente unipersonal, como es el Presidente del consejo insular, bien en la comisión de gobierno, en la que únicamente están presentes algunos de los representantes de la ciudadanía.

En consecuencia, se declara la inconstitucionalidad inconstitucional el art. 8.2 de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 8/2000, de consejos insulares, en cuanto permite la delegación de las atribuciones asignadas al Pleno por las letras k), o) y q) del art. 8.1.

**b)** También se declara la inconstitucionalidad del art. 15.2, párrafo segundo, donde se establece que "el cargo de secretario del Consejo Ejecutivo será ocupado por el consejero ejecutivo que designe el presidente", previéndose que el mismo "extenderá acta de los acuerdos y se encargará de la expedición de los certificados correspondientes".

Se afirma su inconstitucionalidad por vulnerar lo dispuesto en el 92 LBRL (y, en la actualidad en la disp. adic. 2ª del EBEP, Ley 7/2007), que reserva a funcionarios públicos de habilitación estatal las funciones de secretaría y fe pública. Dice el TC que, en este caso, el apartamiento por el legislador autonómico de lo establecido con carácter básico en materia de régimen estatutario de los funcionarios por el legislador estatal no puede justificarse en aras de la singularidad de los consejos insulares ni, menos aún del perfil ejecutivo del órgano colegiado de cuya secretaría se trata.

**c)** El art. 16.3 se impugnaba porque permite que el presidente del consejo insular plantee cuestión de confianza "sobre su programa en su conjunto, sobre una declaración de política general o sobre la aprobación de cualquier asunto o actuación de relevancia política".

El motivo de su impugnación sería la existencia de discordancia entre la legislación estatal (33 LBRL, que regula la moción de censura en las Diputaciones Provinciales, remitiéndose al 207.4 LOREG), y la autonómica en cuanto a los supuestos en los que cabe plantear cuestión de confianza.

Dice la Sentencia al respecto que la eventual discrepancia que pudiera existir debe entenderse actualmente superada por el 66.3 EAIB que, establece que el presidente del consejo insular podrá plantear cuestión de confianza que se regirá por lo dispuesto en la LOREG, con la particularidad de que el Presidente puede plantear la cuestión de confianza sobre su programa en conjunto, sobre una declaración de política general o sobre la aprobación de cualquier asunto o actuación de relevancia política, particularidad que permite la propia legislación básica de régimen local (art. 41.3 LBRL).

**d)** Se impugnaba, por último, el art. 17.2, relativo a la convocatoria extraordinaria del Pleno del consejo cuando así lo soliciten al menos una quinta parte de sus miembros o dos grupos políticos, por ser contraria esta previsión al 46.2.a) LBRL, que establece un mínimo de la cuarta parte de los miembros y añade la limitación de que ninguno de ellos puede formular más de 3 solicitudes al año, límite que no figura en la ley autonómica.

El TC recuerda que el Estado, en el ejercicio de una competencia básica, no puede agotar la regulación de la materia; pero es más, en determinadas materias, especialmente la organizativa, la doctrina constitucional ha establecido que las determinaciones contenidas en la norma básica garantizan un mínimo común normativo a partir del cual cada CA puede introducir las particularidades adicionales que estime convenientes, dentro del marco competencial que en la materia correspondiente le asigne su EA, y siempre que no den lugar a una "conformación radicalmente distinta" del modelo organizativo establecido en la legislación estatal básica".

Atendiendo a esta doctrina, se desestima la pretensión, pro quanto el precepto controvertido, que encuentra cobertura en la propia singularidad

organizativa de los consejos insulares, expresamente prevista en el EAIB, no modifica con carácter general el régimen de quorum exigido para la convocatoria extraordinaria del Pleno del consejo insular, sino que únicamente modaliza ese requisito con un objeto concreto: "someter a debate la gestión del Consejo Ejecutivo en áreas concretas"; y lo hace, además, exigiendo un porcentaje inferior al requerido por la norma básica en materia de régimen local [art. 46.2 a) LBRL].

En definitiva, el precepto balear introduce una regla que, respetando el mínimo común normativo establecido en la norma básica, se dirige a facilitar el control y fiscalización de la acción administrativa del consejo ejecutivo por el órgano representativo por excelencia del consejo insular: el Pleno, contribuyendo con ello al fortalecimiento del control democrático de los consejos insulares. **(FJ 7)**

## **SENTENCIA 135/2012, DE 19 DE JUNIO**

en relación con diversos preceptos de la Ley 12/2007, de 2 de julio, por la que se modifica la Ley 34/1998, del sector de hidrocarburos (LSH)

### **Recurso de Inconstitucionalidad**

#### **A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid
- **Norma impugnada:** el art. único. 20 y la disposición final primera de la Ley 12/2007, de 2 de julio, por la que se modifica la Ley 34/1998, del sector de hidrocarburos, con el fin de adaptarla a lo dispuesto en la Directiva 2033/55/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural.

El artículo único.20, de la Ley 12/2007 a nueva redacción al art. 73.7 de la Ley 34/1998 (LSH), en los siguientes términos:

*"Las autorizaciones de construcción y explotación de instalaciones de distribución deberán ser otorgadas preferentemente a la empresa distribuidora de la zona. En caso de no existir distribuidor en la zona, se atenderá a los principios de monopolio natural del transporte y la distribución, red única y de realización al menor coste para el sistema gasista."*

Por su parte, la disposición final primera de la Ley 12/2007 establece:

*"La presente Ley tiene carácter básico, de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.13 y 25 de la Constitución."*

- **Motivación del Recurso:** El Gobierno de Madrid entiende que los criterios establecidos en el art. 73.7 LSH para otorgar autorizaciones de construcción y explotación de instalaciones de distribución de gas natural excede del

concepto material de bases estatales y agota las posibilidades que, con arreglo a su propias competencias, ostentan las CCAA sobre desarrollo y complemento de la legislación básica, con arreglo a las peculiaridades del subsector gasístico en su ámbito territorial. Por otra parte, se afirma que el mencionado precepto conculca también los arts. 38 y 9.3 CE.

- **Fallo:** Desestimar el recurso.

## **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- En primer lugar, señala el TC que este recurso se enmarca en el sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias en materia de **"régimen energético" (art. 149.1.25 CE) y "bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica" (art. 149.1.13 CE).**

En relación con este marco competencial recuerda el TC su doctrina sentada en la STC 197/1996 y reiterada en la STC 223/2000 (FJ 5), donde se sostenía que, de la competencia estatal de dirección general de la economía forman parte, en cuanto la misma pueda recaer sobre el sector petrolero [o gasístico], no sólo las genéricas competencias relativas a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, sino también las más específicas de ordenación del sector energético, referentes a las bases del régimen del mismo.

No obstante, se matizaba que era conveniente no tener por equivalentes o intercambiables el título genérico relativo a planificación económica y el específico referente a la ordenación de un sector aun en el supuesto en que ambos pertenezcan a un mismo titular, como ocurre en este caso. Pues cuando se trata de reconocer o negar carácter básico a un concreto precepto legal, será preciso determinar en cada caso si éste opera realmente, por ejemplo, en el ámbito de la planificación económica, o bien, también por ejemplo, en el del régimen energético. Sin olvidar, finalmente, que la competencia estatal en cuanto a planificación económica ex art. 149.1.13 CE -y en ello difiere de la relativa a régimen energético ex art. 149.1.25 CE- no se agota en las bases, sino que comprende además la 'coordinación' en tal materia. **(FJ 2)**

2.- A continuación, se refiere la Sentencia a la impugnación que efectúa la CA de Madrid, en relación con la nueva redacción del art. 73.7 LSH, que establece con carácter básico unos criterios aplicables al otorgamiento de autorizaciones de construcción y explotación de instalaciones de distribución que, a su juicio, exceden del concepto material de bases.

Recuerda el TC que, como regla general, las bases deben garantizar la existencia en todo el Estado de un mínimo común denominador normativo dirigido a asegurar los intereses generales. En el caso, los intereses generales que persigue la modificación de la normativa estatal por la Ley 12/2007 vienen señalados en el preámbulo de la ley y derivan de la necesidad de adaptarse a la Directiva 2003/55/CE con la finalidad de conseguir un mercado interior de gas natural plenamente liberalizado del que se pueda derivar una mayor competencia, reducción de precios y mejora en la calidad del servicio al consumidor final.

En base a ello, el TC concluye que **la fijación por el Estado de unos criterios de adjudicación de las correspondientes autorizaciones de obligatoria ponderación por todas las Administraciones competentes debe considerarse una norma básica** que trata de asegurar que en todo el Estado se tomen en consideración los mismos objetivos de eficiencia y economía del sistema. Así, continúa la STC, si cada CA tuviera plena libertad para fijar los criterios de adjudicación de las autorizaciones, el sistema gasista podría verse obligado a retribuir instalaciones redundantes si una CA decidiese no ponderar la ventaja objetiva que supone ser distribuidor de la zona, lo que encarecería el coste del gas a todos los usuarios. La Ley ha optado por un sistema económico integrado en el que las inversiones que se lleven a cabo por las empresas encargadas de las actividades de transporte y distribución van a repercutirse directamente en las tarifas que satisfacen los usuarios del gas natural, de manera que las decisiones que se tomen en relación con las autorizaciones de instalación de distribución van a tener una repercusión inmediata en la retribución de las actividades gasistas.

Por ello, el TC entiende que la fijación de unos criterios uniformes a observar en todo el territorio nacional para el otorgamiento de las correspondientes autorizaciones constituye una norma básica, con arreglo al art. 149.1.13 y 25 CE, que **trata de evitar los posibles desequilibrios o desigualdades en el conjunto del sistema a los que podría conducir la fijación de criterios unilaterales por las Comunidades Autónomas.**

Asimismo, se desestima la impugnación contra la disposición final primera de la Ley 12/2007, en la medida en que atribuye la condición de norma básica al art. 73.7 LSH. **(FJ 4)**

**3.-** La CAM también consideraba que el art. 73.7 LSH conculcaba el art. 38 LSH, en la medida en que no permite concurrir en igualdad de condiciones a todas las empresas distribuidoras para obtener autorización de construcción o explotación, en detrimento de aquella que tuviese ya otorgada la autorización en la zona, impide sostener la actividad empresarial en libertad.

El TC recuerda que, tal y como sostuvo en la STC 18/2011, 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, pueden establecer los poderes públicos, limitaciones que han de venir establecidas por la ley, respetando, en todo caso, el contenido esencial del derecho.

En relación a la impugnación del precepto, afirma la Sentencia que la medida prevista en el 73.7 LSH no es excluyente del acceso al mercado pues no impide que puedan otorgarse nuevas autorizaciones previas en libre concurrencia, respecto de las cuales, no obstante, tendrá preferencia la empresa que ya está en la zona geográfica o área de influencia adyacente a la nueva zona para la que se solicita autorización. En consecuencia, el precepto impugnado no vulnera el derecho a la libertad de empresa recogido en el art. 38 CE, ya que la medida resulta proporcionada y razonable al objetivo perseguido con la misma, al tratar de primar la eficiencia en beneficio del sistema gasista para lograr unas menores inversiones y conseguir así un menor precio para el consumidor final. **(FJ 5)**

**4.-** Por último, se recurría la nueva redacción del art. 73.7 LSH, por entender que vulneraba el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (9.3 CE), argumentando que no se limita a plasmar una opción política del legislador, sino que contiene una auténtica discriminación que afecta a las empresas distribuidoras que no ostenten la condición de autorizadas en la zona, y ello sin justificación alguna de índole técnica.

Este argumento también es desestimado por el TC, porque tal y como expone su propia doctrina, la medida adoptada por el legislador -establecer un principio de preferencia a favor de la empresa que ya opera en la zona geográfica- podrá ser criticable desde un punto de vista técnico o económico, pero en modo alguno merece reproche desde el punto de vista constitucional en su contraste con el principio de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE), pues ni la medida adoptada establece una discriminación arbitraria ni tampoco carece de una finalidad razonable.

En este sentido, continúa el TC, el diferente tratamiento que el precepto establece entre las posibles empresas distribuidoras en función de que dispongan o no de autorización administrativa previa para una zona determinada no resulta arbitrario ni carente de finalidad, al perseguir que las empresas tengan que realizar unas menores inversiones y con ello lograr una menor carga económica para el consumidor final. Si el principio de preferencia que establece el art. 73.7 LSH trata de primar la eficiencia y evitar que la redundancia de redes genere un perjuicio para el consumidor porque habría de hacer frente a los mayores costes que supondrían nuevas inversiones, no cabe duda que desde la perspectiva de la arbitrariedad ningún reproche se puede hacer al precepto impugnado. **(FJ 6)**

## **SENTENCIA 136/2012, DE 19 DE JUNIO**

en relación con diversos preceptos de la Ley de las Cortes Valencianas 16/2008, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, que modifican los arts. 171 y 172.2 del Decreto Legislativo 1/2005, del Consell de la Generalitat, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de tasas de la Generalitat

### **Recurso de Inconstitucionalidad**

#### **A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** el Presidente del Gobierno
- **Norma impugnada:** los arts. 171 y 172.2 del Texto Refundido de la Ley de tasas de la Generalitat Valenciana, en su redacción dada por la Ley 16/2008.

Tales preceptos regulan la “tasa por prestación de asistencia sanitaria”, tasa que recae sobre la asistencia sanitaria, cuando se presta por los servicios sanitarios de la CA a un determinado grupo de contribuyentes: los asegurados y beneficiarios pertenecientes a MUFACE, MUGEJU e ISFAS, que hayan optado por recibir dicha prestación de la red sanitaria del Sistema Nacional de Salud.

- **Motivación del Recurso:** se alega vulneración de las competencias del Estado establecidas en el art. 149.1 CE (reglas 16ª, 17ª, 14ª y 1ª), además de la LOFCA en relación con el art. 157.3 CE.
- **Fallo:** Declara la inconstitucionalidad y nulidad de:

a) El art. 14 de la Ley de las Cortes Valencianas 16/2008, de 22 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, en cuanto modifica el art. 171.1 del Decreto Legislativo 1/2005, de 25 de febrero, del Consell de la Generalitat, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de tasas de la Generalitat, en cuanto que suprime el inciso "cuando no hayan sido adscritos, a través del procedimiento establecido, a recibir asistencia sanitaria de la red sanitaria del Sistema Nacional de Salud".

b) El art. 15 de la misma ley, en cuanto que introduce en el art. 172.2 apartado 1, el inciso 2 "la Mutualidad a la que pertenece el asegurado o beneficiario, para aquellas prestaciones de servicios de asistencia sanitaria y farmacéutica no concertadas con entidades aseguradoras privadas y que aquélla venga obligada, legal o reglamentariamente, a prestar. Respecto a aquellas prestaciones sanitarias y farmacéuticas que deban ser facilitadas por la administración sanitaria valenciana en virtud de convenio o concierto suscrito entre la misma y la Mutualidad correspondiente, se estará a lo dispuesto en el concierto o convenio respectivo".

## **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- El TC comienza ubicando la controversia en el marco competencial que le corresponde, dado que son varios los títulos competenciales invocados en la demanda (149.1.16, 149.1.17 y 149.1.1 CE).

En este proceso, la tasa establecida por la Comunidad Valenciana incide sobre las prestaciones sanitarias, cuando éstas se dirigen a los beneficiarios de determinadas mutualidades administrativas (MUFACE, MUGEJU e ISFAS) que opten por la sanidad pública. Así, continúa el TC, el mutualismo administrativo es uno de los regímenes especiales a que se refiere el art. 10 TRLGSS (aprobado por RDLeg. 1/1994), por lo que existe indudablemente una conexión de la controvertida tasa con el régimen económico de la Seguridad Social. Ahora bien, el centro de la controversia no radica en el sistema de financiación del mutualismo administrativo, sino en la sujeción a una tasa de la asistencia sanitaria recibida por los citados mutualistas, cuando opten por el sistema público.

Por ello, concluye la Sentencia, que al no afectarse de forma directa al régimen económico de la Seguridad Social, el ámbito material más estrechamente relacionado con la controversia es la Sanidad, puesto que “ha de preponderar la regla competencial específica sobre la más genérica” (entre otras, STC 36/2012, FJ 3).

En cuanto a la competencia estatal derivada del art. 149.1.1 CE, también invocada en la demanda, se declara que “dad la función uniformadora que ha de cumplir la normativa básica, ha de señalarse que tal competencia [del art. 149.1.1 CE] queda absorbida por la que le corresponde al Estado en la regulación de las bases de la sanidad, que es más específica y puede dotarse también de un mayor contenido” (STC 109/2003, FJ 3). Razonamiento que también cabe aplicar al presente supuesto, por lo que el examen que se sigue se ceñirá al ámbito competencial de sanidad. **(FJ 3)**

**2.-** En virtud del art. 149.1.16 CE, el Estado tiene competencia exclusiva tanto sobre la "sanidad exterior", ", como sobre las "bases y coordinación general de la sanidad".

En desarrollo de este título competencial, el Estado ha dictado, entre otras, la Ley 16/2003, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, norma que establece las prestaciones básicas del Sistema Nacional de Salud. De esta ley, para la resolución de este proceso constitucional, resalta el TC los que definen quiénes son los asegurados (art. 3, y para los mutualistas, art. 3.6 y disposición adicional cuarta, apartado primero, todos de la Ley de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud), fijando así quiénes habrán de tener acceso al Sistema Nacional de Salud. Asimismo, la ley estatal concreta las prestaciones sanitarias a que dichos asegurados tendrán derecho, mediante la definición de "carteras" comunes a todo el territorio de la Nación (arts. 7, y 8 a 8 quater). Finalmente, esta ley establece, como regla general, la "financiación pública del Sistema Nacional de Salud" [art. 2 e)], así como la garantía de su prestación a los asegurados "con cargo a fondos públicos" (art. 3.1), previendo expresamente en qué supuestos específicos procederá sujetar algunas de estas prestaciones, no integrantes de la cartera "básica", al pago de "aportaciones" del usuario en los términos definidos en la Ley (arts. 8 ter y 8 quater). **(FJ 4)**

**3.-** A continuación, la Sentencia se ocupa de comprobar si los citados preceptos cumplen los requisitos exigibles a las normas básicas.

Así, sobre el concreto alcance de las bases de la sanidad, la STC 98/2004 (FJ 7) afirmó que la CE exige al Estado que preserve la existencia de un sistema normativo sanitario nacional con una regulación uniforme mínima y de vigencia en todo el territorio español, sin perjuicio de las normas que sobre la materia puedan dictar las CCAA dirigidas, en su caso, a una mejora en su ámbito territorial de ese mínimo común denominador establecido por el Estado.

A partir de esta doctrina, la presente Sentencia afirma el carácter básico del art. 2 e) de la Ley de cohesión y calidad del Sistema Nacional de

Salud, que establece la garantía de financiación pública del sistema, del art. 3 de la Ley de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, que define las personas aseguradas y que por tanto tienen derecho a las prestaciones sanitarias en los términos legalmente establecidos, de la disposición adicional cuarta, referida a los mutualistas, y de los citados arts. 7, y 8 a 8 quater, que recogen las diferentes modalidades de prestaciones sanitarias, comenzando por las que constituyen el núcleo esencial o epicentro de la propia materia de sanidad, la denominada "cartera común básica", y finalizando por las prestaciones suplementarias y de servicios accesorios.

En conclusión, se afirma que el carácter básico de la definición de quiénes pueden considerarse asegurados y en consecuencia tener acceso al Sistema Nacional de Salud, así como de las concretas prestaciones sanitarias que deben ser garantizadas a todos ellos, por integrarse en la "cartera común", permite establecer un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, el acceso a la sanidad por parte de todos los ciudadanos incluidos en el ámbito subjetivo de la norma, con independencia de su lugar de residencia. Vinculado con ello, forma lógicamente también parte del ámbito de lo básico la concreta definición de las diferentes modalidades de prestaciones sanitarias comunes (básicas, suplementarias o de servicios accesorios).

Asimismo, cabe considerar como básica la definición del sistema de financiación de la sanidad, lo que incluye tanto la garantía general de financiación pública como, dentro de esta garantía, los supuestos en los que algunas prestaciones comunes que no son básicas (las "suplementarias" y de "servicios accesorios") pueden estar sujetas a una financiación adicional con cargo al usuario del servicio (tasa o "copago").

Por último, afirma la Sentencia, que dichas bases habilitan un margen para el desarrollo, por parte de las CCAA, de su propia política sanitaria. Las CCAA podrán, respetando el mínimo formado por las carteras comunes, aprobar sus propias carteras de servicios (art. 8 quinquies), y establecer

servicios adicionales para sus residentes. Es decir, **las CCAA podrán mejorar el mínimo estatal, pero en ningún caso empeorarlo.** (FJ 5)

4.- Tras ello, el TC procede ahora a examinar la denominada “tasa por prestación de asistencia sanitaria”, para determinar si se ha producido o no una invasión de la competencia básica estatal en materia de sanidad.

Así, el hecho imponible de la tasa autonómica lo constituye la prestación de los “servicios de asistencia sanitaria y farmacéutica” detallados en el art. 173 del texto refundido de la Ley de tasas de la Generalitat. Se incluyen entre dichos servicios diversas modalidades de prestaciones sanitarias, entre ellas: las “tarifas por procesos hospitalarios”, las “tarifas por actividad”, que se desagregan en “tarifas por actividad de hospitalización”, “atención ambulatoria”, “procedimientos diagnósticos y terapéuticos”, “trasplantes, explantes e implantes” y “otros conceptos”, entre ellos “transporte en ambulancia”, “prótesis” y otros.

Según se expone en el citado art. 173 de la ley valenciana, el importe de dichas tarifas se configura teniendo en cuenta el coste del servicio, en función del tipo de proceso sanitario que se trata. Así, los denominados “procesos hospitalarios”, que se definen como “las prestaciones sanitarias realizadas en un mismo centro hospitalario a un paciente en régimen de internamiento”, conllevan la imposición de específicas tarifas en función de su naturaleza; por ejemplo, los denominados “procedimientos sobre válvulas cardíacas y otros procedimientos cardioráquicos mayores con cateterismo cardíaco” implican el pago de una tarifa de 22.281,33 euros; un “parto con complicaciones” asciende a 2.022,40 euros, mientras que en ausencia de complicaciones asciende a 1.641,79 euros o, finalmente, el proceso denominado “neonato, peso al nacer 750-999 gramos, alta con vida”, asciende a 68.238,91 euros. Idéntico proceso se sigue para la valoración del resto de prestaciones sanitarias contenidas en el art. 173 del texto refundido de la Ley de tasas de la Generalitat.

A partir de esto, se constata que la tasa controvertida no es estrictamente un supuesto de “aportación del usuario” (el denominado “copago”). Frente a

ello, **la tasa autonómica lo que persigue es sufragar el propio coste del servicio**, finalidad que queda corroborada por las propias aportaciones de la Generalitat valenciana, que defiende la necesidad de obtener financiación adicional para sufragar el gasto sanitario generado por la atención sanitaria a los mutualistas administrativos.

Además, la tasa recae tanto sobre las prestaciones básicas contempladas en la cartera común, como sobre las suplementarias o accesorias, tal y como se desprende de los arts. 7 y 8 de la ley de cohesión del sistema nacional de salud. Por tanto, **la tasa autonómica recae directamente sobre prestaciones sanitarias que, de acuerdo con el marco básico estatal, deben ser de financiación pública o estar, en su caso, sólo parcialmente sujetas a aportaciones del usuario, sin que pueda repercutirse su coste íntegro a los prestatarios del servicio. (FJ 7)**

5.- Constatado que el hecho imponible de la tasa lo constituyen las prestaciones sanitarias básicas, el examen de los sujetos pasivos del tributo permite también concluir que éstos coinciden con los asegurados del sistema nacional de salud, de acuerdo con el art. 3 y la disp. adic. cuarta de la ley de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud.

Así, el examen del régimen jurídico de **la tasa examinada permite concluir que esta tasa autonómica recae sobre prestaciones sanitarias que deberían estar cubiertas de forma completa y exclusiva por financiación pública para sus beneficiarios, entre los que deben incluirse los mutualistas de MUFACE, MUGEJU e ISFAS que opten por la asistencia sanitaria pública.**

Afirma el TC que no desvirtúa la anterior conclusión las alegaciones de la Generalitat Valenciana. Así, en primer lugar, debe rechazarse el argumento de que los asegurados de MUFACE, MUGEJU e ISFAS sean ajenos al sistema de salud público, ni en consecuencia pueda calificarse dichas mutualidades como “terceros”, tal y como pretendía la Generalitat.

Igualmente, tampoco altera la conclusión acerca de la controvertida tasa la justificación que se contenía en el escrito de la Generalitat Valenciana, en el sentido de que su establecimiento obedece a la insuficiente financiación prevista en el sistema de financiación autonómica, en el concreto supuesto de prestaciones sanitarias a los citados mutualistas que opten por la sanidad pública.

Pues bien, sin perjuicio de que, como aduce el Abogado del Estado, las CCAA sí obtienen dicha financiación para sufragar la atención sanitaria a los mutualistas, pues éstos fueron tenidos en cuenta como población protegida en el cómputo del coste sanitario integrado en el sistema de financiación autonómica, lo relevante es que este último argumento del alegato de la Generalitat no guarda conexión alguna con el problema constitucional que la tasa autonómica plantea.

Recuerda el TC que **la competencia para la creación y regulación de las tasas se encuentra estrechamente ligada a la competencia material** (por todas, STC 35/2012, FJ 6). En este sentido, si la CA no ostenta competencia para establecer quiénes tienen acceso al sistema público de salud, ni puede tampoco definir las prestaciones básicas del sistema nacional de salud o las condiciones en las que éstas se prestan, puede concluirse que la CA carece también de competencia para establecer una tasa sobre esta materia.

Por ello, se concluye afirmando que la "tasa por prestación de servicios sanitarios", en tanto que se extiende a los mutualistas de MUFACE, MUGEJU e ISFAS cuando opten por recibir la prestación sanitaria de los servicios públicos de salud, invade la competencia estatal del art. 149.1.16 CE. **(FJ 8)**

## **SENTENCIA 148/2012, DE 5 DE JULIO**

en relación con la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura

### **Recurso de Inconstitucionalidad**

#### **A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** el Presidente del Gobierno
  
- **Norma impugnada:** diversos preceptos de la Ley 15/2001, del suelo y ordenación territorial de Extremadura.
  
- **Motivación del Recurso:** El Abogado del Estado plantea que los preceptos recurridos incurrir en inconstitucionalidad por vulnerar la competencia estatal para establecer las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1 CE), ya que alteran el régimen jurídico estatal de los deberes de los propietarios del suelo urbano; por vulnerar la competencia estatal para establecer la legislación sobre valoraciones (arts. 149.1.1 y 149.1.18 CE) y expropiación forzosa (art. 149.1.18 CE); e, incluso, por vulnerar las competencias del Estado previstas en los arts. 133.1, 149.1.1, 149.1.14 y 149.1.18, así como los derechos y principios contenidos en los arts. 25.1 y 33.3 CE.
  
- **Fallo:**  
Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad núm. 1996-2002 promovido por el Presidente del Gobierno contra diversos preceptos de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura, y, en consecuencia, declarar que:

1º La impugnación de los arts. 14.1.4 b), c) y e), 32.2 [salvo en su apartado a.1)] en relación con el art. 31.2 y 34.3 ha perdido objeto.

2º Son inconstitucionales y nulos los incisos “indemnizaciones sustitutorias” y “del agente urbanizador o de los titulares de otros derechos” del art. 43.4, así como los arts. 44 g), y 149.2 salvo en su inciso primero (“el pago podrá producirse mediante la adjudicación de terrenos de valor equivalente situados en la misma unidad de actuación”).

3º Son conformes a la Constitución los arts. 44 a), 43.4 —en la parte no afectada por la anterior declaración de inconstitucionalidad— y 116.3, siempre que se interpreten tal y como se ha indicado en los fundamentos jurídicos 6, 14 y 16 de esta Sentencia, respectivamente, y los arts. 140.2 y 149.2 en su inciso primero (“el pago podrá producirse mediante la adjudicación de terrenos de valor equivalente situados en la misma unidad de actuación”) siempre que se interpreten en los términos señalados en el fundamento jurídico 10.

4º Se desestima el recurso en todo lo demás.

- B) **COMENTARIO-RESUMEN**

1.- En primer lugar, señala que, como consecuencia como consecuencia de las modificaciones introducidas por la Ley extremeña 9/2010 en los preceptos impugnados de la Ley 15/2001 para su adecuación al nuevo marco legal en materia urbanística contenido en el texto refundido de la Ley de suelo, **la impugnación de los artículos 14.1.4 b), c) y e), 32.2 [salvo en su apartado a.1)] y 34.3 ha perdido su objeto**, resultando improcedente un pronunciamiento constitucional al respecto, dado que el TC sólo está llamado a pronunciarse sobre una controversia competencial en la medida en que la disputa aún esté viva (por todas, STC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 3), lo que no sucede, en el caso de los preceptos señalados, porque **el legislador extremeño ha modificado los mismos para acomodar su contenido a la legislación estatal.** (FJ 2)

2.- Posteriormente, el TC se refiere a su propia doctrina en relación con la materia de **urbanismo**, por ser una materia que resulta afectada por este proceso constitucional. Al respecto, reconoce que la materia de urbanismo se reconoce como competencia exclusiva de la CA de Extremadura por el art. 9.31 EAE. Ahora bien, no puede olvidarse que la exclusividad competencia de las CCAA en materia de urbanismo no autoriza a desconocer las competencias reservadas al Estado por el 149.1 CE, por lo que se afirma **“que la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquéllas que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1 CE,** cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material” (STC 61/1997, FJ 5). (FJ 3)

3.- Una vez sentado lo anterior, comienza la Sentencia al **enjuiciamiento de los artículos impugnados** de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura, comenzando por aquellos preceptos que el Abogado del Estado considera que vulneran la competencia estatal ex **art. 149.1.1 CE** al alterar el régimen jurídico estatal de condiciones básicas establecidas para garantizar la igualdad en el cumplimiento de los deberes del propietario de suelo urbano, siendo para ello pertinente abordar, con carácter

previo, la doctrina sobre el alcance de la competencia estatal ex art. 149.1.1 CE, como el contexto normativo en que se inserta el debate competencial en torno a los preceptos a analizar.

Así, el TC recuerda que, con la finalidad de establecer las condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad y en cumplimiento de los deberes a ella anudados, la doctrina constitucional ha venido afirmando que **el Estado podía establecer categorías de clasificación del suelo como premisa o presupuesto necesario para configurar el régimen de derechos y deberes correspondientes a cada clase de suelo** [STC 61/1997, FJ 14 b)], sin que ello, no obstante, pudiera predeterminar un concreto modelo urbanístico y territorial.

Por otra parte, en el momento de interposición del recurso de inconstitucionalidad, las condiciones básicas para garantizar la igualdad de deberes del propietario del suelo se regulaban en la LRSV (Ley del Suelo de 1998), que partía a estos efectos de la distinción entre suelo urbano (consolidado y no consolidado), urbanizable y no urbanizable.

Sin embargo, el actual parámetro de enjuiciamiento es **el TR de la Ley del Suelo de 2008, en el que el legislador distingue únicamente dos situaciones básicas del suelo: suelo rural y suelo urbanizado**. Se encuentra en situación de suelo rural el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, así como el suelo susceptible de transformación urbanística de acuerdo con los instrumentos de ordenación territorial y urbanística hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización y su conversión en suelo urbanizado, y también cualquier otro suelo que no reúna los requisitos del suelo urbanizado (art. 12.2). Están, por su parte, en situación de suelo urbanizado, los terrenos integrados de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población y se entenderá que así ocurre cuando las parcelas, estén o no edificadas, cuenten con las dotaciones y los servicios requeridos por la legislación urbanística o puedan llegar a contar con ellos sin otras obras que

las de conexión de las parcelas a las instalaciones ya en funcionamiento (art. 12.3).

Esto supone que pueden no estar en situación de suelo urbanizado no sólo el suelo urbanizable, sino también terrenos que la anterior legislación estatal y buena parte de la legislación urbanística de las CCAA han venido considerando suelo urbano.

En concreto, la legislación urbanística extremeña incluye, en suelo urbano no consolidado diversos tipos de suelos: suelos que se encuentran en la situación básica de suelo urbanizado que sufren un incremento de aprovechamiento objetivo cuya materialización exige la delimitación previa de unidades de actuación discontinuas; suelos urbanizados que deben ser objeto de reforma interior o renovación urbana que requieren una actuación urbanizadora; y suelos que no se encuentran en la situación básica de suelo urbanizado puesto que no cuentan aún con una urbanización plena o con un nivel de dotaciones adecuado. **(FJ 4)**

**4.-** A continuación, la Sentencia se adentra ya en el análisis de los concretos preceptos impugnados.

**a)** Se impugna el art. 14.1.3 de la Ley extremeña en tanto que establece que el Programa de Ejecución puede obligar a los propietarios de suelo urbano no consolidado a costear y ejecutar la parte de las obras “situadas fuera del ámbito de actuación y que sea precisa para asegurar la conexión a las redes generales de servicios y dotaciones públicas”, lo que, a juicio del Abogado del Estado, modifica sustancialmente el régimen de deberes de la propiedad del suelo previsto en la normativa estatal, pues, en esta normativa, ese deber se impone únicamente a los propietarios de suelo urbanizable.

Es cierto, dice el TC, que la LRSV de 1998 establecía únicamente para los propietarios del suelo urbanizable el deber de costear y ejecutar las infraestructuras de conexión con los sistemas generales exteriores a la actuación. Sin embargo, el vigente TR de la Ley de suelo de 2008, que es el

que este ha de tenerse en cuenta como parámetro normativo prevé, entre los deberes que pueden anudarse a las actuaciones de transformación urbanística, en función de su naturaleza y alcance, el deber de costear, y en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión con las redes generales de servicios y las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación que ésta demande por su dimensión y características específicas [art. 16.1 c)].

Por tanto, concluye el TC, lo que el art. 14.1.3 de la Ley extremeña 15/2001 hace es prever (y ello es coherente con el art. 16.1 del TR de la Ley de suelo), que el programa de ejecución pueda establecer —hay que entender, lógicamente, que para aquellos casos en los que ello, dadas las características del suelo y la naturaleza y alcance de la transformación urbanística en cuestión, sea necesario— la obligación de realizar la parte de las obras situadas fuera del ámbito de actuación que sea precisa para asegurar la conexión a las redes de servicios y dotaciones públicas, sin que se aprecie, por tanto, invasión alguna de la competencia estatal para la determinación de las condiciones básicas en el ejercicio de los deberes de los propietarios del suelo (art. 149.1.1 CE).

**b)** Asimismo se impugnaba el **art. 32.2 a 1)** de la Ley extremeña. La cuestión a dilucidar consistía en analizar si la imposición por la norma extremeña a los propietarios de suelo urbano consolidado que aún no tiene la condición de solar de la obligación de ceder gratuitamente a la Administración municipal los terrenos destinados por la ordenación urbanística a dotaciones públicas es o no contraria al régimen de deberes previsto en el TR de la Ley de suelo.

Para resolver esta cuestión, aclara el TC que, de una simple interpretación integradora o sistemática —que, por tanto, no es preciso llevar al fallo— del art. 32.2 a 1) en relación con el art. 31.2 y con el apartado 2.3 de la disposición preliminar de la Ley extremeña, se deduce que el deber de cesión de terrenos para dotaciones se encuentra circunscrito a aquellos supuestos en los que aún proceda completar la urbanización y en lo estrictamente necesario al efecto. Así entendido el precepto, la impugnación del mismo ha de

desestimarse, ya que, de acuerdo con el TR de la Ley de suelo, el propietario de suelo urbanizado que tenga atribuida edificabilidad tiene la facultad y el deber de edificar en plazo [arts. 6 d) y 9.1] siempre que el terreno se haya convertido “en unidad apta para ello por reunir las condiciones físicas y jurídicas requeridas legalmente y aquéllas que se lleven a cabo en el tiempo y las condiciones previstas por la ordenación territorial y urbanística y de conformidad con la legislación aplicable”, lo que, en definitiva, no sólo enuncia un derecho-deber de edificar, sino también el deber de convertir, previamente, el terreno en solar cumpliendo a esos efectos con los requisitos que establezca la legislación urbanística (autonómica o estatal supletoriamente). **(FJ 5)**

5.- Se impugna asimismo el inciso “en los términos que se precisen reglamentariamente en desarrollo de esta Ley” del **art. 44.a)** de la ley extremeña. Este precepto determina, en relación con los proyectos de reparcelación, que para la valoración de los bienes y derechos aportados se aplicarán, en defecto de acuerdo unánime entre los afectados, los criterios previstos por la legislación general pertinente, en los términos que se precisen reglamentariamente en desarrollo de esta ley.

Afirma el TC que **la regulación del régimen de valoraciones es competencia estatal ex arts. 149.1.1 y 149.1.18 CE.** Por tanto, la constitucionalidad del precepto autonómico dependerá de su conformidad con la legislación estatal.

Existe una interpretación que resultaría contraria al TR Ley del Suelo de 2008, si entendiéramos que el inciso de la ley extremeña lo que pretende es que la ley y el reglamento autonómicos se consideren los instrumentos de desarrollo de la ley estatal en el ámbito de la CA extremeña, abarcando el espacio que podría ocupar el desarrollo reglamentario estatal de la ley.

Sin embargo, cabe una interpretación conforme con la CE, y que es llevada al fallo de la Sentencia. En efecto, puede entenderse que el precepto autonómico lo que permite es un desarrollo autonómico legal y reglamentario de la legislación general estatal entendiendo que ésta comprende tanto la ley

estatal como su desarrollo reglamentario, pudiendo las normas autonómicas abordar únicamente, bien las lagunas o aspectos no regulados en los mismos, bien aquellos otros aspectos que aun estando regulados requieren de un complemento que puede reputarse como necesario. Así entendido el precepto no plantea problemas de constitucionalidad. **(FJ 6)**

6.- A continuación, la Sentencia declara la **inconstitucionalidad del art. 44 g)** de la ley extremeña, según el cual, los proyectos de reparcelación deberán ajustarse al criterio de que “será indemnizable el valor de las plantaciones, instalaciones y construcciones existentes en las fincas, parcelas o solares originarios o iniciales que sean incompatibles con el planeamiento en ejecución que no hayan sido objeto de sanción por infracción urbanística grave”.

Se afirma su inconstitucionalidad, en la medida en que este precepto no está abordando un aspecto no regulado en la legislación estatal, ni estableciendo un complemento necesario a la misma, por lo que cae fuera de la esfera de regulación que compete a las instituciones autonómicas. Así, el precepto resulta contrario a los criterios generales establecidos en la legislación estatal pues establece la indemnizabilidad de plantaciones, instalaciones y construcciones incompatibles con el nuevo planeamiento cuando no se haya impuesto sanción por infracción urbanística grave, mientras que la normativa estatal condiciona la tasación de los mismos a su legalidad y compatibilidad al tiempo de la valoración. **(FJ 7)**

7.- También se impugnaba el **art. 94** de la ley extremeña, según el cual, la aplicación efectiva de los bienes de los patrimonios públicos de suelo a cualesquiera de los destinos que le son propios legalmente excluye la reversión de los que hubieran sido adquiridos mediante expropiación, aun cuando con posterioridad se produzca, en virtud del planeamiento, un cambio en el destino que se les haya dado”.

Para el Abogado del Estado, este precepto es inconstitucional por vulnerar la competencia estatal sobre expropiación forzosa (art. 149.1.18 CE) y resultar

contrario a la regulación establecida en la legislación estatal respecto a la reversión en el ámbito urbanístico.

Recuerda el TC que la competencia legislativa del Estado sobre expropiación forzosa (art. 149.1.18 CE) abarca la regulación de las garantías de la expropiación, entre las que se encuentra el derecho de reversión.

Actualmente, continúa el TC, el art. 39.1 b) del texto refundido de la Ley de suelo es precisamente una expresión o modulación de la regulación de la garantía reversional y, concretamente, de la garantía de vinculación al fin expropiatorio que con carácter general establece el art. 54 de la Ley de expropiación forzosa. Pues bien, sin duda alguna, a la misma idea responde el art. 94 de la Ley extremeña, sin que se advierta contradicción alguna entre este precepto y el actual art. 34 del TR de la Ley de suelo; en ambos casos lo que se prevé es que no surge el derecho a reversión cuando, aun cambiando el destino del bien como consecuencia de modificación o revisión del planeamiento, el bien expropiado se siga destinando a uno de los fines propios de los patrimonios públicos de suelo. Se afirma, en consecuencia, que el art. 94 de la Ley extremeña 15/2001 no es inconstitucional. **(FJ 8)**

**8.-** Se impugnaba también el art. 131.2 de la ley extremeña, según el cual cuando la ejecución del planeamiento se lleve a cabo a través del procedimiento de gestión indirecta, esto es, mediante agente urbanizador, los propietarios que declinen cooperar podrán presentar, antes del acuerdo aprobatorio del programa de ejecución, solicitud de expropiación de sus terrenos que supondrá la incoación del expediente de determinación del justiprecio para la finca correspondiente “según el valor que corresponda al suelo, conforme a la legislación aplicable y, cuando se trate de suelo urbanizable, en su condición de suelo sin delimitación de ámbito de actuación ni establecimiento de sus condiciones de desarrollo” [la parte subrayada es contra la que se dirige la queja de inconstitucionalidad].

El TC desestima la pretensión, en tanto no se aprecia contradicción entre el precepto autonómico y la regulación estatal. En efecto, el actual TR de

la Ley del Suelo regula la valoración del suelo en los arts. 23 y 24, prescindiendo a estos efectos de la clasificación del suelo y basándose únicamente en la situación básica del mismo, es decir, en la distinción entre suelo rural y suelo urbanizado, entrando claramente los suelos clasificados como urbanizables en la situación básica de suelo rural, por lo que, en cualquier caso, por lo que no se observa contradicción entre la norma autonómica y la estatal. **(FJ 9)**

9.- Igualmente, se recurría el **art. 140.2**, según el cual “el pago del justiprecio podrá realizarse mediante la adjudicación de terrenos de valor equivalente de acuerdo con lo previsto en el punto 2 del art. 149”. Y el art. **149.2**, por su parte, determina que “el pago del justiprecio podrá producirse mediante la adjudicación de terrenos de valor equivalente situados en la misma unidad de actuación” si bien “por acuerdo con el afectado, podrán adjudicarse terrenos situados fuera de dicha actuación”.

El Abogado del Estado considera que esta regulación, que permite satisfacer el pago del justiprecio expropiatorio mediante la adjudicación de terrenos sin contar con el acuerdo del propietario expropiado, resulta contraria a la garantía expropiatoria prevista en la legislación estatal sobre suelo, que establece que el pago en especie sólo podrá tener lugar cuando medie acuerdo con el expropiado y cuya constitucionalidad ha sido confirmada por el Tribunal Constitucional en su STC 164/2001.

Al respecto se afirma en la Sentencia que la regla estatal que opera aquí como canon de constitucionalidad es el art. 30.1 TR de la Ley del Suelo, según el cual, al referirse al justiprecio, se señala que “si hay acuerdo con el expropiado, se podrá satisfacer en especie”. Así, **el legislador estatal, con esta previsión, está estableciendo una garantía para las expropiaciones forzosas (la regla del pago en especie sólo cuando existe acuerdo con el expropiado)**, dentro de las competencias que corresponden al Estado ex art. 149.1.18 CE, tratándose, por tanto, de una regla que las CCAA deben respetar en el ejercicio de sus competencias en materia de urbanismo.

Los preceptos extremeños, sin embargo, establecen la regla general contraria: la posibilidad de pagar en especie sin necesidad de que concurra la conformidad del afectado.

En base a ello, el TC procede declarar inconstitucional el art. 149.2 de la Ley extremeña salvo en su inciso primero. El art. 140.2 y el primer inciso del art. 149.2 se consideran conformes a la CE siempre que se entienda que permiten el pago mediante la adjudicación de terrenos de valor equivalente únicamente cuando concurra el consentimiento del expropiado. Esta interpretación de conformidad se lleva al fallo. **(FJ 10)**

**10.-** Por otra parte, el Presidente del Gobierno impugnaba también el **art. 159.2.2 a)** en relación con el **apartado 2.4** del mismo precepto. El Abogado del Estado sostiene que es inconstitucional porque contempla una regla de valoración con sanción para el propietario incumplidor del deber de edificar que no se prevé en la legislación estatal sobre valoraciones —la regla existía en el TRLS de 1992 pero fue derogada por la LRSV de 1998— y que, por tanto, resulta contraria a ésta, vulnerando las competencias estatales.

Sin embargo, la actual regulación –TRLR de 2008- sí que contiene una regulación de la cuestión controvertida, en el art. 36. Comparando el precepto estatal con el autonómico se observa una diferencia en el parámetro que utilizan para fijar el tope de la sanción, puesto que el precepto estatal fija el máximo posible de sanción en el 50 por 100 del valor del derecho de propiedad del suelo, mientras que el precepto autonómico fija ese máximo en el 50 por 100 del aprovechamiento urbanístico atribuido al solar o parcela. No obstante, la diferencia es tan sólo aparente –continúa el TC- puesto que, de acuerdo con el art. 24 del TR de la Ley de suelo, para la valoración del suelo urbanizado se tiene en cuenta el uso y edificabilidad atribuidos a la parcela por la ordenación urbanística, lo que es equivalente a su aprovechamiento urbanístico. No existe, por tanto, disconformidad del art. 159.2.2 a) en relación con su apartado 2.4 con las condiciones básicas establecidas por el Estado en el art. 36 del texto refundido de la Ley de suelo, procediendo, por tanto, declarar que el precepto autonómico no es inconstitucional. **(FJ 11)**

11.- Por otra parte se impugnaba el **art. 159.4**, relativo al concurso para la sustitución del propietario incumplidor del deber de edificar, por entender que este artículo incurría en vicio de inconstitucionalidad mediata al prever un supuesto de pago en especie sin consentimiento del propietario en contra de la garantía expropiatoria consagrada en la legislación estatal.

El artículo impugnado está regulando la sustitución forzosa como técnica que permite hacer frente a los incumplimientos de los deberes de edificación previstos en la legislación urbanística. La previsión de esta técnica para los supuestos de incumplimiento de la función social de la propiedad es plenamente acorde con la legislación estatal actualmente vigente, confirma el TC (concretamente el art. 36 TRLS).

Además, aclara la Sentencia, que la sustitución forzosa es una figura distinta de la edificación forzosa con sanción por incumplimiento de la función social de la propiedad, que el TRLS consagra y permite, y que implica que el adjudicatario del concurso adquiere la facultad de edificar procediéndose a la constitución de una copropiedad, en régimen de propiedad horizontal, con el anterior propietario. No se aplica, aquí, por tanto, la garantía prevista en el art. 30.1 del TRLS sobre el pago en especie mediante acuerdo del expropiado, ni cabe, por tanto, advertir ninguna inconstitucionalidad mediata del precepto autonómico por vulnerar dicha garantía. En consecuencia, el art. 159.4 de la Ley extremeña 15/2001 no puede reputarse inconstitucional. **(FJ 12)**

12.- Posteriormente, se desestima también la impugnación del **art. 199.6** de la Ley de Extremadura. Este precepto prevé, a modo de sanción, una reducción del 25% del valor de los terrenos para los casos en que la expropiación es consecuencia del incumplimiento de la función social de la propiedad. Para el Abogado del Estado esto resultaría contrario a la legislación estatal. Sin embargo, la Sentencia prevé que esta previsión es plenamente conforme con el art. 36.3 del vigente TRLS, de acuerdo con el cual, en los supuestos de expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, el

contenido del derecho de propiedad no podrá ser minorado en un porcentaje superior al 50% de su valor. **(FJ 13)**

**13.-** Asimismo, se impugnaba el **art. 43.4** de la ley extremeña, que dispone lo siguiente:

*“Las adjudicaciones de terrenos y las indemnizaciones sustitutorias a que dé lugar la reparcelación gozarán, cuando se efectúen a favor de los propietarios, del agente urbanizador o de los titulares de otros derechos comprendidos en la correspondiente unidad de actuación, de las exenciones y bonificaciones fiscales previstas en los impuestos que graven, por cualquier concepto, los actos documentados y las transmisiones patrimoniales, previstas o autorizadas por la legislación general, autonómica y local.”*

El precepto que hay que tener ahora en cuenta como parámetro de enjuiciamiento es el **art. 18.7 del TRLS**, que dispone que: *“las transmisiones de terrenos a que den lugar las operaciones distributivas de beneficios y cargas por aportación de los propietarios incluidos en la actuación de transformación urbanística, o en virtud de expropiación forzosa, y las adjudicaciones a favor de dichos propietarios en proporción a los terrenos aportados por los mismos, estarán exentas, con carácter permanente, si cumplen todos los requisitos urbanísticos, del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, y no tendrán la consideración de transmisiones de dominio a los efectos de la exacción del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana”*.

Por tanto, de acuerdo **con la regulación estatal, la exención** del ITP-AJD **y la no sujeción** al impuesto sobre el valor de los terrenos de naturaleza urbana **se refiere, exclusivamente, a los propietarios**. Sin embargo, el precepto extremeño lo que realmente está haciendo es extender las exenciones y bonificaciones que esas normas prevén, por un lado, a un nuevo supuesto de hecho –las indemnizaciones sustitutorias- y, por otro, a nuevos beneficiarios, que son el agente urbanizador y los titulares e otros derechos comprendidos en la unidad de actuación. La norma autonómica modifica, así,

en un sentido ampliatorio, tanto el ámbito objetivo como subjetivo de la exención y la no sujeción previstas en la legislación urbanística estatal.

Pues bien, sentado lo anterior, el TC insiste en que el precepto se refiere únicamente a las exenciones y bonificaciones que se contemplan respecto a impuestos que gravan, es decir, cuyos hechos imponibles son, los actos jurídicos documentados o las transmisiones patrimoniales. Por tanto, en contestación a las alegaciones del Abogado del Estado, afirma que la regulación extremeña no puede entenderse referida al impuesto municipal sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana porque éste no grava la transmisión patrimonial en sí misma, sino el incremento de valor que el terreno experimenta y que se pone de manifiesto como consecuencia de la transmisión de la propiedad de los terrenos (art. 104.1 Real Decreto Legislativo 2/2004).

En nuestro sistema jurídico, los impuestos que gravan los actos jurídicos documentados y/o las transmisiones patrimoniales son el ITP-AJD y el IVA.

En relación con el **ITP-AJD** recuerda el TC que es un impuesto –cedido a las CCAA- que grava los hechos imponibles contemplados en el precepto autonómico recurrido y, por tanto, a él sí que hay que entender referida la ampliación objetiva y subjetiva del art. 43.4 de la Ley de Extremadura respecto a la exención prevista en la legislación estatal.

A efectos de enjuiciamiento de la constitucionalidad de la norma autonómica, el TC dice que debemos partir de la previsión del art. 19.2.d) LOFCA (en su vigente reducción), según el cual en el ITP-AJD, las CCAA, en los términos que establezca la ley de cesión, pueden asumir competencias normativas que les permiten establecer deducciones y bonificaciones de la cuota del impuesto en relación con la transmisión de bienes inmuebles. Por su parte, la Ley 27/2010, del régimen de cesión de tributos del Estado a la CA de Extremadura dispone, a estos efectos, que el alcance y condiciones de la cesión de tributos a Extremadura “son los establecidos en la Ley 22/2009, de

18 de diciembre”, por lo que, incluye la competencia para establecer únicamente deducciones y bonificaciones de la cuota.

Por tanto, concluye el TC señalando que la ampliación operada por el art. 43.4 de la Ley extremeña 15/2001 respecto al supuesto de hecho y al beneficiario de la exención prevista por la legislación estatal, al no ser una simple deducción o bonificación de la cuota del tributo, debe declararse inconstitucional.

Por otra parte, continúa la Sentencia, hay que tener en cuenta que hay otro impuesto que también grava las transmisiones patrimoniales: el IVA. De acuerdo con la Ley 37/1992, del impuesto sobre el valor añadido, concretamente según el art. 20.21, existe una exención del impuesto que tiene como objeto únicamente las entregas y adjudicaciones de terreno y como beneficiarios exclusivamente a los propietarios, por lo que, la regulación estatal no incluye ni las indemnizaciones sustitutorias, ni el agente urbanizador, ni los titulares de otros derechos, que, sin embargo, conforme a la ley extremeña, sí que quedarían exentos del impuesto. Por tanto, la previsión autonómica en este sentido es inconstitucional, dado que las CCAA carecen de competencia normativa en el IVA, por lo que no pueden modificar el régimen jurídico estatal de exenciones previsto para el IVA.

Por todo lo expuesto, se declaran inconstitucionales los incisos “indemnizaciones sustitutorias” y “del agente urbanizador o de los titulares de otros derechos” del art. 43.4 de la Ley extremeña 15/2001. El resto del precepto es conforme a la Constitución siempre que se entienda en los términos en que ha sido interpretado en este FJ y, en particular, siempre que se considere que no hace referencia al impuesto sobre el valor añadido, cuya regulación plena compete exclusivamente al Estado. Esta interpretación de conformidad se lleva al fallo. **(FJ 14)**

**14.-** A continuación, el TC enjuicia la impugnación del art. 80.4 de la Ley extremeña, que regula la innovación de la ordenación urbana (revisión y modificación del planeamiento), estableciendo que: “los planes de ordenación

urbanística calificarán como suelo dotacional las parcelas cuyo destino efectivo precedente haya sido el uso docente o sanitario, elementos funcionales de las redes de infraestructura general, e instalaciones adscritas a la Defensa Nacional, salvo que, previo informe de la Consejería o Administración Pública competente por razón de la materia, se justifique la innecesariedad del destino del suelo a tal fin, en cuyo caso se destinará éste a usos públicos o, excepcionalmente, a viviendas de promoción pública”.

En primer lugar, el Abogado del Estado señala que de la STC 64/2001, se deduce que es una condición básica del derecho de propiedad urbana que la misma sólo puede ser afectada o limitada por el planeamiento urbanístico en virtud de las necesidades colectivas o de ordenación de la ciudad, debiendo, por tanto, reputarse inconstitucional que su destino se establezca en función de un criterio “extraurbanístico” como lo es el del uso efectivo precedente.

Este motivo es rechazado por el TC, argumentando que la STC 64/2001 sí que afirma que la propiedad privada está vinculada a la ordenación de la ciudad y que ello lleva inherente que su regulación se realice a través de instrumentos de planeamiento urbanístico, lo que legitima al Estado para hacer referencia a los mismos —con independencia de cuáles sean, en concreto, en cada Comunidad Autónoma— a la hora de establecer las condiciones básicas del derecho de propiedad urbana. Ahora bien, **ello no significa que la propiedad urbana sólo pueda verse afectada o limitada por el planeamiento urbanístico**, pues también pueden establecerse estándares y límites a la ordenación de la ciudad en la propia legislación urbanística. Además, continúa el TC, el criterio del uso efectivo precedente no es un criterio “extra urbanístico”, como afirma el Abogado del Estado, pues se basa precisamente en el uso o destino urbanístico previo del terreno.

Posteriormente, afirma la Sentencia que **tampoco se advierte vulneración del principio de autonomía local**, tal y como afirmaba el Abogado del Estado. Lo que hace el precepto impugnado únicamente es establecer un límite menor a la determinación por el planificador del destino de determinados terrenos cuyo objetivo es que se mantengan los niveles de suelo

de uso público, lo que no vulnera el contenido de la autonomía local consagrada constitucionalmente, el cual, se concreta en “el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes” (por todas, STC 240/2006, FJ 8).

**Igualmente se rechaza que el art. 80.4 vulnere la competencia para la desafectación de sus bienes que corresponde al Estado** de acuerdo con la legislación de patrimonio (actualmente, arts. 69 y 70 de la Ley 33/2003, de patrimonio de las Administraciones públicas), pues una cosa es la competencia del Estado para decidir que ciertos bienes ya no son necesarios para un determinado uso público y otra muy distinta la calificación urbanística que el planificador considere que deban recibir esos terrenos ya desafectados, pudiendo establecer, legítimamente, por esta vía su destino a un uso público que se estime conveniente o necesario por razones urbanísticas.

Por último, **se desestima igualmente la presunta vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (9.3 CE)**. Ello es así porque la norma cuestionada no establece discriminación de ningún tipo, ni tampoco contiene una regulación que carezca de toda explicación racional, pues lo que la misma pretende es asegurar que, en las revisiones o modificaciones de planeamiento urbanístico, se mantengan los niveles existentes de suelo destinado a usos públicos, disponiendo para ello que los terrenos que fueran ya rotacionales se califiquen por el plan urbanístico de acuerdo con estos fines, pues, muy frecuentemente –especialmente en suelo urbano-, será difícil encontrar otros suelos en los que puedan ubicarse estos usos. **(FJ 15)**

**15.-** Por último, se recurría el **art. 116.3** de la ley extremeña, según el cual **“los actos dictados en ejercicio de la delegación se imputarán jurídicamente al delegado, sin perjuicio de que éste y la entidad delegante respondan patrimonialmente de forma solidaria por las lesiones que puedan derivarse de los dichos actos”**.

Para el Abogado del Estado, esta previsión contraía el art. 13.4 de la Ley 30/1992 (LRJAP-PAC), precepto de carácter básico, según el cual “las resoluciones administrativas que se adopten por delegación indicarán expresamente esta circunstancia y se considerarán dictadas por el órgano delegante”.

Pues bien, señala el TC, que el art. **13 LRJAP-PAC establece esta regla de imputación para los supuestos de delegaciones interorgánicas** (art. 13.1), esto es, entre órganos de la misma Administración pública, que ciertamente no es el supuesto regulado por el art. 116 de la Ley extremeña 15/2001. Pero el art. 13 establece, igualmente, la regla de imputación para las delegaciones del ejercicio de competencias de las Administraciones territoriales en las entidades de Derecho público vinculadas o dependientes de aquéllas (art. 13.1), por lo que **también consagra la aplicación de la regla a este tipo de delegación intersubjetiva.**

Por su parte, el art. 116.2 de la ley extremeña dispone que “pueden ser beneficiarios de delegaciones intersubjetivas, además de las Administraciones territoriales, los organismos autónomos de carácter este precepto permite entender que la regla de imputación contemplada en el apartado 3 del art. 116 se aplica también a las delegaciones entre las Administraciones territoriales y sus entidades de Derecho público vinculadas o dependientes de aquéllas. Esta interpretación sería contraria a la norma básica estatal contenida en el art. 13.4 LRJAP-PAC, pues la regla de imputación prevista en el art. 116 es ciertamente la opuesta (imputación del acto al delegado).

Ahora bien, como afirman las representaciones procesales, también cabe entender —en una interpretación restrictiva del precepto— que el mismo se refiere además de a las delegaciones entre Administraciones territoriales, a las que tienen lugar entre éstas y las entidades instrumentales de otras Administraciones territoriales. Así interpretado el precepto no presenta contradicción con la norma básica estatal.

En conclusión, el art. 116.3 de la Ley extremeña 15/2001 es acorde con la normativa básica estatal (art. 13.4 LRJAP-PAC) **siempre que se interprete que no se refiere a las delegaciones entre las Administraciones territoriales y sus entidades de Derecho público dependientes o vinculadas a ellas.** Esta interpretación de conformidad se lleva al fallo. **(FJ 16)**

## **SENTENCIA 149/2012, DE 5 DE JULIO**

en relación con diferentes preceptos de la Ley 62/2003, de medidas fiscales, administrativas y de orden social (LMFAOS)

### **Recurso de Inconstitucionalidad**

#### **A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía
  
- **Norma impugnada:**
  - o el art. 126 en cuanto a la redacción dada a los arts. 22.3, 23.4, 23 ter y a la introducción de una nueva disposición adicional novena en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres;
  - o el art. 127 en cuanto añade una disposición adicional —la cuarta— al Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental;
  - o y, finalmente, el art. 129 en cuanto a la redacción dada a los arts. 36.1, 36.2 y 40.3 y a la introducción de los arts. 16 bis.5, 36 bis y 99 bis del texto refundido de la Ley de aguas aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio.
  
- **Motivación del Recurso:** El Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía entiende que:
  - o La nueva redacción que se da a la Ley 4/1989, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres vulneran las competencias de Andalucía en materia de medio ambiente y espacios naturales; las competencias de autoorganización; y la autonomía financiera de la CA.

- La modificación del RDLeg. 1302/1986 de Evaluación de Impacto Ambiental vulnera la competencia de gestión medioambiental que corresponde a la CA de Andalucía.
- La redacción dada al TRL Aguas vulnera la competencia de la CA sobre los recursos, aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas transcurran únicamente por Andalucía.

- **Fallo:**

**1º** Declarar que ha perdido objeto la impugnación del art. 126 de la LMFAOS (Ley 62/2003), en cuanto a la redacción dada a los arts. 22.3, 23.4, 23 ter y la introducción de la disposición adicional novena en la Ley 4/1989, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres.

**2º** Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

- **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- En primer lugar, advierte el TC que la impugnación por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía del art. 126 de la Ley 62/2003 (en cuanto a la modificación realizada en la Ley 4/1989, ley que ha sido derogada en 2007), se basaba en la inconstitucionalidad del modelo de cogestión de los parques nacionales y, por tanto, de la regulación de la comisión mixta, de la figura del director-conservador y del sistema previsto de financiación que estaba estrechamente vinculado a la idea de la gestión mixta. Desaparecidas estas regulaciones en la legislación estatal (Ley 5/2007, de la red de parques nacionales y Ley 42/2007, del patrimonio natural y la biodiversidad) es manifiesto que ha desaparecido la controversia competencial a la que daba lugar y que, por tanto, ha desaparecido también, el objeto de esta parte del presente recurso. (FJ 2)

2.- Posteriormente, el TC afirma la constitucionalidad del art. 127 LMFAOS, que añade una nueva disposición adicional cuarta al RDLeg. 1302/1986, de evaluación de impacto ambiental.

Así, afirma la Sentencia, que es acorde con la distribución constitucional de competencias que la legislación atribuya a la Administración del Estado la realización de la evaluación ambiental de las zonas especiales de conservación en aquellos casos en los que el plan o proyecto debe ser autorizado o aprobado por ella tras la realización de la correspondiente evaluación de impacto ambiental integrándose, en estos casos, dada su naturaleza sectorial, la evaluación ambiental de la zona especial de conservación —como técnica específica de evaluación— en la más general de la evaluación de impacto ambiental, garantizándose, en todo caso, la consulta —por la vía del informe preceptivo— a las CCAA en cuyo territorio se ubique el proyecto en cuestión. **(FJ 3)**

3.- A continuación, la Sentencia examina la constitucionalidad del art. 129, por el que se da nueva redacción a distintos preceptos del TRLAguas (RDLeg. 1/2001). Como el título competencial que resulta afectado es el de “aguas, la presente Sentencia recuerda a lo largo de su FJ 5, la doctrina

constitucional fijada en esta materia por la STC 227/1988, en la cual se afirmaba la constitucionalidad del principio de unidad de gestión de la cuenca hidrográfica como criterio de delimitación territorial utilizado por la Ley 29/1985, de aguas. **(FJ 5)**

4.- Tras recordar la citada doctrina constitucional, el TC recuerda que el art. 129 tienen por finalidad incorporar al Derecho español —mediante la correspondiente modificación del texto refundido de la Ley de aguas—, la Directiva 2000/60/CE por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (conocida como “Directiva marco del agua”).

En este sentido, **el art. 129 introduce en el TRLAguas algunas modificaciones de importancia**. En primer lugar, amplía el objeto de la propia Ley de aguas, que a la regulación clásica del dominio público hidráulico, del uso del agua y del ejercicio de las competencias atribuidas al Estado en las materias relacionadas con dicho dominio en el marco de las competencias delimitadas en el art. 149 CE, **suma ahora el establecimiento de las normas básicas de protección de las aguas continentales, costeras y de transición**, sin perjuicio de su calificación jurídica y de la legislación específica que les sea de aplicación.

Por otra parte, la Ley 62/2003 incorpora al TRLAguas, junto al concepto clásico de cuenca hidrográfica, la nueva noción de demarcación hidrográfica. Ahora, la “demarcación hidrográfica” se erige (de acuerdo con el art. 16 bis.4 TRLA), en “la principal unidad a efectos de gestión de cuencas”.

Asimismo, el TRLA, tras la reforma introducida por la Ley 62/2003, distingue entre demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias (arts. 35.1 y 36 bis.1) y demarcaciones hidrográficas de cuencas intracomunitarias (art. 36.2 y 36 bis.4). En relación con las primeras, la Ley 62/2003 introdujo algunas novedades organizativas como el Consejo del Agua de la demarcación y el Comité de Autoridades Competentes que persiguen reforzar la participación social y la cooperación interadministrativa en la gestión

y protección de las aguas (arts. 36 y 36 bis). En relación con las segundas, la Ley consagra determinados principios organizativos entre los que tienen especial relevancia los de participación social, unidad de gestión de las aguas y representación y cooperación de todas las Administraciones con competencias en materias relacionadas con la protección de las aguas. **(FJ 6)**

5.- Tras exponer el contexto normativo, la Sentencia se adentra al análisis concreto de la constitucionalidad de cada uno de los preceptos enjuiciados.

Así, el **art. 16 bis.5 TRLA**, según el cual: “El Gobierno, por real decreto, oídas las Comunidades Autónomas, fijará el ámbito territorial de cada demarcación hidrográfica que será coincidente con el de su plan hidrológico.”

Para la Letrada de la Junta de Andalucía, el precepto, al no aclarar si se refiere sólo a las cuencas intercomunitarias o también a las intracomunitarias, habilita, con carácter exclusivo, al Gobierno de la Nación para la fijación de las demarcaciones hidrográficas intracomunitarias, en detrimento de las competencias autonómicas.

Sin embargo, afirma el TC que hay que entender que cuando el art. 16 bis.5 del TRLA habilita al Gobierno de la Nación para delimitar las demarcaciones hidrográficas lo hace en regulación de las competencias que corresponden al Estado en la materia y, a esos efectos, es importante destacar que de la lectura del TRLA se deduce que, **pese a la introducción de la demarcación hidrográfica como nueva unidad de gestión del agua, el legislador estatal ha optado por seguir manteniendo la noción de cuenca hidrográfica como noción esencial para delimitar las competencias entre el Estado y las CCAA.**

Sin embargo, el TC afirma que la interpretación más lógica del precepto es aquella que lleva a entender que éste se limita a habilitar al Gobierno para configurar demarcaciones hidrográficas que –conforme al criterio adoptado por el legislador de seguir considerando noción central la cuenca hidrográfica— son de competencia estatal, esto es, las demarcaciones hidrográficas de

carácter intercomunitario, si bien hay que tener en cuenta, también, que sólo al Estado compete delimitar la parte española de las demarcaciones hidrográficas internacionales que contempla la Directiva 2000/60.

Por otra parte, la Letrada de la Junta de Andalucía alega también como motivo de inconstitucionalidad del precepto la insuficiencia de la mera audiencia a las CCAA a pesar de que el precepto permite que el Estado incluya en una misma demarcación hidrográfica cuencas intercomunitarias e intracomunitarias.

El motivo de impugnación también es rechazado por la misma razón que el anterior, esto es, por basarse en un entendimiento erróneo del alcance y significado del art. 16 bis.5 del TRLA que responde a una interpretación literal y aislada de la norma. **(FJ 7)**

**6.-** Por otra parte, se impugnaba el **art. 36 TRLA**, en sus dos apartados.

El **art. 36.1 TRLA** era impugnado por su conexión con el art. 16 bis.5 y, más concretamente, porque se consideraba por parte de la Junta de Andalucía, que este precepto habilitaba al Consejo de Ministros para que estableciera la composición del consejo del agua de las demarcaciones de cuencas intercomunitarias.

Puesto que la tacha de inconstitucionalidad que se reprocha al apartado primero del precepto está relacionada con el motivo de impugnación alegado respecto al art. 16 bis.5 del TRLA y éste ha sido desestimado en el FJ 7, procede ahora rechazar también la impugnación —por el mismo motivo— del art. 36.1 del TRLA.

También se rechaza la tacha de inconstitucionalidad relativa al **art. 36.2 TRLA**, según el cual en el caso de demarcaciones hidrográficas de cuencas intracomunitarias, la CA correspondiente garantizará la participación social en la planificación hidrológica, respetando una serie de representaciones mínimas de usuarios y organizaciones interesadas en los órganos colegiados que al efecto se creen, y asegurando que estén igualmente representadas en dichos órganos todas las Administraciones públicas con competencias en materias

relacionadas con la protección de las aguas y, en particular, la Administración General del Estado en relación con sus competencias sobre el dominio público marítimo-terrestre, puertos de interés general y marina mercante.

El TC dice que más allá del establecimiento de estos principios y estándares mínimos de representación, la norma estatal no impone a las CCAA ningún modelo organizativo concreto, ni contiene una regulación precisa que vacíe de contenido sus competencias, sino que, por el contrario, deja a éstas un amplio margen de decisión que les permite plasmar sus opciones políticas sobre organización administrativa y concretar, de la forma que estimen más pertinente, los principios y estándares fijados por la norma básica estatal. **(FJ 8)**

7.- Finalmente, se impugnaba el **art. 99 bis** del TRLA, que establece en su **apartado 3** lo siguiente:

*“Las Administraciones competentes por razón de la materia facilitarán, al organismo de cuenca correspondiente, la información precisa para mantener actualizado el Registro de Zonas Protegidas de cada demarcación hidrográfica bajo la supervisión del Comité de Autoridades Competentes de la demarcación.”*

La Letrada de la Junta de Andalucía considera que el precepto invade las competencias de Andalucía en materia de gestión medioambiental, pues, en virtud de las mismas, corresponde únicamente a esta Comunidad decidir qué órgano ha de ser el encargado del registro, imponiendo, por el contrario, la regulación estatal que tal órgano ha de ser necesariamente el organismo de cuenca.

El motivo de impugnación es desestimado por el TC, argumentando que hay que entender que la regulación del art. 99 bis del TRLA se establece únicamente en relación con los registros de las zonas protegidas de las demarcaciones hidrográficas intercomunitarias, como lo indica el hecho de que se prevea una función de supervisión por parte del Comité de Autoridades

Competentes que es un órgano que el TRLA sólo se establece para las demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias (art. 36 bis). **(FJ 9)**

## **SENTENCIA 150/2012, DE 5 DE JULIO**

en relación con el Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre, por el que se crea el fondo estatal para el empleo y la sostenibilidad local

### **Recurso de Inconstitucionalidad**

#### **A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** el Gobierno de la Generalitat de Cataluña
  
- **Norma impugnada:** el Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre, por el que se crea el fondo estatal para el empleo y la sostenibilidad local (artículos 1.2, 2.4, 4, 5.1 y 2, 6, 7, 8, 10.7, 11.1, 12.1 y 2, 13, 14, 15, 16, 19.3, 20, y 21; las disposiciones adicionales segunda, cuarta, séptima, octava y décima y las disposiciones finales segunda y tercera).
  
- **Motivación del Recurso:** El Gobierno de la Generalitat de Cataluña advierte que la norma impugnada, en cuanto centraliza en órganos de la Administración estatal la administración, gestión, dirección y control del fondo, vulnera las competencias de la Generalitat de Cataluña previstas en el art. 114.3 del EAC en relación con otros preceptos estatutarios, singularmente el art. 152.4 EAC, e ignora la doctrina constitucional recaída en relación con las subvenciones (singularmente, la STC 13/1992).
  
- **Fallo:**
  - 1º Declarar inconstitucionales por vulnerar competencias de la CA recurrente los artículos 1.2, 2.4, 4, 5.1 y 2, 6. 1, 2 y 3, 7, 8, 10.7, 12.1 y 2, 13, 14, 15.3 y 4, 16.2 y 5, 19.3, 20, y 21.5; las disposiciones adicionales segunda, cuarta, séptima, octava y décima y las

disposiciones finales segunda y tercera del Real Decreto-ley 13/2009, en los términos establecidos en el FJ 16 y con los efectos que se indican en el FJ 17 de esta Sentencia.

**2º** Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

- **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- En primer lugar, el TC recuerda que el fondo estatal para el empleo y la sostenibilidad local es un mecanismo creado por el Estado para otorgar a los Ayuntamientos subvenciones o ayudas condicionadas a la realización, en el ámbito de competencia municipal, de proyectos que generen empleo y de actuaciones que tengan en cuenta la sostenibilidad social.

Analizada la naturaleza del fondo, el siguiente paso es el **enquadramiento de la norma impugnada en el marco competencial vigente**. En este sentido, recuerda el TC que los títulos competenciales invocados a favor del Estado son los contenidos en los apartados 1, 13, 14 y 18 del art. 149.1 CE.

El TC descarta que la cuestión controvertida pueda incardinarse en las reglas 1, 14 y 18 del art. 149.1 CE. Así, señala, en primer lugar, que la cuestión controvertida no incide en el título competencial relativo a “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales” (art. 149.1.1 CE), pues éste “sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce”.

Tampoco resulta de aplicación el art. 149.1.18 CE, prosigue la Sentencia. El abogado del Estado aducía que el Estado puede interesarse en el ejercicio de las competencias locales, dado el carácter bifronte del régimen local, mediante el otorgamiento de subvenciones directas sin intervención autonómica. Sin embargo, el TC rechaza este planteamiento ya que no se refiere a una materia o sector de la actividad pública en concreto, dado que la subvención no es concepto que delimite competencias.

Por último se descarta también que el Estado ejercite en este caso la competencia sobre “hacienda general” contemplada en el 149.1.14 CE, pues, el Real Decreto-ley 13/2009 no tiene como objeto o finalidad principal ni la regulación de instituciones comunes de la hacienda local, ni la salvaguarda de

la suficiencia financiera de las entidades locales. Ciertamente, a través del fondo estatal para el empleo y la sostenibilidad local el Estado financia a los Ayuntamientos para que realicen inversiones generadoras de empleo y actuaciones de carácter social. Pero esta transferencia de recursos de la Hacienda estatal a las locales persigue no tanto la financiación de las entidades locales como la generación de empleo, la incentivación económica y la sostenibilidad social.

Por todo lo expuesto, concluye el TC afirmando que el Real Decreto-ley 13/2009 es parte de una planificación adoptada en una coyuntura de crisis, que persigue la dinamización a corto plazo de la economía. Por tanto, se trata de una **genuina expresión de la planificación general de la economía, título competencial reconocido al Estado por el art. 149.1.13 CE. (FJ 4)**

2.- Asimismo, la resolución controvertida tiene por objeto determinadas subvenciones incorporadas a los presupuestos generales del Estado en el sector de la planificación y dirección económica. Por tanto, a continuación se refiere a su **doctrina relativa al “poder de gasto del Estado”, establecida fundamentalmente en la STC 13/1992.**

Concretamente, dado el título competencial afectado (149.1.13 CE), nos encontramos ante el segundo de los supuestos recogidos en dicha Sentencia: supuestos en los que el Estado dispone de un título genérico, básico o de coordinación, correspondiendo a la CA la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución.

Pues bien, cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las CCAA sobre una materia, aún si ésta se califica de exclusiva, 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 CCAA 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 modo que se trata de partidas que deben territorializarse en los propios presupuestos generales del Estado, si ello es posible o, en su caso, en un momento inmediatamente posterior. (STC 136/2009, FJ 3). **(FJ 6)**

3.- Por todo ello, se afirma que el Real Decreto-ley impugnado contradice claramente el régimen competencial descrito en el FJ anterior, pues atribuye al Ministerio de Política Territorial, la administración, gestión y dirección del fondo, así como su control y seguimiento. Del mismo modo, prevé la participación de la Intervención General de la Administración del Estado en lo que le corresponde.

Todo ello supone la **centralización de la entera tramitación del fondo y de las ayudas en la Administración del Estado**, sin que exista justificación de la necesidad de que los fondos controvertidos deban ser gestionados de manera centralizada, y no por la Generalitat de Cataluña, quien, según el régimen competencial aplicable, estaba llamada en primer lugar a hacerlo.

En efecto, el Abogado del Estado entendía que nos encontrábamos ante el conocido como “cuarto supuesto” de los enunciados en la STC 13/1992, esto es, aquellos casos en los que, por concurrir un supuesto excepcional la gestión estatal centralizada de las ayudas o subvenciones deviene obligada, como consecuencia de la crisis económica (STC 13/1992, FJ 8.d).

Sin embargo, para el TC, no concurre dicho supuesto excepcional, por cuanto nada impide la territorialización de la gestión y otras tareas ejecutivas del fondo estatal para el empleo y la sostenibilidad local. En efecto, el Real Decreto-ley no prevé que se realice una valoración de los diferentes proyectos presentados ni mucho menos una selección de los mismos en razón de determinados criterios; antes al contrario, los proyectos presentados por los Ayuntamientos se financian hasta una determinada cantidad preasignada en razón de la población municipal. Las referidas tareas de verificación de los requisitos exigidos hubieran resultado fácilmente territorializables y, de haberse optado por esta solución, en nada se hubiera afectado a la única razón que se

esgrime como justificativa de la centralización de la administración y gestión del fondo, esto es, la urgencia en la adopción de una respuesta a la situación de crisis económica.

En otras palabras, el fondo, que se limita a establecer un sistema de concesión de subvenciones o ayudas para dinamizar la economía, **no ha tomado en cuenta la participación de las CCAA en dicho sistema**, a pesar que esta participación deriva de la concepción compleja del Estado que resulta del modelo autonómico constitucionalmente establecido que **exige una implicación de las CCAA en la respuesta a la crisis económica, lo que forma parte, sin duda, de la gestión de “sus respectivos intereses”** (art. 137 CE) (FJ 7)

4.- La Generalitat de Cataluña solicitaba la declaración de nulidad del Real Decreto-ley en su conjunto, pero su demanda se acompañaba de la enumeración de una serie de preceptos que singularizaban la alegada vulneración competencial. Por tanto, el TC sólo puede entrara a analizar la constitucionalidad de los concretos preceptos impugnados, dada la presunción de constitucionalidad de las normas con rango de ley, el TC no puede reconstruir de oficio las demandas.

Así, lo primero que recuerda la Sentencia, es que es necesario partir de que nos encontramos ante el segundo de los supuestos previstos en la STC 13/1992 (FJ 8), de modo que los aspectos centrales o esenciales del régimen subvencional —entre los que se encuentran el objeto y finalidad de las ayudas, su modalidad técnica y los requisitos esenciales de acceso— pueden ser regulados por el Estado en ejercicio de su competencia ex art. 149.1.13 CE.

Desde esta perspectiva la previsión contenida en el **art. 11.1** —y cuestionada por la Generalitat de Cataluña— de que el importe financiable de los proyectos tendrá un límite máximo en el presupuesto autorizado por resolución del Secretario de Estado de Cooperación Territorial, debe entenderse acorde con el orden constitucional de distribución de competencias. (FJ 8)

5.- Por otra parte, la Generalitat de Cataluña impugna el **art. 1.2**, según el cual la gestión del fondo se efectuará por la Dirección General de Cooperación Local del Ministerio de Política Territorial.

Esta atribución general de la gestión del fondo es **contraria al orden constitucional de distribución de competencias**, ya que, como norma general debe ser la CA quien establezca el procedimiento de gestión, control y resolución de las solicitudes que se presenten, puesto 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 (STC 36/2012).

Por las mismas razones, **resultan inconstitucionales** el **artículo 2.4**, que establece que “podrán atenderse con cargo a las dotaciones del presente Fondo los gastos que ocasione a la Administración General del Estado su gestión”, y la **disposición final segunda**, según la cual “se faculta al titular del Ministerio de Política Territorial a adoptar las disposiciones necesarias para la aplicación y desarrollo de lo previsto en el presente Real decreto-ley”. **(FJ 9)**

6.- Asimismo, se declaran inconstitucionales el art. 4 (que señala que el Secretario de Estado de Cooperación Territorial establecerá el modelo para la presentación de solicitudes); los arts. 12.1 y 2 y 19.3, que disponen que la presentación de solicitudes se realizará a través de la web del Ministerio y que dirigirse a las subdelegaciones o delegaciones de gobierno, utilizando el modelo de solicitud del Ministerio. Asimismo, la disposición adicional segunda (que se remite a los arts. 12 y 19) y la disposición final tercera, según la cual “el Secretario de Estado de Política Territorial dictará una Resolución en la que se establecerá el modelo para la presentación de solicitudes, así como las condiciones para su tramitación”.

Esta habilitación a un órgano estatal para establecer el modelo de solicitud vulnera claramente las competencias autonómicas, pues los modelos de solicitud “no tienen carácter básico” y se trata de “una cuestión puramente procedimental que corresponde fijar a la Comunidad Autónoma, decidiendo el

modelo o formulario más adecuado para las solicitudes y las resoluciones” (STC 36/2012, FJ 10). **(FJ 10)**

7.- También se declaran **inconstitucionales** los arts. 5, 6, 7 y 8 que otorgan a órganos de la Administración General del Estado ciertas competencias para el control de la aplicación por los Ayuntamientos de los recursos del fondo que les han sido asignados (ej. control de la Intervención General del Estado, tramitación de los expedientes de reintegro por la Dirección General de Cooperación Local, etc.).

Dice el TC que estas previsiones exceden del núcleo regulador que puede asumir el Estado, pues obvian los órganos de control propios de que dispone la CA de Cataluña (STC 89/2012, FJ 9). Por ello, se declaran inconstitucionales, en tanto que no reconocen las competencias autonómicas en relación al control de las ayudas. Todo ello, claro está –dice el TC-, sin perjuicio del carácter básico que tienen determinados preceptos de la Ley general de subvenciones, como es el caso del art. 37, regulador de los supuestos de reintegro de subvenciones. **(FJ 11)**

8.- Asimismo, se afirma la **inconstitucionalidad** de los arts. 13, 20 y 10.7, en tanto que centralizan la resolución definitiva de la autorización de la financiación, la posterior publicación de dicha autorización, y hasta la autorización de la ejecución directa de las obras, obviando una vez más los, tantas veces expresados en la jurisprudencia constitucional, límites que encuentra el Estado al momento de regular las condiciones de otorgamiento de las ayudas: “hasta donde lo permita su competencia general básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas, al menos para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas” (entre otras muchas y entre las más recientes, STC 99/2012, FJ 3).

El desconocimiento por el Real Decreto-ley de los señalados límites – continúa la Sentencia- queda fielmente expresado en la disposición adicional cuarta, según la cual “el Ministerio de Política Territorial comunicará a las Diputaciones provinciales, los Consells insulares y los Cabildos insulares, así

como a las Diputaciones Forales del País Vasco y a las Comunidades Autónomas, la relación de proyectos adjudicados en los municipios correspondientes a su ámbito territorial”, por lo que también es declarada inconstitucional. **(FJ 12)**

9.- Asimismo, se declara la **inconstitucionalidad** de los arts. 15, apartados 3 y 4, y 16, por desconocer la jurisprudencia que exige que, en materia de subvenciones corresponde por regla general a las CCAA la gestión de los fondos, lo que implica que deben ser distribuidos entre ellas conforme a criterios objetivos o mediante convenios (STC 128/1999, FJ 7B).

Estos artículos atribuyen funciones a la Dirección General de Política Territorial que limitan las competencias de las CCAA en la gestión de unas ayudas que afectan a sus propios intereses, sin dejarles espacio para desarrollar las condiciones de otorgamiento y tramitación. **(FJ 13)**

10.- A continuación, recuerda el TC que, según su propia doctrina, el pago de las ayudas es un acto de ejecución que debe corresponder en principio a las CCAA (SSTC 79/1992, FJ 2, y 36/2012, FJ 10). Por tanto, el Estado deberá poner a disposición de las CCAA los fondos necesarios para el pago de dichas ayudas y en este sentido han de declararse **inconstitucionales** los referidos artículos 14, 15.3, 16.5 y 21.5 del Real Decreto-ley.

Igualmente se declaran inconstitucionales las disposiciones adicionales séptima y octava, por cuanto atribuyen a los órganos estatales unas funciones sobre el control financiero del fondo que deberían corresponder a las CCAA competentes. **(FJ 14)**

11.- Por todo lo dicho, concluye el TC, el Real Decreto-ley incorpora una regulación muy detallada en una materia en la que el Estado tiene competencia simplemente para el establecimiento de las bases. Esta regulación no se refiere sólo a la gestión del fondo estatal para el empleo y la sostenibilidad local y al control de su uso por los Ayuntamientos, sino que alcanza también a la

resolución de las ayudas, que se hace recaer en el Secretario de Estado de Cooperación Territorial y a su comunicación.

En conclusión, la disposición impugnada no se limita a prever el establecimiento de las ayudas, las clases de estas ayudas, su cuantía máxima, el objeto o finalidad de las mismas, los requisitos de las entidades locales solicitantes y los criterios esenciales para la concesión, sino **que además prevé que el Estado asuma las funciones ejecutivas y la gestión centralizada de las mismas, lo que no resulta acorde al orden constitucional de distribución de competencias en relación a la facultad de gasto del Estado** en materia de subvenciones y que ha sido claramente delimitado por una consolidada jurisprudencia constitucional, cuyas líneas esenciales —fijadas en la STC 13/1992- parte de “la premisa de que ‘ni la subvención es concepto que delimite competencias, ni la facultad de gasto constituye un título competencial autónomo e implícito, ajeno al sistema de distribución de competencias establecido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía. Por el contrario, el ejercicio de competencias estatales, anejo al gasto o a la subvención, sólo se justifica en los casos en que por razón de la materia se hayan reservado al Estado, en la Constitución o en los Estatutos de Autonomía, tales competencias’. (FJ 15)

**12.-** Por último, el TC se refiere al **concreto alcance** que hay que atribuir a los preceptos que son declarados inconstitucionales. Afirma la Sentencia que su anulación podría suponer graves perjuicios y perturbaciones, también en Cataluña, a los intereses generales, afectando a situaciones jurídicas consolidadas, y particularmente a la política económica y financiera de los Ayuntamientos. Por otra parte, las subvenciones se refieren a un ejercicio económico ya cerrado y han agotado sus efectos. En consecuencia, el pronunciamiento, que incluye la estimación parcial del recurso de inconstitucionalidad, **se realiza con respeto, en todo caso, de las ayudas que ya hayan sido concedidas.** (FJ 17)

## **SENTENCIA 161/2012, DE 20 DE SEPTIEMBRE**

en relación con la Ley del Parlamento de Andalucía 10/2002, de 21 de septiembre, por la que se aprueban normas en materia de tributos cedidos y otras medidas tributarias, administrativas y fiscales

### **Recurso de Inconstitucionalidad**

#### **A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** 68 Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso.
- **Norma impugnada:** la Ley del Parlamento de Andalucía 10/2002, de 21 de diciembre, por la que se aprueban normas en materia de tributos cedidos y otras medidas tributarias, administrativas y financieras.
- **Motivación del Recurso:**
  - o Los arts. 6 y 7 que contienen deducciones autonómicas sobre la cuota íntegra autonómica en el IRPF: se reputan contrarios al art. 38.1.b) de la Ley 21/2001, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación del las CCAA de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía; y contrarios también a los arts. 38, 138.2 y 139.1 y 2 CE.
  - o El art. 23.4, último párrafo, inciso final, que regula el dictamen de peritos en los procedimientos de comprobación de valores en el ISyD y en ITP-AJD, se recurre por considerarlo contrario al art. 19.2 LOFCA y a los arts. 133.1, 149.1.14 y 157.1 CE.

- **Fallo:** Estimación del recurso y declaración de inconstitucionalidad de todos los preceptos recurridos, con los efectos determinados en el FJ 7.

- **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- En primer lugar, recuerda el TC que los tres preceptos han sido objeto de derogación expresa por el Decreto Legislativo 1/2009, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones dictadas por la CA de Andalucía en materia de tributos cedidos.

Sin embargo, de acuerdo con la doctrina constitucional, si la normativa en torno a la cual se trabó el conflicto resulta sustituida por otra que viene a plantear los mismos problemas competenciales la consecuencia será la no desaparición del conflicto (por todas, STC 133/2012, FJ 2).

Y esto es, precisamente, lo que ocurre en el presente caso, en el que, los arts. 6, 7 y 23 de la Ley del Parlamento de Andalucía 10/2002, fueron derogados por el Decreto Legislativo 1/2009, si bien esta norma contiene una regulación similar a la de los preceptos impugnados.

Asimismo, tras descartar la pérdida de objeto del recurso, el TC advierte que la eventual declaración de inconstitucionalidad de los preceptos impugnados no podría llevar aparejada en ningún caso un pronunciamiento de nulidad de los mismos, en la medida en que dichos preceptos fueron derogados y, en consecuencia, expulsados del ordenamiento jurídico, sin ultra-actividad, por el citado Decreto Legislativo 1/2009. **(FJ 2)**

2.- A continuación, el TC sintetiza el **marco competencial en materia de cesión de tributos**, recordando que las CCAA pueden regular determinados aspectos de los tributos cedidos, si bien deberán hacerlo dentro del marco fijado por la LOFCA y precisado por la correspondiente ley de cesión de tributos. Por tanto, una extralimitación en el ámbito de cesión de tributos supondría la inconstitucionalidad de las normas autonómicas, por producirse automáticamente una invasión de la competencia estatal sobre estos tributos (art. 149.1.14 en relación con los arts. 133.1 y 157.3 CE).

También señala la Sentencia que el marco de delegación de competencias normativas en los impuestos cedidos está también formado por las leyes estatales reguladoras de los tributos, pues sólo en contraste con las

mismas puede comprenderse el concreto alcance de las potestades objeto de delegación. De esta manera, aunque estas normas no puedan ser consideradas parámetro de enjuiciamiento de forma directa, sí pueden serlo por remisión cuando las normas de cesión se refieran expresamente a ellas, como hacen los arts. 46 (IRPF), 48 (ISyD) y 49 (ITP-AJD) de la Ley 22/2009, del sistema de financiación. **(FJ 3)**

3.- Tras lo cual, se adentra ya en el análisis concreto de los preceptos impugnados; comenzando por los **arts. 6 y 7** de la ley andaluza, que establecen **deducciones en la cuota del IRPF**: “deducción para el fomento del autoempleo de los jóvenes emprendedores” y “deducción para el fomento del autoempleo de las mujeres emprendedoras”, respectivamente.

Pues bien, el TC recuerda que según el art. 46.1 de la Ley 22/2009, del sistema de financiación, se permite a las CCAA establecer deducciones en la cuota íntegra autonómica del impuesto sobre la renta por “[c]ircunstancias personales y familiares, por inversiones no empresariales y por aplicación de renta”, si bien con la condición de que dichas deducciones “no supongan, directa o indirectamente, una minoración del gravamen efectivo de alguna o algunas categorías de renta”.

La comparación de este precepto con las deducciones establecidas por la ley andaluza llevan al TC a apreciar la **extralimitación competencial de la CA (149.1.14 CE)**, ya que se trata de deducciones ligadas al ejercicio de actividades económicas, de manera que no resulta factible su encuadramiento en ninguna de las tres clases de deducciones permitidas a las CCAA.

Efectivamente, ambas deducciones (de 150 y 300 €, respectivamente) exigen el común requisito de que los contribuyentes que pretendan beneficiarse de las mismas causen alta en el IAE. Lo que evidencia, para el TC, que se trata de deducciones vinculadas con la obtención de rentas empresariales o profesionales, únicas para las que dicho alta constituye un requisito, a lo que no obsta el hecho de que en su aplicación o cuantía se hayan tenido en cuenta elementos personales (tales como ser menor de 35 años y/o ser mujer), porque la sola condición personal indicada no otorga derecho a la deducción, sino que

es la vinculación al ejercicio de una actividad económica la determinante para la aplicación de la deducción, lo que le hace recaer de lleno en la extralimitación competencial. **(FJ 5)**

4.- A continuación, se aborda la impugnación del **art. 23.4, último párrafo, inciso final**, de la norma andaluza impugnada, que regula el dictamen de Peritos de la Administración precisando los medios a emplear en el mismo. Al regular la comprobación de valores a los efectos del ISyD y del ITP-AJD, la ley andaluza se remite a los medios previstos en la LGT, si bien posteriormente al referirse a los medios de comprobación de valores, se dice que el Perito de la Administración podrá aplicar el valor consignado en las declaraciones presentadas por el sujeto pasivo a efectos de liquidación del ITP-AJD por el préstamo hipotecario cuando proceda de la valoración realizada por una sociedad de tasación conforme a la legislación vigente [concretamente, es esta la parte que se impugna del art. 23.4 de la Ley del Parlamento andaluz].

Para determinar su constitucionalidad o no, habrá que contrastarlo con los preceptos que resulte aplicables de la Ley 22/2009, en este caso, los arts. 48.2, 49.2, 54.1 y 55.1. Así, de esta norma se deriva que las CCAA podrán regular aspectos de gestión y liquidación en el ISyD y el ITP-AJD. Adicionalmente, la Administración autonómica podrá ejercer, por delegación, las potestades administrativas relativas a la gestión tributaria de estos tributos, y en particular y por lo que aquí interesa, podrá incoar expedientes de valoración, si bien “utilizando los mismos criterios que el Estado”. Actualmente, dichos criterios del Estado se encuentran con carácter general, en el art. 57 de la LGT (Ley 58/2003). **(FJ 6)**

La norma autonómica especifica uno de los criterios que podrán utilizar los peritos de la Administración en el procedimiento de comprobación de valores, que se refiere a la valoración del bien realizada por una sociedad de tasación a efectos del préstamo hipotecario. Este criterio en sí mismo considerado, se encuentra recogido en la letra g) del art. 57.1 LGT, que se refiere al “[v]alor asignado para la tasación de las fincas hipotecadas en cumplimiento de lo previsto en la legislación hipotecaria”. Sin embargo,

mientras que en la norma estatal el citado medio de valoración aparece como uno más, junto al dictamen de peritos y sin incidir en el mismo, en la norma autonómica aparece vinculado a dicho dictamen, y como contenido posible del mismo.

Por tanto, el TC afirma que lo que hace la norma autonómica no es estrictamente establecer un medio nuevo de comprobación, sino alterar el contenido y sentido de un medio ya existente y regulado por el Estado, como es el dictamen de peritos. **Esta regulación autonómica desnaturaliza la finalidad de este medio,** que está contemplado en la LGT como un mecanismo objetivo, basado en la autonomía e independencia del perito, al que por tanto no cabe imponer un medio o varios medios para llevar a cabo su valoración. Por ello, el TC afirma que la norma autonómica impugnada introduce *de facto* un medio de valoración distinto a los del Estado, al modificar sustancialmente un medio existente. Por tanto, se afirma la inconstitucionalidad del inciso final “o el valor consignado en las declaraciones presentadas por el sujeto pasivo a efectos de liquidación del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados por el préstamo hipotecario cuando proceda de la valoración realizada por una sociedad de tasación conforme a la legislación vigente” del art. 23.4 de la Ley andaluza impugnada, por ser contrario al art. 149.1.14 CE.

Por último, se afirma que el principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) reclama que —en el asunto que nos ocupa— esta **declaración de inconstitucionalidad sólo sea eficaz pro futuro**, esto es, en relación con nuevos supuestos o con los procedimientos administrativos y procesos judiciales donde aún no haya recaído una resolución firme. Ello es así porque el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) reclama la intangibilidad de las situaciones jurídicas consolidadas; no sólo las decididas con fuerza de cosa juzgada, sino también las situaciones administrativas firmes”. **(FJ 7)**

## **SENTENCIA 162/2012, DE 20 DE SEPTIEMBRE**

en relación la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas  
fiscales, administrativas y de orden social

### **Recurso de Inconstitucionalidad**

#### **A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía
  
- **Norma impugnada:** la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social (arts. 12, 35, 68 y 120.6).
  
- **Motivación del Recurso:**
  - o El art. 12, que da nueva redacción al artículo 36 del texto refundido de tasas fiscales, aprobado por Decreto 3059/1966: A este precepto se le reprocha la alteración unilateral del sistema de financiación aplicable a la CA, en cuanto se afectaría al alcance de la cesión y puntos de conexión de las tasas fiscales devengadas por la autorización, celebración u organización de rifas, tómbolas, combinaciones aleatorias y apuestas, que ostentan la condición de tributo cedido.
  
  - o El art. 35 de la Ley 53/2002 se cuestiona, por cuanto al crear una tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional, está desconociendo el reparto de competencias en materia de Administración de Justicia.
  
  - o Igualmente se denuncia la alteración unilateral de la fórmula de cálculo de financiación de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social llevada a cabo por el art. 68.

- Y se cuestiona la nueva redacción dada por la Ley 53/2002 al art. 114 de la Ley 2/1988, de costas.

- **Fallo:**

1º Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar que el art. 114.2 de la Ley 22/1988, de costas, introducido por el art. 120.6 de la Ley 53/2002 es inconstitucional y nulo.

2º Desestimar el recurso en todo lo demás

- **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- Como se ha explicado en los antecedentes los preceptos que son objeto de este recurso de inconstitucionalidad no guardan ninguna relación entre sí, y afectan a ámbitos competenciales netamente distintos, por lo que su examen debe realizarse de forma separada.

Así, pues, en primer lugar, el TC procede a examinar la constitucionalidad del **art. 12 de la Ley 53/2002, que modifica el art. 36 del texto refundido de tasas fiscales**, aprobado por Decreto 3059/1996, en el siguiente sentido.

*“Artículo 36. Hecho imponible.*

*Se exigirán estas tasas por la autorización, celebración u organización de rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias.*

*Su exacción corresponderá al Estado cuando, cualquiera que sea el medio manual, técnico, telemático o interactivo a través del cual se realicen las actividades gravadas, el ámbito territorial de participación sea nacional o superior al de una Comunidad Autónoma. Por el contrario, será exigible por cada concreta Comunidad Autónoma cuando el ámbito territorial de participación no exceda del suyo propio.”*

La Letrada de la Junta de Andalucía consideraba que este precepto vulneraba las competencias autonómicas en materia de juego y, por otro lado, modificaba las condiciones de cesión de tributo cedido sin seguir los requisitos procedimentales exigibles conforme a lo dispuesto en el EAAnd.

En relación a la primera tacha, recuerda el TC, citando la reciente STC 35/2012 y la propia redacción del Estatuto andaluz, que debe rechazarse de plano la citada tacha de inconstitucionalidad, pues es evidente que el Estado sigue ostentado la competencia material en los juegos y apuestas cuyo ámbito sea estatal.

Asimismo, el TC advierte que el hecho de que la materia juego y apuestas sea de competencia exclusiva de las CCAA en sus respectivos

territorios debe ser deslindado del ámbito competencial en materia tributaria, pues la competencia material no incide sobre la potestad del Estado para establecer impuestos que tomen como base la capacidad económica puesta de manifiesto por esta actividad económica, aunque de acuerdo con la doctrina (SSTC 37/1981, FJ 4; 149/1991, FJ 5; 204/2002, FJ 3) sí pudiera, en determinadas circunstancias, limitar el establecimiento de tasas, por estar éstas vinculadas estrechamente al ejercicio de competencias materiales.

Pues bien, siendo los tributos cedidos de titularidad estatal (art. 10 LOFCA y art. 45 de la Ley 22/2009), resulta evidente, como se señalara en la STC 35/2012 (FJ 7), que forma parte de la libertad de configuración del legislador estatal, con respecto de estos impuestos, la regulación del hecho imponible que se lleva a cabo en el art. 36 aquí impugnado, lo que es coherente con la propia regulación de las tasas sobre rifas, como parte de los ‘tributos sobre el juego’, y su configuración en el bloque de la constitucionalidad como impuesto cedido, que la recurrente no ha cuestionado en ningún momento. **(FJ 3)**

**2.-** La segunda tacha de inconstitucionalidad que se formulaba frente a este mismo artículo, era la supuesta alteración de las condiciones de la cesión de los tributos sobre el juego, alteración que, según el recurrente, se habría producido incumpliendo además la exigencia de previo acuerdo adoptado en el seno de la comisión mixta prevista en el EAAnd.

Sobre esta cuestión, la sentencia afirma que el Estado puede modificar el alcance y condiciones de la cesión de un tributo, o incluso suprimirlo, si bien respetando el oportuno marco procedimental, que deberá tener lugar con carácter previo a la presentación del correspondiente proyecto de ley, con cita de la STC 35/2012, FJ 9.

Sin embargo, continúa el TC, en el presente caso resulta que el hecho imponible del tributo no ha sido modificado en lo que afecta a las condiciones de su cesión a la CA (por cuanto, la tasa sigue siendo exigible por las CCAA

cuando el ámbito territorial de participación no exceda del suyo propio). Por tanto, también se desestima este motivo de inconstitucionalidad. **(FJ 4)**

3.- El segundo precepto impugnado es el **art. 35** de la Ley 53/2002. que **crea la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil y C-A** (cuyo hecho imponible es la realización de determinados actos procesales, tales como la interposición de la demanda o de determinados recursos).

Para los recurrentes, dicha tasa es inconstitucional por cuanto reserva al Estado la gestión del tribuyo y el importe de lo recaudado, cuando dicha gestión debería compartirse entre las Administraciones con responsabilidades en el mantenimiento del servicio público de la justicia.

El TC recuerda su doctrina relativa a las tasas, según la cual la competencia para crear tasas por servicios deriva necesariamente de la que se ostentan para crear las instituciones y organizar los servicios públicos correspondientes (STC 204/2002, FJ 3), es decir, que **la competencia para la creación y regulación de una tasa se encuentra estrechamente ligada a la competencia material.**

Por tanto, en este supuesto, hay que recordar la doctrina del TC en la que se distinguía entre “Administración de Justicia” en sentido estricto y “administración de la Administración de Justicia” (fundamentalmente, la STC 50/1990), que exige distinguir entre la función jurisdiccional propiamente dicha y la ordenación de los elementos intrínsecamente unidos a la determinación de la independencia con que debe desarrollarse (que es competencia exclusiva del Estado) y, por otro lado, y materiales que sirven de sustento a lo anterior. Y, en aplicación de esta doctrina, el TC llega a la conclusión de que **la cuestión controvertida debe encuadrarse en la materia de Administración de Justicia que el art. 149.1.5 CE reserva en exclusiva al Estado.**

A esta conclusión llega la Sentencia recordando que la propia configuración de la tasa permite señalar que no nos encontramos en la

vertiente administrativa (en la que las CCAA podrían ostentar competencias), sino que, al contrario, se pone claramente de manifiesta la relación con esa función jurisdiccional del Estado, pues se refiere a la puesta en marcha o a la continuación de determinados procesos en los órdenes jurisdiccionales civil y C-A.

Por tanto, la regulación de la tasa por el Estado se justifica porque el hecho imponible se hace recaer, no ya sobre el servicio público de la Administración de Justicia, que puede ser asignado a las CCAA, que lo gestionan en cuanto a la dotación y financiación de los medios personales y materiales precisos, sino, específicamente, sobre “el ejercicio de la potestad jurisdiccional” que es una actividad típica e indeclinablemente estatal, en cuanto manifestación de uno de los poderes del Estado ante el que se ha puesto en marcha un proceso o instado su continuación. Por tanto, es al Estado al que le corresponde la competencia para el establecimiento de la tasa controvertida, así como para su gestión y recaudación.

Y, por la misma razón de encontrarse el hecho imponible de la tasa desvinculado de las competencias autonómicas relativas a la provisión de los medios materiales necesarios para el desarrollo de la función judicial tampoco procede atender el alegato relativo al reparto de la recaudación pues, por lo demás, la CA cuenta con competencias para “la gestión, la liquidación y la recaudación de las tasas judiciales...en el ámbito de sus competencias sobre Administración de Justicia” [art. 148 f) del Estatuto de Autonomía].

Por todo lo expuesto, se desestima la impugnación del art. 35 de la Ley 53/2002. **(FJ 5)**

4.- El siguiente precepto impugnado era el **apartado tres del art. 68 de la Ley 53/2002**, por el que se añade una nueva disposición transitoria séptima a la Ley 21/2001, por el que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las CCAA de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía.

La Junta de Andalucía reprocha a este precepto que supone una modificación sustancial de lo dispuesto en el art. 7.3 de la Ley 21/2001, alterando unilateralmente el **sistema de financiación autonómica en lo relativo a los recursos que han de dedicarse anualmente a la financiación de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social**. Denuncia, además, que se habrían desconocido las exigencias de coordinación, cooperación y lealtad constitucional en las relaciones financieras entre el Estado y las CCAA, al haberse obviado el procedimiento de negociación exigible y previo al ejercicio de la iniciativa legislativa, procedimiento que requeriría el examen del asunto en el seno del CPFF y el preceptivo acuerdo en la correspondiente comisión mixta.

El TC recuerda que la norma impugnada guarda directa relación con la financiación de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, cuya reforma constituye una de las innovaciones más relevantes del sistema de financiación autonómica, derivado del acuerdo del CPFF de 27 de julio de 2001, y cuyas previsiones se concretan en la citada Ley 21/2001. Este sistema de financiación se aceptó por las CCAA en las correspondientes comisiones mixtas, y regula por primera vez de forma integrada los tres modelos existentes hasta entonces: el modelo de financiación de competencias comunes, el de financiación de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social y el modelo de financiación de los Servicios Sociales de la Seguridad Social. Si hasta ese momento la asistencia sanitaria y los servicios sociales se financiaban mediante transferencias del Estado, ahora se integran en el sistema general, lo que tiene como principal consecuencia el que su coste será financiado por el conjunto de recursos cuyo desarrollo se contiene en la Ley 21/2001.

De las previsiones del sistema de financiación autonómica –continúa el TC- se deriva la obligación de dotar presupuestariamente unos mínimos destinados a la financiación de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social. Y a la finalidad de definición del sistema de financiación de la sanidad, que la doctrina del TC ha considerado básica, responde la disposición impugnada que, en línea con el principio de afectación de recursos del nuevo sistema a la

financiación de la asistencia sanitaria, determina o concreta el volumen de recursos mínimo que, conforme al modelo de financiación aplicable, en particular al art. 7.3 de la Ley 21/2001, habían de destinarse en el ejercicio 2003 a la financiación de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social, asegurando así, en la perspectiva financiera, la continuidad en los niveles de prestación de los servicios sanitarios.

Por tanto, no se introduce así una fórmula de cálculo de la financiación de la asistencia sanitaria distinta de la prevista inicialmente en el art. 7.3 de la Ley 21/2001, sino que es concretado, de manera que se establece su régimen transitorio de aplicación actualizando los ingresos afectados a la financiación de la sanidad en el año 2002, sin que tampoco se alteren ni los porcentajes ni las condiciones en las que los distintos tributos habían sido cedidos por el Estado a las CCAA.

El TC también advierte que en la tacha de inconstitucionalidad subyace la idea de que el sistema de financiación autonómica no puede ser matizado o perfilado por las Cortes Generales sin el concurso previo de las CCAA.

Al respecto recuerda el TC el **papel de las comisiones mixtas**, a las cuales les corresponde las funciones de cooperación, pero no sustituyen, impiden o menoscaban el libre y pleno ejercicio por el Estado de sus propias competencias pues “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 CE velando por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español (art. 138.1 CE)” (STC 13/2007, FJ 9, reiterado en la STC 31/2010, FJ 135).

Una vez sentado el papel que corresponde al acuerdo en comisión mixta en materia de financiación autonómica, es de resaltar que en este caso dicho acuerdo había tenido lugar para concretar la aplicación del sistema de

financiación autonómica a la CA de Andalucía. El sistema había sido además previamente acordado, multilateralmente, en el CPFF. Teniendo en cuenta que el precepto impugnado no es sino una delimitación más precisa de lo dispuesto en la Ley 21/2001, que en absoluto supone una transformación sustancial del sistema de financiación autonómica, no cabe apreciar el reproche de inconstitucionalidad formulado. **(FJ 6)**

5.- Falta por examinar, por último, la impugnación del art. 120.6 de la Ley 53/2002, precepto que introduce un nuevo párrafo segundo en el art. 114 de la Ley 22/1988, de costas.

*“Artículo 114. Competencias de las Comunidades Autónomas.*

...

*Las Comunidades Autónomas ejercerán las competencias que, en las materias de ordenación territorial y del litoral, puertos, urbanismo, vertidos al mar y demás relacionadas con el ámbito de la presente Ley tengan atribuidas en virtud de sus respectivos Estatutos.*

*La competencia autonómica sobre ordenación territorial y del litoral, a la que se refiere el párrafo anterior, alcanzará exclusivamente al ámbito terrestre del dominio público marítimo-terrestre, sin comprender el mar territorial y las aguas interiores.”*

Para la Junta de Andalucía el precepto sería inconstitucional por cuanto el legislador estatal estaría imponiendo una determinada interpretación del bloque de constitucionalidad en esta materia que limitaría las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y del litoral.

Este precepto es inconstitucional desde un punto de vista formal. Así, la doctrina constitucional ha venido negando la posibilidad de que el legislador estatal pueda, sin una expresa previsión constitucional o estatutaria para ello, llevar a cabo, no ya una mera remisión a las normas atributivas de competencias sino, más específicamente, una interpretación conceptual y abstracta del sistema de distribución de competencias con el objetivo de delimitar las atribuciones de las CCAA. Por ello, se declara la inconstitucionalidad y nulidad del precepto impugnado. **(FJ 7)**

## **SENTENCIA 163/2012, DE 20 DE SEPTIEMBRE**

en relación con determinados preceptos de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en la redacción dada por la Ley Orgánica 19/2003

### **Recurso de Inconstitucionalidad**

#### **A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** el Parlamento de Cataluña
- **Norma impugnada:** determinados preceptos de la LOPJ (en la redacción dada por la Ley Orgánica 19/2003); concretamente, se recurren artículos referentes a la oficina judicial, la provisión de plazas públicas, la selección y formación de funcionarios, horarios y disponibilidad lingüística.

Artículos 435.4; 437.5; 440; 458.2; 465.8; 470.2; 479.4, párrafos segundo, tercero y cuarto; 481.3, párrafo segundo; 482.3, 4 y 5; 483.3, en el inciso “Las pruebas selectivas se convocaran y resolverán por el Ministerio de Justicia”; 483.4; 487.2, segundo párrafo; 488.1; 489.2; 490.2, primer inciso; 494; 500; 502, apartados 1 a 4 y 6; 504; 515; 516.B.2; 517; 518; 521.3 y 4; 522.2 segundo inciso; 525, inciso “y en el Reglamento General de Ingreso, Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional”; 527; 528; 529.1, párrafo segundo; 530, segundo inciso; 531.2, segundo párrafo; 532.2; 537; así como contra la disposición transitoria quinta, apartados 1 y 2; la disposición final primera y la disposición final tercera de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, “en la medida [dice el recurrente] en que atribuye rango orgánico a los siguientes preceptos de la Ley Orgánica del Poder Judicial: arts. 488.1; 499.2; 500 a 505; 517; 518; 519.1, primer párrafo; 520 a 523; 526; 527; 528; 529.2, 3 y 4, y 531.4”.

- **Motivación del Recurso:** para el Parlamento de Cataluña los preceptos impugnados vulneran la distribución de competencias establecida en el bloque de la constitucionalidad, al hacer inoperante la cláusula subrogatoria.
  
- **Fallo:** desestimación del recurso.

- **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- Primeramente, el TC recuerda que la materia afectada es la Administración de Justicia, en el que al Estado le corresponde en virtud del art. 149.1.5 CE la competencia exclusiva en materia de Administración de Justicia.

Por su parte, las competencias de la Generalitat de Cataluña en la materia se describen en el art. 103 del nuevo EAC. Ahora bien, matiza el TC, las competencias de la Generalitat en materia de “administración de la Administración de Justicia” han de entenderse en los términos establecidos en la STC 31/2010 (FJ 52).

Así, según esta Sentencia, *“el art. 103 EAC se refiere al personal no judicial al servicio de la Administración de Justicia. Su apartado 1 atribuye a la Generalitat ‘la competencia normativa’ sobre el mismo, ‘dentro del respeto al estatuto jurídico de ese personal establecido por la Ley Orgánica del Poder Judicial’. En lo que hace a lo primero, no puede admitirse que, como sostienen los recurrentes, la competencia atribuida a la Comunidad Autónoma en esta materia sea precisamente la legislativa, pues ‘la competencia normativa’ en cuestión también puede ser la reglamentaria. Por lo que se refiere a la previsión de que dicha competencia ha de ejercerse dentro del respeto al estatuto de aquel personal establecido por la Ley Orgánica del Poder Judicial, es evidente que por sí sola excluye toda posible infracción de dicho estatuto jurídico y de la única Ley competente para su regulación. Por ello, la concreta relación de materias cuya regulación se incluye en esa competencia según el propio art. 103.1 EAC sólo puede entenderse por estricta referencia a las previsiones de la Ley Orgánica del Poder Judicial y con arreglo a ellas deben ser interpretadas y entendidas, en su contenido y en su alcance.*

*Lo mismo ha de decirse respecto de las funciones que el apartado 2 del art. 103 EAC incluye en ‘la competencia ejecutiva y de gestión’ atribuida a la Generalitat en materia de personal no judicial, pues también se trata de una competencia conferida [e]n los mismos términos del apartado 1’, esto es, por tanto, ‘dentro del respeto al estatuto jurídico de ese personal establecido por la Ley Orgánica del Poder Judicial’.”*

Asimismo, el TC recuerda que su doctrina también ha determinado el **alcance de las competencias del Estado y de la CA de Cataluña en relación con el personal al servicio de la Administración de Justicia.** Concretamente, la jurisprudencia ha señalado la necesaria existencia de un núcleo homogéneo en el régimen jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia justifica la reserva a unas instancias comunes de aquellas materias que puedan afectar en forma decisiva a elementos esenciales del estatuto de dicho personal, tal y como haya sido configurado en cada momento por la LOPJ. Son éstas materias respecto de las cuales las cláusulas subrogatorias no podrán entrar en juego (STC 253/2005, FJ 7). El juego de las cláusulas subrogatorias quedará limitado, así, a aquellas atribuciones encomendadas al ejecutivo estatal que no resulten imprescindibles para el mantenimiento del carácter de cuerpo nacional. **(FJ 3)**

2.- Tras estas apreciaciones, la Sentencia se adentra a analizar los concretos preceptos impugnados de la LOPJ.

a) El **art. 435.4** (en la redacción dada por la LO 19/2003), según el cual:

*“Los puestos de trabajo de la Oficina judicial sólo podrán ser cubiertos por personal de los Cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, y se ordenarán de acuerdo con lo establecido en las relaciones de puestos de trabajo.”*

El precepto se impugna por excluir la posibilidad de adscribir a la oficina judicial a otros funcionarios o profesionales que no pertenezcan a los cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia.

Sobre esta cuestión, la Sentencia afirma que la LO 19/2003 establece un nuevo modelo de oficina judicial que, concebida como organización de carácter instrumental que sirve de soporte y apoyo a la actividad jurisdiccional de jueces y tribunales, y que, por ello, debe tener una estructura básica “homogénea en todo el territorio nacional como consecuencia del carácter único del Poder al que sirve”.

En consecuencia, el art. 435.4, aquí impugnado, en cuanto prevé que los puestos de trabajo de la oficina judicial sólo puedan ser cubiertos por personal

de los cuerpos nacionales, hace posible la necesaria homogeneidad que ha de caracterizar el diseño de la oficina judicial, organización de carácter instrumental que sirve de soporte y apoyo a la actividad jurisdiccional de Jueces y Tribunales, por lo que la impugnación debe ser desestimada.

**b)** Asimismo, se impugna el **art. 437.5** que establece:

*“El Ministerio de Justicia, previo informe del Consejo General del Poder Judicial y de las comunidades autónomas con competencias asumidas, determinará las dotaciones básicas de estas unidades procesales de apoyo directo, que garantizarán, en todo caso, el correcto funcionamiento del órgano jurisdiccional.”*

Para el recurrente el precepto es inconstitucional en la medida en que convierte las competencias autonómicas decisorias sobre medios materiales en simplemente participativas.

Afirma el TC que corresponde al Estado fijar las condiciones para que la oficina judicial tenga una estructura básica homogénea, lo que incluye, también, la determinación de las dotaciones básicas materiales de las unidades procesales de apoyo directo, dotaciones que precisamente el precepto impugnado exige que sean suficientes para garantizar el correcto funcionamiento del órgano jurisdiccional. Determinación que no impide, sin embargo, que sin perjuicio de esas dotaciones mínimas materiales, las CCAA puedan, en su caso, establecer otras adicionales. Por ello, se desestima la impugnación del art. 437.5.

**c)** Se impugna también el **art. 440**, que dispone:

*“Los Secretarios judiciales son funcionarios públicos que constituyen un Cuerpo Superior Jurídico, único, de carácter nacional, al servicio de la Administración de Justicia, dependiente del Ministerio de Justicia, y que ejercen sus funciones con el carácter de autoridad.”*

Sobre esta impugnación afirma el TC que la dependencia del Cuerpo de Secretarios Judiciales del Ministerio de Justicia que establece el precepto impugnado se justifica precisamente por el carácter nacional de dicho cuerpo y por las funciones que los pertenecientes al mismo desarrollan. No obstante, la

dependencia del Cuerpo de Secretarios Judiciales del Ministerio de Justicia no excluye el sometimiento de sus miembros a lo que dispongan las CCAA en el ejercicio de las competencias asumidas por éstas. Por esta razón se rechaza la impugnación del art. 440.

**d) Se impugna el art. 458.2, que dispone:**

*“Por Real Decreto se establecerán las normas reguladoras de la ordenación y archivo de autos y expedientes que no estuviesen pendientes de actuación alguna, así como del expurgo de los archivos judiciales.”*

El precepto se impugna por remitirse a un RD e impedir que opere la cláusula subrogatoria para la adopción de las normas reguladoras de la ordenación y archivo de autos y expedientes que no estuviesen pendientes de actuación alguna, así como del expurgo de los archivos judiciales.

El TC rechaza que las normas reguladoras a las que se refiere el precepto impugnado se inserten en la regulación de los medios materiales al servicio de la Administración de Justicia pues más bien, como afirma el Abogado del Estado, se trataría de normas vinculadas con la propia actividad jurisdiccional. En virtud de la razón expuesta se desestima la impugnación del art. 458.2.

**e) Se impugna el art. 465.8, que establece que serán competencias de los Secretarios de Gobierno:**

*“Cursar circulares e instrucciones de servicio a los secretarios judiciales de su territorio, así como velar por el correcto cumplimiento de las que, a su vez, dirija el Ministerio de Justicia, las cuales en ningún caso podrán suponer una intromisión en el desarrollo de la actividad procesal de jueces o magistrados, ni contradecir las decisiones adoptadas por la Sala de Gobierno en el ámbito de sus competencias. Tampoco podrán impartir instrucciones particulares relativas a asuntos concretos en los que un secretario judicial intervenga en calidad de fedatario o en el ejercicio de sus competencias de ordenación y dirección del proceso.”*

Se impugna este precepto por no mencionar la posibilidad de que el Secretario de Gobierno vele por el correcto cumplimiento de las circulares e instrucciones que puedan cursar los órganos autonómicos en sus ámbitos de competencias.

Recuerda la Sentencia que la competencia de los Secretarios de Gobierno de velar por el correcto cumplimiento de las circulares e instrucciones de las CCAA en aquellas materias de su competencia se encuentra, asimismo y en todo caso, corroborada por el Real Decreto 1608/2005, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Cuerpo de Secretarios Judiciales (art. 16.g) que se refiere a la competencia de los Secretarios de Gobierno para “impartir instrucciones a los Secretarios Judiciales de su respectivo ámbito territorial, a solicitud de las Comunidades Autónomas que hayan recibido los trasposos de medios personales al servicio de la Administración de Justicia, cuando sea precisa la colaboración de los Secretarios Judiciales con dichas Comunidades Autónomas para garantizar la efectividad de las competencias que tienen éstas en materia de organización y gestión de medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia”. Por las razones apuntadas la impugnación del art. 465.8 se desestima. **(FJ 4)**

**3.-** A continuación, se impugnan distintos preceptos del Libro VI (“De los Cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia y de otro personal”) de la LOPJ, alegando que las competencias de la Generalitat en relación con el personal al servicio de la Administración de Justicia habrían quedado anuladas, obstaculizadas o dificultadas por inoperancia de la cláusula subrogatoria, debido, bien a la propia redacción del precepto que dificulta su aplicación automática, bien al carácter nacional atribuido al correspondiente cuerpo funcional.

La Sentencia cita aquí la doctrina sentada en la STC 56/1990, en la que se afirmaba que la LOPJ ha venido a optar por un **modelo consistente en la consideración de los Cuerpos de la Administración de Justicia como Cuerpos nacionales**, lo que comporta evidentemente, la necesidad de un régimen común en todo el territorio nacional. SU consideración como Cuerpos

Nacionales, y el establecimiento de un régimen común aparecen así como la técnica adoptada por el legislador orgánico para garantizar en forma homogénea, en todas las CCAA, los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de Justicia.

Por ello, ha de considerarse que quedan excluidas de las cláusulas subrogatorias de los EEAA aquellas atribuciones que, encomendadas por la LOPJ al Gobierno de la Nación, resultan obligadamente reservadas a éste, para mantener el carácter propio del Cuerpo Nacional.

Así, se desestima ya la impugnación del **art. 470.2** que establece el carácter de cuerpos nacionales de los cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia. **(FJ 5)**

**4.-** Tras ello, la Sentencia examina individualizadamente los preceptos impugnados que reservan a instancias estatales (Gobierno o Ministerio de Justicia) determinadas atribuciones en relación con el régimen de los cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia.

**a)** Se impugna el **art. 473.4, párrafos segundo, tercero y cuarto,** referidos al **Instituto de Medicina Legal.**

El recurrente sostiene que los requisitos que rodean las autorizaciones de establecimiento de los Institutos de Medicina Legal, así como el procedimiento de determinación de las normas generales de organización y funcionamiento de dichos institutos, no permiten que se aplique la cláusula subrogatoria, en la medida en que se delimita el tipo de intervención de los órganos estatales y autonómicos.

El TC afirma, en lo que se refiere a las autorizaciones del Gobierno previstas para la fijación de la sede del Instituto de Medicina Legal en ciudad distinta a aquella en la que se encuentra el TSJ respectivo, que tal fijación podría afectar al ejercicio de la función jurisdiccional.

En efecto, que sea el Gobierno el que determine el cambio de sede de aquel Instituto de Medicina Legal que por exigencias de la LOPJ deba existir no es impedimento para que la CA, en ejercicio de la competencia reconocida al Gobierno en el art. 479.4, tercer párrafo, y en virtud de la cláusula subrogatoria, pueda autorizar el establecimiento de Institutos de Medicina Legal en las restantes ciudades del ámbito territorial del TSJ.

En consecuencia, concluye que en esta materia ha de entrar en juego, en su caso, la cláusula subrogatoria referida a las facultades en materia de Administración de Justicia que se atribuyan al Gobierno de la Nación. Ahora bien, siendo tal atribución requisito indispensable para que esa cláusula resulte de aplicación, no cabe considerar inconstitucional el precepto impugnado, en cuanto que no impide —sino que posibilita— que la mencionada cláusula cobre efectividad.

Y respecto al procedimiento de determinación de las normas generales de organización y funcionamiento de estos Institutos, que deben hacerse a través de Real Decreto, a propuesta del Ministerio del Justicia (previo informe del CGPJ y de las CCAA), afirma el TC, que este procedimiento resulta esencial para el mantenimiento del carácter de Cuerpo Nacional de los Médicos Forenses, los destinados en los Institutos. **(FJ 6.a)**

**b)** Igualmente, se afirma la constitucionalidad del **art. 481.3, párrafo 2,** que habla de la existencia de un registro central de personal funcionario al servicio de la Administración de Justicia, algo coherente con la opción de la LOPJ de consideración de los cuerpos de la Administración de Justicia como cuerpo nacionales. Asimismo, que las facultades de aprobación de normas sobre la información que debe figurar en el registro sean atribuciones encomendadas por la LOPJ al Gobierno de la Nación, resulten obligadamente reservadas a éste, es para mantener el carácter propio de cuerpo nacional. **(FJ 6.b)**

**c)** También se desestima la impugnación del **art. 482.3, 4 y 5,** referidos a la convocatoria de las pruebas selectivas y su resolución, algo que para la

Generalitat debía corresponder a la CA. Igualmente consideraba la recurrente que la fijación del porcentaje de plazas reservados a discapacitados debía corresponder a Cataluña.

El TC, recordando la STC 56/1990 (FJ 11), afirma que definidos los Cuerpos como de ámbito nacional, no cabe duda que todo lo que afecta a la selección, formación y perfeccionamiento, posee una dimensión supraautonómica, sin perjuicio de la posibilidad de que, especialmente en el campo de la formación y perfeccionamiento profesional, las CCAA puedan coadyuvar mediante técnicas de colaboración o auxilio. **(FJ 6.c)**

**d)** Con el mismo razonamiento se desestiman las impugnaciones de los **arts. 483.4, 487.2 y 488.1**, que atribuyen competencias al Ministerio en materia de bases de convocatoria de las oposiciones, nombramiento de los tribunales de selección y nombramiento de los funcionarios de carrera. **(FJ 6.d)**

**e)** Se desestima la impugnación del **art. 489.2**, relativo a la regulación del personal funcionario interino. **(FJ 6.e)**

**f)** Del mismo modo, se desestima la impugnación del **art. 490.2, primer inciso**, relativo a la reserva de plazas para promoción interna. **(FJ 6.f)**

**g)** Tampoco prospera, y nuevamente por los mismos motivos, la impugnación el **art. 494**, que atribuye al Ministerio de Justicia la competencia para el nombramiento de funcionarios de carrera y para acordar la pérdida de la condición de funcionario. **(FJ 6.g)**

**h)** En este apartado, se desestiman las impugnaciones de los **arts. 500, 502 y 504**, sobre duración de la jornada, vacaciones y licencias, respectivamente.

Para la Generalitat, estos preceptos regulaban con excesivo detalle la materia, dejando poco o ningún margen de actuación a la efectividad de la cláusula subrogatoria.

Aquí se remite el TC a su doctrina fijada en la STC 294/2006, donde se señalaba que entre los aspectos centrales del estatuto jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia reservados a la regulación por el Estado y no afectados por las cláusulas subrogatorias de los EEAA se incluyen los derechos y deberes de los funcionarios, debiéndose advertir que los permisos y licencias se configuran precisamente como derechos, por lo que sin duda su regulación queda fuera del posible juego de las cláusulas subrogatorias (doctrina aplicable también a las vacaciones).

En esa misma Sentencia se señaló que el alcance que el legislador orgánico ha otorgado a la competencia normativa de las CCAA en esta materia se limita a la concesión de permisos y licencias 'en la forma y mediante el procedimiento' que se acomode a las circunstancias de cada una de ellas, si bien dicha acomodación se refiere a la regulación de la forma y el procedimiento de la concesión de los permisos y licencias establecidas en la LOPJ la Administración competente para la concesión de esos permisos y no alcanza a la posibilidad de establecer otros nuevos, lo que supondría invasión de ámbito vedado.

Por estas razones, se desestima la impugnación realizada. **(FJ 6.h)**

i) Se impugna también el **art. 515** que cierra la lista de conceptos retributivos del personal al servicio del personal de los cuerpos al servicio de la Administración de Justicia a los conceptos que determina la LOPJ.

Afirma el TC, citando la STC 109/2011 (FJ 4) 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, al configurar una remuneración uniforme para todos sus miembros, lo que determina que su establecimiento haya de corresponder al Estado en el ejercicio de sus competencias en materia de personal al servicio de la Administración de Justicia conforme al art. 149.1.5 CE. **(FJ 6.i)**

j) A continuación, se desestiman las impugnaciones de los **arts. 521.3 y 4, 522 segundo inciso y 530**, relativos al contenido mínimo y complementario de las relaciones de puestos de trabajo, a la aprobación definitiva de las mismas por el Ministerio de Justicia y a la previsión sobre el conocimiento de la lengua.

Concretamente, el recurrente considera que el legislador orgánico únicamente debería regular el contenido mínimo de las relaciones de puestos de trabajo. Igualmente considera que la previsión sobre el conocimiento de la lengua corresponde realizarla a la Comunidad Autónoma de Cataluña. Y finalmente considera también que la aprobación definitiva de las relaciones de puestos de trabajo por el Ministerio de Justicia le coloca a un nivel superior a la Generalitat de Cataluña.

Aquí la Sentencia se remite a lo dispuesto en la STC 253/2005, donde se señalaba que “al Estado le corresponde establecer la regulación de los requisitos que puedan resultar exigibles para la provisión de los puestos de trabajo e, incluso, su baremación. Pero en este marco, salvaguardado por la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Comunidad Autónoma ... puede, atendiendo a las exigencias objetivas derivadas de las funciones a desarrollar, regular los requisitos a que han de ajustarse sus relaciones de puestos de trabajo (las cuales, se recuerda, deberán ser aprobadas definitivamente por el Ministerio de Justicia)”.

Y, más específicamente, en relación con la previsión del conocimiento de la lengua, el TC afirmó que tanto Estado como CCAA pueden incidir en la regulación de las lenguas de acuerdo al reparto general de competencias, pues es ésta una materia de competencia concurrente, de manera que debe ser el Estado el que regule el uso de las lenguas dentro de la Administración de Justicia, sin perjuicio de que las CCAA puedan regular el alcance inherente al concepto de cooficialidad. También se añadía que era obvio los preceptos de la LOPJ relativos al conocimiento de la lengua autonómica cooficial guardan la proporcionalidad exigida, puesto que configuran los conocimientos de la lengua

cooficial como 'mérito', que puede operar con carácter general, y ya más concretamente para determinados puestos de trabajo como 'requisito exigible', si bien, en cuanto a este último extremo, ello sólo será así 'cuando de la naturaleza de las funciones a desempeñar se derive dicha exigencia y así se establezca en las relaciones de puestos de trabajo'. **(FJ 6.j)**

**k)** Se impugnan asimismo los **arts. 525**, inciso final; **529.1, párrafo segundo; 531.2, segundo párrafo y 532.2**, por convertir a las CCAA en simples gestoras de los concursos nacionales.

Se recurren estos preceptos por entender que el hecho de que la elaboración del reglamento general de ingreso, provisión de puestos de trabajo y promoción profesional corresponda al Ministerio de Justicia sin que se mencionen las competencias autonómicas sobre provisión de puestos de trabajo mediante concursos generales de traslado en los ámbitos territoriales de la Administración convocante, convierte a las CCAA en simples gestoras de los concursos nacionales. La regulación contenida en la LOPJ y su desarrollo reglamentario por el Estado dejarían sin margen a la CA y por esas razones el precepto sería inconstitucional.

Nuevamente se desestima tal impugnación, señalando el TC que resulta imprescindible la homogeneidad del régimen de provisión de puestos en todo el ámbito estatal para que pueda hablarse de cuerpos nacionales. **(FJ 6.k)**

**l)** Por este mismo motivo se desestima la impugnación del **art. 527**, que regula detalladamente la provisión de puestos de trabajo vacante o en caso de ausencia del titular. **(FJ 6.l)**

**m)** Se impugnaba también el **art. 528** que regulaba la redistribución y reordenación de efectivos, por entender que es una materia que debe corresponder a la CA no permitiendo el detallismo del precepto operar a la cláusula subrogatoria.

Sin embargo, el TC desestima tal impugnación, argumentando que la regulación en la LOPJ de los requisitos y condiciones sobre redistribución y reordenación de efectivos configura un régimen jurídico a través del cual el Estado garantiza la unidad y homogeneidad de estos cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia. **(FJ 6.m)**

n) Por último, en este Fundamento jurídico, se desestima la impugnación del **art. 537**, que se remite al reglamento general de régimen disciplinario para la fijación de determinados aspectos sobre la graduación de las sanciones.

La Generalitat entendía que este precepto no dejaba margen alguno de desarrollo a las CCAA en materia de régimen disciplinario. Sin embargo, la Sentencia señala que “por lo que respecta al régimen disciplinario, resulta ciertamente imprescindible su homogeneidad en todo el ámbito estatal para que pueda hablarse de Cuerpos Nacionales” (STC 56/1990, FJ 11 b). **(FJ 6.n)**

5.- Se impugnan asimismo los apartados 1 y 2 de la **disposición transitoria quinta** de la Ley Orgánica 19/2003, de reforma de la LOPJ, por remitirse a las normas estatales para la **determinación y fijación transitoria del régimen retributivo de los funcionarios** al servicio de la Administración de Justicia.

Recuerda el TC, con cita de la STC 109/2011 (FJ 4), 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, al configurar una remuneración uniforme para todos sus miembros, lo que determina que su establecimiento haya de corresponder al Estado en el ejercicio de sus competencias en materia de personal al servicio de la Administración de Justicia conforme al artículo 149.1.5 CE”. **(FJ 7)**

6.- Se impugna también la **disposición final primera** de la Ley Orgánica 19/2003, relativa al **desarrollo reglamentario de la ley**: “El Gobierno, en el plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de esta ley, deberá aprobar el

Reglamento de Ingreso, Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional del Personal al Servicio de la Administración de Justicia, el Reglamento de Régimen Disciplinario del Personal al Servicio de la Administración de Justicia y el Reglamento Orgánico del Cuerpo de Secretarios Judiciales.”

Para la Generalitat esta disposición impediría el ejercicio de las potestades reglamentarias autonómicas como consecuencia directa del carácter nacional de los Cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia.

Se rechaza la impugnación, por cuanto la competencia autonómica se encuentra condicionada por las previsiones del legislador estatal y por la potestad reglamentaria y ejecutiva que corresponde al Gobierno, por cuanto, conforme a la doctrina constitucional, “la necesaria existencia de un núcleo homogéneo en el régimen jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia justifica la reserva a unas instancias comunes de aquellas materias que puedan afectar en forma decisiva a elementos esenciales del estatuto de dicho personal, tal y como haya sido configurado en cada momento por la Ley Orgánica del Poder Judicial. Son éstas materias respecto de las cuales las cláusulas subrogatorias no podrán entrar en juego” (STC 253/2005, FJ 7). **(FJ 8)**

7.- Finalmente, se impugna la **disposición final tercera**, que lleva por título **“rango normativo”**.

Se impugna esta disposición por realizar –así se afirma en el recurso– una interpretación amplia de las materias propias de ley orgánica, ya que considera el recurrente que el art. 122.1 CE únicamente exige la regulación por ley orgánica del estatuto esencial del personal al servicio de la Administración de Justicia. El recurrente señala algunos aspectos que, a su juicio, no estarían dentro de ese estatuto esencial y que, por lo tanto no serían materia reservada a ley orgánica.

También se desestima esta impugnación. Recuerda el TC que él mismo ha venido señalando que entre los aspectos esenciales del estatuto jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia reservados a la regulación por el Estado (legal y reglamentaria) y no afectados por las cláusulas subrogatorias de los EEAA se incluyen los derechos y deberes de los funcionarios (SSTC 105/2000, FJ 5; y 253/2005, FFJJ 7 y 12). Puesto que los preceptos relativos a la jornada y horarios (arts. 500 y 501); a las vacaciones, licencias y permisos (arts. 502 a 505); al régimen retributivo específico (arts. 517, 518 y 519.1, primer párrafo); y a la ordenación de la actividad profesional (arts. 520 a 523) se configuran como derechos y deberes de los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, su regulación queda reservada a la ley orgánica. Y asimismo ha de entenderse, por la misma razón, que se trata de materias reservadas a ley orgánica las reguladas en los arts. 488.1, 499.2, 526, 527, 528, 529, apartados 2, 3 y 4, y 531.4 (nombramiento de funcionarios de carrera; recusación de los funcionarios; clases de concurso de provisión de puestos; provisión temporal de puestos de trabajo; redistribución de efectivos; concursos de provisión de puestos de ámbito nacional; y plazas a ofertar en los concursos). **(FJ 9)**

## **SENTENCIA 170/2012, DE 4 DE OCTUBRE**

en relación diversos preceptos del 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 Gobierno de la Generalitat de Cataluña
  
- **Norma impugnada:** diversos preceptos del Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios (arts. 3 y 43, la disposición transitoria primera y la disposición final segunda)
  
- **Motivación del Recurso:** para la Generalitat de Cataluña existen diversos motivos de inconstitucionalidad:
  - No existe en este caso situación de extraordinaria y urgente necesidad a la que los mismos den respuesta con lo que se infringe el art. 86.1 CE;
  - Asimismo, se reprocha al art. 3 y a la disposición transitoria primera la invasión de las competencias autonómicas en materia de comercio interior, industria y urbanismo por cuanto la regulación no puede entenderse amparada por los arts. 149.1.13 y 149.1.25 CE tal como afirma el primer párrafo de la también impugnada disposición final segunda.
  - Por último entiende que la regulación de los horarios comerciales infringe el principio de seguridad jurídica y vulnera también la competencia exclusiva

autonómica en materia de comercio interior ya que no puede encontrar apoyo en el art. 149.1.1 y 149.1.13 CE según refiere el párrafo octavo de la disposición final segunda.

- **Fallo:**

1º La extinción del recurso por desaparición sobrevenida del objeto respecto del art. 43 y del párrafo octavo de la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 6/2000.

2º Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar que el apartado a) de la disposición transitoria primera del Real Decreto-Ley 6/2000 es contrario al orden constitucional de distribución de competencias.

3º. Desestimar el recurso en todo lo demás.

- **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- En primer lugar, la Sentencia recuerda que la STC 31/2011 declaró la inconstitucionalidad y nulidad del art. 43 del Real Decreto-ley 6/2000 por vulneración del art. 86.1 CE, estimando igualmente que la impugnación del párrafo octavo de la disposición final segunda había decaído al anularse el citado art. 43.

Por tanto, el objeto del proceso constitucional queda reducido al art. 3 y la disposición transitoria primera.

“Artículo 3. Instalaciones de suministro a vehículos en grandes establecimientos comerciales

1. Los establecimientos que, de acuerdo con el artículo 2.3 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista, tengan la consideración de gran establecimiento comercial, incorporarán entre sus equipamientos, al menos, una instalación para suministro de productos petrolíferos a vehículos, para cuyo abastecimiento, con carácter preferente, no podrán celebrar contratos de suministro en exclusiva con un solo operador al por mayor de productos petrolíferos. Estas instalaciones deberán cumplir las condiciones técnicas de seguridad que sean exigibles, así como el resto de la normativa vigente que, en cada caso, sea de aplicación, en especial la referente a metrología y metrotecnia y a la protección de consumidores y usuarios.

2. En los supuestos a que se refiere el párrafo anterior, el otorgamiento de las licencias municipales requeridas por el establecimiento llevará implícita la concesión de las que fueran necesarias para la instalación de suministro de productos petrolíferos.”

“Disposición transitoria primera. Instalaciones de suministro de productos petrolíferos en grandes establecimientos comerciales que dispongan de licencia municipal de apertura

Los grandes establecimientos comerciales que a la entrada en vigor del presente Real Decreto-ley estuvieren en funcionamiento disponiendo al efecto de la oportuna licencia municipal de apertura, podrán incorporar entre sus equipamientos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3 del presente Real Decreto-ley, una instalación para el suministro de productos petrolíferos, para lo cual se tendrán en cuenta las siguientes reglas:

a) El espacio que ocupen las instalaciones y equipamientos que resulten imprescindibles para el suministro no computará a efectos de volumen edificable ni de ocupación.

b) Las licencias municipales necesarias para la construcción de instalaciones y su puesta en funcionamiento se entenderán concedidas por silencio administrativo positivo si no se notifica la resolución expresa dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la fecha de la presentación de su solicitud.

c) En todo caso, el establecimiento comercial deberá costear y ejecutar las infraestructuras de conexión de la instalación de suministro de productos petrolíferos con los sistemas generales exteriores de acuerdo con los requisitos y condiciones que establezca el planeamiento.”

Ambos preceptos, según la también impugnada disposición final segunda, tienen el carácter de normas básicas dictadas al amparo de los títulos competenciales estatales de los arts. 149.1.13 y 149.1.25 CE.

2.- Posteriormente recuerda el TC que durante la pendencia del proceso tanto el art. 3 como la disposición transitoria primera han sido modificados por el art. 44 de la Ley 25/2009, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

La principal modificación ha consistido en privar de carácter imperativo al art. 3 del precepto de suerte que el mismo hace referencia no a un mandato (“incorporarán”) sino a posibilitar (“podrán incorporar”) que los establecimientos comerciales puedan incorporar entre sus equipamientos instalaciones de suministro de productos petrolíferos a vehículos en establecimientos comerciales.

Sin embargo, el proceso constitucional no se ve afectado por ello, en tanto que lo que se cuestiona en la demanda es la vulneración del art. 86.1 CE así como la infracción de las competencias de la Generalitat, porque se está cuestionando el hecho mismo de que el legislador estatal pretenda establecer determinaciones en relación con la ubicación de instalaciones de suministro de productos petrolíferos a vehículos en razón a que las mismas formen parte de los equipamientos a incluir en los establecimientos comerciales y ello con independencia de que esa posible regulación se consigne como obligatoria o como una opción a concretar por el titular del establecimiento comercial.

En definitiva, con cita de la STC 134/2011, recuerda el TC que si “la normativa en relación con la cual se trabó el conflicto no es simplemente derogada, sino parcialmente sustituida por otra que viene a plantear en esencia los mismos problemas competenciales, la doctrina de este Tribunal avala la conclusión de la no desaparición del objeto del conflicto”. **(FJ 3)**

3.- Se plantean en este conflicto dos cuestiones: la vulneración del art. 86.1 CE, por no concurrir en relación con el art. 3 y la disposición transitoria primera del Real Decreto-ley 6/2000 el presupuesto de hecho habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad, y la extralimitación competencial por parte

del Estado y la consiguiente vulneración de las competencias autonómicas en materia de industria, comercio interior y urbanismo.

Y el análisis ha de comenzarse, como es lógico, con los problemas relacionados con el régimen constitucional del decreto-ley, esto es, examinar si concurre o no el presupuesto de la extraordinaria extraordinaria y urgente necesidad establecido por el art. 86.1 CE para legitimar la aprobación por el Gobierno de reales decretos-leyes.

De acuerdo con la doctrina es necesario examinar, en primer lugar, cuál era la situación de urgencia y necesidad que se pretendía afrontar con el Real Decreto-ley, para, a continuación, abordar el estudio de las diversas cuestiones relativas a las medidas concretamente impugnadas y a su conexión de sentido con dicha situación de urgencia y necesidad. Dicho examen –continúa el TC- ha necesariamente de partir de la exigencia de que el Gobierno explicite de forma razonada los motivos que le impulsan a acudir a la figura del decreto-ley para dar respuesta a una determinada situación, motivos que han de buscarse en el propio preámbulo del decreto-ley impugnado, en el debate parlamentario de convalidación o en su propio expediente de elaboración a fin de valorar conjuntamente los factores que han llevado al Gobierno a acudir a esta concreta fuente del Derecho. **(FJ 4)**

4.- En el Preámbulo de la norma se señala que la finalidad del decreto-ley es aumentar la capacidad de crecimiento potencial y la productividad de nuestra economía; y que la urgencia en la consecución de esas finalidades se justifica en la necesidad de garantizar la permanencia en el tiempo de la fase de expansión económica experimentada por la economía española. En esa línea de política económica la medida relativa a la instalación de estaciones de servicio en grandes superficies se inserta en un contexto de liberalización de los mercados energéticos

Respecto a la concurrencia del presupuesto habilitante destaca la Sentencia, en primer lugar, que la previa existencia de una situación económica favorable no veda, por ese solo hecho, la posibilidad de que el Gobierno

establezca determinadas medidas haciendo uso de la figura del decreto-ley pues como se afirmó en la STC 31/2011, FJ 4 y en la STC 137/2011, FJ 6, “la necesidad de consolidar el crecimiento de la actividad económica permite también al Gobierno el recurso al decreto-ley como instrumento normativo 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 habrá de valorarse en atención a las circunstancias que concurran en cada caso concreto. En suma, hablando en términos generales, también en estos casos puede concurrir el presupuesto habilitante.” **(FJ 5)**

5.- A continuación, afirma el TC que, es posible concluir que la importancia del sector energético para el desarrollo de la actividad económica en general determina que su ordenación sea susceptible de constituir una necesidad cuya valoración entra dentro del ámbito de atribuciones que corresponde al Gobierno, al que corresponde apreciar cual es el momento o la coyuntura económica más apropiada para adoptar sus decisiones en este caso dirigidas a introducir un mayor grado de liberalización de las actividades en el sector petrolero, circunstancia que puede hacer necesaria la aprobación de disposiciones legislativas provisionales y de eficacia inmediata como las contenidas en un decreto-ley excluyendo que se trate de un uso abusivo o arbitrario de dicha facultad.

En relación con el segundo de los requisitos, la conexión de sentido entre las medidas concretamente impugnadas y la situación de urgencia a la que se pretende atender con su aprobación, se cuestionaba en la demanda la idoneidad de la medida para servir a la finalidad liberalizadora enunciada pues entiende que la misma va a tener escasa relevancia por cuanto supondrá la creación de un número reducido de nuevos puntos de instalación de suministro de productos petrolíferos.

Tras afirmar el TC que a él no le corresponde discutir acerca de la “bondad técnica”, la “oportunidad” o la “eficacia” de las medidas impugnadas, señala que tales medidas, que persiguen incrementar el grado de competencia

en el sector mediante la ampliación del número y calidad de oferentes que actúan en el mercado de la distribución de hidrocarburos líquidos, no son patentemente inadecuadas para alcanzar dichas finalidades, tratándose de una medida que, prescindiendo de su mayor o menor incidencia cuantitativa, en tanto que persigue el incremento de puntos de venta de combustibles al por menor no puede negarse que guarda conexión de sentido con los propósitos liberalizadores en el sector energético que justificaron su adopción.

Por todo lo expuesto se concluye que no se ha vulnerado el art. 86.1 CE.

**(FJ 6)**

6.- La segunda traba que se aducía a los preceptos impugnados era la **posible vulneración de las competencias exclusivas de Cataluña** en materia de industria, comercio y urbanismo, tal y como argumentaba el Letrado de la Generalitat.

Para resolver esta cuestión, lo primero que recuerda el TC es que los preceptos impugnados tienen una finalidad y un contenido similar, al estar orientados a facilitar la venta de productos petrolíferos al público en establecimientos comerciales.

Por otra parte, resulta necesario realizar el **encuadramiento competencial** de la cuestión controvertida. Respecto a los títulos autonómicos invocados el TC descarta que resulte de aplicación el de “industria” y el de “urbanismo”, por cuanto su conexión con los preceptos es lejana y mediata. Por el contrario, los preceptos se relacionan más directamente con la **competencia autonómica en materia de comercio interior**, competencia que, en principio, se ha de considerar implicada en la resolución del proceso.

Respecto a las **competencias estatales**, son dos las afectadas, la **planificación y dirección de la actividad económica** (149.1.13 CE), y las **bases del régimen energético** (149.1.25 CE).

En conclusión, la cuestión a decidir es la de si la calificación de básicos atribuida a los preceptos analizados respeta esos límites, o, por el contrario, los rebasa, restringiendo el ámbito competencial de la Generalitat de Cataluña que se acaba de indicar. **(FJ 8)**

**7.-** Desde el punto de vista formal, afirma el TC que ninguna duda cabe que los preceptos impugnados tienen el carácter de básicos, por cuanto con tal carácter se proclaman en la disposición final segunda.

Por tanto, hay que dilucidar si tales preceptos tienen carácter básico también desde el punto de vista material. Al respecto, recuerda el TC que lo que ha de considerarse materialmente como bases o legislación básica es el común denominador normativo necesario para asegurar la unidad fundamental prevista por las normas del bloque de la constitucionalidad que establecen la distribución de competencias, a partir del cual pueda cada Comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia correspondiente le asigne su Estatuto (entre otras muchas, STC 197/1996, FJ 5). **(FJ 9)**

**8.-** En primer lugar, analizar las previsiones del **inciso inicial del art. 3.1** relativo a la **incorporación de estaciones de servicio en los establecimientos comerciales de nueva apertura**, previsión que el recurrente entiende contraria al orden constitucional de distribución de competencias.

Sin embargo, el TC entiende que este precepto se encuentra amparado en las competencias que al Estado reservan los arts. 149.1.13 y 149.1.25 CE. En efecto, la finalidad del precepto es favorecer la competencia en la medida en que se abre la distribución minorista de carburantes a nuevos oferentes para así incrementar la competitividad en el sector y reducir los precios, objetivos que, dice el TC, el Estado puede legítimamente perseguir al amparo del art. 149.1.13 CE.

Por otro lado, la medida también se ampara en el art. 149.1.25 CE en cuanto que establece una medida en el sector energético, específicamente en

el subsector de hidrocarburos, que puede ser considerada un criterio de ordenación del referido subsector en lo referente específicamente al incremento del número de instalaciones de suministro de productos petrolíferos al por menor.

Asimismo, continúa la Sentencia, la obligación que contiene el art. 3.1 aparece configurada, al menos formalmente, como una obligación de mínimos con lo que, eventualmente, permitiría un margen de desarrollo por las CCAA; en segundo lugar, es claro que las competencias autonómicas, en particular la de comercio interior, que se relacionan con la previsión estatal que hemos considerado básica se ven afectadas en su extensión, pero la afectación se produce en un aspecto concreto que no impide, en lo restante, el pleno desenvolvimiento de la competencia autonómica en materia de comercio interior cuya vulneración se ha denunciado. **(FJ 10)**

9.- A continuación, el TC enjuicia el **art. 3.2**, según el cual las licencias municipales llevarán implícita la concesión de las que fueran necesarias para la instalación de suministro de productos petrolíferos, previsión que la Generalitat de Cataluña entiende vulneradora de sus competencias en la medida en que con ello se estaría excluyendo las autorizaciones que resultarían precisas en materia de seguridad industrial y relativas a la puesta en funcionamiento de las instalaciones.

También se desestima esta impugnación por el TC, argumentando que dicho precepto se limita a hacer referencia a que la licencia municipal necesaria para la apertura del establecimiento comercial ha de incluir también las que, en ese mismo ámbito municipal, resulten necesarias para la instalación de suministro de productos petrolíferos. Por ello es evidente que el precepto, rectamente interpretado, no excluye que hayan de concurrir otras autorizaciones preceptivas que resulten procedentes para este tipo de instalaciones, de acuerdo con la normativa vigente sobre seguridad industrial y el resto que sea de aplicación. **(FJ 11)**

10.- Por último se enjuicia la previsión que realiza la **letra a) de la disposición transitoria primera**, en el sentido de que el espacio que ocupen las instalaciones y equipamientos que resulten imprescindibles para el suministro no computará a efectos de volumen edificable ni de ocupación. El recurrente entiende que esta regulación es contraria a sus competencias en materia de urbanismo.

Señala la sentencia que la citada previsión persigue una solución para el problema específico del incremento de volumen edificable y de ocupación que generarían las nuevas instalaciones y equipamientos de suministro resolviendo con ello el eventual conflicto que pudiera existir entre las determinaciones contenidas en el previo planeamiento urbanístico y la norma estatal.

Así, continúa el TC, es indiscutible que la preexistente limitación de edificabilidad y ocupación que, por decisión estatal, ahora se va a ver suprimida opera como una técnica dentro del planeamiento urbanístico. De esta forma el precepto impugnado pretende atribuir al Estado competencias que, por su carácter urbanístico, corresponden a las CCAA sin que las competencias estatales que, en este caso, se relacionan con la exclusiva autonómica sobre urbanismo le habiliten para definir o predeterminar la técnica urbanística a utilizar.

Es decir, aquí no resultan de aplicación los títulos del 149.1.13 y 25 CE, porque la medida cuestionada no responde así de forma inmediata y directa a la planificación general de la actividad económica o al establecimiento de bases en materia energética, títulos competenciales en los que podría el Estado intentar fundar esta regulación pues en ella se emplean facultades relativas a usos del suelo que no afectan a la planificación económica general ni a la energética en particular, ya que modifican el concreto régimen del suelo donde se ubica el establecimiento comercial, régimen que venía determinado por la planificación urbanística. Es, así, una medida que, tal como ha sido diseñada, no corresponde al Estado establecer con carácter básico pues no posee título suficiente, razón por la cual la norma resulta viciada de incompetencia. **(FJ 12)**

## **SENTENCIA 184/2012, DE 17 DE OCTUBRE**

en relación diversos preceptos de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación

### **Recurso de Inconstitucionalidad**

#### **A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** la Diputación General de Aragón
  
- **Norma impugnada:** diversos preceptos de la Ley Orgánica 10/2002, de calidad de la educación (en adelante, LOCE)
  
- **Motivación del Recurso:** para el Gobierno de Aragón existen distintos motivos de inconstitucionalidad:
  - Vulneraciones relacionados con el orden competencial en materia de educación: concretamente:
    - Que preceptos calificados como básicos no satisfacen los criterios necesarios para configurar una ordenación general y uniforme para todas las CCAA (Disp. Adic. 3ª.3 y 5ª.3)
    - Exceso en la regulación de lo básico (arts. 10.2 y 4; 11.2 y 13; 85.3; Disp. Adic 3ª.1 y 4; y Disp. Transit. 6ª.2)
    - Que determinados preceptos realicen remisiones al reglamento para establecer normas básicas sin los suficientes criterios legales para que tal remisión sea posible (arts. 10.2; 26.2 y 5; 29.3; 31.2; 37.1; 38.5 y 43.3).

- Asunción injustificada por parte del Estado de determinadas competencias ejecutivas (arts. 6; 40.2 y 59.1 y 2)
- Quejas relativas al insuficiente grado de participación autonómica, o su ausencia, en la adopción de determinadas decisiones estatales (arts. 26.5, 29.3, 31.2, 35.4, 38.5 y 49.5).
- Asimismo, existe otro grupo de motivos de impugnación por razones no competenciales:
  - Vulneración del principio de reserva de ley (arts. 26.5, 31.2, 35.4 y 37.1)
  - Infracción del principio de reserva de ley orgánica: por parte de la disposición final décima, en cuanto que omite tal carácter para la disposición adicional tercera, apartado 3, y se lo atribuye al art. 75 y a las disposiciones adicionales decimoctava y decimonovena, en relación, en los tres casos, con los conciertos en la fase de educación infantil.
  - Por último, entiende que entiende que los arts. 11.2; 75.5, último inciso; disposición adicional quinta, apartado 2, último inciso, y disposición adicional decimonovena resultarían contrarios al mandato de programación general de la enseñanza como responsabilidad de los poderes públicos contenido en el art. 27.5 CE.

- **Fallo:** desestimación del recurso

- **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- En primer lugar, recuerda el TC que la Ley Orgánica de calidad de la educación (en adelante, LOCE) ha sido derogada en su totalidad por la Ley Orgánica 2/2006, de educación (LOE).

Sin embargo, y recordando su propia doctrina, recuerda el TC que el presente recurso no ha perdido su objeto en aquellos preceptos en los que lo discutido es la delimitación de competencias entre el Estado y la CA en materia de educación, así como en relación con aquellos preceptos respecto a los que se denuncia la vulneración del art. 81.1 CE. **(FJ 2)**

2.- En segundo lugar, la Sentencia encuadra los preceptos controvertidos en la **materia de educación**. Competencia sobre la cual la CA de Aragón ostenta competencia compartida “en enseñanzas en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades”, conforme al art. **73 EAAr.**

Y, por su parte, las competencias del Estado se fijan en el art. 149.1.30 CE en esta materia. Así, como recuerda la STC 11/2012 (FJ 5), el **art. 149.1.30 CE atribuye al Estado dos competencias diferenciadas que presentan un distinto alcance.**

En primer lugar, le reconoce competencia exclusiva para la ‘regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales’, mientras que, en su segundo inciso, le asigna competencia sobre las ‘normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia’.”

La primera de esas competencias comprende la de “establecer los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de las profesiones tituladas, es decir, aquellas cuyo ejercicio exige un

título, así como comprende también la competencia para expedir los títulos correspondientes y para homologar los que no sean expedidos por el Estado”.

Por otra parte, “corresponde también al Estado, en virtud del art. 149.1.30 CE, la competencia para dictar las normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE, que debe entenderse, según hemos afirmado, en el sentido de que incumbe al Estado ‘la función de definir los principios normativos y generales y uniformes de ordenación de las materias enunciadas en tal art. 27 de la CE’, lo que es plenamente coherente con la finalidad material de las bases en el sentido de asegurar “una orientación unitaria y dotada de cierta estabilidad en todo aquello que el legislador considera en cada(STC 77/1985, FJ 15) momento aspectos esenciales de dicho sector.

Desde el punto de vista formal, la misma Sentencia ya admitió la posibilidad de regulación reglamentaria de materias básicas por parte del Gobierno, al señalar que “resultaría acorde con los preceptos constitucionales si, primeramente, resultara de una habilitación legal, y, en segundo lugar, si su rango reglamentario viniera justificado por tratarse de materias cuya naturaleza exigiera un tratamiento para el que las normas legales resultarían inadecuadas por sus mismas características”. **(FJ 3)**

**3.-** A continuación, el TC analiza los motivos de inconstitucionalidad alegados en el orden y la extensión con la que se formularon en el escrito de demanda. Así, en primer lugar se examina la impugnación de las disposiciones adicionales tercera, apartado 3, segundo inciso, y quinta, apartado 3, a las que **el recurrente reprocha un grado excesivo de generalidad que resultaría incompatible con su proclamada condición de norma básica.**

**a)** Así, la Disp. adic. 3ª, apartado 3, segundo inciso señala:

*“La supervisión de los libros de texto y otros materiales curriculares constituirá parte del proceso ordinario de inspección que ejerce la Administración educativa sobre la totalidad de elementos que integran el proceso de enseñanza y aprendizaje. La vulneración de los principios y valores contenidos en la Constitución dará lugar a la imposición de las sanciones administrativas que, en desarrollo de lo dispuesto en este apartado, las Administraciones educativas establezcan.”*

Esta impugnación es desestimada por el TC, argumentando que es posible apreciar que se trata de un mandato de desarrollo normativo dirigido a las Administraciones educativas competentes en materia de inspección que, como es lógico, habrá de respetar los principios que, de conformidad con la doctrina constitucional, informan la potestad sancionadora de las Administraciones públicas.

**b)** De la Disp. Adic. 5ª.3, se impugnan dos de los criterios de admisión de alumnos en los centros sostenidos con fondos públicos en caso de no existir plazas suficientes. En concreto, se cuestiona la consideración como criterios prioritarias la concurrencia de discapacidad en el alumno o en sus padres o hermanos, así como la concurrencia de enfermedad crónica en el alumno.

Para el Letrado desgobierno de Aragón se trata de una norma excesivamente indefinida e imprecisa en lo relativo a la ponderación de tales criterios, lo que sería incompatible con su condición de norma básica en materia educativa.

Esta impugnación también es desestimada por el TC quien aprecia que, al igual que ocurre con los demás criterios previstos (ej. renta per cápita, proximidad del domicilio, hermanos matriculados en el centro, etc.), el legislador estatal se ha limitado a fijar unos criterios que han de ser concretados por la regulación de la Administración educativa competente, como reza la propia disposición.

Se cumple así la función de ordenación propia de las bases estatales, por cuanto es su consideración como prioritarios y su carácter objetivo, lo que impide, caso de insuficiencia de plazas, una selección arbitraria de alumnos, correspondiendo la ponderación concreta de los criterios establecidos por el legislador básico a las Administraciones educativas en el ejercicio de sus competencias en la materia, tal y como, por otra parte, dispone el propio art. 73 del Estatuto de Autonomía de Aragón. Por dicha razón, no es posible estimar la vulneración constitucional denunciada. **(FJ 4)**

4.- Posteriormente, se enjuicia la impugnación de los arts. 10.2 y 4; 11.2; 85.3; disposición adicional tercera, apartados 1 y 4, y disposición transitoria sexta, apartado 2, preceptos a los que la demanda formula el **reproche común de que la normativa básica en ellos contenida excedería de lo que ha de entenderse por tal, invadiendo de ese modo competencias propias de la Comunidad Autónoma de Aragón.**

a) Primero, se impugna el **art. 10.2 LOCE**, relativo a la educación preescolar, de carácter voluntario y que dispone que:

*“Corresponde a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con la normativa básica que sobre los aspectos educativos de esta etapa establezca el Gobierno, la organización de la atención dirigida a los niños de esta etapa educativa y el establecimiento de las condiciones que habrán de reunir los centros e instituciones en que se preste. Establecerán, asimismo, los procedimientos de supervisión y control que estimen adecuados.”*

Para la representación procesal del Gobierno de Aragón esta disposición contiene una remisión prácticamente en blanco a la potestad reglamentaria del Gobierno en un ámbito en el que, por sus características de voluntariedad, la intervención normativa estatal debería ser de menor intensidad que en la enseñanza obligatoria y, por tanto, el ámbito dispositivo que debería dejarse a las CCAA habría de ser mucho mayor.

Esta impugnación **se desestima**, porque tal y como recuerda el TC su doctrina **ha admitido la posibilidad de establecimiento por parte del Gobierno de normativa básica mediante disposiciones de rango reglamentario, también en el ámbito educativo** (STC 77/1985, FJ 16), siempre que resulten complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia estatal sobre las bases. Esto es lo que ocurre en este caso, dice el TC; por cuanto la remisión al Gobierno responde al hecho de que **la LOCE no puede pretender agotar todos los aspectos básicos de cualquier nivel educativo**; y así resulta que el cuestionado art. 10.2 se inserta en la competencia estatal de ordenación del sistema educativo, del que, indudablemente, forma parte esta etapa.

Además, continúa la STC, la impugnación realizada por el Gobierno de Aragón tiene carácter preventivo. Ello es así porque la mera remisión en abstracto a las normas reglamentarias para regular materias básicas no tiene por qué suponer necesariamente que esas normas vulnerarían las competencias asumidas por las CCAA, ni puede, por lo que hemos dicho, reputarse, sin más, inconstitucional.

Tampoco el hecho de que se trate de una etapa educativa no obligatoria justificaría tal impugnación, porque la educación preescolar forma parte del sistema educativo, independientemente de que sea voluntaria para los padres, lo que en nada afecta a las responsabilidades que deben asumir las AAPP respecto a este nivel educativo.

**b)** En segundo lugar, se impugna el **art. 10.4, último inciso** de la LOCE, precepto que tras establecer que la educación preescolar tiene carácter voluntario para los padres, dispone: *“Las Administraciones competentes atenderán a las necesidades que concurren en las familias y coordinarán la oferta de plazas suficientes para satisfacer la demanda.*

El Letrado autonómico considera que el precepto impone la obligación de que la Administración autonómica atienda a las necesidades que concurren en las familias respecto a la educación preescolar, lo que conculcaría las competencias autonómicas exclusivas en materia de asistencia social.

Nuevamente se desestima la impugnación argumentando que el carácter educacional asistencial de esta fase de la educación en nada obsta a su integración en el sistema educativo nacional, lo que justifica su regulación por el Estado llevada a cabo en la LOCE.

**c)** Los siguientes preceptos cuestionados son el **art. 11.2** y, en conexión con él, la disposición transitoria sexta, apartado 2, así como, en cuanto que guardan una relación de instrumentalidad con aquellos, el art. 75 y la disposición adicional decimonovena.

El primero de ellos, relativo a la educación infantil, dispone, como uno de los principios generales que han de regir esta etapa educativa, que “[l]as Administraciones educativas garantizarán la existencia de puestos escolares gratuitos en centros públicos y en centros privados concertados para atender la demanda de las familias”. Por su parte, la disposición transitoria sexta, apartado 2, establece, en lo que aquí importa que “[l]os conciertos, convenios o subvenciones aplicables a los centros de segundo ciclo de Educación Infantil se referirán a conciertos de Educación Infantil, una vez se implanten estas enseñanzas.”

El Letrado autonómico cuestiona este precepto, pues considera que lo único que ha de quedar amparado por la norma básica es la decisión sobre la gratuidad de la enseñanza, que podría garantizarse de forma distinta a la del concierto con los centros privados, ya que la manera en que se relacionen los centros privados con la Administración educativa correspondería definirla a la CA.

Se desestima esta impugnación, señalando la Sentencia que el precepto únicamente establece que, en cuanto que la LOCE consagra el carácter gratuito de la educación infantil, resulta posible la utilización de la fórmula del concierto para la impartición de estas enseñanzas como forma de garantizar que se imparten en régimen de gratuidad. Régimen de concierto que se ajustará a lo dispuesto en los arts. 75 y 76 de la Ley, tal como se desprende de la referencia que el art. 75.1 hace a “la impartición de las enseñanzas declaradas gratuitas en la presente ley”, marco normativo cuya concreción, en los términos en ellos previstos, corresponde determinar a las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias en materia de educación”.

**d)** Se impugna también el **art. 85.3**, que dispone que la jefatura de los departamentos de coordinación didáctica existentes en los Institutos de Educación Secundaria corresponderá a un funcionario del Cuerpo de Catedráticos de Enseñanza Secundaria o, en ausencia de éste, a un profesor funcionario perteneciente al cuerpo de profesores de Enseñanza Secundaria.

Para el Letrado autonómico tal regulación desciende a un grado de detalle incompatible con el carácter básico de la norma estatal.

Se desestima la impugnación, diciendo aquí el TC que el título competencial que resulta aplicable es el art. 149.1.18 CE, en relación con la definición del régimen estatutario de los funcionarios públicos en la medida en que tanto catedráticos como profesores de enseñanza secundaria tienen la condición de funcionarios de carrera, como el propio precepto impugnado pone de manifiesto.

e) De este grupo de preceptos, restaba por examinar la constitucionalidad de la **disposición adicional tercera, párrafos 1 y 4.**

Del primero de ellos se discute la atribución a los órganos de coordinación didáctica de los centros públicos de la función de elegir los libros de texto y demás materiales curriculares. Esta impugnación se desestima, en tanto que el precepto ofrece una interpretación conforme con el orden competencial en la medida en que únicamente establece que ha de corresponder a un órgano de coordinación didáctica, sin mayores especificaciones, la elección de los libros de texto y demás materiales curriculares.

Por otra parte, el controvertido apartado 4 dispone que, con carácter general los libros de texto y materiales curriculares adoptados no podrán ser sustituidos por otros durante un período mínimo de cuatro años. Excepcionalmente, cuando la programación docente lo requiera, las Administraciones educativas podrán autorizar la modificación del plazo anteriormente establecido.

Esta impugnación también se desestima, por cuanto el precepto establece un plazo general mínimo, que supone un mínimo normativo que debe considerarse básico por cuanto persigue garantizar una cierta estabilidad en una cuestión de gran trascendencia para el aprendizaje de los alumnos como

es el del material docente. Además, la regla básica se acompaña de una excepción, flexibilizando así su aplicación y permitiendo su adaptación a las necesidades concretas que puedan surgir y que han de ser valoradas por la CA. (FJ 5)

5.- También se impugnaban los arts. 10.2, 26.2 y 5, 29.3, 31.2, 37.1, 38.5 y 43.3, cuestionados todos ellos por cuanto que, a juicio de la representación procesal del Gobierno de Aragón, remiten a una norma reglamentaria el establecimiento de la normativa básica sin previamente establecer suficientemente los criterios legales que serían necesarios para dicha remisión.

a) En cuanto al art. 10.2, primero de los impugnados, la Sentencia se remite a lo dispuesto en el FJ 5.a), que ya resuelve esta cuestión.

b) El segundo de los preceptos a los que se formula la tacha ya señalada es el art. 26.2 y 5 por entender el Letrado autonómico que suponen un exceso de remisión a la potestad reglamentaria del Gobierno. Estos preceptos, al referirse a los itinerarios formativos (ej. itinerario tecnológico, itinerario científico, humanístico, etc.), determina que el Gobierno, previo informe de las CCAA, podrán establecer nuevos itinerarios formativos y modificar los establecidos por la ley.

Impugnación de nuevo desestimada, argumentando el TC, dado que atendiendo a la finalidad de dichos itinerarios (orientar a los alumnos para promover el máximo desarrollo de las capacidades de cada uno), es posible apreciar que está justificado que el Gobierno pueda modificar los itinerarios o, con la previa intervención autonómica, pueda establecer nuevos, pues con ello se permite una más rápida adaptación a las necesidades del sistema educativo y a la atención de los alumnos de este ciclo.

Por otra parte, dice la Sentencia, la propia LOCE proporciona criterios suficientes susceptibles de servir de guía a un eventual desarrollo reglamentario en esta materia.

c) El **art. 29.3** LOCE, tras establecer, que cada curso sólo podrá repetirse una vez, determina que si, tras la repetición, el alumno no cumpliera los requisitos para pasar de curso, el equipo de evaluación, asesorado por el de orientación, y previa consulta de los padres, podrá decidir que el alumno pase de curso, en las condiciones que el Gobierno establezca en función de las necesidades educativas de los alumnos.

Para el Gobierno de Aragón esta remisión al Gobierno no resulta adecuada en esta materia. Sin embargo, la Sentencia entiende que sí. En primer lugar, reconoce que las condiciones para las que un alumno pase o no de curso deben corresponder al Estado, por tratarse de una materia indudablemente básica. En segundo lugar, recuerda que se ha admitido la posibilidad de que el Estado determine las bases en materia educativa mediante normas con rango reglamentario. Y, por último, dice que además, en este caso concreto, la utilización del reglamento viene justificada por el mandato legal de que tales condiciones se ajusten a las necesidades de los alumnos, así como por la evidente relación que dicha previsión tiene con una de las finalidades de la LOCE, reducir el abandono escolar.

Asimismo, continúa el TC, la propia ley determina las condiciones en las que puede adoptarse la decisión de que el alumno pase de curso, pese a haber repetido anteriormente y no haber cumplido los objetivos, esto es: decisión del equipo de evaluación, asesoramiento del equipo de orientación y consulta de los padres.

d) Con la misma argumentación se desestima la impugnación del **art. 31.2**, que dispone que para la obtención del título de Graduado en ESO se requerirá haber superado todas las asignaturas de la etapa. Y que excepcionalmente se podrá obtener este título sin haber superado todas las asignaturas de la etapa, en las condiciones que el Gobierno establezca.

e) Igualmente se desestima la impugnación del **art. 37.1**, según el cual para obtener el título de Bachiller será necesaria la evaluación positiva en todas

las asignaturas y la superación de una prueba general de Bachillerato cuyas condiciones básicas serán fijadas por el Gobierno, previa consulta a las CCAA.

Se desestima porque la prueba de Bachiller guarda directa relación con los procedimientos para la admisión de alumnos en los centros universitarios (competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.30 CE).

f) Por los mismos motivos citados en letras anteriores, se desestima la impugnación del **art. 38.5**, relativo a las condiciones de acceso a la formación profesional, que establece que la formación profesional, según el cual *“[e]l Gobierno determinará las características básicas de las pruebas y la relación entre los títulos de Técnicos y su correspondiente de Técnico superior a los efectos previstos en este artículo”*.

Apartado que se recurría por entender que no estaba justificada la remisión reglamentaria en esta materia.

g) El último de los artículos impugnados por este motivo es el **art. 43.3**, el cual, ubicado en el precepto relativo a los principios que han de aplicarse a los alumnos superdotados intelectualmente, dispone que *“[e]l Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, establecerá las normas para flexibilizar la duración de los diversos niveles y etapas del sistema educativo establecidos en la presente Ley, independientemente de la edad de estos alumnos.”* El Letrado autonómico considera que se trata de una remisión en blanco.

La impugnación se desestima porque la propia naturaleza de la materia a la que se refiere el precepto es, de por sí excepcional, ya que no son habituales los casos de este tipo que puedan presentarse en la práctica, así como también excepcionales son las necesidades educativas especiales de estos alumnos, sin que, por otra parte, la remisión reglamentaria a esta cuestión resulte extraña en nuestro sistema educativo (se cita, por ejemplo, el Real Decreto 696/1995). **(FJ 6)**

6.- A continuación, se examinan las tachas de inconstitucionalidad dirigidas contra los **arts. 6.2, 40.2 y 59.1 y 2, respecto a los cuales la CA de Aragón entiende que permiten la asunción de competencias ejecutivas por el Estado de modo contrario al orden constitucional de distribución de competencias.**

a) El primero de los preceptos impugnados es el **art. 6.2**, que determina, en relación con los llamados programas de cooperación territorial, que serán desarrollados y gestionados por el Ministerio y por las CCAA, de acuerdo con sus respectivas competencias, mediante los convenios que, a estos efectos, se suscriban.

El TC afirma que estos programas no son sino una expresión de la necesidad de colaboración entre el Estado y las CCAA en el ámbito educativo, en el que la competencia es compartida entre ambos. En este sentido, continúa la Sentencia, si bien es cierto que las competencias estatales en la materia son fundamentalmente normativas, ello no significa, sin embargo, que pueda descartarse a priori, que en atención a las características de los citados programas, éstos pudieran ser gestionados por un órgano estatal.

b) Por otra parte, el **art. 40.2**, que dispone que **“[e]l Estado podrá impulsar, mediante convenios con las Comunidades Autónomas, actuaciones preferentes orientadas al logro efectivo de sus metas y objetivos en materia de igualdad de oportunidades y de compensación en educación”**.

El Letrado aragonés considera que se trata de una previsión relativa a la utilización de fondos públicos estatales para la realización de una determinada política educativa, sin que se establezca expresamente que esos fondos han de ser gestionados por las CCAA.

La tacha denunciada, se desestima, argumentando el TC que no puede estimarse, con la generalidad con la que está formulada. Además, recalca la Sentencia que la **referencia a los convenios de colaboración puede ser entendida como el reconocimiento del necesario establecimiento de**

mecanismos de cooperación en una materia en la que se comparten competencias estatales y autonómicas.

c) El art. 59, relativo a la formación del profesorado, se impugna en sus dos apartados.

El primero señala que sin perjuicio de las competencias de las CCAA, el Ministerio podrá desarrollar programas de formación permanente del profesorado de los centros sostenidos con fondos públicos. Este apartado se recurre por Aragón por entender que está atribuyendo directamente el Estado la posibilidad de realizar actuaciones ejecutivas sin justificación para ello.

El segundo apartado dispone que el Ministerio y las CCAA podrán colaborar en el establecimiento, desarrollo y ejecución de programas de formación del profesorado mediante convenios de colaboración. Para el Gobierno de Aragón este apartado solamente sería constitucionalmente adecuado si se presupone que la gestión de los convenios se atribuirá a las CCAA.

Aquí, el TC recuerda que “el Estado puede destinar recursos a la financiación de actividades de perfeccionamiento del profesorado, en virtud de su competencia sobre las bases del sistema educativo, a las que va ligada la mejora de la calidad de la enseñanza que estos recursos persiguen” (STC 330/1993, FJ 3).

Ahora bien, recuerda que las potestades de ejecución en relación con tales programas han de corresponder a las CCAA, así como que, en el caso de que tales actividades de formación impliquen disposición de fondos públicos, la gestión de las ayudas o subvenciones ha de corresponder por regla general a las CCAA. Pero del art. 59.1, según su tenor literal, no es posible inferir que las actuaciones a las que se refiere el mismo hayan de tener necesariamente carácter ejecutivo, pues desarrollar es algo conceptualmente distinto a ejecutar.

Igualmente, se desestima la impugnación del art. 59.2, por cuanto pretende obtener una declaración puramente interpretativa acerca del alcance de dicho precepto. Además, reitera el TC, que dicho precepto se limita a recoger una previsión genérica en relación con la necesaria colaboración que debe existir entre el Estado y las CCAA en materia de formación del profesorado, pero no está asumiendo el Estado competencias ejecutivas en la materia. (FJ 7)

7.- A continuación, el TC se refiere a la impugnación de los **arts. 26.5, 29.3, 31.2, 35.4, 38.5 y 49.5**, impugnados todos ellos **por estimar insuficiente el grado de participación autonómica de determinadas decisiones estatales** (concretamente, los arts. 26.5 y 35.4, que únicamente prevén la previa emisión de un informe autonómico); **o incluso, la inexistente participación autonómica** en el resto de los preceptos, donde ni siquiera se menciona la emisión del informe autonómico.

La Sentencia decide responder globalmente a la impugnación fundada en este motivo. Recuerda aquí el TC su doctrina acerca de la participación autonómica en la adopción de decisiones estatales, en cuya virtud, y tratándose de competencias estatales, es el Estado el único competente para establecer los casos y los modos en que dicha participación haya de verificarse, por proyectarse la participación en ámbitos que corresponden constitucionalmente al Estado y sin perjuicio de su posible incidencia en competencias o intereses de la CA (STC 31/2010, FJ 111 in fine).

Además, continúa, si bien es cierto que se ha recalado en la jurisprudencia constitucional la importancia del establecimiento de mecanismos de colaboración entre el Estado y las CCAA, en ningún caso dicha colaboración puede alterar la titularidad de las competencias ni su carácter indisponible.

Por tanto, si el Estado resulta ser el competente para la adopción de determinadas decisiones en relación con el sistema educativo (ex art. 149.1.30 CE), extremo que no se discute en la demanda, es el propio Estado el que debe decidir cuál es el grado de participación autonómica en la adopción de

sus decisiones. De esta suerte el que las normas estatales no incluyan el grado de participación en las decisiones estatales que la CA considera deseable no convierte a los preceptos en inconstitucionales por dicha razón. **(FJ 8)**

8.- Por último, resta por resolver la impugnación de la **disposición final décima**, cuestionada por atribuir carácter orgánico a las referencias a los conciertos en el nivel de educación infantil, así como por no conferírsele a la regulación de los libros de texto y demás materiales curriculares. Así, a los primeros se les reprocha que no estén relacionados con el ejercicio de un derecho fundamental o libertad pública, mientras que, respecto a la segunda, se cuestiona que, dado su contenido, habría de tener carácter orgánico.

Se desestima estas tachas, además de por presentarse –según la Sentencia- desprovistas de la más mínima argumentación, por otros razones. Así, por lo que respecta a la indebida atribución de carácter orgánico a la regulación de los conciertos en el nivel de educación infantil se rechaza, en tanto que tales conciertos tienen una evidente relación con la financiación pública dirigida a garantizar la gratuidad de la enseñanza consagrada en el art. 27.4 CE en relación con una etapa educativa que, si bien voluntaria para las familias, es de obligada prestación por los poderes públicos. Por tanto, ningún obstáculo existe para que los aspectos esenciales de su regulación tengan carácter orgánico.

Por otra parte, respecto a los libros de texto recuerda el TC su doctrina en relación con la necesidad de aplicar un criterio estricto para determinar el alcance de la reserva de ley orgánica, por lo que afirma que no cabe duda de que de que las normas en relación a los libros de texto y demás materiales curriculares que contiene la disposición adicional tercera, apartado 3, de la LOCE, en cuanto que se refieren a una actividad ejecutiva directamente relacionada con la administración de la enseñanza, no contienen una regulación directa del derecho a la educación encaminada a la delimitación y definición del mismo. Consecuentemente, dicha regulación no puede considerarse incluida en el ámbito reservado a la ley orgánica, por lo que nada

puede reprocharse, desde esa perspectiva, a la disposición adicional décima de la Ley. **(FJ 9)**

## **SENTENCIA 195/2012, DE 31 DE OCTUBRE**

en relación con la Ley 10/2001, del plan hidrológico nacional, en la redacción dada por la Ley 11/2005

### **Recurso de Inconstitucionalidad**

#### **A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** el Consejo de Gobierno de La Rioja
  
- **Norma impugnada:** contra el art. 26.1 y la disposición adicional décima, apartado 1 a), b) y c), y apartados 3 y 5, de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional, en la redacción dada por el artículo único, apartados 9 y 15 de la Ley 11/2005, de 22 de junio.
  
- **Motivación del Recurso:** se alega por la Comunidad Autónoma recurrente que dichos preceptos son contrarios al art. 149.1.22 CE, en relación con el art. 14 del TRLAguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, preceptos que alega como integrantes del bloque de la constitucionalidad. La imputada inconstitucionalidad vendría determinada por el establecimiento de una fórmula de colaboración bilateral entre la Administración del Estado y la Generalitat de Cataluña para la aprobación del plan integral de protección del Delta del Ebro que, al definir el régimen hídrico y los caudales ambientales del tramo final del río Ebro, rompe los principios de unidad e indivisibilidad de la cuenca y menoscaba la competencia de la Confederación Hidrográfica del Ebro, cauce institucional de participación de las Comunidades Autónomas en la gestión de la cuenca.
  
- **Fallo:** Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad y declarar que el apartado 1 a) de la disposición adicional décima de la Ley 10/2001, del plan hidrológico nacional, en la redacción dada por el

artículo único, apartado 15, de la Ley 11/2005, de 22 de junio, no es inconstitucional, siempre que se entienda en los términos establecidos en el fundamento jurídico 7.

- **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- En primer lugar, la Sentencia encuadra los preceptos controvertidos en la materia de aguas, materia sobre la cual corresponde al Estado ex art. 149.1.22 CE, “la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma”.

Sobre este precepto, recuerda el TC que su doctrina concluyó que ‘cuando la Constitución utiliza la expresión ‘aguas que discurran’, no toma en consideración necesariamente las corrientes o cursos aislados, ni menos aún obliga a compartimentar las competencias sobre los diferentes tramos de un mismo curso fluvial’, sino que ‘es lícito y razonable entender, como así lo hace la Ley impugnada, que, para delimitar las competencias exclusivas del Estado, la norma constitucional permite referirse al conjunto integrado de las aguas de cada cuenca que, a través de corrientes principales y subalternas trasvasan los confines del territorio de una Comunidad Autónoma’ (STC 227/1988, FJ 15), sin que a ello se oponga el hecho de que ni la Constitución ni los Estatutos de Autonomía hayan consagrado explícitamente el concepto estructural de la cuenca hidrográfica.” [STC 149/2012, FJ 5 c)].

Respecto al principio de unidad de cuenca, el TC sostuvo en la STC 30/2011 (FJ 6) que “no le es dado al legislador estatal concretar las competencias del Estado en esta materia mediante una fragmentación de la gestión de las aguas intercomunitarias de cada curso fluvial y sus afluentes”.  
**(FJ 2)**

La Sentencia también parte de afirmar que aquí el parámetro de constitucionalidad de los preceptos legales debe ser únicamente el art. 149.1.22 CE, y no la legislación ordinaria, es decir, la Ley de Aguas. **(FJ 3)**

2.- Seguidamente, el TC delimita el objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, y concluye que su examen debe circunscribirse únicamente a analizar la constitucionalidad del art. 26.1, en cuanto al último

inciso de su párrafo segundo, y de los apartados 1 a) y 5 de la disposición adicional décima de la Ley del Plan Hidrológico Nacional.

Art. 26.1 (apartado segundo): *La fijación de los caudales ambientales se realizará con la participación de todas las Comunidades Autónomas que integren la cuenca hidrográfica, a través de los Consejos del Agua de las respectivas cuencas, sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición adicional décima en relación con el Plan Integral de Protección del Delta del Ebro.*

“Disposición adicional décima. Plan Integral de Protección del Delta del Ebro.

*1. Con la finalidad de asegurar el mantenimiento de las condiciones ecológicas especiales del Delta del Ebro, se elaborará un plan integral de protección con el siguiente contenido mínimo:*

*a) Definición del régimen hídrico que permita el desarrollo de las funciones ecológicas del río, del Delta y del ecosistema marino próximo. Asimismo se definirá un caudal adicional que se aportará con la periodicidad y las magnitudes que se establezcan de forma que se asegure la correcta satisfacción de los requerimientos medioambientales de dicho sistema. Los caudales ambientales resultantes se incorporarán al Plan Hidrológico de la cuenca del Ebro mediante su revisión correspondiente.*

*5. Ambas Administraciones [se refiere al Estado y a la Generalitat], previo mutuo acuerdo, aprobarán el Plan en el ámbito de sus respectivas competencias.”*

El TC dice que no entrara a analizar la constitucionalidad de los demás preceptos impugnados. Así, respecto a los apartados b) y c) de la disposición adicional décima, apartado 1, califica su impugnación como preventiva o hipotética. Y, continúa, que en rigor, tampoco dirige la demanda reproche de inconstitucionalidad alguno al apartado 3 de la misma disposición. **(FJ 4)**

**3.-** A continuación el TC afirma que aquí cabe deslindar las dos cuestiones que forman el núcleo de esta disputa competencial:

- por un lado, se cuestiona el procedimiento regulado en el apartado 5 de la disposición adicional décima de la Ley del plan hidrológico nacional, que prevé que la Administración del Estado y la Generalitat de Cataluña, previo mutuo acuerdo, aprobarán el plan integral de protección del Delta del Ebro “en el ámbito de sus respectivas competencias”;

- y, por otra parte, el recurso tacha de inconstitucional que los caudales ambientales resultantes del contenido mínimo del plan integral de protección del Delta del Ebro se incorporen mediante su revisión al plan hidrológico de la cuenca del Ebro, quebrando así el modelo general establecido en el art. 26.1 para la fijación de dichos caudales ambientales, con la participación de todas las CCAA integrantes de la cuenca.

En esencia, continúa el TC, **la demanda tacha de inconstitucional la fórmula de colaboración bilateral aquí prevista para fijar el régimen hídrico y los caudales ambientales**, que considera vulneradora del art. 149.1.22 CE por quebrantar el principio de unidad e indivisibilidad de la cuenca y menoscabar la competencia de la Confederación Hidrográfica del Ebro, cauce institucional de participación de las CCAA en la gestión de la cuenca.

Antes de entrar a analizar esta impugnación, el TC recuerda su propia doctrina en relación con esta materia.

**a)** En primer lugar, recuerda que la STC 110/2011 (FJ 7), que afirmaba que la legislación en su alcance material sobre la fijación de caudales hídricos en las cuencas intercomunitarias es una competencia atribuida directamente al Estado por el art. 149.1.22 CE, más allá de que el agua sea un producto escaso imprescindible para el desarrollo de múltiples actividades. Sin embargo, tampoco cabe desconocer que sobre las aguas intercomunitarias se proyectan diversas competencias de las CCAA (agricultura, ganadería, espacios naturales protegidos o pesca fluvial, entre otras), produciéndose así un fenómeno de concurrencia de competencias entre el Estado y las CCAA que conlleva que el primero, titular de la competencia más específica ex art. 149.1.22 CE, deba instrumentar sistemas de cooperación con las segundas.

**b)** En segundo lugar, acerca de la participación de las CCAA en la gestión de las cuencas supracomunitarias, el TC ha venido afirmando que el modo más directo que tienen la CA para incidir en los intereses afectados por la administración de las aguas en las cuencas que... se extiendan más allá de

su territorio, es mediante su participación en los órganos de gobierno de las correspondientes Confederaciones Hidrográficas, en los términos previstos por la legislación estatal” (STC 161/1996, FJ 5). Pero, matiza el TC, que en modo alguno hay que descartar otro modelo de cooperación interadministrativa constitucionalmente admisible.

c) En tercer lugar, el TC destaca que ya se ha pronunciado específicamente sobre el alcance de dicha participación autonómica en cuanto concierne a la fijación de los caudales circulantes en las cuencas supracomunitarias. En la STC 110/2011, FJ 7, declaró que “la competencia autonómica se limita a una mera ‘participación’ en la fijación del caudal y ello con sometimiento a lo que dispongan las leyes del Estado que desarrollen el art. 149.1.22 CE. Por tanto, será la ley estatal, sin ningún tipo de condicionamientos, la que determine el alcance y las modalidades de la participación autonómica, en lo relativo a la determinación de los caudales hídricos”. (FJ 5)

4.- A la luz de esta doctrina, el TC procede a examinar, en primer lugar, si el procedimiento de aprobación del plan integral de protección del Delta del Ebro previsto por el apartado 5 de la disposición adicional décima de la Ley del plan hidrológico nacional **constituye o no una fórmula de cooperación constitucionalmente admisible**, teniendo en cuenta que la misma distingue dos fases diferenciadas: el mutuo acuerdo de la Administración del Estado y la Generalitat de Cataluña y, una vez alcanzado éste, la posterior aprobación del plan por ambas Administraciones “en el ámbito de sus respectivas competencias”.

Al respecto, afirma el TC, que la técnica empleada por dicho precepto reúne los rasgos esenciales para que pueda calificarse como “fórmula de cooperación constitucionalmente admisible”. Así, se trata de un mecanismo de acomodación o integración entre dos competencias concurrentes en el espacio físico, basado en el acuerdo, y que configura la aprobación final del plan integral de protección del Delta del Ebro como un acto complejo en el que han de concurrir dos voluntades distintas, lo que resulta constitucionalmente

admisible cuando ambas voluntades resuelven sobre asuntos de su propia competencia. Y, en última instancia, la competencia exclusiva del Estado queda salvaguardada toda vez que, en caso de no alcanzar un acuerdo que desemboque en la aprobación del plan integral de protección del Delta del Ebro, éste no alcanzará eficacia ni se incorporará su contenido al plan hidrológico de la cuenca.

En suma, y citando la STC 40/1998 (FJ 38), “el sistema busca una solución coordinada de los intereses en juego y ... esta conclusión no se ve afectada por el posible uso abusivo que de la norma pueda hacerse, pues, como reiteradamente hemos afirmado, la mera posibilidad de un uso de tal naturaleza de las normas no puede ser nunca, en sí misma, motivo bastante para declarar la inconstitucionalidad de éstas (SSTC 58/1982, 132/1984 y 204/1994).” Por lo razonado, el apartado 5) de la disposición adicional décima de la Ley del plan hidrológico nacional no resulta contrario al art. 149.1.22 CE. **(FJ 6)**

**5.-** Por último, el TC examina la segunda de las cuestiones controvertidas, esto es, la inserción parcial del contenido de aquél, en cuanto a la fijación de los caudales ambientales, en el plan hidrológico de la cuenca.

Al respecto recuerda que en virtud de lo dispuesto por el impugnado apartado 1 a) de la disposición adicional décima de la Ley del plan hidrológico nacional, los caudales ambientales resultantes de la definición del régimen hídrico y de los caudales adicionales que contemple el plan integral de protección del Delta del Ebro se incorporarán al plan hidrológico de la cuenca del Ebro mediante su revisión correspondiente. El recurso halla en esta previsión una quiebra de lo establecido el artículo 26.1 de la Ley del plan hidrológico nacional, a cuyo tenor la fijación de los caudales ambientales “se realizará con la participación de todas las Comunidades Autónomas que integren la cuenca hidrográfica, a través de los Consejos del Agua de las respectivas cuencas, sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición adicional décima en relación con el Plan Integral de Protección del Delta del Ebro”.

Sin embargo, el TC afirma que el **apartado 1 a) de la disposición adicional décima del a Ley admite una interpretación conforme con la Constitución**, dado que no establece un procedimiento especial para la revisión del plan hidrológico de la cuenca, diferente del previsto con carácter general en la legislación de aguas. En consecuencia, la revisión que derive del contenido del plan integral de protección del Delta del Ebro deberá acomodarse a lo dispuesto con carácter general, tanto en lo relativo al procedimiento que ha de seguirse como en cuanto a los órganos que intervienen en el proceso de toma de decisiones que culmina con la aprobación definitiva del plan hidrológico o sus modificaciones por el Consejo de Ministros.

De acuerdo con esta interpretación, se deriva que el plan integral de protección del Delta del Ebro no modifica per se el plan hidrológico, y su contenido parcial —en lo que corresponda a la competencia estatal sobre la cuenca supracomunitaria del Ebro— sólo se integrará en el mismo, y adquirirá en consecuencia el valor vinculante que le otorga la legislación de aguas, en la medida en que sea aprobada su revisión a través del mismo cauce procedimental y con la intervención de los mismos órganos que están previstos para cualquier otra revisión. **(FJ 7)**

## **SENTENCIA 198/2012, DE 6 DE NOVIEMBRE**

en relación con la Ley 13/2005, por la que se modifica el Código civil en materia de derecho a contraer matrimonio (matrimonio homosexual)

### **Recurso de Inconstitucionalidad**

#### **A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** 72 Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso.
- **Norma impugnada:** el primer apartado del artículo único de la Ley 13/2005, que añade un segundo párrafo al art. 44 CC, en virtud del cual “el matrimonio tendrá los mismos requisitos y efectos cuando ambos contrayentes sean del mismo o de diferente sexo”.
- **Motivación del Recurso:** se esgrimen vulneración de los siguientes artículos . 9.3, 10.2, 14 (en relación con los arts. 1.1 y 9.2), 32, 39.1, 2 y 4, 53.1 (en relación con el art. 32), y 167 CE.  
Sin embargo, el motivo principal esgrimido es la vulneración del art. 32 CE que establece en su apartado primero que “el hombre y la mujer tienen derecho a contraer matrimonio con plena igualdad jurídica”, y en su apartado segundo que “la ley regulará las formas de matrimonio, la edad y capacidad para contraerlo, los derechos y deberes de los cónyuges, las causas de separación y disolución y sus efectos”.
- **Fallo:** Desestimar del recurso de inconstitucionalidad.

- **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- En primer lugar, el TC señala que centrará su análisis en el ajuste constitucional de la norma impugnada **confrontándola con el art. 32 CE**, descartando previamente el resto de alegaciones, algunas de ellas porque las causas de inconstitucionalidad aducidas por los recurrentes no son autónomas, sino que dependen completamente de la infracción del art. 32 CE (así la invocación de los arts. 9.3 —en su dimensión de principio de jerarquía normativa—, 10.2, 53.1 y 167 CE), y otras porque existen razones que permiten descartar los argumentos de los recurrentes sin mayores dificultades. **(FFJJ 1-5)**

2.- Respecto al art. 32 CE, la Sentencia recuerda que la jurisprudencia constitucional ha otorgado a dicho precepto un doble contenido, de modo que **el matrimonio**, en la Constitución española, **es una garantía institucional y, simultáneamente, un derecho constitucional**. Por tanto, el matrimonio se configura como una “institución garantizada por la Constitución”, y a su vez “contraer matrimonio” es un derecho constitucional tal y como se desprende de su ubicación en la norma fundamental, correspondiendo el desarrollo de su régimen jurídico, por mandato constitucional ex art. 32.2 CE, a una ley que debe respetar su contenido esencial (STC 184/1990, FJ 3). **(FJ 6)**

Además, continúa el TC, ha de tenerse en cuenta que ambas categorías no son idénticas, puesto que la primera exige una protección objetiva por parte del Tribunal que debe garantizar que el legislador no suprima ni vacíe la imagen maestra de la institución, exigiendo el segundo una protección subjetiva, de manera que el Tribunal garantice al ciudadano, titular del derecho en cuestión, que la posición jurídica derivada del reconocimiento del derecho no queda eliminada o desnaturalizada por el legislador.

La consecuencia de esta diferenciación exige que el TC deba analizar si la reforma legal supone un menoscabo o no a la garantía institucional del matrimonio y, en segundo término, si limita de forma inaceptable desde un

punto de vista constitucional, el derecho constitucional a contraer matrimonio.  
**(FJ 7)**

3.- En relación al matrimonio como garantía institucional, es preciso determinar si la regulación contenida en la Ley 13/2005 hace del matrimonio una institución irreconocible y, por tanto desnaturalizada, o si el legislador ha actuado dentro del amplio margen que la Constitución le otorga. Al respecto, señala que la nueva redacción del art. 44 CC no sólo abre las puertas de la institución del matrimonio a parejas del mismo sexo, sino que equipara de forma absoluta los matrimonios entre heterosexuales y homosexuales. Por tanto, resulta evidente, que la institución matrimonial se ha modificado jurídicamente, pero será necesario comprobar si tal modificación resulta contraria o no a la garantía institucional del matrimonio.

Los recurrentes entienden que la ley impugnada vulnera efectivamente la garantía institucional del matrimonio, basándose en una interpretación originalista del art. 32 CE. Así, continúa el TC, resulta evidente que en el año 1978, cuando se redacta el art. 32 CE, éste precepto era entendido mayoritariamente como matrimonio entre personas de distinto sexo. **(FJ 8)**

Pero avanzando en este razonamiento, el TC da un paso más en la interpretación del precepto, lo que hace partir de la idea de que la Constitución es un “árbol vivo”, que, a través de una interpretación evolutiva, se acomoda a las realidades de la vida moderna como medio para asegurar su propia relevancia y legitimidad, y no sólo porque se trate de un texto cuyos grandes principios son de aplicación a supuestos que sus redactores no imaginaron, sino también porque los poderes públicos, y particularmente el legislador, van actualizando esos principios paulatinamente y porque el TC, cuando controla el ajuste constitucional de esas actualizaciones, dota a las normas de un contenido que permita leer el texto constitucional a la luz de los problemas contemporáneos, y de las exigencias de la sociedad actual a que debe dar respuesta la norma fundamental del ordenamiento jurídico a riesgo, en caso contrario, de convertirse en letra muerta.

Esta lectura evolutiva de la Constitución lleva a su vez al TC a desarrollar la noción de cultura jurídica, que hace pensar en el Derecho como un fenómeno social vinculado a la realidad en que se desarrolla. Y esta interpretación evolutiva es la que facilita la respuesta a la cuestión de si el matrimonio, tal y como resulta de la regulación impugnada, sigue siendo reconocible en el contexto sociojurídico actual como tal matrimonio.

Estando claro que la única diferencia entre la institución matrimonial antes y después de la Ley de 2005 es el hecho de que los contrayentes puedan pertenecer al mismo sexo, es preciso determinar si esa circunstancia es, hoy por hoy, en nuestra sociedad, un elemento que hace irreconocible el matrimonio o que, por el contrario, se integra en la imagen que permite reconocer la institución matrimonial. Dicho de otro modo, se trata de determinar cuán integrado está el matrimonio entre personas del mismo sexo en nuestra cultura jurídica, acudiendo para ello a los elementos que sirven para conformar esa cultura.

Así, el TC señala que, acudiendo al Derecho comparado, la equiparación del matrimonio entre personas de distinto sexo y entre personas del mismo sexo se ha consolidado, en los últimos años, en el seno de varios ordenamientos jurídicos integrados en la cultura jurídica occidental.

Continúa el TC afirmando que distintos Estados han reconocido efectos a la unión civil entre personas del mismo sexo, equiparando esos efectos, con mayor o menor nivel de intensidad, a los asociados al matrimonio (ej. Francia (1999), Alemania (2001), Finlandia (2001), Luxemburgo (2004), Reino Unido (2004), Andorra (2005), República Checa (2006), Suiza (2007) Austria (2010), o Liechtenstein (2011).

Asimismo, se afirma que no se puede permanecer ajeno a la realidad social y hoy existen datos cuantitativos contenidos en estadísticas oficiales, que confirman que en España existe una amplia aceptación social del matrimonio entre parejas del mismo sexo, al tiempo que estas parejas han ejercitado su derecho a contraer matrimonio desde el año 2005.

Por tanto, concluye en este sentido, la Sentencia que la Ley 13/2005, dentro del amplio margen concedido por el art. 32 CE tal y como ha sido interpretado hasta aquí, **desarrolla la institución del matrimonio conforme a nuestra cultura jurídica, sin hacerla en absoluto irreconocible para la imagen que de la institución se tiene en la sociedad española contemporánea.** El legislador español, como otros de nuestro entorno jurídico cercano, tenía varias opciones a su alcance a la hora de otorgar reconocimiento jurídico a la situación de las parejas del mismo sexo, y la opción escogida es respetuosa con los dictados del texto constitucional, sin que esta afirmación prejuzgue o excluya la constitucionalidad de otra. **(FJ 9)**

4.- A continuación, se refiere la Sentencia al **matrimonio como derecho constitucional**, y al respecto señalada que no se trata de un derecho de los que cogen de amparo constitucional (por su ubicación dentro de la CE), pero sí que goza de la garantía de preservación de su contenido esencial frente a la libertad del legislador.

A este respecto, recuerda la Sentencia que la jurisprudencia constitucional ha venido declarando sobre el matrimonio lo siguiente:

- ambos cónyuges se encuentran en régimen de plena igualdad jurídica
- no hay matrimonio sin consentimiento mutuo
- el vínculo matrimonial genera *ope legis* una pluralidad de derechos en marido y mujer
- del derecho a contraer matrimonio se extrae la libertad de no contraerlo
- la existencia de dos regímenes diferenciados por voluntad del legislador: el del matrimonio y el de la convivencia *more uxorio*

Por tanto, concluye el TC que de su propia jurisprudencia hasta la fecha se extrae que **la interpretación del contenido esencial del art. 32 CE deja un amplio margen al legislador** no sólo para configurar las formas de matrimonio, la edad y la capacidad para contraerlo, los derechos y deberes de los cónyuges, las causas de separación y disolución y sus efectos, sino también para establecer regímenes de convivencia *more uxorio* paralelos al régimen

matrimonial, pero con un reconocimiento jurídico diferenciado que únicamente ha efectuado el legislador autonómico por el momento. **(FJ 10)**

5.- Así pues, continúa el TC, para determinar si la reforma vulnera el derecho a contraer matrimonio debe de partirse de que la misma ha introducido importantes matices respecto al derecho constitucional, no desde el punto de vista objetivo, sino desde la dimensión subjetiva del mismo.

Pero esta reforma no supone, afirma la Sentencia, vulneración del derecho a contraer matrimonio. Para ello, se recuerda que la reforma implica la posibilidad par cada individuo de contraer matrimonio con personas del mismo o de diferente sexo, y que ello no afecta al contenido esencial del derecho, porque el que puedan contraer matrimonio entre sí.

**Ello no afecta al contenido esencial del derecho**, porque el que puedan contraer matrimonio entre sí personas del mismo sexo ni lo desnaturaliza, ni lo convierte en otro derecho, ni impide a las parejas heterosexuales casarse libremente, o no casarse. Las personas heterosexuales no han visto reducida la esfera de libertad que antes de la reforma tenían reconocida como titulares del derecho al matrimonio, puesto que con la regulación actual y con la anterior, gozan del derecho a contraer matrimonio sin más limitaciones que las que se deriven de la configuración legal de los requisitos para contraer matrimonio que realiza el Código civil.

Sin embargo, continúa el TC, las personas homosexuales gozan ahora de la opción, inexistente antes de la reforma legal, de contraer matrimonio con personas del mismo sexo, de tal modo que el respeto a su orientación sexual encuentra reflejo en el diseño de la institución matrimonial, y por tanto su derecho individual a contraer matrimonio integra también el respeto a la propia orientación sexual. De este modo **se da un paso en la garantía de la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad** (art. 10.1 CE) que han de orientarse a la plena efectividad de los derechos fundamentales (STC 212/2005, FJ 4), además de ser fundamento del orden político y de la paz social y, por eso, un valor jurídico fundamental (STC

53/1985, FJ 8), sin perjuicio de que se puede reconocer que el mecanismo elegido por el legislador para dar ese paso no era el único técnicamente posible.

Además, recuerda que no es su función la de enjuiciar la oportunidad o conveniencia de la elección hecha por el legislador para valorar si es la más adecuada o la mejor de las posibles. Y, por tanto, desde la perspectiva de la configuración del matrimonio como derecho fundamental, se afirma la inexistencia de reproche alguno de inconstitucionalidad a la Ley 13/2005. **(FJ 11)**

6.- Por último, la Sentencia examina la **constitucionalidad de la adopción por parte de matrimonios formados por personas homosexuales**, que prevé el art. 175.4 CC, según el cual; *“Nadie puede ser adoptado por más de una persona, salvo que la adopción se realice conjunta o sucesivamente por ambos cónyuges. El matrimonio celebrado con posterioridad a la adopción permite al cónyuge la adopción de los hijos de su consorte. En caso de muerte del adoptante, o cuando el adoptante sufra la exclusión prevista en el artículo 179, es posible una nueva adopción del adoptado.”*

En la adopción, recuerda el TC, ha de preservarse en todo caso el interés del menor, y dicho interés se tutela en cada caso concreto en función del escrutinio al que se somete a los eventuales adoptantes con independencia de su orientación sexual. La consecuencia que se deriva es que el mandato de protección a lo hijos (ex art. 39.2 CE) no queda incumplido por la opción que realiza en esta caso el legislador, en cuanto que tal mandato orienta, precisamente, la opción legislativa adoptada.

Además, continúa la Sentencia, la preservación del interés superior del menor en la adopción está suficientemente garantizada en el ordenamiento, no sólo por la Convención de los derechos del niño, sino también por nuestra legislación en materia de menores, por los mecanismos establecidos en la

regulación de la adopción nacional e internacional y por la propia jurisprudencia constitucional.

Por tanto, se concluye que la eventual lesión del art.39.2 CE vendría dada si la legislación no garantizase en el proceso de adopción el objetivo fundamental que es la preservación del interés del menor, circunstancia que para el TC no concurre en este caso. Además, recuerda la STC, que el juez que conozca del proceso de adopción siempre tendrá la facultad de denegarla cuando fuese contraria al interés del menor, sea cual sea el motivo. (FJ 12)

## **SENTENCIA 210/2012, DE 14 DE NOVIEMBRE**

en relación con la Ley de la Asamblea de Extremadura 14/2001, reguladora del impuesto sobre depósitos de las entidades de crédito

### **Recurso de Inconstitucionalidad**

#### **A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** el Presidente del Gobierno
- **Norma impugnada:** la Ley de la Asamblea de Extremadura 14/2001, reguladora del impuesto sobre depósitos de las entidades de crédito.
- **Motivación del Recurso:** el Estado entiende vulnerados los límites previstos en el art. 6.2 y 3 LOFCA, I entender que el impuesto extremeño es un tributo equivalente al IVA y al IAE.

Asimismo, se argumenta que vulnera el principio de territorialidad en materia tributaria, establecido en los arts. 157.2 y 139.2 CE), y para los tributos propios autonómicos el art. 9.b) y c) LOFCA.

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

- **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- En primer lugar, el TC se refiere a las tachas de inconstitucionalidad formuladas en relación con la presunta vulneración del art. 6 LOFCA.

Así, el Abogado del Estado consideraba que el impuesto sobre depósitos de las entidades de crédito (IDEC, en adelante) era un tributo equivalente al impuesto sobre el valor añadido (IVA, en adelante) y al impuesto sobre actividades económicas (IAE), en términos que resultarían contrarios al art. 6.2 y 3 LOFCA.

Al respecto los citados artículos de la LOFCA disponen respectivamente que los tributos que establezcan las CCAA no podrán recaer sobre hechos imponibles gravados por el Estado (art. 6.2) y por los tributos locales (art. 6.3).

Al respecto, recuerda el TC, citando su propia jurisprudencia (STC 122/2012), que para apreciar la coincidencia o no entre hechos imponibles, que es lo prohibido en el art. 6 LOFCA, se hace preciso atender a los elementos esenciales de los tributos que se comparan, al objeto de determinar no sólo la riqueza gravada o materia imponible, que es el punto de partida de toda norma tributaria, sino la manera en que dicha riqueza o fuente de capacidad económica es sometida a gravamen en la estructura del tributo. **(FFJJ 3-4)**

2.- Tras esta apreciación, comienza examinando los elementos esenciales del IDEC y del IVA para comprobar su posible equivalencia. Y al respecto llega a la conclusión de que hay que descartar la coincidencia entre el IVA y el IDEC.

El IDEC se define en la ley extremeña como un “impuesto directo” (art. 1), cuyo hecho imponible es “la captación de fondos de terceros, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, por parte de las entidades mencionadas en el artículo 5 de esta Ley, y que comporten la obligación de restitución” (art. 3

Para el Abogado del Estado, el IDEC está gravando no la actividad de captación de fondos, sino los depósitos constituidos con los fondos captados, lo que le haría coincidir con el IVA, que grava las prestaciones de servicios, incluida la actividad crediticia.

Sin embargo, la Sentencia afirma que el IDEC es un tributo directo que recae sobre la capacidad económica puesta de manifiesto por la entidad bancaria como consecuencia de la captación de pasivo. En efecto, y frente a la definición que se hace en la LIDEC del hecho imponible, los elementos de cuantificación del tributo permiten concluir que el objeto del gravamen no es la actividad bancaria de captación de fondos en sí misma considerada, sino únicamente uno de sus resultados, el pasivo acumulado por la captación de depósitos.

Es decir, para el TC, se trata de hechos imponibles que difieren sustancialmente. . Si el **IVA es un impuesto indirecto que recae sobre el consumo final, el IDEC es un impuesto directo que sujeta a gravamen la capacidad económica puesta de manifiesto por las entidades de crédito por la captación de depósitos**, elemento del pasivo que sirve de soporte para su actividad económica.

De esta manera –prosigue la Sentencia- mientras el IVA somete a gravamen, en sus diferentes fases aportadoras de “valor añadido”, todas las entregas de bienes y servicios con la finalidad de recaer sobre la capacidad económica puesta de manifiesto por el consumidor final, el IDEC se limita a gravar los depósitos captados por los bancos como una manifestación indirecta de capacidad económica, la que se supone que se obtendrá por el beneficio derivado del volumen de pasivo captado. Por tanto, **el IDEC no grava las transacciones económicas, ni tampoco la prestación de servicios por las entidades financieras**, operaciones que sí forman sin embargo parte del hecho imponible del IVA, estando sujetos al impuesto, y exentos (arts. 11.2.18 y 20.1.18 LIVA).

Por tanto, no existe vulneración del art. 6.2 LOFCA. **(FJ 5)**

**3.- También se descarta la coincidencia entre el IAE y el IDEC y, por tanto, la vulneración del art. 6.3 LOFCA.**

Para llegar a esta conclusión, el TC también compara los elementos esenciales del IDEC y del IAE, y concluye que mientras que este último grava la mera actividad económica con independencia de su resultado, esto es, en el caso de las entidades financieras, se captan o no depósitos y con independencia de su cuantía, pues la actividad económica se tiene en cuenta en abstracto, prescindiendo de sus resultados concretos y, por tanto, con independencia de que se perciba o no renta alguna; el IDEC lo que sujeta a gravamen no es la mera actividad de captación o el mero ejercicio de una actividad crediticia, sino su resultado, de manera que se gravan los depósitos como elemento del pasivo bancario susceptible de generar riqueza. **(FJ 6)**

**4.-** Posteriormente, el TC **desestima la presunta vulneración de la prohibición de no gravar bienes o actos extraterritoriales** (157.2 CE y 9 LOCA). Al respecto recuerda que el IDEC se trata de un impuesto directo que grava la capacidad económica puesta de manifiesto por los depósitos bancarios que radiquen en las sucursales de las entidades bancarias situadas en la CA extremeña.

Por tanto, **la LIDEC establece un punto de conexión adecuado** a su finalidad, cual es gravar únicamente los depósitos bancarios constituidos y captados por las sucursales bancarias radicadas en el territorio de la CA, con lo que se garantiza, frente al criterio de la demanda, que el impuesto despliegue efectos principalmente en el territorio de la CA.

Al respecto, añade el TC que no altera la anterior conclusión el hecho de que los fondos depositados en las entidades puedan eventualmente proceder de personas, físicas o jurídicas, que no residan en la Comunidad Autónoma, pues como ha quedado expuesto el impuesto no grava transacciones económicas sino su resultado. **(FJ 8)**

5.- Por otra parte, la Sentencia afirma la constitucionalidad del art. 7.3 LIDEC, que establece una deducción en la cuota para los contribuyentes, las entidades de crédito, por la realización de determinadas inversiones calificadas de utilidad pública o de interés social para la región.

El TC rechaza que esta deducción suponga, tal y como alegaba el Estado, un obstáculo a la libertad de circulación, pues el IDEC es un impuesto que no grava transacciones, sino el volumen de los depósitos captados por los sujetos pasivos del impuesto, de manera que no es una medida susceptible de afectar a la circulación de capitales. Asimismo, recalca la sentencia, que dicha deducción tampoco establece ninguna discriminación o diferente trato entre residentes y no residentes en Extremadura, pues su aplicación o depende de la ubicación del domicilio social de la entidad bancaria, sino que se aplica por igual a todas las sucursales establecidas en Extremadura y por tanto sujetas al impuesto. **(FJ 9)**

**SENTENCIA 215/2012, DE 14 DE NOVIEMBRE**

en relación con la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2003, de  
mutualidades de previsión social

**Recurso de Inconstitucionalidad**

**A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** el Presidente del Gobierno
  
- **Norma impugnada:** los arts. 1, 4 b), 23.1 y 25, y del apartado primero de la disposición final segunda de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2003, de 13 de junio, de mutualidades de previsión social.
  
- **Motivación del Recurso:** vulneración de las normas básicas estatales
  
- **Fallo:**
  - 1º Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inconstitucionales y nulos el art. 1 y las referencias al coaseguro que figuran en los arts. 4 b) y 25 de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2003, de 13 de junio, de mutualidades de previsión social.
  - 2º Desestimar el recurso en todo lo demás.

- **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- En primer lugar, el TC afirma la **inconstitucionalidad del art. 1** de la Ley de Cataluña, cuyo tenor literal es el siguiente: *“Constituye el ámbito de aplicación de la presente Ley la regulación de la actividad del mutualismo no integrado en la Seguridad Social que llevan a cabo las mutualidades de previsión social que tienen su domicilio o que desarrollan su actividad principal en Cataluña.”*

El motivo de su inconstitucionalidad es su falta de consonancia con el art. 69.2 del texto refundido de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados, precepto que fue declarado constitucional por la STC 173/2005. En efecto, en esta Sentencia afirmó los puntos de conexión válidamente establecidos por el legislador estatal “delimitan el alcance territorial de las competencias normativas y ejecutivas que en materia de seguros corresponden a las distintas Comunidades Autónomas”, no siendo posible que el legislador autonómico ignore esa delimitación y se alce sobre la misma extendiendo el ámbito subjetivo de su propia competencia más allá de los límites infranqueables erigidos por el Estado en ejercicio de sus competencias básicas en la materia. **(FJ 2)**

2.-El segundo precepto recurrido era el **art. 23.1**, que determinaba que las mutualidades *“pueden operar por prestaciones y también por ramos, de acuerdo con la normativa básica aplicable y según determinen los estatutos y se establezca en el programa de actividades correspondiente, el cual debe someterse a autorización administrativa. Cuando la actividad prevea prestaciones de asistencia sanitaria, deben cumplirse las disposiciones establecidas por la normativa sanitaria.”*

Sobre la **autorización administrativa**, el TC recuerda que ya sostuvo en la citada STC 173/2005, que la exigencia de una autorización administrativa válida en todo el espacio económico europeo, de competencia estatal, opera como presupuesto para obtener la autorización administrativa de ampliación de

prestaciones, cuyo otorgamiento corresponde a la Administración autonómica, aquí a la Generalidad de Cataluña.

También se afirmaba entonces que la intervención estatal en el procedimiento de autorización es acorde con el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias, ya que los elementos valorativos que la apreciación del cumplimiento de dichos requisitos incorpora justifican una interpretación unitaria que evite la existencia de interpretaciones diferenciadas y disfuncionales para el conjunto del sistema y que se ampara en las competencias del Estado sobre las bases de la ordenación del seguro (art. 149.1.11 CE).

Así, la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados ha diseñado un procedimiento complejo de autorización de aseguramiento por ramos en cuyo seno la intervención estatal “no suplanta la competencia autonómica de autorización definitiva de la ampliación de prestaciones y sólo la limita en el caso de que aquélla sea denegada” (STC 173/2005, FJ 5). A ese mismo procedimiento complejo se remite mediatamente el art. 23.1 de la Ley de mutualidades de previsión social de Cataluña al supeditar la operación por ramos a lo establecido en la “normativa básica aplicable”, de ahí que se repunte constitucional. **(FJ 3)**

**3.-** Conforme al art. 4 b) de la Ley de mutualidades de previsión social de Cataluña, entre los requisitos que han de cumplir estas entidades figura el de *“asumir directa y totalmente los riesgos garantizados a sus asociados, sin perjuicio de las operaciones de reaseguro o coaseguro que lleven a cabo en cualquier forma, de acuerdo con la normativa que en cada caso les sea de aplicación”* y en virtud del art. 25 del mismo texto legal *“las mutualidades de previsión social pueden llevar a cabo operaciones de coaseguro y reaseguro de acuerdo con lo dispuesto por la normativa vigente”*.

Para el Abogado del Estado estos preceptos legales incurren en un vicio de inconstitucionalidad mediata al contravenir las limitaciones funcionales que para las mutualidades establece el art. 64.3 h) del TR de la Ley de ordenación

y supervisión de los seguros privados, de acuerdo con el cual estas entidades *“asumirán directamente los riesgos garantizados a los mutualistas, sin practicar operaciones de coaseguro ni aceptación en reaseguro, pero pudiendo realizar operaciones de cesión de reaseguro con entidades aseguradoras autorizadas para operar en España”*.

En relación con esta contradicción, afirma el TC que la prohibición de que las mutualidades de previsión social participen como coaseguradoras en la cobertura de riesgos es meridianamente clara en la norma básica estatal y no consiente desarrollo legislativo autonómico alguno. Por ello, se reputan contrarias al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias las referencias al coaseguro contenidas en los arts. 4 b) y 25 de la Ley catalana. Ello no incluye, sin embargo, las menciones al reaseguro habida cuenta de que la legislación básica en la materia contempla la excepcional cesión en reaseguro a entidades aseguradoras autorizadas para operar en España, excepción a la que hay que entender que remiten los preceptos legales autonómicos aquí impugnados. **(FJ 4)**

## **SENTENCIA 223/2012, DE 29 DE NOVIEMBRE**

en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre de Universidades

### **Recurso de Inconstitucionalidad**

#### **A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** el Parlamento de Andalucía
  
- **Norma impugnada:** diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2001, de Universidades
  
- **Motivación del Recurso:** posible vulneración de la autonomía universitaria consagrada en el art. 27.10 CE y de las competencias que, en materia de enseñanza universitaria tiene la CA andaluza.
  
- **Fallo:**
  - 1º Declarar que ha perdido objeto la impugnación de los arts. 15.2 in fine; 51 y, por extensión 58.3 y 59.3; 57, 58 a 60 y 62 a 66; 63.1 in fine; y la disposición transitoria segunda.
  
  - 2º Desestimar el recurso en todo lo demás.

- **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- Antes de entrar en el fondo del asunto, el TC declara que el proceso ha perdido su objeto en relación con los arts. 15.2 *in fine* 58.3 y 59.3, 57 y concordantes, 63.1 *in fine* y la disposición transitoria segunda, dado que han quedado sin contenido tras la Ley Orgánica 4/2007. El resto de los preceptos impugnados, aunque hayan sido modificados por la citada Ley de 2007, persiste la controversia competencial, por lo que deben ser objeto de consideración. **(FJ 4)**

2.- Entrando ya en los concretos preceptos impugnados, se refiere en primer lugar el TC, al **art. 11.2 LOU**, el cual en su redacción inicial sostenía que *“los centros adscritos a una Universidad pública se regirán por lo dispuesto en esta Ley, por las normas dictadas por el Estado y las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias, por el convenio de adscripción y por sus propias normas de organización y funcionamiento”*.

A juicio del recurrente, el problema que plantea el precepto impugnado consiste en la omisión, en el marco normativo de los centros adscritos, de cualquier mención a las normas universitarias, más concretamente a los correspondientes estatutos.

Al respecto, sostiene la Sentencia que siendo la autonomía universitaria un derecho de configuración legal (STC 26/1987, FJ 4), el legislador no ha incluido en la potestad autonormadora que integra la autonomía universitaria la aprobación del régimen jurídico de los centros universitarios.

Pero es que, además, continúa el TC, de la lectura del vigente 11.3 LOU no puede deducirse que exista lesión de la autonomía universitaria. Así, por un lado, la conformación de los centros docentes adscritos corresponde a los legisladores estatal y autonómico, y dentro de ella el legislador estatal ha determinado el régimen jurídico de dichas estructuras docentes, integrado fundamentalmente, además de por las normas estatales y autonómicas, por el convenio de adscripción. Es, este convenio, en definitiva, el instrumento

normativo que contiene, en esencia, el régimen de cada centro docente adscrito, manteniendo la universidad plena capacidad de decisión en aquellos aspectos que libremente hayan decidido las partes que lo suscribieron, y sin perjuicio de las remisiones que los citados convenios puedan hacer a las normas estatutarias universitarias. (FJ 6)

3.- Otro precepto impugnado es el art. 4.1 b) en conexión con la disposición adicional primera, relativo a las competencias del Estado en materia de creación y reconocimiento de universidades, y en este caso, concretamente a la UNED y a la Universidad Internacional Menéndez Pelayo.

Afirma el TC que la garantía del ejercicio de las competencias estatales en materia de programación de la enseñanza, y de fomento y coordinación general de la investigación científica (art. 149.1.15 CE) puede, en un caso dado, aconsejar la creación de universidades de especiales características o de ámbito supracomunitario, como lo son, hasta la fecha, la Universidad Nacional de Educación a Distancia y la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, a las que se refiere la disposición adicional primera de la LOU, junto con el resto de universidades que, en su caso, se creen o reconozcan por el Estado. Todo ello sin perjuicio de que, en cada caso, el Estado deba justificar la directa relación, o adecuación de la medida adoptada, a las concretas necesidades de la programación de la enseñanza y fomento de investigación a las que ésta sirve, lo cual, habida cuenta del rango legal de la ley de creación, podrá ser controlado por este Tribunal.

En definitiva, una cosa es que la creación por ley estatal de una determinada universidad tenga que responder a las concretas necesidades de la programación general educativa o de coordinación de la investigación que, por ser de interés supracomunitario, no podrían ser satisfechas por cada una de las CCAA, y otra bien distinta rechazar *a priori* que, por haber asumido las CCAA competencias en materia de universidades, la creación de universidades públicas no pueda ser una herramienta necesaria en casos concretos, que garantice el correcto ejercicio por el Estado de las competencias que la

Constitución le atribuye, sin menoscabar las competencias de las Comunidades Autónomas. Por ello, se desestima esta impugnación. **(FJ 7)**

4.- El siguiente precepto impugnado por motivos competenciales es el **art. 10.1, párrafo segundo**, atinente al marco normativo de los institutos universitarios de investigación y cuya redacción no ha sido modificada. El párrafo controvertido establece: *“Los Institutos Universitarios de Investigación se regirán por la presente Ley, por los Estatutos, por el convenio de creación o de adscripción, en su caso, y por sus propias normas”*. A juicio del recurrente, el precepto excluye toda intervención normativa de la CA que, sin embargo, le reconoce el EA.

El TC desestima la impugnación argumentando que lo que ha hecho el legislador orgánico es configurar el marco normativo de los institutos universitarios de investigación en cuanto emanación de la autonomía universitaria, que está integrado, además de las propias disposiciones del legislador orgánico, por la normativa propia de las universidades, de los propios institutos y por el correspondiente convenio de adscripción, pero ello no impide que la CA pueda establecer normas que incidan en el funcionamiento de los citados institutos en el ejercicio de sus competencias normativas relativas a la determinación del régimen jurídico de las universidades. **(FJ 8)**

5.- Igualmente, por motivos competenciales se impugnaba el **art. 43.1 LOU** relativo a la oferta de plazas en las universidades públicas y cuya redacción es la siguiente:

*“Las Comunidades Autónomas efectuarán la programación de la oferta de enseñanzas de las Universidades públicas de su competencia y sus distintos centros, de acuerdo con ellas y conforme a los procedimientos que establezcan.*

*La oferta de plazas se comunicará al Consejo de Coordinación Universitaria para su estudio y determinación de la oferta general de enseñanzas y plazas, que será publicada en el ‘Boletín Oficial del Estado’.”*

Dice el TC que, en efecto, la programación de la oferta de las plazas en las universidades públicas es competencia de cada una de las CCAA afectadas, que la comunicarán al órgano estatal de coordinación, en el que se integran los responsables de la enseñanza universitaria autonómicos (y así se recoge en el art. 27 bis, apartado tercero, de la LOU), a los efectos de determinar la oferta general de plazas.

Por lo tanto, únicamente en el caso que, de acuerdo con la jurisprudencia, sea necesario eliminar contradicciones o reducir disfunciones puede entenderse que se requieran medidas “suficientes y necesarias” de coordinación, que puedan eventualmente incidir en la oferta de plazas comunicada al órgano estatal que cumple esta función, resultado de la facultad de programación de la oferta de enseñanzas de las universidades públicas y sus distintos centros que sean competencia de la CA.

No se aprecia, por lo tanto, que el precepto impugnado vulnere las competencias de la CA andaluza. **(FJ 9)**

**6.-** Por otra parte, se impugnaba la **disp. adic. cuarta, apartado segundo**, relativa al **régimen de reconocimiento de las universidades de la Iglesia Católica, las cuales están exentas por dicho precepto de la preceptiva ley de reconocimiento** (estatal o autonómica).

Al respecto afirma el TC, con cita de la STC 31/2010 (FJ 108), corresponde al Estado la regulación del marco jurídico general en que deben adoptarse las decisiones autonómicas de creación y reconocimiento de universidades. Por ello, la exigencia o no de una ley singular de reconocimiento de estas características, con carácter previo a la autorización administrativa que, en todo caso, corresponde a las CCAA, es una opción de política legislativa que no corresponde a este Tribunal enjuiciar salvo en aquello que pueda vulnerar las competencias autonómicas.

La disposición impugnada modula el régimen de reconocimiento de las universidades de la Iglesia católica y las exime de la preceptiva ley de reconocimiento, estatal o autonómica (art. 4.1 LOU), lo que descarta *a priori*

que el Estado haya asumido competencias que corresponden a las CCAA que siguen teniendo la competencia ejecutiva para autorizar la actividad de las universidades de la Iglesia católica que se someten, salvo en lo que respecta al reconocimiento por ley, al mismo régimen jurídico que el resto de las universidades privadas. En consecuencia, no se advierte que la disposición adicional cuarta, en el párrafo primero de su apartado segundo, vulnere las competencias de la CA andaluza. **(FJ 10)**

7.- El **art. 19 LOU**, relativo a los consejos de departamentos, se impugna por contravenir el art. 27.5 y 7 CE. . El precepto dispone que *“el Consejo de Departamento, presidido por su Director, es el órgano de gobierno del mismo. Estará integrado por los doctores miembros del Departamento, así como por una representación del resto de personal docente e investigador no doctor en la forma que determinen los Estatutos. En todo caso, los Estatutos garantizarán la presencia de una representación de los estudiantes y del personal de administración y servicios”*.

En realidad, el problema que se achaca al precepto es que los alumnos y el personal de administración y servicios no tienen la consideración de miembros de pleno derecho, al contrario que el personal docente e investigador, con lo que se incumplen los citados preceptos constitucionales en cuanto a la participación efectiva de todos los afectados en la educación (art. 27.5 CE) y a la participación de los alumnos en la gestión y control de los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos (art. 27.7 CE).

Sin embargo, la Sentencia afirma que lo que hace la norma es lo contrario contrario a lo que postula el recurso, por cuanto garantiza la participación de todos los distintos sectores integrantes de la comunidad universitaria en los consejos de departamento, que es lo previsto en el art. 27.5 CE, si se entiende que la participación allí prevista va más allá de la programación general de la enseñanza y, desde luego, en el art. 27.7 CE, expresamente respecto de los alumnos, cuya participación se sustanciará en los términos que la ley establezca. **(FJ 11)**

8.- Otro precepto impugnado era el **art. 42.3 LOU**, referido a los critérios de admisión de estudiantes y cuyo aspecto más problemático es la remisión que realiza la norma a favor del reglamento, por cuanto pudiera ser contraria a la reserva de ley orgánica.

Se desestima esta impugnación, en primer lugar, porque el precepto – dice el TC- no supone una deslegalización absoluta del proceso de admisión como se pretende o una “remisión genérica e incondicional” a favor del reglamento. Además, recuerda que la jurisprudencia constitucional ha admitido la facultad del Estado para fijar las bases en materia de procedimientos de selección para el acceso a los centros universitarios, no estimando inconstitucional que su determinación fuera atribuida al Gobierno, ya que, “en la interpretación que haya de darse a los ‘procedimientos de selección para el ingreso en los Centros Universitarios’. **(FJ 12)**

## **SENTENCIA 228/2012, DE 29 DE NOVIEMBRE**

en relación con diversos preceptos de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de empresas de inserción

### **Recurso de Inconstitucionalidad**

#### **A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** el Consell de la Generalitat de la Comunidad Valenciana
- **Norma impugnada:** contra los arts. 1.1, 2.1, 3 a 8, 9.3, 10, disposición adicional quinta, disposiciones transitorias primera, segunda y tercera, y disposición final quinta, de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación de las empresas de inserción (en adelante, Ley 44/2007).ç
- **Motivación del Recurso:** El recurso se formula por motivos exclusivamente competenciales, al considerar el Consell recurrente que la regulación estatal impugnada resulta inconstitucional porque, excediéndose del título competencial de “legislación laboral” (art. 149.1.7 CE) al amparo del que se dictó, invade las competencias de esa Comunidad Autónoma en materia de “asistencia social” de los arts. 10.3 y 4, y 49.1.24 y 27 de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en la redacción dada por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril (en lo sucesivo, EAV).

En el recurso se sostiene que aunque la materia en cuestión tiene una innegable relación con el ámbito del empleo, hay que entenderla comprendida en el ámbito competencial autonómico atendiendo al fin perseguido por la norma, esto es, la inclusión en la materia de asistencia social, constituyendo la legislación laboral sólo el medio para conseguir tal fin.

- **Fallo:**

1º Declarar inconstitucionales las disposiciones transitorias primera, apartado segundo, y tercera de la Ley 44/2007 de 13 de diciembre.

2º Que el art. 10 de dicha ley es conforme a la Constitución en la forma expresada en el fundamento jurídico 6, letra h) de esta Sentencia.

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

- **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- En primer lugar, afirma la Sentencia que de los distintos preceptos estatutarios alegados, hay que estar únicamente a lo dispuesto en el art. 49.1.24 EAV por el que la Generalitat Valenciana asume la competencia en materia de “servicios sociales”. Además del citado art. 49.1.24 EAV, también se tendrá en cuenta, al integrar el “bloque de constitucionalidad” (STC 247/2007, , FJ 6), el art. 51.1.1 EAV que establece que corresponde a la Generalitat la ejecución de la legislación del Estado en materia laboral.

Por otra parte, el TC recuerda que **dentro del concepto de “legislación laboral”, que corresponde en exclusiva al Estado ex art. 149.1.7 CE,** tienen encaje todas las normas que, con independencia de su rango, regulan —tanto en su aspecto individual como colectivo— la relación laboral, esto es, la relación jurídica existente entre el trabajador asalariado y la empresa para la que presta sus servicios, cuyo estatuto jurídico deriva de la existencia de un contrato de trabajo. Conforme al citado precepto constitucional, el Estado tiene atribuida la competencia exclusiva sobre esa materia, por lo que a las CCAA les resta únicamente el papel de ejecutar la legislación laboral estatal dictada al respecto.

Por tanto, la competencia autonómica en esta materia es sólo de ejecución, e incluye la emanación de reglamentos internos de organización de los servicios necesarios, de regulación de la propia competencia funcional de ejecución y, en general, el desarrollo del conjunto de actuaciones preciso para la puesta en práctica de la normativa reguladora del conjunto del sistema de relaciones laborales, así como la potestad sancionadora en la materia. **(FJ 3)**

2.- Por su parte, el **art. 148.1.20 CE** permite que las CCAA puedan asumir competencias sobre “asistencia social”, y en el art. 49.1.24 EAV se determina que la Generalitat Valenciana tiene competencia exclusiva sobre “Servicios Sociales”.

El Tribunal en la STC 76/1986, FJ 6, ya declaró que: **“la noción de asistencia social”** *no está precisada en el texto constitucional, por lo que ha de entenderse remitida a conceptos elaborados en el plano de la legislación general, que no han dejado de ser tenidos en cuenta por el constituyente”* y recordó que *“es característica de la asistencia social su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios”*.

Conforme a estos criterios, la jurisprudencia ha incluido, entre otros, en la materia de “asistencia social” prevista en el art. 148.1.20 CE, los beneficios (derechos económicos, pasivos y profesionales) otorgados por el Parlamento vasco a un círculo de destinatarios caracterizado por haber prestado servicios a la Administración vasca desde el 7 de octubre de 1936 al 6 de enero de 1978; las ayudas económicas complementarias a favor de pensionistas de jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas otorgadas por la Junta de Andalucía y también ha declarado que la renta básica de emancipación de jóvenes concedida por las CCAA sobre todo en el punto relativo al elevado importe de la renta de alquiler de vivienda se encuadra dentro de la “asistencia social”. **(FJ 4)**

3.- Posteriormente, la Sentencia se refiere a la necesidad de determinar **en cuál de los dos títulos competenciales ha de encuadrarse la regulación impugnada**, para lo cual hay que tener en cuenta tanto la finalidad como el contenido de la norma controvertida.

Así, y respecto a **la finalidad**, se señala que ésta es la de “facilitar el empleo” a los trabajadores en situación de exclusión social. Es decir, la Ley parte de la importancia que tiene el “empleo” para las personas excluidas, ya que no sólo constituye una fuente de ingresos sino también “el origen de toda una red de relaciones sociales que facilitan la integración”. **(FJ 5)**

A continuación, el TC **examina cada uno de los preceptos de la Ley 44/2007** que se impugnan a los efectos de comprobar si se encuadran en la materia de “legislación laboral” o de “asistencia social”, del modo siguiente:

a) Art. 1.1: se define el objeto de la Ley, el cual se dirige al establecimiento del régimen jurídico de un determinado tipo de empresas, las de inserción, para fomentar el empleo de colectivos especialmente desfavorecidos en el mercado de trabajo, facilitando, de este modo, su integración laboral, lo que implica subrayar que se trata de una materia de carácter estrictamente laboral.

b) Art. 2.1: define a las personas que pueden ser contratadas como trabajadores por las empresas de inserción. Se trata de una norma que se enmarca dentro del término de "legislación laboral", por cuanto tiene por cometido delimitar uno de los elementos subjetivos que configuran la relación laboral que se instaura, esto es, la determinación de las personas que pueden ser contratadas como trabajadores a los efectos de la Ley 44/2007.

c) Art. 3: Se refiere a los "itinerarios de inserción sociolaboral". Afirma el TC que resulta claro el encuadramiento del precepto en la materia relativa a "legislación laboral", cuando en él se regula la nota definitoria por excelencia de la relación laboral prestada por las personas en situación de exclusión social en las empresas de inserción, esto es, el sometimiento del trabajador a un "itinerario de inserción" individualizado.

d) Arts. 4 y 5: se refieren, respectivamente, al concepto y requisitos de las empresas de inserción. Se incluye también en materia de "legislación laboral".

e) Art. 6, define a la "entidad promotora". Se circunscribe en el ámbito de "legislación laboral", en tanto que desarrolla la exigencia prevista en el apartado a) del art. 5 que le precede, y en virtud del cual las empresas de inserción deben estar promovidas y participadas por una o varias entidades promotoras.

f) Arts. 7 y 8, referidos al requisito de "calificación" necesario para tener la cualidad de empresa de inserción que se llevará a cabo por el órgano administrativo competente de la CA, y a la pérdida de la calificación de empresa de inserción. Estos dos preceptos forman también parte del ámbito de

“legislación laboral” en la medida en que coadyuvan a la delimitación de uno de los sujetos de la relación laboral, que es la empresa

**g) Art. 9.3:** Según este precepto, las empresas de inserción, una vez inscritas, vendrán obligadas a presentar ante el registro administrativo competente de la CA determinada documentación.

Afirma el TC que también se encuadra en materia de “legislación laboral”, en cuanto establece una obligación al empresario consistente en la presentación de determinada documentación sujeta a constancia registral a los efectos de comprobar si reúne los requisitos para no perder su calificación como empresa de inserción, lo que supone el ejercicio de una facultad normativa en materia laboral, pues el examen valorativo contenido en los apartados a) documentación acreditativa de las modificaciones estatutarias, b) plan de actividades y c) cuentas anuales, se refiere a aspectos de relevancia externa relacionados con el acceso o los efectos jurídicos del registro.

**h) El art. 10,** se refiere a “actuaciones de las Administraciones públicas”, lo que supone el ejercicio de facultades normativas para delimitar el régimen jurídico de las empresas de inserción en orden a posibilitar el cumplimiento de los objetivos de la ley.

De este preceptos se deriva que las empresas de inserción se relacionan con los servicios sociales públicos para acreditar las situaciones de exclusión social, acceder a los servicios de intervención y acompañamiento social y facilitar el seguimiento que corresponda hacer a los indicados servicios y también se relacionan con los servicios públicos de empleo para efectuar el seguimiento de los itinerarios y procesos de inserción, certificar si en los dos años precedentes el trabajador ha prestado servicios en la misma o distinta empresa y la formación adquirida.

De este modo, el precepto impugnado prevé que la relación laboral que regula la Ley 44/2007 se sujete a la intervención directa de unos servicios

externos a la empresa, que califica como servicios públicos competentes, cuya misión fundamental es seguir y apoyar los procesos de inserción sociolaboral de los trabajadores, garantizando así que la empresa cumpla con las obligaciones que le imponen los arts. 2, 3 y 9.

La mera relación de dichas empresas prevista en el recurrido art. 10 con los referidos servicios, no es constitutiva de vulneración constitucional en la medida en que no se constata la existencia de actos de ejecución cuyo contenido pudiera resultar afectado en su ámbito competencial y, en tal sentido, no cabe reproche de inconstitucionalidad del precepto siempre que se interprete en el sentido apuntado, y así se hace constar en el fallo de esta Sentencia, todo ello, sin perjuicio de reconocer que la Comunidad Autónoma Valenciana en uso de su potestad de autoorganización dispone de su propio registro insertado en el servicio valenciano de ocupación y formación en orden al adecuado ejercicio de sus competencias de ejecución.

i) Disposición adicional quinta. Únicamente señala que los informes que se soliciten a los servicios sociales deberán emitirse en plazo de diez días. Pero los informes a los que se refiere no se han recurrido, por lo que queda desvirtuada la supuesta inconstitucionalidad del precepto.

j) También se impugnaba la disposición transitoria primera (“Adaptación de las empresas de inserción y de las normas autonómicas a las previsiones de la ley”); la disposición transitoria segunda (“Adaptación de determinadas entidades a las previsiones de la ley”) y la disposición transitoria tercera (“Competencias en materia registral”):

Afirma el TC que tales disposiciones, en la medida en que se limitan a regular la adaptación de la realidad preexistente a la nueva normativa laboral sin interferir en las competencias de autoorganización interna de la respectiva CA, se insertan sin duda alguna en la competencia estatal sobre legislación laboral ex art. 149.1.7 CE.

Hay que hacer, no obstante, **dos excepciones**:

- o el apartado segundo de la disposición transitoria primera, en la medida en que **remite a las CCAA la adaptación de las previsiones contenidas en los arts. 7 y 9, no es conforme con el reparto constitucional de competencias**, pues en éste se atribuye al Estado la legislación laboral en su integridad, no siendo posible que el Estado haga dejación de esta atribución remitiendo su ejercicio a las CCAA porque las competencias tienen carácter irrenunciable [SSTC 233/1999, FJ 4 a); y 177/2012, FJ 3];
- o la disposición transitoria tercera **también es contraria al orden constitucional de competencia en tanto que acude a la supletoriedad** para justificar una actuación administrativa en un ámbito de competencia autonómica.

**k) Disposición final quinta**: El precepto establece que la Ley se dicta al amparo de la competencia exclusiva del Estado en materia de “legislación laboral” (art. 149.1.7 CE), sin perjuicio de las competencias autonómicas en materia de “asistencia social”, lo que supone que no existen razones válidas para justificar la inconstitucionalidad de dicha disposición, después de asumir que el contenido básico de la ley recurrida se inserta en el ámbito laboral, lo que también evidencia la innecesariedad del precepto. **(FJ 6)**

**4.-** Para concluir, afirma el TC que no cabe, como se postula en el recurso, el encaje de la regulación impugnada dentro del ámbito de la “asistencia social” (art. 49.1.24 EAV en conexión con el art. 148.1.20 CE), al tratarse, como ha quedado expuesto, de una ordenación de índole laboral, con las peculiaridades subrayadas en atención a los sujetos a los que afecta y no de un “mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza el sistema de Seguridad Social, y que opera mediante técnicas distintas de las propias de ésta” (STC 36/2012, FJ 4).

Es decir, he hecho de que la Ley persiga la integración del contratado en el mercado de trabajo y, en términos generales, en la sociedad, no elimina la realidad expresada, esto es, que se trata de una ley que se enmarca dentro de la “legislación laboral” en la medida que ofrece una regulación de una materia atinente a la relación laboral, proporcionando el régimen jurídico del trabajo que se desarrolla en las empresas de inserción. **(FFJJ 7-8)**

## **SENTENCIA 234/2012, DE 13 DE DICIEMBRE**

en relación con la disposición adicional octava de la Ley de la  
Asamblea regional de Murcia 1/2001, del Suelo

### **Recurso de Inconstitucionalidad**

#### **A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** 65 Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso
- **Norma impugnada:** la disposición adicional octava de la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 1/2001, de 24 de abril, del suelo

*“Los límites de los Espacios Naturales Protegidos incluidos en la disposición adicional tercera y Anexo de la Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, se entenderán ajustados a los límites de los Lugares de Importancia Comunitaria a que se refiere el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de julio de 2000.”*

- **Motivación del Recurso:** vulneración del principio de arbitrariedad y del principio de seguridad jurídica.
- **Fallo:** Estimar el recurso y declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición impugnada.

- **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- En primer lugar, recuerda el TC que el precepto recurrido ha sido formalmente derogado, pero mantiene su vigencia en el seno del actual texto refundido de la Ley del suelo de la región de Murcia, aprobado mediante Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, en la disposición adicional octava.

2.- La primera tacha de inconstitucionalidad formulada frente al precepto es la **supuesta vulneración del principio de arbitrariedad** por el mero hecho de que la disposición fue introducida **mediante una enmienda de adición** presentada por una Diputada autonómica en la fase Terminal del procedimiento legislativo, sin apoyo alguno en estudios o análisis del Gobierno regional o de la Administración murciana, huérfana de una argumentación “mínimamente plausible”.

Al respecto, recuerda el TC su doctrina acerca de las enmiendas, concretamente la STC 136/2011 (FJ 8), donde se señaló que toda enmienda parcial tiene que tener un carácter subsidiario o incidental respecto del texto a enmendar, de modo que una vez que una iniciativa ha sido aceptada por la Cámara como texto de deliberación, no cabe alterar su objeto mediante las enmiendas al articulado. Con ello se evita que a través del procedimiento parlamentario se transmute el objeto de las propuestas presentadas por quienes están así legitimados para ello, aprovechando el procedimiento legislativo activado para la introducción ex novo de materias ajenas al mismo. En consecuencia, 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.”

A la vista de esta doctrina se desestima la supuesta vulneración del principio de arbitrariedad en este sentido, pues –como dice el TC- “*es evidente que la enmienda introducida guarda una conexión mínima de homogeneidad con la iniciativa legislativa en cuestión, por cuanto, desde el punto de vista de los usos posibles del suelo no es indiferente la existencia de zonas del territorio autonómico sometidas a algún tipo de régimen de protección ambiental,*

*teniendo presente además que, como se infiere del art. 66 tanto de la Ley 1/2001 como del Decreto Legislativo 1/2005, todo suelo que no tenga la calificación de urbano o deba preservarse del proceso urbanizador, por, entre otras razones, las medioambientales, tiene la condición de urbanizable". (FJ 4)*

3.- Por otra parte, la Sentencia sí que afirma que el precepto **vulnera el principio de seguridad jurídica.**

Dice el TC que resulta, en efecto, evidente que la disposición objeto del recurso suscita confusión o duda generadora en sus destinatarios de una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento, tanto para los titulares de los terrenos incluidos en la delimitación de los espacios naturales protegidos establecida por la Ley 4/1992, y que la disposición recurrida pretende modificar, como para los titulares de terrenos adyacentes, sometidos a un régimen peculiar dirigido a la protección de aquéllos, y, en último término, para todos los ciudadanos en cuanto que posibles usuarios de los espacios naturales protegidos.

Resulta así que la disposición objeto del presente recurso de inconstitucionalidad genera inseguridad jurídica sobre todos sus destinatarios, lo que supone, dado su ámbito material, generar inseguridad jurídica, en último término, sobre todos los ciudadanos en cuanto a las concretas partes del territorio autonómico acreedoras de protección ambiental, con las consecuencias de todo orden que ello conlleva, en particular en un ámbito en el que está en juego la realización de un bien constitucional como la preservación del medio ambiente ex art. 45 CE.

En el fundamento jurídico sexto esta Sentencia, el TC analizaba el sentido y alcance de la declaración de una determinada zona como espacio natural protegido, tanto para los titulares de los terrenos incluidos en su ámbito, como para los titulares de los terrenos colindantes, como, en último término, para los ciudadanos en general, cuyo disfrute presente y futuro de los valores medioambientales que incorpora es uno de los objetivos de su declaración, sin perjuicio de las posibles restricciones a su uso y disfrute en garantía de su protección.

La conclusión alcanzada acerca de la indefinición del concreto alcance de la redelimitación de los espacios naturales protegidos murcianos supuestamente operada por la disposición objeto del presente recurso de inconstitucionalidad es, por sí misma, determinante de su inconstitucionalidad. Esta indefinición impide, además, hacer valoración alguna sobre las alegaciones de arbitrariedad sustancial de la norma vertidas por los Diputados recurrentes, basadas en todo caso en la interpretación de que la disposición recurrida ha operado una reducción del ámbito de los espacios naturales protegidos que resultaría lesiva del medioambiente. Tal y como hemos concluido, la disposición objeto de recurso, como tal, es absolutamente imprecisa en cuanto al alcance de la redelimitación pretendida, de modo que toda apreciación sobre la alegada arbitrariedad en la que incurriría se movería en el terreno de la pura hipótesis, pues no es posible, apreciado lo anterior, realizar un análisis de las motivaciones posibles de la norma y de sus eventuales consecuencias. **(FJ 8)**

## **SENTENCIA 235/2012, DE 13 DE DICIEMBRE**

en relación con diversos preceptos de la Ley 53/2002, de medidas fiscales, administrativas y del orden social

### **Recurso de Inconstitucionalidad**

#### **A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** la Generalitat de Cataluña
- **Norma impugnada:** diversos preceptos de la LMFAOS de 2002. Muchos de los cuales han perdido su objeto, por lo que el TC únicamente examina la constitucionalidad de los arts. 35 (apartados 7.1 y 8); 70; 82 (apartados 1 y 2 en cuanto a la mención de los “helipuertos”); y 109 (apartados 2, 3, 4, 5, 7 y 10).
- **Motivación del Recurso:** vulneración de diversas competencias de la Generalitat.

#### **Fallo:**

1º Declarar que ha perdido objeto la impugnación de los arts. 35, apartados 1.2, 3.2, c) y d), y 7.2 en el inciso “sin el cual el secretario judicial no dará curso al mismo”, 109.10, 114, en relación con la disposición final tercera, y 120.6 de la Ley 53/2002.

2º Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar que son inconstitucionales y nulos el inciso “salvo en el supuesto de que la formación de cadenas o la emisión en cadena se realice en el territorio o en localidades de más de una Comunidad Autónoma, en cuyo caso el control corresponderá a la Administración General del Estado” del art. 7.4, el inciso “y, en el supuesto de que se realice en el territorio o en localidades de más de una Comunidad Autónoma, la Administración General del Estado” del art. 7.5, y el inciso

“de acuerdo con lo previsto en esta Ley en lo que se refiere a las infracciones cometidas por los operadores de televisión local por ondas terrestres cuyos efectos excedan del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma” del art. 17, todos ellos de la Ley 41/1995, de televisión local por ondas terrestres, en la redacción dada por la Ley 53/2002.

3º Desestimar el recurso en todo lo demás.

- **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- En primer lugar, recuerda el TC que dado que la norma impugnada es una Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social y que, por tato, tienen carácter pluridisciplinar, los preceptos objeto de impugnación guardan poca o ninguna relación entre sí, afectando a ámbitos competenciales de muy diverso orden, por lo que se analizan de forma separada.

2.- A continuación, y tras ceñir los preceptos a los que debe dedicarse el examen constitucional, dado que algunos de los artículos impugnados han perdido sobrevenidamente su objeto, el TC analiza el primero de los preceptos que subsisten en este proceso constitucional.

El primero de ellos es el art. 35 de la Ley 53/2002, relativo a la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil y contencioso-administrativo. Esta impugnación es desestimada, remitiéndose a lo dispuesto en la STC 162/2012. **(FJ 3)**

3.- Igualmente, se desestima la impugnación del art. 70 de la Ley 53/2002, que regula la generación de crédito en el Ministerio de Justicia en función de los ingresos trimestrales procedentes de los rendimientos de las cuentas de depósitos y consignaciones judiciales.

Al respecto, el TC se remite a lo dispuesto en la STC 50/2006, donde se señaló que corresponde al Estado disponer de los rendimientos que produzcan las cuentas a disposición de los órganos judiciales, y en esa facultad de disposición encaja sin ninguna dificultad alguna la regulación de la generación de ingresos a favor del Ministerio de Justicia que ahora se cuestiona, razón que lleva al TC a desestimación de la impugnación del art. 70 de la Ley 53/2002. **(FJ 4)**

4.- Asimismo, se impugnaba el art. 82.1 y 2 (que modifica el art. 82 de la Ley 4/1990, de PGE, para 1990), y atribuyen a AENA las funciones de ordenación, dirección, coordinación, explotación y administración de los

helipuertos cuya gestión se le encomiende y de los servicios afectos a los mismos, así como la percepción de las tasas por la prestación de servicios y la utilización del dominio público aeroportuario de estos mismos recintos.

La STC parte aquí de lo dispuesto por el art. 149.1.20 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre aeropuertos de interés general, y el art 140.1 EAC, en cuya virtud corresponde a la Comunidad Autónoma de Cataluña la competencia exclusiva sobre aeropuertos, helipuertos y demás infraestructuras de transporte en su territorio que no tengan la calificación legal de interés general.

Para resolver esta cuestión, el TC se remite a su doctrina sentada en la STC 68/1984, que señalaba que **“el momento en que se determinará en concreto la competencia del Estado será aquél en que un concreto aeropuerto sea calificado como de interés general**, no el momento en el que se fijen los criterios con los que haya que hacerse esta calificación, pudiendo la Generalidad impugnar eventualmente las calificaciones de los respectivos aeropuertos cuando se produzcan, si entiende que hubo extralimitación” (FJ 3).

En base a ello, concluye el TC que resulta que los apartados 1 y 2 del art. 82 de la Ley 53/2002 se limitan a regular aspectos instrumentales de la gestión de los helipuertos que hayan sido previamente calificados de interés general y sean por ello de competencia del Estado, que podrá desarrollar su gestión y explotación a través de la forma jurídica que considere más idónea, sin que quepa apreciar por ello invasión alguna de la competencia autonómica sobre los helipuertos que no sean calificados de interés general, y sin perjuicio de lo que resultare de la eventual impugnación de la calificación singularizada de un determinado helipuerto como de interés general, si se considerara que la misma ha incurrido en extralimitación competencial. **(FJ 5)**

**5.-** Para examinar las impugnaciones relativas a diversos preceptos de la Ley 41/1995, de Televisión Local por Ondas Terrestres, en la redacción dada por el **art. 109** de la Ley 53/2002, la STC comienza encuadrando las cuestiones controvertidas en el sistema material de distribución de competencias.

Así, la CE atribuye al Estado, por una parte, la competencia exclusiva en materia de telecomunicaciones (art. 149.1.21 CE) y, por otra, la competencia para dictar las normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas (art. 149.1.27 CE).

A continuación, el TC recuerda su doctrina en torno a **la relación existente entre las reglas recogidas en el art. 149.1.21 y 27 CE**, principalmente se remite a la STC 244/1993, donde se señaló que el punto de conexión que permite seleccionar la aplicación de uno u otro título es, *“por una parte, la directa relación de la radiodifusión, en cuanto medio de comunicación social, con las libertades y derechos fundamentales recogidos en el art. 20 CE y referidos de algún modo al derecho a comunicar y recibir información y a la libertad de expresión, circunstancia que hace que tanto la radio como la televisión configuren un fenómeno, en esencia, no distinto a la prensa; juega en estos casos el art. 149.1.27 CE como regla de distribución competencial. Mientras, en cambio, aspectos técnicos claramente atinentes a la regulación del soporte o instrumento del cual la radio y la televisión se sirven —las ondas radioeléctricas, hertzianas o electromagnéticas— quedan dentro de la competencia estatal exclusiva ex art. 149.1.21 CE para ordenar el dominio público radioeléctrico; dominio que, no es ocioso ahora recordarlo, es susceptible de distintos usos para otros tipos de comunicaciones que se efectúan también mediante ondas radioeléctricas y distintas de la radiodifusión. Por esta razón es menester una ordenación unitaria del problema mediante la asignación de frecuencias y potencias para cada uno de los usos, en cumplimiento de la disciplina internacional del tema, así como la previsión de otros problemas como, v. gr., puede ser la evitación de interferencias. Dicho esto con la advertencia de que el empleo de uno u otro punto de conexión debe venir presidido por una inevitable cautela: habida cuenta de que el título competencial del art. 149.1.21 CE es virtualmente más expansivo que el dispuesto en el art. 149.1.27 CE y para impedir una injustificable exclusión de*

*las competencias autonómicas sobre radio y televisión, aquella regla de deslinde debe ser interpretada restrictivamente.” (FJ 2).*

Del mismo modo recuerda el TC su doctrina respecto al alcance de la competencia que el art. 146 EAC atribuye a la Generalitat y que se fijó en la STC 31/2010 (FJ 89). **(FJ 6)**

**6.-** Fijado así el canon de constitucionalidad, el TC aborda el examen de los preceptos impugnados, comenzando por los arts. 3 y 4 de la Ley 41/1995, en la redacción dada por el art. 109 de la Ley 53/2002, que **se impugnan por atribuir al Estado la determinación del ámbito de cobertura de la televisión local.**

Para ello, dice el TC, que habrá que distinguir dos facetas de la regulación controvertida a efectos de determinar cuál sea su encuadramiento en los ámbitos materiales delimitados por el art. 149.1, reglas 21 y 27, CE.

a) El TC se fija ahora en la primera faceta, el art. 3.2 y 3 **establece los criterios de población que habrán de ser tenidos en cuenta para establecer el mapa de las concesiones de cobertura local.**

Al respecto afirma el TC que procede encuadrar esta regulación en el ámbito competencial regido por el art. 149.1.27 CE, ya que, como alega la Comunidad recurrente, la distribución de los ámbitos de cobertura de la televisión local sobre la base de criterios de población no encuentra fundamento en razones técnicas derivadas del paso de la tecnología analógica a la digital. No se trata, por tanto, de una normativa que atienda a distribuir el espectro radioeléctrico por razones técnicas, y reconducible por ello a la competencia estatal ex art. 149.1.21 CE.

Así, la cuestión debatida se circunscribe en el ámbito de la materia disciplinada por el art. 149.1.27 CE y, al propio tiempo, justifica su condición de normativa básica, al establecer unos criterios orientados mínimos orientados a atender las necesidades de las capitales provinciales y autonómicas y de los

municipios con población superior a 100.000 habitantes, compatibles con el margen de flexibilidad que aporta el art. 3.3 para que, a solicitud de las CCAA, puedan establecerse ámbitos de cobertura que atiendan las necesidades de otros núcleos de población con inferior número de habitantes. A lo que, se añade, que como norma básica, puede desarrollarse por las CCAA.

b) Pasando a la segunda faceta, se refiere el TC a la impugnación de los **arts. 3.1 y 4** disponen que será el plan técnico nacional de la televisión digital local, de aprobación estatal, el que determine los canales múltiples necesarios destinados a la difusión de los servicios de televisión local y sus ámbitos de cobertura de dichos canales múltiples.

Aquí se remite el TC a la doctrina sentada en las SSTC 168/1993 (FFJJ 6-7) y 127/1994 (FJ 8b), que afirmaba que la aprobación por el Estado de la planificación técnica en esta materia es una consecuencia lógica de la configuración constitucional de las telecomunicaciones como una competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.21 CE), y de las subsiguientes facultades estatales para dictar las normas que delimiten la utilización del espacio radioeléctrico y permitan coordinar la prestación de los servicios en virtud de sus características técnicas y de los compromisos internacionales.

Además, recuerda la STC, que el plan se aprueba, según el mismo art. 3.1, “a la vista de las solicitudes presentadas por las Comunidades Autónomas”. Corresponde por tanto a éstas, en una primera fase, delimitar de forma singularizada los ámbitos territoriales de cobertura de los servicios de televisión local en el marco de la normativa básica estatal y de su propia legislación de desarrollo.

En conclusión, afirma el TC, que en este caso, nos encontramos ante una actividad cuyo desenvolvimiento impone cohonestar la competencia estatal con la autonómica, pues ninguna de ellas por sí sola resulta suficiente para que el servicio de televisión local pueda ser prestado en condiciones de conformidad con lo dispuesto por la normativa aplicable, resultando así pues imprescindible que ambas Administraciones actúen bajo los principios de cooperación y

coordinación, de permanente invocación en la jurisprudencia constitucional. Por ello, se desestima la impugnación de los arts. 3 y 4 de la Ley 41/1995. **(FJ 7)**

7.- A partir de la prohibición general de emitir o formar parte de una cadena de televisión que se enuncia con carácter general en art. 7.1 de la Ley 41/1995, el **art. 7.4**, en la redacción dada por Ley 53/2002, atribuye a las CCAA el control de la formación de cadenas y la emisión en cadena, salvo en el supuesto de que dichas actividades se realicen en el territorio o en localidades de más de una CA, en cuyo caso el control se desplaza a la Administración General del Estado.

Este inciso “salvo en el supuesto de que dichas actividades se realicen en el territorio de más de una Comunidad Autónoma (...)”; es declarado inconstitucional. Así, recuerda el TC que desde la temprana STC 26/1982, se ha sostenido que **“debe ser la competencia sobre el otorgamiento de la concesión y no la atribución de frecuencias y potencias, el punto de referencia que determine la titularidad de la competencia para la inspección y, en su caso, imposición de sanciones o para la adopción de medidas provisionales como puede ser el precintado de las instalaciones”**. Ello es así en virtud de la naturaleza de la concesión en cuanto acto administrativo a partir del cual se establece una peculiar relación de colaboración entre la Administración concedente y el concesionario en el ámbito de la gestión del servicio. Un criterio cuya corrección y adecuación a la Constitución se ratificó en la STC 168/1993 (FJ 3).

En base a esto, afirma el TC, que no es constitucionalmente admisible, la pretensión de abrir un espacio a la intervención estatal basado únicamente en los efectos supraautonómicos de las actividades sometidas a control y sanción, sin soporte específico en el bloque de la constitucionalidad; y por ello se afirma la nulidad del inciso indicado. **(FJ 8)**

8.- Por último, se analiza la constitucionalidad del **art. 7.5** de la Ley 41/1995, en la redacción dada por el art. 109.5 de la Ley 53/2002, que como excepción a la prohibición general contenida en el art. 7.1 prevé la posibilidad

de autorizar emisiones en cadena en atención a características de proximidad territorial y de identidades sociales y culturales de dichos municipios, y atribuye dicha competencia de autorización a la Administración General del Estado, en el supuesto de que se realice en el territorio o en localidades de más de una CA.

Recuerda el TC que, tal y como sostuvo en las SSTC 243/1994, 102/1995, entre otras, el Estado, en virtud de sus competencias normativas, *“puede establecer los puntos de conexión territorial que estime oportunos para determinar la Comunidad Autónoma a la que corresponde otorgar la autorización de esas entidades que pretenden desarrollar una actuación de alcance superior al territorio de una Comunidad Autónoma. Lo que no permite este alcance territorial de las actividades objeto de las distintas competencias —fenómeno cada vez más común en el mundo actual— es desplazar, sin más, la titularidad de la competencia controvertida al Estado. A este traslado de titularidad, ciertamente excepcional, tan sólo puede llegarse cuando, además del alcance territorial superior al de una Comunidad Autónoma del fenómeno objeto de la competencia, la actividad pública que sobre él se ejerza no sea susceptible de fraccionamiento y, aun en este caso, cuando dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o de coordinación, sino que requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, que forzosamente debe ser el Estado, o cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad de integrar intereses contrapuestos de varias Comunidades Autónomas”*.

Por tanto, *“el legislador estatal debió simplemente, con sustento en las facultades de coordinación del Estado, instrumentar mecanismos que permitieran a las CCAA afectadas realizar la gestión ... integrando su actividad del modo que resulte más adecuado, sin que a este Tribunal le corresponda señalar ni el alcance ni la intensidad de los mecanismos que deben ponerse en marcha al efecto”* (STC 194/2004, FJ 17).

Al no hacerlo así, resulta inconstitucional y nulo el inciso “y, en el supuesto de que se realice en el territorio o en localidades de más de una

Comunidad Autónoma, la Administración General del Estado” del art. 7.5 de la Ley 41/1995, en la redacción dada por el art. 109.5 de la Ley 53/2002. **(FJ 9)**

## **SENTENCIA 236/2012, DE 13 DE DICIEMBRE**

en relación con el art. 1.2 de la Ley 41/2003, de protección patrimonial de las personas con discapacidad y de modificación del Código civil, de la Ley de enjuiciamiento civil y de la normativa tributaria con esta finalidad

### **Recurso de Inconstitucionalidad**

#### **A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** el Parlamento de Cataluña
  
- **Norma impugnada:** el art. 1.2 de la Ley 41/2003, que establece lo siguiente:

*“El patrimonio protegido de las personas con discapacidad se regirá por lo establecido en esta Ley y en sus disposiciones de desarrollo, cuya aplicación tendrá carácter preferente sobre lo dispuesto para regular los efectos de la incapitación en los Títulos IX y X del Libro I del Código Civil.”*
  
- **Motivación del Recurso:** supuesta vulneración de las competencias de la Generalitat de Cataluña en materia de legislación civil.
  
- **Fallo:** Desestimación del recurso.

- **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- El Parlamento de Cataluña recurre el citado precepto de la Ley 41/2003 por entender que el Estado vulnera las competencias de la Generalitat en materia de derecho civil ya que, entiende que la protección del patrimonio de las personas con discapacidad es una institución de carácter civil, y Cataluña, tanto en su Estatuto de Autonomía, como en virtud del 149.1.8 CE, tienen competencia para su conservación, desarrollo o modificación.

Según afirma el Letrado del Parlamento catalán, el legislador estatal, al haber utilizado conjunta e indisolublemente los títulos competenciales en materia de Derecho civil y tributario —competencias que reconoce que posee— para regular la protección del patrimonio de las personas con discapacidad, ha merchado deslealmente la competencia de la Generalitat de Cataluña para legislar esta nueva institución civil, ya que las ventajas fiscales estatales se han vinculado directa y unívocamente a la regulación estatal, de tal modo que sólo si se crean o si se realizan aportaciones con los requisitos establecidos en la legislación estatal se obtendrán dichas ventajas. **(FJ 2)**

2.- Para resolver esta cuestión, el TC afirma que la cuestión clave se encuentra en el encuadramiento competencial, si se trata de una materia que se incardina en “Legislación civil”, o en “hacienda general del Estado”.

Afirma al respecto la Sentencia que, de una lectura atenta del escrito de recurso, se extrae la conclusión de que, en realidad, el problema que se ventila en el mismo se ha de encuadrar en el ámbito de las competencias tributarias, en la que de acuerdo con la Constitución española ostentan competencias legislativas el Estado y las CCAA, en el marco de lo dispuesto en las correspondientes normas (art. 149.1.14 en relación con arts. 133.2 y 157.3 CE).

Así, para el Parlamento de Cataluña el precepto sería inconstitucional por cuanto el legislador estatal para la obtención de determinadas ventajas fiscales en tributos estatales estaría imponiendo al particular el sometimiento a la regulación estatal sobre del patrimonio protegido del discapaz, sin dar opción a

la CA para legislarlo de manera diferente pero obteniendo los mismos beneficios y, por ello, resulta abusivo el ejercicio del título competencial del art. 149.1.14 CE.

El argumento de la demanda es desestimado. Como fácilmente se advierte, el reconocimiento a los sujetos que constituyen un patrimonio protegido o realizan aportaciones al mismo del derecho a disfrutar de exenciones y beneficios fiscales o económicos de conformidad con la Ley 41/2003 **se incardina dentro de la competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.14 CE**, **si bien es cierto que la imposición de los requisitos para su constitución encuentran su acomodo en otras competencias —concretamente la civil— de titularidad igualmente estatal, pero también autonómica (art. 149.1.8 CE). (FJ 5)**

**3.-** A continuación, afirma el TC, que el legislador estatal tienen competencia para regular el IRPF, ISS, ISyD, ITP-AJD, y por lo tanto, puede establecer los requisitos para que una determinada exención o beneficio fiscal sean de aplicación. Por ello, la regulación del patrimonio protegido de la persona incapaz, entendido de esta manera, forma parte de su competencia tributaria, en la medida en que permite la aflicción de la exención o régimen específico.

Igualmente, reconoce el TC que el legislador fiscal toma conceptos procedentes de otras áreas del Derecho, pero ello no supone que deba asumir su régimen jurídico-privado en su totalidad, sino que en muchas ocasiones, las normas tributarias introducen reglas específicas que se apartan del régimen del derecho privado. **(FJ 5)**

**SENTENCIA 237/2012, DE 13 DE DICIEMBRE**

en relación con el Real Decreto-ley 2/2004, por el que se modifica la Ley 10/2001, del Plan Hidrológico Nacional

**Recurso de Inconstitucionalidad**

**A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** el Gobierno de la Generalitat de la Comunidad Valenciana
  
- **Norma impugnada:** el Real Decreto-ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del plan hidrológico nacional. Cabe destacar que esta norma deroga el trasvase desde la cuenca del Ebro a las cuencas internas de Cataluña, del Júcar, Segura y del Sur.
  
- **Motivación del Recurso:** vulneración del art. 86 CE-
  
- **Fallo:** Desestimación del recurso

- **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- El primero de los motivos de inconstitucionalidad en que se funda el recurso promovido por el Gobierno de la Generalitat Valenciana consiste en la infracción del art. 86.1 CE al no concurrir el **presupuesto de la “extraordinaria y urgente necesidad”** que habilita el uso del decreto-ley.

Recuerda aquí el TC que la adecuada fiscalización del recurso al decreto-ley requiere, por consiguiente, que la definición por los órganos políticos de una situación “de extraordinaria y urgente necesidad” sea “explícita y razonada”, del mismo modo que corresponde al TC constatar la existencia de “una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el decreto-ley se adoptan, de manera que estas últimas guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar”.

En este sentido, continúa la Sentencia citando la STC 137/2011 (FJ 4), “el examen de la concurrencia del citado presupuesto habilitante de la ‘extraordinaria y urgente necesidad’ siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional y que son, básicamente, los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación y en el propio expediente de elaboración de la misma, debiendo siempre tener presentes las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación del decreto-ley.”  
**(FJ 4)**

2.- Por ello, se refiere la Sentencia a analizar el preámbulo del Real Decreto-ley 2/2004 y la intervención de la Ministra de Medio Ambiente en el debate parlamentario de convalidación, y dice el TC que el recurso a esta norma de urgencia se justifica en la necesidad imperiosa de suministrar agua a cuencas deficitarias y hacerlo con una solución técnica (la que se plasma en las actuaciones e infraestructuras enumeradas en los anexos III y IV), muy distintas de aquella por la que se decantó en su día la Ley del plan hidrológico

nacional, esto es, el trasvase de aguas desde la cuenca baja del río Ebro a esas cuencas mediterráneas deficitarias.

A continuación, dice el TC que el juicio de constitucionalidad de los decretos-leyes debe efectuarse desde la perspectiva que ofrece el canon relativo a la proscripción del “uso abusivo o arbitrario” de la figura del decreto-ley (STC 137/2011, FJ 4), un límite que, con toda evidencia, no ha sido franqueado por el Real Decreto-ley 2/2004, pues en su preámbulo se expresan, en ocasiones con sumo detalle, razones que avalarían el recurso a este tipo de legislación provisional de urgencia. Dice el TC que dicho de otro modo, desde la estricta perspectiva del “control externo”, no nos es dado equiparar la falta de “una justificación racional y creíble” denunciada por el actor con el “uso abusivo o arbitrario” del decreto-ley.

Por otro lado, sostiene el Letrado de la Generalitat Valenciana que el recurso a la norma de urgencia no se justifica cuando, como aquí ocurre, las medidas adoptadas en el decreto-ley carecen de eficacia inmediata y su efectividad queda diferida al momento en que concluyan las obras de infraestructura precisas para ponerlas en marcha.

Sin embargo, el TC afirma que no arroja duda alguna **la satisfacción por el decreto-ley del requisito relativo a la incorporación de una medida normativa de eficacia inmediata.** Así sucede, afirma el TC, tanto con la derogación de los preceptos de la Ley 10/2001, del plan hidrológico nacional que regulaban diversos aspectos del trasvase del Ebro (disposición derogatoria única) como con la inclusión de nuevas infraestructuras de suministro y gestión de los recursos hídricos (artículo único) habida cuenta de que ambos contenidos normativos entraron plenamente en vigor el mismo día de la publicación del Real Decreto-ley 2/2004 en el diario oficial, lo que tuvo lugar el 19 de junio de 2004.

Por ello, afirma el TC, que **puede apreciarse razonablemente la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad tanto en la derogación de los preceptos de la Ley del plan hidrológico nacional como**

**en las declaraciones de interés general por el Real Decreto-ley 2/2004.** Sin entrar a valorar la bondad técnica de dichas medidas ni su oportunidad e idoneidad para paliar las deficiencias hídricas que han aquejado secularmente a las cuencas mediterráneas (por cuanto dichos juicios no le compete formular), se afirma con rotundidad que ni una ni otra representan un uso abusivo del decreto-ley. **(FJ 6)**

3.- El letrado autonómico también sostenía que el decreto-ley había incurrido en vulneración del art. 86.1 CE al afectar a los “derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I” y, más concretamente, al deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos y al principio de eficiencia en la ejecución de esos mismos gastos públicos (31 CE). Para la Generalitat valenciana la modificación de un elemento tan esencial de un tributo (el canon de trasvase) supone una infracción de los límites materiales de los decretos-leyes en materia tributaria.

El TC rechaza esta argumentación señalando que la supresión del canon de trasvase es una consecuencia lógica de la derogación de los preceptos de la Ley del plan hidrológico nacional relativos al trasvase de aguas de la cuenca baja del Ebro. El tributo estaba inextricablemente unido a la construcción de las infraestructuras para la realización de dicho trasvase y al futuro suministro de aguas a través de las mismas a los eventuales usuarios, de modo que era la ejecución de las obras el único título que legitimaba la exacción del tributo. Se trataba, por tanto, de una previsión de futuro, que queda por entero privada de hecho imponible desde el momento en que el legislador de urgencia ordena la no realización del trasvase. Consecuentemente, no puede entenderse que se hayan infringido los límites materiales del decreto-ley en relación con el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, por lo que debemos se desestima este motivo del recurso. **(FJ 7.b)**

4.- Otro motivo de impugnación era la vulneración del art. 131.2 CE, donde se contempla la intervención autonómica en la elaboración de los planes económicos, algo que no se habría respetado en esta ocasión pues no se oyó al órgano a través del cual se encauza esa participación autonómica: el Consejo Nacional del Agua, regulado por la Ley de aguas (art. 20.1.a).

El TC dispone que, sin perjuicio de destacar que, según ha informado el Abogado del Estado, el Consejo Nacional del Agua fue efectivamente informado del contenido del proyecto de decreto-ley, a través de su comisión permanente, cabe ahora afirmar que la hipotética infracción de ese precepto legal no representaría de suyo un vicio de inconstitucionalidad del decreto-ley al no ser aquí de aplicación la doctrina contenida en las SSTC 35/1984 y 137/2003.

En estas Sentencias se declaró la inconstitucionalidad de diversas normas, concretamente de dos que modificaban el régimen económico y fiscal de Canarias, omitiendo la solicitud de informe o audiencia de la CA previstos en la D.A.3ª CE y en el EA Canarias. Es decir, se trataban, en ambos supuestos de la inobservancia de una garantía procedimental establecida por el propio texto constitucional y desarrollada por la norma institucional básica de la CA de Canarias, esto es, por normas integrantes del bloque de constitucionalidad y que, en cuanto tales, se erigen en parámetro de enjuiciamiento de la validez de las disposiciones normativas con valor de ley dictadas por el Estado (al respecto, baste la cita de la STC 291/2005, FJ 8, en cuanto se refiere a la **imprescindible acomodación de una norma legal estatal a las disposiciones integrantes del bloque de constitucionalidad**), lo que no es **el caso del art. 20.1 a) del TRLA** pues no es éste un precepto que se haya dictado, según establece el art. 28.1 de la LOTC, “para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas”, sino para regular la intervención de un órgano de composición plural en un procedimiento de incontrovertida competencia estatal. **(FJ 8)**

**5.-** Por otra parte, en varios de los motivos impugnatorios del Real Decreto-ley 2/2004 se achaca a éste hallarse incurso en diversas manifestaciones del vicio común de arbitrariedad (art. 9.3 CE).

**a)** Así, en primer lugar, se le achaca “incoherencia e inexistencia de una mínima motivación racional”.

Motivo desestimado por el TC recordando que, en relación con la denuncia de arbitrariedad de la norma debemos recordar que pesa sobre quien alega la arbitrariedad de una norma la carga de razonar en detalle esa denuncia y ofrecer una justificación en principio convincente de su imputación, dado que “no es suficiente la mera discrepancia política para tachar a la norma de arbitraria, confundiendo lo que es arbitrio legítimo con capricho, inconsecuencia o incoherencia creadores de desigualdad o distorsión en los efectos legales” (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 4). Una carga que no puede entenderse satisfecha por la parte actora en este proceso.

**b)** Tampoco prospera la denuncia de infracción del principio de interdicción de la arbitrariedad proclamado en el art. 9.3 CE por vulneración de los principios consagrados en la Directiva marco del agua.

Al respecto recuerda el TC que a él no le corresponde controlar la adecuación de la actividad de los poderes públicos nacionales al Derecho comunitario europeo, pues este control compete a los órganos de la jurisdicción ordinaria, en cuanto aplicadores que son del ordenamiento comunitario, y, en su caso, al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Además, señala que, frente a lo sostenido de contrario por el Letrado autonómico, tanto en el preámbulo del Real Decreto-ley 2/2004 como durante el trámite de su convalidación parlamentaria se ha puesto en cuestión la conformidad con las Directivas europeas mencionadas de la propia Ley del plan hidrológico nacional.

**c)** Otra perspectiva desde la que se denuncia arbitrariedad del Real Decreto-ley 2/2004 es la relativa a la quiebra de la confianza legítima pues, sostiene el Letrado autonómico, la derogación del plan hidrológico nacional era imprevisible y ha afectado a las legítimas expectativas de los poderes públicos y de la ciudadanía.

Al respecto afirma el TC que la observancia estricta de esta línea argumental abocaría a la petrificación del ordenamiento desde el momento en que una norma promulgada hubiese generado en un sector de la ciudadanía o

entre algunos poderes públicos la confianza en su vigencia más o menos duradera. **(FJ 9)**

**6.-** El Letrado de la Generalitat también sostenía que el apartamiento de los criterios recogidos en la Ley del plan hidrológico nacional representaba una infracción del principio de eficiencia en la programación y ejecución del gasto público (art. 31.2 CE).

Afirma aquí la sentencia que la derogación de cualquier norma que contenga, siquiera sea implícitamente, una programación de gasto público a medio y largo plazo genera unos costes que pudieran considerarse ineficientes si se examinaran desde una perspectiva exclusivamente contable, pero que pudieran merecer una valoración distinta analizados desde otras ópticas. Sea como fuere, y teniendo muy presente que al TC únicamente le corresponde llevar a cabo un control externo de la medida controvertida, se concluye afirmando que no se han aportado argumentos suficientes para concluir que el Real Decreto-ley 2/2004 desconozca los mentados principios constitucionales. **(FJ 10)**

**7.-** Se reprocha igualmente al Real Decreto-ley 2/2004 infracción del principio de utilización racional de los recursos naturales (art. 45.2 CE) en relación con el de solidaridad territorial (art. 138 CE) y con la vinculación de la riqueza nacional al interés público (art. 128 CE).

Se desestima este argumento insistiendo el TC en que no le corresponde pronunciarse sobre las bondades técnicas de las decisiones que sobre transferencias de recursos hidráulicos que se adoptaron en la Ley del plan hidrológico nacional, como tampoco sobre su derogación en el decreto-ley controvertido. **(FJ 11)**

**8.-** Como último motivo de impugnación y con cita del art. 45.2 CE en relación con los arts. 2, 128.1 y 138 CE, se denuncia la infracción del principio de solidaridad interterritorial.

Se rechaza también este motivo del recurso porque los términos empleados en la demanda para fundamentarlo, no permiten entrar a examinar

el fondo del problema planteado pues la parte actora no ha satisfecho la carga de argumentar, en términos de estricta normatividad constitucional, la efectividad del vicio cuya concurrencia denuncia. **(FJ 12)**

## **SENTENCIA 238/2012, DE 13 DE DICIEMBRE**

en relación con la Ley Orgánica 2/2004, de 28 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial

### **Recurso de Inconstitucionalidad**

#### **A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** 82 Diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso
  
- **Norma impugnada:** la Ley Orgánica 2/2004, de modificación de la LOPJ
  
- **Motivación del Recurso:** además de argumentar vicios formales en la tramitación del proyecto de ley, los recurrentes recurrían fundamentalmente la nueva redacción del art. 127 LOPOJ, donde se modifica el sistema de mayorías para la adopción de determinados acuerdos por el Pleno del CGPJ.
  
- **Fallo:** Desestimación del recurso.

- **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- En primer lugar, desestima las impugnaciones relativas a la posible inconstitucionalidad formal de la norma impugnada, en base a supuestos vicios de procedimiento que los recurrentes asocian a la elaboración del proyecto de ley por parte del Gobierno **(FJ 3)**.

Asimismo, también se desestiman el segundo grupo de razones en que los recurrentes basan la inconstitucionalidad formal de la ley, la inadecuada selección del procedimiento legislativo de lectura única. **(FJ 4)**

2.- Descartada la inconstitucionalidad formal de la Ley Orgánica 2/2004, el TC se centra en la petición subsidiaria de los recurrentes, que el TC entiende limitada (y así se argumenta en el FJ 2) a la impugnación del art. 127.1.c) y d) LOPJ, y de la disposición final de la misma Ley Orgánica 2/2004.

El citado precepto viene a exigir **mayorías cualificadas para el nombramiento de determinados cargos**, concretamente, mayoría de 3/5 de los miembros del Pleno del CGPJ, para el nombramiento de:

- los Presidentes de Sala y Magistrados del TS, así como para los Presidentes de los TSJ (127.1.c LOPJ)
- el Magistrado de la Sala Segunda de lo Penal o Tercera de lo Contencioso-Administrativo, del TS, competente para conocer de la autorización de las actividades del Centro Nacional de Inteligencia que afecten a los derechos fundamentales reconocidos en el art. 18.2 y 3 CE, como la del Magistrado de dichas Salas del TS que lo sustituya en caso de vacancia, ausencia o imposibilidad. (127.1.d LOPJ)

Sobre esta cuestión afirma el TC que, si bien es cierto que la primera jurisprudencia constitucional afirmaba 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”* (STC 5/1981, FJ 21). Pero no lo es menos, dice también el TC, que esas mayorías cualificadas o reforzadas son

reconocidas como necesarias cuando la naturaleza o carácter de las decisiones o acuerdos que han de ser tomados lo justifican.

Y, en este caso concreto, afirma la Sentencia, que una mayoría tan amplia como la exigida al Pleno del CGPJ para adoptar las decisiones sobre determinados nombramientos, contribuye a estimular un amplio consenso en el seno del órgano de gobierno del Poder Judicial respecto de los elegidos, que habrán de desempeñar importantes funciones en el seno del poder judicial.

**Ello justifica –continúa el TC- la búsqueda de una mayoría cualificada, mayoría cualificada que refuerza la legitimidad de los nombramientos, lo que interesa particularmente habida cuenta del contenido de esas funciones que los cargos nombrados habrán de desempeñar.** Es cierto, como afirman los recurrentes, que la exigencia de un mayor grado de consenso lleva aparejado el surgimiento de las minorías de bloqueo. Pero esta realidad, seguramente indeseable en el funcionamiento del sistema en la medida en que puede llevar al estancamiento en la toma de decisiones, no es por sí misma suficiente como para reputarse inconstitucional la introducción de una mayoría cualificada en el procedimiento de toma de decisiones del CGPJ, habida cuenta de que existen razones que justifican el recurso a la misma, del mismo modo que en la Constitución se prevén mayorías de este tipo en diversos supuestos cuando así lo recomienda el tipo de decisión que debe ser adoptada (así, arts. 74.2, 81.1, 90.2, 99.3, 113.1, 150.3, 155.1 y 159.1, entre otros, tal y como se recuerda en la STC 179/1989, FJ 7). **(FJ 7)**

**SENTENCIA 245/2012, DE 18 DE DICIEMBRE**

en relación con la Ley 30/2003, del Sector Ferroviario

**Recursos de Inconstitucionalidad (acumulados)**

**A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotores del Recurso:** los órganos de gobierno de las CCAA de Extremadura, Cataluña, Principado de Asturias, Aragón y Castilla-La Mancha.
  
- **Norma impugnada:** La Ley 30/2003, del Sector Ferroviario
  
- **Motivación del Recurso:** supuesta vulneración de las competencias asumidas por los respectivos EEAA, tanto en la específica materia de “ferrocarriles” como en otras varias.
  
- **Fallo:**
  - 1º Declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional novena, apartado 1.
  - 2º Desestimar el recurso en todo lo demás.

- **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- En primer lugar TC señala que para responder a las cuestiones que las CCAA recurrentes han planteado en los 6 recursos acumulados, se examinarán primero los alegatos basados en las competencias autonómicas sobre ferrocarriles, y posteriormente los basados en otros títulos competenciales (transportes ferroviarios, ordenación del territorio y urbanismo y seguridad industrial).

***1. Impugnaciones basadas en las competencias autonómicas sobre ferrocarriles***

En materia de ferrocarriles recuerda la STC que corresponde al Estado la competencia exclusiva sobre “ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma” (art. 149.1.21 CE), y sobre “obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma” (art. 149.1.24 CE).

Las CCAA, por su parte, pueden asumir competencias en las materias de “ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma”, y así se ha asumido en los respectivos EEAA (y, Aragón, concretamente en el art. 71.12 y 15 de su Estatuto).

Y a la materia de infraestructuras ferroviarias le es aplicable la doctrina sobre la delimitación de competencias en la materia de “obras públicas de interés general”, sentada en la STC 65/1998, donde se afirmaba que, como regla general, las carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente sobre el territorio de una Comunidad, no podrían ser declaradas de “interés general”, al menos, a los efectos de su integración en la Red de Carreteras del Estado. Si bien no cabe descartar que, por excepción, carreteras de itinerario íntegramente autonómica puedan obtener esta calificación, dado que el criterio del “interés general” es de distinta naturaleza al puramente territorial.

Por tanto, concluye el TC, que el criterio esencial para resolver las impugnaciones planteadas ha de ser el criterio territorial, en su caso complementado y modulado por el del interés general. Ello impone la **necesidad de someter las normas legales cuestionadas a un doble canon sucesivamente, el de territorialidad y el del interés general.** (FJ 4)

2.- A continuación, el TC afirma, con cita de la STC 53/1984, que es **necesario diferenciar, a efectos de la distribución de competencias, entre la infraestructura y la actividad de transporte** o de otro tipo que se realiza sobre ella. Ello es así, porque tal y como se decía en la citada Sentencia (en relación con las carreteras, pero aplicable también a esta materia) la competencia para la ordenación del transporte por carretera “no proviene de la titularidad demanial sobre la carretera, sino de un poder de intervención respecto de lo que la Ley califica de Servicio Público, y que la competencia sobre el transporte por carretera no atrae, en principio, la relativa a la infraestructura, pues “se trata de funciones públicas diferenciadas, que también constituyen materias diversas a los efectos de la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA (STC 65/1998) **(FJ 5)**

Una segunda cuestión a la que se refiere el TC es a **qué debe entenderse por “itinerario que se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma”** y a su concepto correlativo **“ferrocarriles (...) que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma”**.

La STC 65/1998 (FJ 11) afirmó que el adverbio “íntegramente” no debe entenderse en un sentido literal como la exigencia de que los puntos de origen y destino de la infraestructura se ubiquen en la CA. Es decir, y concluye el TC, el objeto de las competencias autonómicas sobre ferrocarriles debe ser acotado por la concurrencia de una doble condición: se trata de tramos o partes de las vías férreas que, aunque nazcan o mueran fuera del CA en su itinerario total, discurren dentro de la Comunidad (condición positiva”, siempre que el tramo en cuestión no forme parte de una infraestructura ferroviaria considerada de interés general por el Estado (condición negativa). **(FJ 6)**

3.- A partir de esta delimitación competencial, el TC borda ya la impugnación de los arts. 2.a), 4 (apartados 1, 2 y 3) y 5.1, la disposición adicional novena y la disposición transitoria quinta LSF.

El **art. 2.a) LSF** establece como finalidad de dicha Ley “garantizar un sistema común de transporte ferroviario en el territorio del Estado”, para lo cual el art. 4 LSF crea una “Red Ferroviaria de Interés General” (en adelante REFIG), integrada por las infraestructuras que resulten “esenciales” para garantizar un sistema común de transporte ferroviario en todo el territorio del Estado o cuya administración conjunta resulten “necesaria” para el correcto funcionamiento del sistema común.

En relación con la finalidad enunciada en el art. 2.a), el TC afirma su legitimidad constitucional desde una doble perspectiva. Por un lado, porque formula una finalidad genérica o abstracta (que podría ampararse en el art. 149.1.13 CE). Y, por otro lado –continúa el TC- tampoco se aprecia en qué sentido o de qué forma la mera formulación de dicha finalidad puede afectar, mermar o incidir negativamente en las competencias autonómicas en la materia. **(FJ 8)**

4.- Por otra parte, el resto de los preceptos impugnados habilitan al Ministerio de Fomento para acordar en cualquier momento, y con distintos niveles de participación autonómica, la inclusión o exclusión de la REFIG de nuevas infraestructuras ferroviarias (art. 4.2 y 3), para planificar las infraestructuras ferroviarias integrantes de la REFIG (art. 5.1) y para realizar la determinación concreta de las líneas concretas que integran dicha Red, a partir de la constitución inicial que efectúa la propia ley y que coincide con todas las infraestructuras ferroviarias que, en el momento de entrada de la Ley, estuvieran siendo administradas por RENFE, FEVE, GIF o la Autoridad Portuaria de los Puertos de interés general (disp. adic. novena).

Los reproches de inconstitucionalidad que los recurrentes realizan a estos preceptos pueden sintetizarse en tres:

- Se objeta que el Estado pueda por sí solo configurar un sistema común de transporte.
- Se considera indebida la extensión de la competencia estatal a todas las infraestructuras ferroviarias esenciales, incluidas las que eventualmente fueran de titularidad autonómica.
- Se reprocha la inconstitucionalidad de la utilización del criterio del interés general para denominar a la propia Red y para, en el futuro, incluir o excluir de la REFIG determinadas infraestructuras ferroviarias.

En relación con la impugnación del **art. 4.1 LSF**, reconoce el TC que los conceptos utilizados para la integración en la REFIG (“esencialidad”, “administración conjunta necesaria”) no tienen límites precisos y no trazan una línea clara sobre la realidad a la que se refieren. Sin embargo, se afirma su constitucionalidad, dado que la existencia de una REFIG tiene asiento constitucional en el art. 149.1.21 y 24 CE, y por tanto, en principio, nada cabe objetar a que el legislador estatal recurra a los mencionados criterios para la configuración de dicha red de interés general.

Del mismo modo, se desestima la impugnación del **art. 4.2**, que faculta al Ministerio a acordar la inclusión en la REFIG de nuevas infraestructuras “cuando razones de interés general así lo justifiquen”. Por tanto, **también podrá incluir infraestructuras que discurran por el territorio de una sola CA**. El TC advierte que el propio **precepto exige para la integración de una infraestructura ferroviaria en la REFIG un requisito adicional esto es, que existan razones de interés general** que así lo justifiquen, y este criterio precisamente es el que puede permitir la consideración como obra pública de interés general de una infraestructura de itinerario íntegramente comunitario.

Sin embargo, sí que se reputa **inconstitucional la disp. adic. novena** que, para realizar la determinación concreta de las líneas concretas que integran dicha REFIG, se refiere a las infraestructuras ferroviarias explotadas actualmente por organismos dependientes de la Administración General del Estado (RENFE, GIF,...). Este criterio subjetivo de delimitación de las infraestructuras que integran la REFIG –afirma el TC- no respeta los criterios

de delimitación competencial en materia de ferrocarriles plasmados en los arts. 149.1.21 y 24 CE y en los respectivos EEAA. **(FJ 10)**

5.- Tampoco prospera la impugnación que Parlamento y Gobierno de Cataluña efectuaban al **art. 81.1.b) LSF** que reconoce la posibilidad de que el Ministerio de Fomento establezca la “*reglas básicas del mercado ferroviario y la elaboración de la normativa que sea necesaria para su correcto desenvolvimiento*”.

Reconoce el TC que la doctrina constitucional establece unas exigencias de orden formal que debe cumplir la normativa básica –rechazando la reformulación sucesiva a través de ordenes ministeriales de las bases contenidas en leyes o reales decretos-, pero excepcionalmente el Estado sí que puede dictar normas básicas con rango inferior a la ley o al real decreto. Posibilidad excepcional, pero no excluida a priori. Por tanto, el TC se abstiene de pronunciarse sobre una formulación como la que realiza el precepto, que es muy general y abstracta. **(FJ 11)**

6.- Se rechaza la impugnación del Gobierno de la CA del Principado de Asturias sobre el **art. 5.1 LSF**, que atribuye al Ministerio de Fomento la potestad de planificación de las infraestructuras ferroviarias integrantes de la REFIG.

Al respecto recuerda el TC que ya se ha indicado que la delimitación de las infraestructuras ferroviarias que incluyen o pueden integrarse en la REFIG viene establecida en los preceptos antes examinados y que han sido considerados parcialmente inconstitucionales, y no por este precepto (art. 5.1). Por tanto, ninguna objeción cabe realizar a una potestad estatal de planificación que, por consiguiente, sólo podrá recaer sobre infraestructuras ferroviarias sobre las que el Estado sí tiene competencias. **(FJ 12)**

7.- El **art. 11 LSF**, relativo a la clausura de líneas, es impugnado en los seis recursos de inconstitucionalidad. Así, las CCAA realizan diversos reproches al precepto: su carácter “económico”; que permita cerrar líneas

intraautonómicas apelando al criterio del interés general; que opte por repercutir a las CCAA la financiación de una línea estatal que no es de interés general, en lugar de proceder a su transferencia inmediata a la CA, a quien debe corresponder decidir si cierra la línea o no; y que implique una imposición unilateral de condiciones gravosas para las CCAA, que de esta forma financian líneas deficitarias que no les han sido transferidas.

El TC afirma que este precepto es constitucional, siempre que se interprete que la clausura de las líneas y los tramos sólo podrá efectuarse una vez que la CA que resultara competente hubiera declinado la oferta de traspaso de tales elementos. (FJ 13)

8.- El **art. 28 LSF**, que habilita la potestad reglamentaria para establecer el estatuto del ADIF, es impugnado por Cataluña por desconocimiento del precepto autonómico relativo a la presencia de representantes autonómicos en las empresas públicas estatales (antiguo art. 53 EAC 1979 y 182.2 EAC 2006).

Impugnación que es desestimada, recordando lo dispuesto en la Sentencia que resolvía el recurso sobre el *Estatut*, que señalaba que la participación autonómica en la toma de decisiones del Estado, en general, y en la gestión de las infraestructuras de titularidad estatal, en particular, no puede condicionar el pleno y libre ejercicio por el Estado de sus competencias, y es exclusivamente al Estado a quien le corresponde hacer o no efectiva en cada caso con entera libertad la participación de que se trate, su concreto alcance y su específico modo de articulación, y ello a través de organismos que no tengan carácter decisorio (STC 31/2010, FFJJ 111 y 114). (FJ 14)

## ***II.- Impugnaciones basadas en las competencias autonómicas sobre transporte***

9.- Un segundo bloque de impugnaciones a la LSF tiene como finalidad la defensa de las competencias que en materia de transporte ostentan las CCAA recurrentes.

Para ello el TC se refiere a su doctrina relativa a la **distribución de competencias en materia de transportes**, recogida fundamentalmente en la STC 118/1996, donde se sintetizaba que “hemos de partir del carácter fundamental y de la rigidez del territorio, en el ámbito del transporte, lo que implica la atribución del desarrollo íntegro, por las CCAA, de la competencia sobre transportes intraterritoriales, desarrollo íntegro que comprende la facultad de dictar todas las normas relativas a la materia de su competencia” (FJ 10). En esta misma Sentencia se refería el TC al criterio de territorialidad como “el único criterio constitucionalmente legítimo para ordenar la atribución de competencias en la materia” (FJ 64). De ello se infiere que la atribución a las CCAA de la competencia plena sobre los transportes que transcurran íntegramente por su territorio es independiente de la titularidad de la infraestructura sobre la que se realicen tales transportes.

Ahora bien, matiza el TC, esta doctrina ha sido acompañada de dos precisiones importantes:

- el Estado no puede incidir sobre la ordenación de los transportes intracomunitarios “excepto cuando se halle habilitado para hacerlo por otros títulos competenciales” (STC 179/1985)
- Otra excepción relativa a los servicios parciales que constituyen fragmentos de una línea regular supracomunitaria o a los recorridos intracomunitarios de los servicios de transporte discrecional que se hallan integrados en redes de alcance nacional (STC 53/1984)

Por otra parte, y respecto a la **competencia autonómica de ejecución de la legislación estatal de transportes** dice el TC que su objeto es algo más amplio que el de la competencia autonómica exclusiva sobre transportes intracomunitarios pues mientras la primera se refiere a los transportes ferroviarios cuyo origen y destino se hallen dentro de la CA, con independencia de que en su recorrido rebase en algún momento en el territorio autonómico, la segunda se circunscriba a los transportes que discurran íntegramente por el territorio de la CA. **(FJ 16)**

**10.-** A partir de esta delimitación, el TC aborda la impugnación que los seis recursos dirigen contra la regulación de la licencia de empresa ferroviaria (art. 44 LSF), los cuales confieren al Ministerio la competencia para su otorgamiento y establecen que dicha licencia será única para toda la REFIG, así como en los arts. 49, 50 y 51, que atribuyen al Ministerio determinadas competencias para la verificación del cumplimiento de los requisitos de la licencia, para su suspensión y su revocación.

El TC desestima estas impugnaciones, siempre que se interprete que la licencia de empresa ferroviaria que con carácter único para la REFIG regula el art. 44 LSF sólo se refiere a los transportes ferroviarios que sean competencia del Estado (esto es, los que discurran por más de una CA como los servicios parciales que constituyen fragmentos de una línea regular de transporte supracomunitario, con independencia de que los puntos de carga y descarga de mercancías se ubiquen dentro de la misma CA). Es decir, hay que interpretar que esta licencia de empresa ferroviaria no se opone a que las CCAA que hayan recibido los correspondientes traspasos puedan disponer la prestación de servicios de transporte ferroviario intraautonómico sobre la REFIG. **(FJ 17)**

**11.-** Por otra parte, el TC también realiza otra “interpretación conforme” y salva la constitucionalidad de la impugnación de los arts. 53 y 54. En concreto, el TC afirma que tales preceptos sólo son constitucionales si se interpreta que cuando atribuyen al Estado funciones públicas como son la declaración de interés público de servicios de transporte ferroviario (53.1), la adjudicación del servicio de transporte ferroviario de interés público a una empresa ferroviaria (53.2) o la imposición a una determinada empresa ferroviaria de la obligación de prestar el servicio público de transporte ferroviario (54.2), dichas funciones se circunscriben a servicios de transporte ferroviario que discurran por más de una CA. **(FJ 18)**

**III.- Impugnaciones basadas en las competencias autonómicas sobre urbanismo**

**12.-** Un tercer bloque de impugnaciones a la LSF tienen como finalidad la defensa de las competencias urbanísticas que ostentan las CCAA.

Recuerda en este punto el TC que en la STC 40/1998 ya señaló que la **competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquellas que ostenta el Estado y cuyo ejercicio puede condicionar lícitamente la competencia de las CCAA sobre el correspondiente sector material**. En estos casos, se encuentra la competencia estatal sobre ferrocarriles y transportes terrestres que discurren por más de una CA.

Esa Sentencia se refería a la competencia estatal sobre puertos de interés general (pero que se puede aplicar perfectamente a este supuesto), y señalaba que *“la existencia de un puerto estatal implica, necesariamente, una modulación del ejercicio de las competencias autonómicas y municipales sobre la ordenación del territorio y urbanismo, y que no puede quedar al arbitrio de los entes con competencia sobre dichas materias la decisión sobre la concreta ubicación del puerto, su tamaño, los usos de los distintos espacios, etc. Al mismo tiempo, es también claro que la existencia de un puerto estatal no supone la desaparición de cualesquiera otras competencias sobre su espacio físico, ya que mientras que la competencia exclusiva del Estado sobre puertos de interés general tiene por objeto la propia realidad del puerto y la actividad relativa al mismo, pero no cualquier tipo de actividad que afecte al espacio físico que abarca un puerto (...), la competencia de ordenación del territorio y urbanismo (...) tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial”* (STC 40/1998, FJ 30). **(FJ 19)**

**13.-** A partir de esto, se examinan los concretos preceptos impugnados, en primer lugar, los **arts. 7.1 y 10.1** impugnados por la Junta de Extremadura, por entender que estos artículos permiten que aquellas actividades que no constituyen infraestructuras ferroviarias y cuyas instalaciones están sujetas al planeamiento se puedan desarrollar al margen del mismo y virtualmente sin control administrativo.

El TC señala que nada hay en dichos preceptos que vulnere las competencias autonómicas en materia de urbanismo. La mera previsión de que los Planes Generales y demás instrumentos generales de ordenación urbanística calificarán los terrenos que ocupen las infraestructuras ferroviarias y los destinados a la zona de servicio ferroviario como sistema general ferroviario o equivalente y no incluirán determinaciones que impidan o perturben el ejercicio de las competencias atribuidas al administrador de infraestructuras ferroviarias no se traduce necesariamente en una invasión de las competencias urbanísticas. Por el contrario, se trata de una previsión imprescindible para articular la necesaria coordinación entre las AAPP con competencia concurrente sobre el espacio que ocupan las infraestructuras ferroviarias y los terrenos destinados a la zona de servicio ferroviario. **(FJ 20)**

**14.-** El Gobierno de Aragón impugnaba también el **art. 9.1 LSF** que **determina los terrenos y las actividades que podrán incluirse en las zonas de servicio ferroviario.** Se alega por el Ejecutivo aragonés que, bajo la cobertura de la competencia estatal sobre ferrocarriles y transportes ferroviarios, se pretenden ordenar los usos urbanísticos más allá de los límites propios de dicha competencia sectorial, posibilitando la extensión de la zona de servicio ferroviario controlada por la Administración estatal en detrimento de las competencias autonómicas.

Reitera el TC que la competencia estatal sobre ferrocarriles se extiende a la realidad física de éstos y a las actividades ferroviarias, pero no a cualesquiera otras actividades que puedan desarrollarse en las zonas de servicio ferroviario, por lo que no deben considerarse excluidas las competencias que sobre las distintas actividades (industriales, comerciales, de servicios, etc.) puedan corresponder a las CCAA afectadas. En consecuencia, la posibilidad de que se desarrollen actividades complementarias quedará siempre supeditada a las determinaciones del plan especial de ordenación de la zona de servicio ferroviario que tramita y aprueba la Administración urbanística competente.

Resulta nuevamente de aplicación aquí la doctrina sentada en la STC 40/1998 (FJ 32), que en relación a los puertos de interés general, concluía en relación a un precepto similar al ahora recurrido que el inciso impugnado se limitaba a prever la posibilidad de que el ámbito portuario acoja actividades complementarias o equipamientos; es decir, autorizaba expresamente la existencia de esas actividades y equipamientos en el espacio portuario, pero no las imponía, dado que la posibilidad de que existan o no dependerá en definitiva de las determinaciones del plan especial, que se tramita y aprueba por la administración urbanística competente. **(FJ 21)**

**15.-** En este bloque también se impugnaba por parte de los ejecutivos aragonés, extremeño, asturiano y castellano-manchego, el **art. 16.3**, que señalaba que el Ministerio “podrá, por razones geográficas o socioeconómicas, fijar una línea límite de edificación diferente a la establecida con carácter general, aplicable a determinadas líneas ferroviarias que formen parte de la Red Ferroviaria de Interés General, en zonas o áreas delimitadas”:

Este precepto es impugnado por los ejecutivos extremeño, asturiano, aragonés y castellano-manchego, alegando que vulnera las competencias de las CCAA y de las entidades locales en materia de ordenación del territorio y urbanismo, en la medida en que la línea límite que en su virtud se defina impedirá de forma absoluta cualquier tipo de obra de construcción, reconstrucción o ampliación.

Esta impugnación se rechaza por el TC, siempre que se interprete que la facultad de fijar, en atención a razones geográficas o socioeconómicas, una línea límite de edificación diferente a la establecida con carácter general que dicho precepto atribuye al Ministerio de Fomento sirve exclusivamente a la protección de la obra pública y de sus usuarios en zonas o áreas delimitadas. **(FJ 22)**

#### ***IV.- Impugnaciones basadas en las competencias autonómicas sobre seguridad industrial***

**16.-** Un cuarto bloque de impugnaciones de la LSF tiene como finalidad la defensa de las competencias autonómicas en materia de seguridad industrial. Todos los recurrentes defienden que el otorgamiento del certificado de seguridad, que el **art. 57.4 LSF** atribuye al Ministerio o, en su caso, el administrador de infraestructuras ferroviarias, es un acto de ejecución en materia de seguridad industrial que corresponde a las CCAA en virtud de sus competencias sobre industria.

Sobre esta cuestión recuerda el TC que “la regulación de los requisitos técnicos destinados a la protección y seguridad de conductores y viajeros debe entenderse incluida en la reserva a la competencia estatal exclusiva del art. 149.1.21 CE” (STC 183/1996, FJ 4), y que el criterio para delimitar el alcance material del art. 149.1.21 CE es la incidencia directa e inmediata de la actividad de que se trate en la seguridad vial. **(FJ 23)**

A continuación, el TC examina la regulación legal impugnada y afirma que la finalidad prevalente del certificado de seguridad es la seguridad vial activa y pasiva en la prestación del servicio ferroviario en una línea determinada y que, por tanto, el otorgamiento de este certificado de seguridad, no se engloba dentro de la materia de “seguridad industrial” esgrimida por los recurrentes. En este sentido, se afirma que los aspectos de la seguridad relativos a la circulación de los ferrocarriles por la REFIG se deben englobar en la materia de “ferrocarriles” y no en la de “tráfico y circulación de vehículos de motor”, pues en esta última materia sólo se incardinan las normas de seguridad relativas a la circulación por carretera.

En definitiva, la Sentencia procede al encuadramiento competencial del otorgamiento del certificado de seguridad en la materia de “ferrocarriles (...) que transcurran por más de una Comunidad Autónoma” y que, por tanto, el Estado tiene competencia exclusiva de acuerdo con el art. 149.1.21 CE, por lo que tanto la regulación del certificado de seguridad como la atribución a órganos estatales de la función pública de su otorgamiento se encuentran amparados por dicho título estatal. **(FJ 24)**

## **SENTENCIA 5/2012, DE 17 DE ENERO**

en relación con cinco resoluciones del Ministerio de Fomento por las que se imponen sanciones y medidas cautelares por la utilización de frecuencias radioeléctricas sin autorización administrativa

### **Conflicto positivo de competencia**

#### **A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Conflicto de competencia promovido por:** la Generalitat de Cataluña.
- **Norma impugnada:** cinco resoluciones del Ministerio de Fomento en las que se adoptan medidas cautelares consistentes en el precintado de equipos e instalaciones y se imponen sanciones pecuniarias a diversas entidades emisoras de televisión local por la utilización de frecuencias radioeléctricas sin autorización administrativa.
- **Motivo del conflicto:** para la Generalitat estas resoluciones son contrarias al orden constitucional de distribución de competencias, por cuanto conforme al art. 149.1.27 CE y al EAC, en el ejercicio de las competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de medios de comunicación social, corresponde a la Generalitat la inspección y sanción de las emisoras que carecen de título habilitante.

Para el Abogado del Estado, las citadas resoluciones tienen por objeto el control del espectro radioeléctrico, por lo que dicha actuación se ampararía en la competencia exclusiva del Estado en materia de telecomunicaciones (art. 149.1.21 CE).

- **Fallo:** estimar el conflicto de competencias y declarar que corresponde a la Generalitat la titularidad de las facultades de inspección y sanción en relación con las personas físicas o jurídicas que realicen emisiones de televisión local

sin ostentar el correspondiente título habilitante en los casos en los que éste ha de ser otorgado por la Generalitat.

## **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- En primer lugar, la STC señala que, de acuerdo con la doctrina sobre el ius superveniens, para analizar la constitucionalidad de las resoluciones ha de hacerse a la luz de lo dispuesto en el Estatuto de 2006 que, en esta materia, coincide en lo esencial con lo que disponía el Estatuto de Cataluña de 1979. Así, el art. 146.1.b dispone que la Generalitat ostenta competencia compartida sobre “la regulación y control de los servicios de comunicación audiovisual que utilicen cualquiera de los soportes y tecnologías disponibles dirigidos al público de Cataluña”. **(FJ 3)**

Por otra parte, como se ha puesto de manifiesto en los antecedentes, la controversia entre las partes responde a un diferente entendimiento del **deslinde competencial entre las reglas recogidas en el art. 149.1.21.y.27 CE**, así como respecto de la selección del título aplicable de entre éstos, a la hora de enjuiciar la cobertura competencial de las actuaciones controvertidas.

Al respecto, recuerda el TC su doctrina en relación los títulos competenciales de telecomunicaciones y de medios de comunicación social. Ambos títulos –señala el TC- se limitan entre sí impidiendo su mutuo vaciamiento de modo que corresponde al Estado ex art. 149.1.21 CE la regulación de los extremos técnicos del soporte o instrumento del cual la radio y la televisión se sirven (las ondas radioeléctricas o electromagnéticas), ordenando así el dominio público radioeléctrico; mientras que el art. 149.1.27 CE permite la articulación de un régimen de competencias compartidas entre el Estado y la CA según el cual corresponde al Estado dictar las normas básicas, asumiendo la CA competencias de desarrollo legislativo que en todo caso habrá de respetar aquella normativa básica, una potestad reglamentaria igualmente de desarrollo, y, finalmente, la función ejecutiva correspondiente a la materia (STC 26/1982, FJ 2). En aplicación de dicho criterio en la citada STC 26/1982 el TC reconoció las facultades autonómicas para el otorgamiento de concesiones de emisoras de radiodifusión en frecuencia modulada, que venían condicionadas por las bases y los términos fijados en la legislación estatal, indicando que, entre los extremos que permanecían en el ámbito de la

regulación estatal, están la delimitación del dominio público radioeléctrico, la elaboración de planes nacionales y la fijación de las condiciones técnicas para la prestación del servicio, y el cumplimiento de la disciplina internacional en la materia.

Así, pues, recordando jurisprudencia anterior, el TC extrae dos conclusiones aplicables a este caso. En primer lugar, que **es el art. 149.1.27 CE el que contiene las reglas de competencia atinentes a las emisiones clandestinas**, ya sean de radio o televisión (y no el art. 149.1.21 CE, como pretendía el Abogado del Estado). Y ellos es así porque prima la naturaleza de un servicio de difusión y comunicación social, cuyo ejercicio ha de autorizarse, frente al soporte técnico de la emisora o red de radiocomunicación de que se sirve. Y, por otra parte, **que quien ostenta la competencia sustantiva para el otorgamiento de las concesiones de emisoras es quien debe poseer también las facultades accesorias de aquella principal, de inspección y control** de emisiones clandestinas, precintado de los equipos y, en su caso, sanción. **(FJ 5)**

2.- Llegados a este punto, en tanto que las cuestiones relacionadas con la carencia de título habilitante de determinadas emisoras es una cuestión atinente al ámbito del art. 149.1.27 CE, el TC conduce derechamente a la estimación del conflicto planteado, pues de dicho encuadramiento deriva la consiguiente asunción autonómica de competencias ejecutivas cuando a las CCAA corresponda el otorgamiento de dicho título, competencias ejecutivas que incluyen, en tanto que se trata de potestades de ejecución, las actuaciones inspectoras y sancionadoras que resulten procedentes.

Así pues, en el presente caso, habida cuenta de la indiscutida competencia autonómica para otorgar la concesión, a esa misma instancia han de corresponder las potestades de naturaleza ejecutiva vinculadas a esa ausencia de título y referidas tanto a la inspección, vigilancia y control de las emisoras de televisión local que carezcan del preceptivo título habilitante, como a la adopción de medidas provisionales como son el precintado y depósito de los equipos, y a la instrucción de expedientes sancionadores ya que son éstas

quienes ostentan las competencias principales en la materia de las que se derivan esas otras accesorias de aquéllas. **(FJ 6)**

## **SENTENCIA 6/2012, DE 18 DE ENERO**

en relación con las Órdenes del Consejero de Educación y Cultura de la Diputación General de Aragón de 8 de agosto de 1997 y 10 de febrero de 1998, relativas al ejercicio de retracto respecto de determinados bienes procedentes del Monasterio de Sigüenza

### **Conflicto de competencias**

#### **A) ANTECEDENTES Y FALLO**

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

- **Norma impugnada:** las Órdenes del Consejero de Educación y Cultura de la Diputación General de Aragón, de fechas 8 de agosto de 1997 y 10 de febrero de 1998, relativas al ejercicio del derecho de retracto respecto de determinados bienes procedentes del Monasterio de Sigüenza.

- **Motivo del conflicto:** para la Generalitat de Cataluña, la Diputación General de Aragón no puede ejercer dicho retracto, por cuanto dichos bienes fueron adquiridos por la Generalitat en el ejercicio de sus competencias en materia de patrimonio histórico y en cumplimiento de la Ley de Patrimonio Histórico español, que le impone la obligación de actuar cuando observe peligro de destrucción o deterioro en un bien integrante del patrimonio histórico español.

Para la Comunidad Autónoma de Aragón, el conflicto planteado carece de relevancia constitucional ya que versa sobre cuestiones fácticas y de legalidad ordinaria relativas al ejercicio del derecho de retracto que deben resolverse por los Tribunales ordinarios. En todo caso, la representación de la Comunidad Autónoma de Aragón afirma que el ejercicio del derecho de retracto sobre los bienes objeto de litigio forma parte de las competencias de ejecución en materia de patrimonio histórico asumidas por la Comunidad Autónoma.

- **Fallo:** Estimar el conflicto positivo de competencia.

## **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- En primer lugar, **la Sentencia analiza si el TC tienen jurisdicción para la resolución del conflicto**, dado que la representación de la Comunidad Autónoma de Aragón ha alejado la falta de dicha jurisdicción argumentando al efecto la carencia de relevancia constitucional de la controversia planteada por la Generalitat de Cataluña, que a su juicio versa sobre cuestiones fácticas y de legalidad ordinaria relativas al derecho de retracto.

A esta cuestión responde el TC que sí que deben excluirse determinados temas del conflicto constitucional, como la calificación de los bienes como bienes de interés cultural o no, así como los eventuales vicios de legalidad en el proceso de enajenación. La verificación de estas cuestiones corresponde en exclusiva a los Tribunales ordinarios, dado su carácter fáctico o de legalidad ordinaria. **(FJ 2)**

Ahora bien, a continuación, la Sentencia señala que en el escrito de demanda se puntualiza que la petición formulada al Tribunal no es la determinación de la titularidad de dichos bienes sino la declaración de que la potestad administrativa de tutela sobre patrimonio histórico corresponde a la Generalitat. Desde este punto de vista, prosigue el TC, procede considerar si el presente asunto plantea un conflicto competencial que merezca de su consideración.

A este respecto, recuerda lo dispuesto en la STC 44/2007, FJ 3, donde se señalaba que cabe el conflicto positivo de competencia, tanto si la parte actora reclama para sí la competencia ejercida por otro, como si, en su caso, discrepa de la forma en que el titular de una competencia la ha ejercido, extralimitándose y lesionando, perturbando o desconociendo al ejercitarla el ámbito de atribuciones constitucionales de quien plantea el conflicto. **(FJ 3)**

En este caso, la entidad demandante considera que el Gobierno de Aragón se ha excedido en sus límites competenciales, al pretender ejercitar el derecho de retracto sobre unos bienes eclesiásticos que fueron adquiridos por la Generalitat en los años 1983 y 1992, y en los que no concurrían los

requisitos legales y fácticos que permiten ejercer tal derecho. Es decir, la Generalitat entiende que la Comunidad Autónoma de Aragón se habría extralimitado en el ejercicio de sus competencias sobre patrimonio histórico y cultural, menoscabando las que corresponden al Gobierno de la Generalitat.

En este sentido, el TC concluye que el conflicto promovido por la Generalitat sí que plantea una controversia competencial, por lo que rechaza la pretendida falta de jurisdicción opuesta por la representación del Gobierno aragonés. **(FFJJ 4-5)**

2.- Descartado el óbice procesal, el TC señala que en este caso existen **dos CCAA que poseen competencia exclusiva en materia de protección de patrimonio histórico y cultural**, de acuerdo con los vigentes arts. 127.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y 71.45 del de Aragón. La Sentencia considera que ambas CCAA ejercen dicha competencia respecto de unos determinados bienes procedentes del Monasterio de Sigüenza que habían sido trasladados a Cataluña por su propietaria (la Orden de San Juan de Jerusalén), de tal modo que, mientras que el Gobierno de la Generalitat, estado éstos ya en su territorio procedió en 1983 y 1992 a su adquisición, y ha actuado desde entonces a favor de su protección; el Gobierno de Aragón ejerció respecto de ellos el derecho de retracto como un modo para procurar el retorno de los mismos a su territorio.

Por tanto, aquí el elemento determinante del presente conflicto positivo de competencia radica en que cada parte actúa con la legitimidad constitucional que les confiere la norma estatutaria propia. Ante la confluencia material que surge de la aplicación de ambas normas, puesto que las mismas suponen la actuación sobre idénticos bienes integrantes del patrimonio histórico, la Generalitat sostiene que las competencias de Aragón carecen de virtualidad en razón de la extraterritorialidad de su ejercicio. La Sentencia desestima dicho argumento, de acuerdo con reiterada jurisprudencia, que indica que el principio de territorialidad no puede ser interpretado en unos términos que impidan a las instancias autonómicas, en el ejercicio de sus propias competencias, adoptar decisiones cuyas consecuencias puedan proyectarse sobre otros lugares del territorio nacional. **(FJ 6)**

3.- Tal sería el caso del ejercicio por la Diputación General de Aragón, dice el TC, del derecho de retracto como expresión de “las políticas necesarias encaminadas a recuperar el patrimonio aragonés que se encuentre ubicado fuera del territorio de Aragón” (art. 71.45 EAAr).

A continuación, reconoce la Sentencia que la posible instauración de los derechos de tanteo y retracto a favor de las Administraciones autonómicas en el marco de una materia sobre la que ejercen la competencia exclusiva ha sido refrendada en varias ocasiones por la jurisprudencia constitucional.

Ahora bien, considera el TC que **la función que cumple el retracto en la legislación del patrimonio histórico es garantizar la protección de los bienes** de esta naturaleza desde el entendimiento de que en determinadas ocasiones esta protección se va a realizar mejor en manos de la Administración. Esta es la finalidad de la atribución a las CCAA de la facultad de retracto; facultad que, de darse las circunstancias que precisaran de la actuación de preservación y protección del patrimonio, podrán, sin duda, ejercitarla frente a otras Administraciones. **(FJ 7)**

4.- Para el TC resulta, pues, **evidente que una de las políticas a emprender por los poderes públicos aragoneses es el procurar “el regreso a Aragón de todos los bienes integrantes de su patrimonio cultural, histórico y artístico que se encuentran fuera de su territorio”,** de acuerdo con el art. 22.2 y el 71.45 EAAr. También que, en el desempeño de tales políticas de recuperación de bienes, **el Gobierno autonómico podría recurrir al ejercicio de potestades públicas como el retracto** u otras que pudieran servir al fin de recuperación del patrimonio.

Ahora bien, el ejercicio de las potestades públicas ha de hacerse, en todo caso, en términos conformes con el orden competencial. Y, en el presente caso, el derecho de retracto como instrumento de la política de recuperación del patrimonio cultural ubicado fuera del territorio de Aragón –que se realiza en ejercicio de la competencia exclusiva sobre patrimonio histórico y cultural– choca con la competencia autonómica catalana en materia de preservación del

patrimonio que ha de entenderse que se extiende a aquel que está en su territorio, independientemente de su origen.

Por tanto, lo que es necesario analizar es qué competencia ha de prevalecer y en razón de qué causa, dado que en este supuesto se da concurrencia de competencias en un mismo espacio físico y ante la falta de recurso a las técnicas de colaboración entre CCAA. Y a esta cuestión, responde el TC que **prevalece la competencia que corresponde a Cataluña, a cuyo cuidado se hallan los bienes** relacionados en las órdenes dictadas por el Consejero de la Diputación General de Aragón. Ciertamente, al ejercer su competencia sobre patrimonio histórico sobre los bienes que se hallan en su territorio –con independencia de cuál sea el origen de los mismos-, Cataluña vienen cumpliendo la señalada función de preservación del patrimonio histórico y artístico de España, y resulta constitucionalmente congruente desde esta perspectiva, toda vez que los bienes sobre los que versa la controversia están en adecuadas condiciones de conservación en Cataluña, que los mismos permanezcan en la Comunidad Autónoma en la que se encuentran. **(FJ 8)**

## **SENTENCIA 22/2012, DE 16 DE FEBRERO**

en relación con el Real Decreto 1301/2006, de 10 de noviembre, por el que se establecen las normas de calidad y seguridad para la donación, la obtención, la evaluación, el procesamiento, la preservación, el almacenamiento y la distribución de células y tejidos humanos y se aprueban las normas de coordinación y funcionamiento para su uso en humanos

### **Conflicto positivo de competencia**

#### **A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Conflicto de competencia promovido por:** el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid

- **Norma impugnada:** el Real Decreto 1301/2006, de 10 de noviembre, por el que se establecen las normas de calidad y seguridad para la donación, la obtención, la evaluación, el procesamiento, la preservación, el almacenamiento y la distribución de células y tejidos humanos y se aprueban las normas de coordinación y funcionamiento para su uso en humanos.

Se impugna el Real Decreto en su totalidad y, subsidiariamente, los arts. 3.5, 13, 14.2, 25, 26.2, 26.4, 28, 30.2, 35.4 y 35.6.

- **Motivo del conflicto:** para la Comunidad de Madrid, el Real Decreto se ha extralimitado en la fijación de las bases ex art. 149.1.16 CE.

- **Fallo:** Desestimar el conflicto de competencias.

## **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- Primeramente, el TC señala que no cabe el enjuiciamiento del Real Decreto como un todo, por cuanto la pretensión del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid al respecto, no está acompañada de la preceptiva fundamentación y precisión que resultan exigibles y que permitan al Abogado del Estado conocer las razones por las que la Comunidad de Madrid considera que el RD en su totalidad transgrede el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias.

Así, en el escrito de impugnación, el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid se limita a afirmar que el Real Decreto tiene un carácter excesivamente exhaustivo, minucioso y detallado, y que apenas deja margen de maniobra para las CCAA. **(FJ 2)**

2.- Sigue la Sentencia señalando que el conflicto debe enmarcarse en el sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias en materia de **sanidad**, según el cual corresponde al Estado las bases, la coordinación general y la alta inspección, para lo cual recuerda la Sentencia la doctrina constitucional referente al **art. 149.1.16 CE**.

Sobre las **bases** recuerda que deben asegurar el establecimiento de un mínimo igualitario de vigencia y aplicación en todo el territorio nacional en orden al disfrute de las prestaciones sanitarias, que proporcione unos derechos comunes a todos los ciudadanos. Eso sí, nunca deben llegar a tal grado de desarrollo que dejen vacías de contenido las correspondientes competencias de las CCAA.

Por lo que respecta a la **coordinación general**, recuerda el TC que ésta debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que

se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema sanitario (STC 42/1983, FJ 10).

Y también se refiere a la “alta inspección”, la cual no aparece reconocida en el art. 149.1.16 CE, pero sí por los EEAA y por la Ley 16/2003, de cohesión y calidad del sistema nacional de salud, y constituye una competencia estatal de vigilancia, pero no un control genérico e indeterminado que implique dependencia jerárquica de las Comunidades Autónomas respecto a la Administración del Estado, sino un instrumento de verificación o fiscalización que puede llevar, en su caso, a instar la actuación de los controles constitucionalmente establecidos en relación a las Comunidades Autónomas, pero no a sustituirlos convirtiendo a dicha Alta inspección en un mecanismo de control. **(FJ 3)**

**3.-** Seguidamente el TC procede a continuación a examinar la constitucionalidad de los preceptos impugnados. Así, comienza la Sentencia al enjuiciamiento del art. 35.4, que determina la obligación de las CCAA de efectuar inspecciones regulares con un intervalo entre dos inspecciones que no podrá superar los dos años.

El TC afirma que la fijación por la norma estatal de una periodicidad en las inspecciones es una norma de seguridad que trata de establecer un criterio común de control o de evaluación de la eficacia en todo el Estado con la finalidad de garantizar que los establecimientos de tejidos autorizados cumplen con los requisitos determinados reglamentariamente. Por tanto, contiene una regla de coordinación general en materia sanitaria, y no incurre en infracción del orden constitucional de distribución de competencias. **(FJ 5)**

**4.-** En segundo lugar, el TC también desestima la impugnación de los arts. 14.2 y 26.2, que especifican un plazo de validez para las autorizaciones de entre 2 y 4 años.

La Sentencia argumenta que el fijar un determinado contenido a la autorización, como es en este caso el período mínimo y máximo de vigencia de la misma, confirma un mínimo común normativo para todo el territorio nacional,

por lo que la norma debe configurarse como básica. Así, la fijación de un plazo de validez a la autorización no constituye una norma procedimental o de ejecución competencia de la CA sino una norma básica que responde a la necesidad de garantizar en todo el territorio del Estado la calidad y la seguridad de los tejidos y células. **(FJ 6)**

**5.-** En tercer lugar, el TC enjuicia el art. 35.6, que prevé que la inspección afectará no sólo a los establecimientos de tejidos sino también a todos aquellos terceros con los que existan relaciones contractuales.

El TC vuelve a entender que no existe extralimitación por parte de la norma estatal, por cuanto la determinación del ámbito objetivo y subjetivo de la actuación inspectora constituye un elemento normativo básico cuya fijación compete al Estado, pues se trata de fijar un ámbito común en materia de inspección a partir del cual cada Comunidad Autónoma podrá desarrollar sus propias competencias. **(FJ 7)**

**6.-** En cuarto lugar, la Sentencia desestima también la impugnación del art. 3.5, que prevé que las actividades de los establecimientos de tejidos no tendrán carácter lucrativo, algo que para la representación procesal de la Comunidad de Madrid podría implicar una vulneración del derecho de libertad de empresa (38 CE).

La impugnación es desestimada por cuanto el TC entiende que no es procesalmente posible utilizar el cauce del conflicto positivo de competencias para cuestionar en la demanda una indirecta limitación del derecho de libertad de empresa establecido en el art. 38 CE, pues ni estamos ante una verdadera reivindicación de competencias ocasionada por una previa invasión de atribuciones propias, ni tampoco se desprende del razonamiento efectuado en la demanda que del precepto estatal cuestionado se derive -a causa del desbordamiento- una imposibilidad de ejercicio de las competencias autonómicas o un efectivo menoscabo de las mismas a causa de interferencias indebidas. **(FJ 8)**

7.- Y, en quinto y último lugar, el TC desestima la impugnación de los arts. 25, 26.4, 28 y 30.2, impugnados porque se entiende que plantan problemas en los circuitos de información que inciden en las competencias ejecutivas propias de las CCAA.

Los reproches de la Comunidad de Madrid se dirigen, no a la decisión estatal de centralizar en un registro nacional la información sobre establecimientos de tejidos y de unidades o centros de obtención y aplicación de células y tejidos humanos autorizados -decisión que se encuentra plenamente amparada por la doctrina constitucional- sino a los circuitos de suministro de información, ya que el Real Decreto 1301/2006 impone deberes de suministro de información a la Organización Nacional de Trasplantes por parte de la autoridad sanitaria competente de las CCAA (art. 26.4) y por parte de las unidades de coordinación de trasplantes de la Comunidad Autónoma (art. 30.2).

El TC afirma, en relación con estos preceptos, que la fijación por la norma estatal de un sistema de información como el descrito responde a la necesidad de establecer mecanismos de información coordinados entre los distintos órganos con competencia en la materia, pues sólo así la Organización Nacional de Trasplantes puede cumplir con su función de coordinar las actividades de donación, extracción, preservación, distribución y trasplante de órganos, tejidos y células en el conjunto del sistema sanitario español. Nos encontramos, por tanto, ante una manifestación de la función de coordinación constitucionalmente atribuida al Estado en materia sanitaria. Ahora bien, el que el sistema de información previsto en el Real Decreto 1301/2006 pueda plantear eventuales problemas de funcionamiento al exigir la norma una doble comunicación a la Organización Nacional de Trasplantes por parte de dos órganos de la Comunidad Autónoma es una cuestión, como señala el Abogado del Estado, ajena a este proceso conflictual que, en consecuencia, debe ser rechazada. **(FJ 9)**

## **SENTENCIA 32/2012, DE 15 DE MARZO**

en relación con el Real Decreto 844/1999, por el que se autoriza la explotación de una lotería instantánea o presorteada y el Real Decreto 1336/2005, por el que se autoriza a la ONCE la explotación de una lotería instantánea o presorteada

### **Conflictos positivos de competencia (acumulados)**

#### **A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Conflicto de competencia promovido por:** la Junta de Andalucía y el Gobierno de la Generalitat de Cataluña.

- **Norma impugnada:**

Real Decreto 844/1999, por el que se autoriza la explotación de una lotería instantánea o presorteada (impugnado por ambas CCAA)

y el Real Decreto 1336/2005, por el que se autoriza a la ONCE la explotación de una lotería instantánea o presorteada (sólo por Cataluña)

- **Motivo del conflicto:** posible vulneración de la autonomía financiera de las CCAA y de las competencias exclusivas en materia de juego.

- **Fallo:** Desestimar los conflictos de competencias.

## **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- Antes de entrar a analizar el fondo de los conflictos, recuerda el TC que el primero de los Reales Decretos impugnados (el 844/1999), ha sido derogado por el RD 1336/2005, únicamente impugnado por la Generalitat.

Ahora bien, dado que se trata de una cuestión competencial y dado que el RD de 2005 plantea en esencia los mismos problemas competenciales que motivaron el conflicto inicialmente promovido, resulta evidente que la citada derogación en nada afecta a la disputa competencial, que en consecuencia sigue viva. **(FJ 2)**

2.- A continuación, el TC procede a precisar la **delimitación de las competencias estatales en materia de juego y apuestas**. Al respecto recuerda que, de acuerdo con sus EEAA, las CCAA ostentan competencia exclusiva sobre los casinos, juegos y apuestas, excepto las apuestas mutuas deportivo-benéficas y que la misma comprende la de organizar y autorizar la celebración de juegos en el territorio de la CA (SSTC 163/1994, FJ 3; 164/1994, FJ 4), precisamente en dicho territorio; pero no, evidentemente, la de cualquier juego en todo el territorio nacional, puesto que los EEAA limitan al territorio de la Comunidad el ámbito en el que ha de desenvolver sus competencias (SSTC 163/1994, FJ 3; y 164/1994, FJ 4).

Esa misma Sentencia reconoce también que ni del silencio del 149.1 CE ni de la atribución de la competencia como exclusiva de las CCAA puede inferirse un total desapoderamiento del Estado en la materia, pues ciertas actividades que bajo otros enunciados del art. 149.1 CE atribuye aquél, se encuentran estrechamente ligadas con el juego en general y no sólo la que le reserva el art. 149.1.14 CE respecto de la gestión y explotación en todo el territorio nacional del monopolio de la lotería nacional, sin perjuicio de las competencias de algunas CCAA en materia de juego. **(FJ 3)**

3.- En base a lo señalado, el TC desestima la falta de competencia del Estado para aprobar el RD 844/1999, cuyo art. 1 precisa que la modalidad de

lotería que establece es de ámbito nacional, lo cual determina la competencia estatal sobre la misma. Ello es así, porque ya la citada STC 163/1994 (FJ 8) decía que corresponde al Estado ex 149.1.14 CE la gestión del monopolio de la lotería nacional, y con él la facultad para organizar loterías de ámbito nacional.  
**(FJ 4)**

4.- Seguidamente, la STC analiza la otra alegación defendida con carácter subsidiario por la Junta de Andalucía y con carácter principal por la Generalitat para denunciar que, con el establecimiento de las loterías consideradas, el Estado ha comprometido su autonomía financiera, vulnerando el **principio de suficiencia financiera de las haciendas autonómicas**, por haber prescindido, al hacerlo, de cualquier mecanismo de coordinación con las haciendas autonómicas.

Al respecto dice el TC que no hay duda de que la autonomía financiera reconocida a las CCAA exige ciertamente la disposición de los medios financieros precisos para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, sus competencias propias y, al cabo, permitir el ejercicio de la autonomía política constitucionalmente reconocida en los arts. 137 y 156 CE.

Ahora bien, como se ha declarado en repetidas ocasiones, este principio de suficiencia financiera, que las CCAA promotoras de los presentes conflictos reputan vulnerado por las disposiciones reglamentarias que combaten, no es sin embargo un valor absoluto, sino que tiene también lógicamente sus propios límites y, en primer lugar, el que deriva de la propia naturaleza de las cosas, de forma que "dicha suficiencia debe quedar enmarcada, como concepto relativo que es, en el marco de las posibilidades reales del sistema financiero del Estado en su conjunto" (STC 13/2007, FJ 5). Esto significa que la suficiencia financiera es efectivamente algo muy concreto y dependiente de muchas variables (STC 135/1992, FJ 8) y no, por tanto, determinable en función de una singular fuente de ingresos, individualmente considerada, y su eventual reducción.

Estas precisiones, asegura la Sentencia, son suficientes para desestimar la queja, puesto que la posible minoración de ingresos derivada de la

competencia en concurrencia de la nueva modalidad de lotería que autorizan los Reales Decretos analizados con la lotería que la Generalitat explota en Cataluña desde 1987 no es ningún criterio para expresar las necesidades de financiación autonómica y, por tanto, capaz de arriesgar la lesión del principio de suficiencia financiera que se denuncia.

De un lado, porque la Generalitat no ha demostrado en ningún momento que la nueva modalidad de lotería de ámbito estatal ponga en peligro la suficiencia de los recursos financieros precisos para ejercer sus competencias en materia de juego. Porque tal y como señalaba la STC 13/2007 (FJ 5) "no existe un derecho de las Comunidades Autónomas constitucionalmente consagrado a recibir una determinada financiación, sino un derecho a que la suma global de los recursos existentes de conformidad con el sistema aplicable en cada momento se reparta entre ellas respetando los principios de solidaridad y coordinación".

Y, de otro, porque, una vez confirmada la competencia del Estado para autorizar juegos de ámbito estatal, el hecho de que la autorización por los reales decretos cuestionados de una modalidad de lotería pueda eventualmente reducir los ingresos autonómicos que derivan de la previa explotación por la Generalitat de Cataluña en su territorio autonómico de una modalidad de lotería similar, no permite cuestionar la legitimidad del ejercicio por el Estado de sus competencias ex art. 149.1.14 CE por el simple hecho de que, al hacerlo, no haya previsto ningún mecanismo de compensación financiera, so pena naturalmente de admitir un indebido condicionamiento en el ejercicio de las propias competencias del Estado y, por tanto, con evidente riesgo de desfigurar el propio concepto de suficiencia financiera diseñado en el bloque de constitucionalidad que no reclama el cumplimiento de semejante exigencia de compensación. **(FJ 7)**

**5.-** Por último, la Sentencia desestima igualmente la invasión competencial en materia de juego que la Generalitat reprocha al RD 1336/2005 por el que se autoriza a la ONCE la explotación de una lotería instantánea o presorteadada de ámbito estatal.

Dice la Sentencia que la DA 14<sup>a</sup> del EAC es bien concluyente al respecto al establecer que la deliberación y el informe previos que exige el art. 141.2 del EA para los casos de autorización de nuevas modalidades de juego y apuestas de ámbito estatal "no resultará de aplicación a la modificación de las modalidades de los juegos y apuestas atribuidos, para fines sociales, a las organizaciones de ámbito estatal, carácter social y sin fin de lucro, conforme a lo dispuesto en la normativa aplicable a dichas organizaciones". Y evidentemente la ONCE pertenece a esa categoría. **(FJ 8)**

## **SENTENCIA 33/2012, DE 15 DE MARZO**

en relación con la resolución del Departamento de Justicia de la Generalitat de Cataluña de 13 de octubre de 1999 por la que se inscriben en el Registro de colegios profesionales de la Generalitat los Estatutos del Colegio de censores jurados de cuentas de Cataluña

### **Conflicto positivo de competencia**

#### **A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Conflicto de competencia promovido por:** el Gobierno de la Nación
  
- **Norma impugnada:** la resolución de 13 de octubre de 1999 del Departamento de Justicia de la Generalitat de Cataluña por la que, previa comprobación de su adecuación a la legalidad, se inscriben en el Registro de colegios profesionales de la Generalitat de Cataluña los Estatutos del Colegio de censores jurados de cuentas de Cataluña
  
- **Motivo del conflicto:** posible vulneración de la competencia estatal en materia de legislación mercantil (149.1.6 CE)
  
- **Fallo:** Desestimar el conflicto de competencia y declarar que la resolución impugnada no es inconstitucional siempre que los arts 5, 32, 48, 57 y 75 se interpreten en la forma expresada en el FJ 7 b).

## **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- Lo que se plantea en este proceso constitucional es si una norma autonómica que regula una determinada corporación profesional, de un lado, así como uno de sus actos de aplicación, de otro, invaden o no la competencia estatal sobre legislación mercantil. En efecto, el Abogado del Estado no pone en cuestión que la Generalitat puede crear mediante ley un colegio profesional, así como acordar, previa comprobación de su legalidad, la inscripción de sus estatutos en el registro autonómico correspondiente, todo ello en virtud de las competencias que le corresponden en materia de colegios profesionales (antiguo art. 9.23 del EAC de 1979 y art. 125 del vigente EAC); lo que denuncia es que, al hacerlo, el Parlamento primero y el Departamento de Justicia de la Generalitat después habrían invadido la competencia exclusiva en materia de legislación mercantil que al Estado reserva el art. 149.1.6 CE y que éste había ejercido mediante la Ley 19/1988, de auditoría de cuentas, sustituida posteriormente por el TR de la Ley de auditoría de cuentas, aprobado por el RDLeg. 1/2011 y su reglamento de desarrollo, como consecuencia de que la Ley del Parlamento de Cataluña 7/1995 vendría a sustituir para Cataluña el modelo de regulación de la actividad de la auditoría de cuentas establecido por el Estado a favor de otro distinto.

En base a ello, lo que el TC analiza en este conflicto es si la regulación de la organización y funcionamiento del Colegio profesional de censores jurados de cuentas de Cataluña por Cataluña perturba, menoscaba o interfiere en el pleno despliegue de la regulación de la actividad de auditoría de cuentas adoptada por el Estado conforme a sus competencias ex art. 149.1.6 CE. **(FJ 5)**

2.- La resolución del conflicto se inicia con el examen por el TC de la constitucionalidad de la Ley del Parlamento de Cataluña 7/1995, de creación del Colegio de censores jurados de cuentas de Cataluña de la que trae causa la resolución impugnada.

El TC analizando el contenido de la ley catalana señala que es un contenido especialmente breve, por cuanto se limita a crear el Colegio de censores jurados de cuentas de Cataluña y a regular los principales efectos de la constitución de dicho colegio, sin incidir ni proyectarse en forma alguna sobre el régimen jurídico de la auditoría de cuentas configurado por el Estado mediante el TR de la Ley de auditoría de cuentas.

Por ello, se rechaza el reproche realizado por el Abogado del Estado de que las disposiciones de la Ley catalana interfieren en la competencia estatal sobre legislación mercantil. **(FJ 6)**

**3.-** A continuación, la Sentencia analiza los 5 motivos de invasión de competencias estatales que alega el Abogado del Estado en relación con los estatutos del Colegio.

**a)** El primero de ellos es la dispensa del requisito de la habilitación exigida por la legislación estatal para ejercer la actividad de auditoría de cuentas.

Para el Abogado del Estado, de los arts. 2 y 10 de los Estatutos se entendería que existe tal dispensa. Sin embargo, la Sentencia dice que una interpretación sistemática de dichos preceptos con el art. 6 llevarían a una conclusión diferente y respetuosa con la competencia estatal. Así, el art. 6 de los estatutos establece que “para el ejercicio de la auditoría de cuentas habrán de reunirse todos los requisitos exigidos por la ley”, entre los que se encuentran los exigidos por la legislación estatal dictada al amparo del art. 149.1.6 CE. **(FJ 7.a)**

**b)** En segundo lugar, se impugnaba la atribución al colegio profesional de la condición representativa de auditores.

Sobre esta cuestión, el TC matiza primeramente que el art. 3.1 de los estatutos de 1999 (en conexión con el art. 1), atribuye al colegio la condición de “corporación representativa”, no de los auditores en general (como afirmaba el Abogado del Estado), sino de los censores jurados de cuentas en su condición de tales, pero no de auditores. Ello es así porque el art. 1 de los estatutos

especifica que los censores jurados de cuentas ejercen las actividades profesionales de esta profesión, “entre las cuales está la auditoría”. En ello no puede verse ninguna incompatibilidad con la legislación estatal, pues en nada se opone a la competencia estatal de regulación de la actividad de auditoría.

Por otra parte, continúa el TC, sólo el Estado puede determinar cuáles son las corporaciones representativas de los auditores de cuentas y atribuirles funciones públicas en relación con la actividad de auditoría. Así, entre los requisitos que establece el RD 1636/1990, que aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley de auditoría de cuentas, para que una entidad de Derecho público de la que formen parte auditores de cuentas se considere corporación representativa de auditores, es necesario un número mínimo de colegiados inscritos como auditores, así como que los estatutos de dicha entidad indiquen expresamente que sus miembros se dedican a la actividad de auditoría de cuentas. Eso es justamente lo que hacen los Estatutos del Colegio profesional de censores jurados de cuentas de Cataluña en el inciso final del art. 1. Se trata, pues, del cumplimiento por los estatutos colegiales de una previsión de una norma estatal que opera como presupuesto necesario pero no suficiente de la aplicación al referido colegio de la condición de corporación representativa de auditores.

Por otra parte, del reconocimiento por la normativa estatal no sólo de la posibilidad de una pluralidad de corporaciones de Derecho público representativas de los auditores de cuentas y de las sociedades auditoras de cuentas, sino también de que los censores jurados de cuentas constituyen una de las profesiones que se dedican habitualmente a la actividad de auditoría de cuentas, se desprende que el Colegio de censores jurados de cuentas de Cataluña, como corporación representativa en el ámbito territorial de Cataluña de una parte de los profesionales que realizan actividades de auditoría de cuentas, puede asumir en sus estatutos aquellas funciones que la propia legislación estatal atribuye a las corporaciones representativas de auditores, y que deberá ejercer, claro está, en los términos establecidos en la normativa estatal.

Así interpretados, se rechaza el cuestionamiento que se efectúa de los arts. 5, 32, 48, 57 y 75 de los estatutos en conexión con el del art. 3.1. **(FJ 7 b)**

**c)** En tercer lugar, se aduce que el art. 3.2 de los estatutos prevé el informe previo del colegio respecto de la elaboración de normas de la Generalitat cuya adopción se encontraría reservada al Estado en virtud del 149.1.6 CE y que, de hecho se habría efectivamente materializado en la Ley de auditoría de cuentas de 1988 y su reglamento de desarrollo.

Este reproche es desestimado por cuanto el precepto cuestionado se limita a establecer que el Colegio informará las normas que prepare la Generalitat, por lo que no invade la competencia estatal sobre legislación mercantil, sino que se fundamenta estrictamente en las competencias de Cataluña sobre profesiones tituladas (art. 125 EAC de 2006), sin perjuicio de las competencias estatales básicas ex art. 149.1.30 CE. **(FJ 7 c)**

**d)** Por otra parte, también se impugna la atribución al colegio de la potestad de imposición de la sanción de suspensión en el ejercicio de la actividad de auditoría (art. 80 en relación con el 75 de los estatutos).

Para el Abogado del Estado en tanto que la actividad de los miembros de la corporación incluye la auditoría, ello invadiría la competencia que la Ley estatal de auditoría de cuentas ha atribuido al Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas para imponer esa misma sanción administrativa.

La Sentencia dice al respecto que la potestad sancionadora que ostenta el Colegio de censores jurados de cuentas de Cataluña sobre sus colegiados sólo alcanza a éstos en su condición de miembros de dicho colegio, esto es, en cuanto censores jurados de cuentas colegiados. Por tanto, todas las sanciones previstas en los estatutos (incluyendo la controvertida de suspensión temporal en el ejercicio de la actividad profesional) afectan única y exclusivamente a la condición de censores jurados de cuentas y no inciden sobre la actividad de auditoría de cuentas que dichas personas puedan desarrollar, pues el régimen sancionador de la actividad de auditoría de cuentas está regulado en la legislación estatal de auditoría de cuentas. **(FJ 7 d)**

e) Finalmente, se impugnaba el art. 49 de los estatutos que señala la realización de trabajos de auditoría por los censores jurados de cuentas conforme a las normas técnicas de auditoría. Algo que para el Gobierno de la Nación vendría a demostrar que la finalidad del golegio es agrupar a los profesionales que se dedican a la actividad de auditoría de cuentas y controlar y fiscalizar sus trabajos, siendo ello incompatible con el régimen jurídico que de esa actividad ha establecido la legislación del Estado.

Reitera el TC que la actividad de auditoría de cuentas puede ser desarrollada por los censores jurados, en tanto éstos cumplan con los requisitos exigidos a tal efecto por la ley estatal. Y que la previsión de que, en tal supuesto, deben ajustarse los censores a las normas técnicas de auditoría constituye una mera norma de remisión o de recordatorio del marco jurídico en que deben desenvolver dicha actividad, marco jurídico que viene reservado al legislador estatal en virtud del art. 149.1.6 CE. **(FJ 7.e)**

4.- En conclusión, la STC dispone que ni las disposiciones de los estatutos ni menos aún los preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña, configuran el acceso al Colegio de censores jurados de cuentas de Cataluña como un requisito necesario para poder ejercer la actividad de auditor de cuentas, ni como una habilitación que permita acometer y desarrollar esa misma actividad sin cumplir los requisitos previstos por la legislación estatal aplicable; tampoco atribuyen al citado colegio la condición de corporación representativa de auditores de cuentas.

**La norma estatal** (actualmente el TR de la Ley de auditoría de cuentas de 2011) de una parte, **y las disposiciones de Cataluña impugnadas**, de otra, **se mueven, pues, en planos distintos**: mientras que el primero regula el ejercicio de la actividad de auditoría de cuentas, las segundas hacen lo propio con la organización y el funcionamiento de la corporación representativa de los censores jurados de cuentas en cuanto tales, profesionales que, entre otras actividades, pueden también ejercer la actividad de auditoría de cuentas, sin que por ello esos profesionales queden eximidos del régimen jurídico estatal que les resulta de aplicación en la medida que ejerzan, efectivamente, dicha

actividad. En particular, la habilitación para desarrollar la actividad de auditor y la condición de corporación representativa de los auditores sólo se obtienen mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa estatal sobre auditoría. **(FJ 8)**

## **SENTENCIA 36/2012, DE 15 DE MARZO**

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

### **Conflicto positivo de competencia**

#### **A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Conflicto de competencia promovido por:** el Gobierno de la Rioja
- **Norma impugnada:** el RD 172/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes
- **Motivo del conflicto:** vulneración de las competencias exclusivas en materia de vivienda y asistencia social, así como de la autonomía financiera de La Rioja
- **Fallo:**

1º: Estimar parcialmente el conflicto y, en consecuencia declarar que los arts. 3.3.a), 3.4, inciso “y lo comunique al Ministerio de Vivienda”; art. 4 (apartados 1, 3, 4, 5 y 6); art. 5; art. 6; art. 7; art. 8; Disp. Adic. 2ª; Disp. Final 1ª y Disp. Adic. 2ª, vulneran las competencias de la CA de La Rioja.

2º: Anular los citados preceptos, con el alcance que se determina en el FJ 12.

3º: Desestimar el conflicto en todo lo demás.

## **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- Como se ha dicho en los antecedentes, el Gobierno de La Rioja impugna el RD 1472/2007, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes por entender que vulneraría las competencias autonómicas exclusivas en materia de vivienda y asistencia social. Por otra parte también alega el gobierno autonómico la vulneración de la autonomía financiera de La Rioja en tanto que el poder de gasto del Estado no le permite asumir competencias en títulos que no le son propios así como que el rango insuficiente de la norma para establecer unas bases como las pretendidas.

La Abogada del Estado, por su parte, sostiene que la ayuda establecida en el RD impugnado encuentra amparo en la competencia del Estado del 149.1.13 CE. **(FJ 1)**

2.- Una vez expuesta la controversia, el TC se refiere a los efectos que sobre el conflicto han tenido las modificaciones normativas habidas durante su vigencia, ya que el RD 1472/2007 fue modificado por los Reales Decretos 366/2009 y 1260/2010; y posteriormente derogado en virtud del Real Decreto-ley 20/2011.

Recordando su propia doctrina, el TC apunta que no se ha originado la desaparición del objeto del conflicto, por tratarse de una cuestión a solventar netamente competencial y centrada en la extralimitación de las competencias estatales en la regulación de la renta básica de emancipación y la consiguiente vulneración de las competencias autonómicas. **(FJ 2)**

3.- A continuación, la STC se refiere al **enquadre competencial de la renta básica de emancipación.**

Para el Gobierno de La Rioja las ayudas se encuadrarían en la materia de vivienda. Sin embargo, el TC dice que la renta básica de emancipación tan sólo presenta una relación mediata o instrumental con la materia de vivienda, en la medida en que el fin primordial es el de fomentar la emancipación de un

segmento determinado de población. No se trata, por tanto, de desarrollar propia y fundamentalmente una política en materia de vivienda, fomentando de forma más intensa el alquiler.

Continúa la Sentencia señalando que el RD cuestionado tampoco puede tener encaje en la competencia que invoca el Estado sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica ex art. 149.1.13 CE, en tanto que, por su escasa relevancia económica, el establecimiento de una renta básica de emancipación no supone, en sí misma considerada, una medida que incida directa y significativamente sobre la actividad económica general, tal y como ha ido exigiendo la doctrina constitucional, para que pueda entrar en juego el título del 149.1.13 CE. En base a esto, el TC dice que no tiene sentido que se dé respuesta a la queja de índole formal referida al insuficiente rango de la norma impugnada para constituir normativa básica estatal.

En fin, la materia en la que encaja el TC la renta básica de emancipación en la **asistencia social**, en cuanto tales ayudas tratan de resolver una problemática social facilitando a determinados grupos de personas con rentas reducidas la efectiva emancipación respecto de sus familias, llevando a cabo, de esta forma, una política de protección social que reduzca una tendencia negativa manifestada en el conjunto de la sociedad española. **(FJ 5)**

4.- Posteriormente, el TC se refiere a la queja genérica planteada por La Rioja en relación a la pretendida vulneración del **principio de autonomía financiera de la CA**, debido a la asunción por el Estado, en virtud de su potestad de gasto, de actuaciones en una materia en la que caree de competencias.

Sobre esta cuestión el TC había venido declarando de forma reiterada que la **facultad de gasto público, consecuencia lógica de la autonomía financiera, no es un título legitimador de atribución de competencias** (STC 95/1986, FJ 3), y que el hecho de invertir fondos propios en una determinada actividad no es título competencial propio, ni el solo hecho de financiar puede

erigirse en núcleo que atraiga hacia sí toda competencias sobre los variados aspectos a que pueda dar lugar la actividad de financiación.

En el supuesto de la renta básica de emancipación, como se había afirmado anteriormente, la materia afectada es la de asistencia social, materia sobre la cual tienen competencia exclusiva las CCAA, mientras que el Estado carece de competencias sobre la misma. Sin embargo, continúa la Sentencia, ello no conduce inexorablemente a afirmar que el Estado no pueda establecer una ayuda de tal naturaleza o que al hacerlo haya vulnerado el orden constitucional de distribución de competencias y la autonomía financiera de la CA.

En definitiva, no cabe realizar, prima facie, un pronunciamiento genérico sobre si el establecimiento de la renta básica de emancipación ha supuesto o no vulneración de la autonomía financiera de La Rioja, sino que habrá de estarse al concreto contenido de la norma para determinar si se ha producido algún exceso competencial en dicha regulación con desconocimiento de la autonomía política y financiera de dicha CA, máxime cuando la autonomía financiera autonómica no tiene en nuestra CE un carácter absoluto, sino sometido a importantes limitaciones. **(FJ 7)**

**5.-** Posteriormente, se aborda la solicitud de declaración de nulidad del RD 14728/2007 en su totalidad, efectuada por el Gobierno riojano. Tal solicitud es desestimada por el TC, remitiéndose a la STC 178/2011 (FJ 11), que señalaba que, aunque las subvenciones relativas a asistencia social se incluyen en principio en el “primer supuesto” del FJ 8 de la STC 13/1992, es preciso considerar incluida en la esfera competencial 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 situarán 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. **(FJ 8)**

Por lo que el TC procede a continuación, a examinar los distintos artículos del RD impugnado.

6.- El primero de los preceptos impugnados es el **art. 1 que configura la renta de emancipación como una ayuda directa del Estado**. Esta impugnación es desestimada, argumentando el TC que no se puede apreciar una extralimitación competencial en el precepto impugnado, porque la referencia al carácter de ayuda directa del Estado de la renta de emancipación ha de ser entendida en el exclusivo sentido de que estas ayudas se nutren con fondos procedentes del presupuesto del Estado, y no que éste se convierta en el eje central de dichas ayudas.

El Estado puede asignar fondos de sus presupuestos a cualquier finalidad lícita, incluso aunque implique la financiación de acciones de fomento en materias de competencia exclusiva de las CCAA, pudiendo, en tales casos, fijar el destino o finalidad de política social o económica, a que se deban dedicar los fondos.

A distinta conclusión llega el TC en relación con la **Disp. Adic. 2ª**, en cuanto **califica de excepcional la facultad de las CCAA de exigir requisitos adicionales** a la concesión de la renta básica de emancipación, condicionándolos además, al informe de la comisión de seguimiento prevista en el propio Decreto. Esta previsión, dice la Sentencia, vulnera de manera patente las competencias autonómicas, porque, ostentando en esta materia la CA de La Rioja una competencia exclusiva que le faculta para el diseño de políticas propias, el Estado sólo puede regular los aspectos más generales de la subvención, mientras que la CA resulta competente para el establecimiento de requisitos adicionales para la concesión de las ayudas, de manera que no resulta constitucionalmente lícito calificar tal facultad como excepcional ni condicionarla al previo informe favorable de la referida comisión de seguimiento.

Por otra parte, no se aprecia causa de inconstitucionalidad en cuanto al **art. 2**, relativo a los **requisitos que han de cumplir los beneficiarios** de las ayudas, que son condiciones de otorgamiento de las ayudas que el Estado

puede fijar. Lo mismo cabe decir en cuanto a las determinaciones del art. 3 en relación con la cuantía de las ayudas y las condiciones que se imponen para el disfrute y el mantenimiento de la renta básica de emancipación, a excepción de lo previsto en sus apartados 3 a) y 4.

Así, el art. 3.3.a) es impugnado en la demanda junto con el art. 8, por imponer a las CCAA la obligación de interactuar con entidades colaboradoras seleccionadas por el Ministerio de Vivienda en un procedimiento de selección al que son ajenas. Dice el TC que ambos preceptos, contemplan aspectos relativos a la gestión de las ayudas, vulnerando las competencias autonómicas, porque reservan a un órgano estatal facultades relacionadas con dicha gestión.

Recuerda el TC que en la STC 129/2010 (FJ 7), reconoció la posibilidad de que se reservara al Estado la facultad de suscribir convenios con las entidades financieras, pero sólo si fuera necesario para garantizar que los topes máximos previstos por el Gobierno para determinadas líneas de créditos fueran efectivamente respetados o para asegurar una distribución homogénea o no discriminatoria de tales créditos en todo el territorio nacional, pero ninguna de tales circunstancias concurre en el presente caso.

El art. 3.4, referido a la subsistencia de las condiciones que determinaron el reconocimiento del derecho para el mantenimiento de las ayudas, se declara inconstitucional tan sólo en el aspecto relativo a la obligación por parte de la CA de comunicar al Ministerio la resolución que dicte en caso de modificación de las condiciones, en tanto supone la imposición de un control sobre la actividad de gestión de las ayudas realizada por la CA, que no resulta constitucionalmente lícito. Sobre esta cuestión, declara el TC que ya en la STC 98/2001 (FJ 8.k), se declaró que el establecimiento de normas de control de la gestión autonómica de las subvenciones debe considerarse un control exorbitante que invade la autonomía financiera autonómica, excepto en lo que se refiere a la obligación de informar al final de cada ejercicio. **(FJ 9)**

7.- El Gobierno de La Rioja también impugnaba el art. 4, que regulaba detalladamente el procedimiento de concesión de la renta de emancipación.

De todos los apartados que se impugnan, el TC únicamente desestima la impugnación del art. 4.2 que se refiere al plazo máximo de resolución, en tanto el TC entiende que el establecimiento de un plazo máximo común en todo el territorio nacional puede ser concebido como criterio coordinador que no menoscaba competencia autonómica alguna, en tanto que puede resultar adecuado, en ocasiones, que el Estado establezca condiciones que garanticen una cierta homogeneidad en la gestión.

El art. 4.1 que prevé que la gestión de las ayudas se realice conforme a lo que establezcan los convenios que suscriba el Ministerio con las CCAA es declarado inconstitucional, por cuanto el Estado no puede condicionar el ejercicio de las competencias autonómicas a la firma de un convenio.

También se afirma la inconstitucionalidad del art. 4.3, referido a los modelos de impresos de solicitud que se establecerán por orden del Ministerio. Ésta es una cuestión de carácter meramente procedimental que corresponde fijar a la CA, dice la Sentencia.

También vulnera la competencia autonómica el art. 4.4, en la medida en que establece una detallada regla procedimental sobre el reconocimiento provisional del derecho a la renta básica de emancipación, que entra de lleno dentro de la competencia autonómica para la regulación del procedimiento de gestión, control y resolución de las solicitudes de ayudas.

El art. 4.5 se refiere a la comunicación de la resolución por la CA y la orden de pago por el Ministerio de Vivienda. Dice al respecto el TC que no resulta constitucionalmente aceptable la reserva de la ordenación del pago al Ministerio, sino que el Estado debe poner a disposición de las CCAA los fondos necesarios para el pago de las ayudas, ya que el sistema articulado por el precepto analizado de comunicación de la resolución del expediente por la CA al Ministerio de Vivienda y ordenación del pago por éste convierten lo que debía ser una auténtica transferencia de fondos a CA, dotada de autonomía financiera, en un simple sistema de pagos a justificar entre órganos que mantienen relaciones de subordinación o jerarquía entre sí.

El segundo inciso del art. 4.5 y el 4.6 son declarados inconstitucionales, en tanto que se refieren a actuaciones a realizar por el Ministerio de Vivienda con respecto a las entidades de crédito con las que éste haya suscrito convenios.

También se declaran inconstitucionales los arts. 5 y 6, relativos a la acreditación del cumplimiento de los requisitos y la verificación de los datos de los solicitantes, respectivamente. Ambos vulneran la competencia autonómica, que incluye, como se ha dicho, la regulación del procedimiento, así como la gestión de las solicitudes, incluyendo la tramitación de las solicitudes y las verificaciones o comprobaciones necesarias.

Por invadir también las competencias autonómicas relativas a la gestión de las ayudas, se declara inconstitucional el art. 7.1 que condiciona su ejercicio a la suscripción de un convenio con un órgano estatal, siendo su contenido fijado unilateralmente por el Estado. (FJ 10)

**8.-** El Gobierno de La Rioja impugnaba el art. 9.1, párrafo segundo, al que se le achaca que declaraba la compatibilidad de la renta básica de emancipación con las que, en su caso, puedan establecer las CCAA, lo que a su juicio suponía una vulneración del principio de autonomía financiera. Esta impugnación es desestimada por el TC, argumentando que esa declaración de compatibilidad, que no es sino una consecuencia del origen estatal de los fondos, se remite a lo que disponga la normativa autonómica, por lo que cada CA queda en libertad para decidir si las subvenciones, ayudas, o beneficios fiscales que establezca deben ser o no compatibles con la renta básica de emancipación. Ninguna vulneración se aprecia, tampoco, con respecto a los apartados 2 y 3, en los que se fijan las incompatibilidades con otras ayudas estatales y las consecuencias del incumplimiento de las condiciones y requisitos para disfrutar de las ayudas, ya que se trata de cuestiones estrechamente ligadas a la fijación de los requisitos para poder ser beneficiarios de la renta básica de emancipación

A continuación, se desestiman por no afectar a las competencias autonómicas una serie de disposiciones: la Disp. Transit. Única (sobre la

aplicación de las ayudas a los jóvenes ya emancipados), la Disp. Adic. 3ª (sobre la titularidad de vivienda a efectos de aplicación de los requisitos para ser beneficiario de la ayuda), la Disp. Adic. 1ª (que se limita a prever la elaboración por el Ministerio de informes periódicos de seguimiento y evaluación de las medidas reguladas en el RD).

Sí que se afirma la inconstitucionalidad de la Disp. Final 1ª, que ampara la aprobación de la norma en el título competencial contenido en el art. 149.1.13 CE. Sin embargo, sostiene el TC que dicho título no respalda la intervención estatal.

Asimismo, se afirma la inconstitucionalidad de la Disp. Adic. 2ª, que habilita al Ministro de Vivienda para que apruebe cuantas disposiciones se precisen para el desarrollo, la ejecución y el cumplimiento del RD. La STC determina que esta previsión vulnera las competencias de la CA, en un doble sentido: por una parte, porque atribuye a un órgano estatal funciones aplicativas del RD que corresponden a la CA. Y, por otra parte, porque el Ministro no puede continuar desarrollando el contenido del RD, especialmente en aquellos aspectos destinados a facilitar su ejecución. **(FJ 11)**

**9.-** Por último, el TC se refiere al alcance de las consecuencias de las vulneraciones competenciales apreciadas. Así, teniendo en cuenta que pueden existir todavía beneficiarios de las mismas (porque la derogación del RD en el año 2011 deja a salvo quienes la vinieran percibiendo), el TC en aplicación de su doctrina, entiende que no procede que queden afectas situaciones jurídicas ya consolidadas.

Por tanto, dice el TC, que la declaración de inconstitucionalidad y la anulación de los correspondientes preceptos, ha de realizarse con respeto, en todo caso, de las ayudas que ya hayan sido concedidas. **(FJ 12)**

## **SENTENCIA 38/2012, DE 16 DE FEBRERO**

en relación con la resolución de 31 de agosto de 2009, de la Dirección general de medio natural y política forestal, por la que se convoca la concesión de ayudas a entidades y organizaciones no gubernamentales de ámbito estatal para la realización de actividades privadas relacionadas con los principios inspiradores de la Ley 42/2007, del patrimonio natural y de la biodiversidad, y con las finalidades de la Ley 43/2003

### **Conflicto positivo de competencia**

#### **A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Conflicto de competencia promovido por:** la Junta de Galicia
  
- **Norma impugnada:** la resolución de 31 de agosto de 2009, de la Dirección general de medio natural y política forestal, por la que convoca la concesión de ayudas a entidades y organizaciones no gubernamentales de ámbito estatal para la realización de actividades privadas relacionadas con los principios inspiradores de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, y con las finalidades de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes.
  
- **Motivo del conflicto:** para la CA se vulnera el orden constitucional de distribución de competencias en materia de medio ambiente en cuanto que dicha disposición centraliza en los órganos estatales la regulación, tramitación y resolución de las ayudas, ignorando lo dispuesto en la STC 13/1992.
  
- **Fallo:** Estimar el conflicto de competencias y declarar que la resolución en cuestión vulnera las competencias de Galicia.

## **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- En primer lugar, el TC procede a encuadrar competencialmente la resolución objeto de conflicto, determinando que el ámbito material en el que debe incardinarse es el relativo a **medio ambiente y montes**. Materias sobre las que el Estado tiene competencia sobre las bases, y la CA competencias de desarrollo normativo y de ejecución. **(FJ 3)**

2.- Por otra parte, ambas partes coinciden en que resulta de aplicación la doctrina relativa a las subvenciones contenida en la STC 13/1992. Sin embargo, **lo que se discute es la concurrencia o no de las circunstancias excepcionales**, previstas en el FJ 8 de la citada Sentencia, para que resulte **justificada la regulación completa de las subvenciones y la centralización de la gestión** que se contienen en la resolución objeto de conflicto.

Para resolver esta cuestión, el TC acude a la Orden ARM/1935/2009 en la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas, diciendo que la regulación del régimen de otorgamiento y la gestión de las ayudas por la Administración general del Estado se justifica en una serie de motivos.

- a) en la exigencia de que los beneficiarios sean entidades de ámbito supraautonómico;
- b) en la pretensión de asegurar la plena efectividad de las medidas de fomento, dentro de la ordenación básica del sector y de garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute de las mismas, por parte de sus potenciales destinatarios, en todo el territorio nacional siendo al mismo tiempo un medio necesario para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos;
- c) y en la condición de que las actividades financiadas tengan un ámbito territorial de más de una CA.

a) En relación al primer punto (**la exigencia de que los beneficiarios sean entidades de ámbito autonómico**), dice el TC que este hecho no puede determinar, por sí solo, la centralización de la regulación y la gestión de aquéllas. **(FJ 5)**

**b)** Tampoco resulta argumento bastante –continúa la Sentencia- el que se refiere a la necesidad de garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute de las ayudas, por parte de sus potenciales destinatarios, en todo el territorio nacional.

A este respecto recuerda el TC que en la STC 200/2009 (FJ 4) sostuvo que "tampoco puede admitirse como justificación de la gestión centralizada el argumento de que lo determinante para recibir la subvención es la excelencia de los proyectos, debiendo valorarse a tal efecto todos los que se presenten en el conjunto del territorio nacional, pues tal técnica conduciría, simplemente, a la distorsión del orden de competencias y por ello hemos declarado que ... bastaría que en el diseño de una legislación estatal reguladora de una materia se dificultara artificialmente su ejecución autonómica para justificar la negación o supresión de esa competencia".

Así, la presente STC reitera que la garantía de que todos los proyectos presentados tengan iguales posibilidades de acceso a la subvención no justifica la total centralización de la gestión de estas ayudas, pues existen mecanismos de cooperación y coordinación a través de los cuales es posible valorar cuáles son, de entre los diferentes proyectos que presenten las entidades y organizaciones no gubernamentales, los que mejor satisfacen las finalidades medioambientales pretendidas por la norma reguladora. **(FJ 6)**

**c)** Por otra parte, también se niega que la condición de que las actividades financiadas tengan un ámbito territorial de más de una CA, pueda justificar por sí misma, la excepcional asunción de competencias de gestión por el Estado y el correlativo desplazamiento de las competencias autonómicas.

Es reiterada doctrina que la supraterritorialidad no configura título competencial, y que esta solución sólo sería constitucionalmente legítima en aquellos casos excepcionales en que la intervención separada de las diversas CCAA no permitiera salvaguardar la eficacia de las medidas a tomar, y resulte necesaria una decisión unitaria del Estado a causa de poderosas razones de seguridad y grave y urgente necesidad que lo justificaran para evitar daños irreparables (STC 329/1993, FJ 4). **(FJ 7)**

3.- Así, de la doctrina recogida en los FFJJ 5, 6 y 7, se desprende que **la centralización de las funciones de ejecución sólo puede tener lugar en supuestos excepcionales que aparezcan plenamente justificados**, pues la regla general es que las CCAA competentes desarrollen y gestionen las ayudas, incluso cuando su ejecución pueda tener un alcance supraterritorial.

Por tanto, es al Estado a quien corresponde la carga de probar esa justificación, para lo cual el TC analiza los argumentos aportados por el Abogado del Estado. Al respecto, se argumentaba que el Estado había introducido el más intenso instrumento participativo que cabría imaginar por parte de las CCAA afectadas: una especie de codecisión o resolución compartida Estado-CA, pues las CCAA cuya gestión del patrimonio natural y de la biodiversidad se viera afectada por las actuaciones para las que se solicita la subvención, habrían de prestar su conformidad al mismo.

Pues bien, la Sentencia afirma que el TC ha rechazado expresamente que tal clase de mecanismos sirvan para salvaguardar la autonomía de las CCAA. En efecto, la técnica utilizada, al condicionar el ejercicio por el Estado de su competencia a la conformidad de las CCAA, no resulta convincente, pues parecería cuestionar la propia competencia estatal. Por otra parte, si corresponde a la CA de Galicia, de acuerdo con el orden de distribución de competencias, la competencia de ejecución en materia de medio ambiente, la exigencia de la aceptación autonómica de las condiciones y modo de la subvención no es realmente un mecanismo colaborativo y no respeta aquel orden, pues supone colocar a la CA ante la disyuntiva de tener, bien que aceptar las ayudas que se vayan a desarrollar en su territorio pero gestionadas por el Estado, bien que rechazar las ayudas en la forma prevista por el Estado, con la consiguiente pérdida de ingresos para atender actividades en relación con una materia sobre la que ostenta competencias de desarrollo normativo y ejecución.

Continúa el TC señalando que no se cuestiona que pueda corresponder al Estado fijar con el detalle que considere necesario las condiciones y requisitos básicos que han de observarse en la concesión y disfrute de aquellas ayudas con la finalidad de garantizar una aplicación homogénea en todo el

territorio nacional, lo que se cuestiona es la centralización total y absoluta de la gestión de las mismas.

En suma, y a la luz de todo lo expuesto, el TC concluye que nos hayamos ante el segundo de los supuestos –el b)- de delimitación competencial enunciados en el FJ 8 de la STC 13/1992, en que el Estado tiene competencias sobre las bases y la coordinación general en las materias concernidas, correspondiendo a la C las competencias de desarrollo normativo y ejecución, como mantenía el escrito que inició este proceso. Por tanto, la resolución impugnada, al centralizar en el Estado la gestión de las ayudas que en ella se establecen, invadió las competencias de la CA de Galicia. **(FJ 8)**

**4.-** Para concluir, se pronuncia el TC sobre el alcance de la vulneración de las competencias autonómicas, en tanto que la resolución objeto del conflicto ya ha agotado sus efectos y se podría afectar a situaciones jurídicas consolidadas. Por ello, la pretensión de la Junta de Galicia debe estimarse satisfecha mediante la declaración de titularidad de la competencia controvertida. **(FJ 9)**

**SENTENCIA 71/2012, DE 16 DE ABRIL**

en relación con el acuerdo del Pleno del Tribunal de Defensa de la Competencia de 31 de mayo de 2007 por el que se mantiene la competencia de dicho órgano sobre el expediente de la Estación sur de autobuses de Madrid

**Conflicto positivo de competencia**

**A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Conflicto de competencia promovido por:** el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid
  
- **Norma impugnada:** el acuerdo del Pleno del Tribunal de Defensa de la Competencia, de 31 de mayo de 2007, por el que se mantiene la competencia de dicho órgano sobre el expediente de la Estación sur de autobuses de Madrid
  
- **Motivo del conflicto:** la Comunidad de Madrid entiende que la competencia para la resolución del expediente corresponde al Tribunal de Defensa de la Competencia de la Comunidad de Madrid, y no al estatal.
  
- **Fallo:** Desestimar el conflicto.

## **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- En primer lugar, el TC dice que el conflicto de competencias se mantiene vivo pese a la modificación de la Ley 16/1989, de defensa de la competencia y de la Ley 1/2002, de coordinación de las competencias del Estado y las CCAA en materia de defensa de la competencia, llevadas a cabo por la Ley 15/2007, de defensa de la competencia.

Tras ello, la Sentencia procede al encuadramiento competencial de la cuestión, diciendo que ésta versa, sin duda, sobre la **ejecución o aplicación singular de la legislación de defensa de la competencia.**

Si bien la CE no prevé expresamente la competencia del Estado en materia de defensa de la competencia, la STC declara que la propia jurisprudencia constitucional la ha encuadrado dentro de las **“bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”** (art. 149.1.13 CE).

Pues bien, la defensa de la competencia se halla relacionada naturalmente con la necesaria unidad de la economía nacional y la exigencia de que exista un mercado único que permita al Estado el desarrollo de su competencia ex art. 149.1.13 CE. En base a esto, determina el TC, que no sólo la normación, sino todas las actividades ejecutivas que determinen la configuración real del mercado único de ámbito nacional habrán de atribuirse al **Estado**, al que corresponderán, por lo tanto, **las actuaciones ejecutivas en relación con aquellas prácticas que puedan alterar la libre competencia en un ámbito supracomunitario o en el conjunto del mercado nacional**, aunque tales actos ejecutivos hayan de realizarse en el territorio de cualquiera de las CCAA.

Por otra parte, recuerda que el EA de la CAM (art. 26.3.1), dice que le corresponde a la CA, en los términos dispuestos en los arts. 38, 131 y 149.1.11 y 149.1.13 ce, la competencia exclusiva en comercio interior, sin perjuicio de la política general de precios, de la libre circulación de bienes en el territorio del Estado y de la legislación sobre defensa de la competencia. **(FJ 3)**

2.- Tras estas aclaraciones, continúa el TC que el objeto del conflicto se circunscribe a determinar si la competencia para la instrucción y resolución del expediente sancionador relativo a una concreta actuación restrictiva de la libre competencia corresponde a la competencia ejecutiva del Estado o de la Comunidad de Madrid.

Sobre esta cuestión, recuerda el TC que la STC 208/1999 determinó que las **facultades en materia de defensa de la competencia corresponden al Estado** siempre que la práctica restrictiva pueda alterar la libre competencia en un ámbito supracomunitario o en el conjunto del mercado nacional, aunque tal acto se realice en el territorio de una Comunidad Autónoma; y, que, por el contrario, la facultad ejecutiva corresponde a la Comunidad Autónoma sólo cuando concurren dos circunstancias: que la práctica restrictiva tenga lugar en el territorio de la Comunidad y, además, que "no afecte al mercado supraautonómico" o no tenga "trascendencia sobre el mercado supraautonómico". **(FJ 5)**

3.- Por lo tanto, lo que queda es determinar qué circunstancias concurren en el caso concreto. Así, la actuación imputada a la empresa concesionaria (Esamsa) era la negativa injustificada de la adjudicación de una taquilla de venta de billetes a Aníbal, S.L., necesaria para la explotación de la línea internacional Santarem (Lisboa)-Madrid-París, para la que esta empresa contaba con la correspondiente autorización administrativa.

Por tanto, al tratarse de aspectos relacionados con una línea regular de transporte de viajeros por carretera de carácter internacional con parada en Madrid la decisión sobre la denegación de la taquilla solicitada y de otros servicios tiene consecuencias no sólo en el territorio de la Comunidad de Madrid, sino también en el mercado supraautonómico de transporte de viajeros.

Por ello, la decisión materia sobre la práctica imputada a Esamsa corresponde al Estado, al Tribunal de Defensa de la Competencia, en tanto que la hipotética desventaja competitiva se produciría en la explotación de una línea

de transporte internacional y, por tanto, la práctica restrictiva tendría incidencia supraautonómica. (FJ 6)

## **SENTENCIA 89/2012, DE 7 DE MAYO**

en relación con la resolución del Instituto Nacional de Artes Escénicas y Musicales de 13 de marzo de 2008 por la que se convocan ayudas para el año 2008 dentro del programa de espacios escénicos de nueva generación

### **Conflicto positivo de competencia**

#### **A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Conflicto de competencia promovido por:** la Generalitat de Catalunya
  
- **Norma impugnada:** resolución del Instituto Nacional de Artes Escénicas y Musicales, de 13 de marzo de 2008, por la que se convocan ayudas para el año 2008, dentro del programa de espacios escénicos de nueva generación.
  
- **Motivo del conflicto:** para la CA se vulnera su competencia exclusiva en materia de cultura como consecuencia de la regulación centralizada de la tramitación y gestión de las ayudas previstas.
  
- **Fallo:**

1º Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencia interpuesto por la Generalitat de Catalunya y, en consecuencia, declarar que los apartados 5º, 7º, 8º, 9º, 11º, 12º, 14º y 15º vulneran las competencias de la Generalitat en los términos establecidos en el FJ 11 de esta STC.

2º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

## **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- Primeramente, el TC recuerda que la materia afectada por estas subvenciones es la de **cultura, materia sobre la que concurren competencias autonómicas y estatales.** Así, el 149.2 CE establece un título genérico de intervención en materia de cultura, "actividad genérica de fomento y apoyo a las diversas manifestaciones culturales" (STC 109/1996, FJ 4), que se superpone a la competencia exclusiva de la CA de Cataluña teniendo en cuenta que esa competencia estatal "no puede convertirse en un título universal desde el que puedan realizarse indistintamente todas y las mismas funciones que pueden realizarse desde otras competencias específicas" (STC 109/1996).

Por tanto, nos encontramos ante **el segundo de los supuestos contemplados en la conocida STC 13/1992** (FJ 8.b), según el cual el Estado, en estos casos, "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 CCAA 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", correspondiendo además a las CCAA la gestión de dichos fondos.

Según esta misma doctrina, **se permite la excepcional gestión centralizada de las subvenciones la Administración del Estado** cuando resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector. Su procedencia en cada caso habrá de aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la

naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate (STC 13/1992, FJ 8.d).

Por tanto, lo que se discute es la concurrencia, o no, de razones que justifiquen el recurso a la excepcional gestión centralizada de las ayudas, a través de un sistema que al Instituto Nacional y a la Dirección General de Cultura la total tramitación del procedimiento y gestión de las subvenciones.  
**(FJ 6)**

2.- Sobre esta cuestión, el TC llega a la conclusión de que **el Estado no aporta ninguna justificación sobre el carácter imprescindible de la intervención estatal en la tramitación y gestión de las ayudas.**

En este sentido, recuerda el TC que existen fórmulas de cooperación o colaboración que permiten la territorialización de ayudas como las previstas en la resolución cuestionada, tales como los convenios de colaboración, la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, el establecimiento de criterios para garantizar una homogeneidad técnica o la acción conjunta de autoridades estatales y autonómicas,... a través de los cuales sea posible valorar qué proyectos se ajustan más al objetivo de reequilibrar la oferta de espacios escénicos.

En este caso, prosigue la STC, el Estado no ha tenido en cuenta otras posibilidades como las apuntadas que, sin perjuicio del objetivo global de mejora y reequilibrio de espacios y equipamientos escénicos en todos los niveles territoriales, hubiesen permitido una gestión descentralizada de estas ayudas; sobre todo teniendo en cuenta que la definición del objeto de las ayudas, de los posibles beneficiarios, de los criterios de otorgamiento y el establecimiento de una vinculación de los beneficiarios a un contrato programa que implica la reserva de un porcentaje de programación a determinado tipo de espectáculos -coadyuvando, así, en un segundo plano, a la difusión de espectáculos propios y de otras CCAA o países iberoamericanos-, se incardinan en las competencias normativas en relación a esta concreta actividad de fomento que el Estado puede asumir sin vulnerar las competencias

autonómicas -como seguidamente veremos- garantizando, a la vez, el régimen homogéneo perseguido. **(FJ 7)**

3.- Rechazada la concurrencia de esas circunstancias excepcionales que justificarían la centralización de la gestión de ayudas, se analiza a continuación la resolución impugnada a los efectos de determinar qué apartados de la misma suponen el reflejo de la competencia estatal en virtud de un título genérico de intervención y cuáles, por suponer una extralimitación del ejercicio de dicha competencia, invaden la competencia de la CA en materia de cultura, teniendo en cuenta que la Generalitat ha identificado como especialmente problemáticos los apartados 5º, 7º, 8º y 9º de la resolución.

Antes de ello, recuerda la Sentencia que, dado que nos encontramos en el 2º de los supuestos previstos en el FJ 8 de la STC 13/1992, conviene partir del principio de que los aspectos centrales o esenciales del régimen subvencional -entre los que se encuentran el objeto y finalidad de las ayudas, su modalidad técnica y los requisitos esenciales de acceso- pueden ser regulados por el Estado en ejercicio de su competencia ex art. 149.2 CE. Teniendo en cuenta esta premisa, la Sentencia aborda a continuación los apartados de la resolución del Estado que resultan conformes al orden constitucional de distribución de competencias en esta materia:

Así, teniendo en cuenta esta doctrina, la STC declara que **determinados apartados de la resolución controvertida, resultan conformes al orden constitucional de distribución de competencias.**

a) Se afirma que no resulta inconstitucional el apartado 1ª de la resolución por el que se establece la finalidad, el objeto y el ámbito de aplicación de las ayudas previstas (incluida la posibilidad de otorgar ayudas complementarias relacionadas con ciertos compromisos de programación).

b) Tampoco se aprecia invasión competencial en los apartados 2º y 3º de la resolución relativos a la concreción de los posibles beneficiarios de las ayudas y a los requisitos que deben cumplir para poder participar en la convocatoria; condiciones de otorgamiento de las ayudas que constituyen

elementos esenciales del régimen subvencional y que, por tanto, puede establecer el Estado en ejercicio de su competencia.

c) En esta misma línea, también se consideran compatibles con la distribución competencial los criterios objetivos que deben cumplir los potenciales beneficiarios de las ayudas; criterios que, tal como se recoge en el apartado 8º de la resolución.

d) En cuarto lugar, se considera constitucional, la fijación de un plazo máximo común en todo el territorio nacional (apartado 6º), en tanto puede ser concebido como un criterio coordinador.

e) El apartado 10º prevé la firma de un contrato-programa entre el beneficiario de la ayuda y el Instituto estatal a efectos de establecer un compromiso o reserva de programación destinada a espectáculos de otras CCAA o de países iberoamericanos, que se vincula directamente a la comunicación y difusión de la cultura española, y por tanto a los objetivos del Instituto Nacional -tal como ambas partes reconocen en sus alegaciones y se ha consignado en los antecedentes de esta Sentencia- que debe considerarse conforme al orden constitucional de distribución de competencias.

f) Por último, resultan constitucionales algunas de las previsiones concretas del apartado 12º. Así, la obligación de los beneficiarios de incluir el logo actualizado del INAEM en sus materiales de difusión (subapartado 5) por cuanto se pretende, simplemente, la identificación del origen de los fondos; la obligación de solicitar tres presupuestos a proveedores cuando los gastos subvencionables superen determinada cuantía (subapartado 6) y la obligación de destinar los bienes inmuebles y muebles resultantes a la finalidad concreta de la subvención (subapartado 7) en tanto en cuanto estas dos últimas previsiones remiten a lo dispuesto en el art. 31.3 y 4 de la Ley general de subvenciones que tienen carácter básico. **(FJ 8)**

**4.- La resolución cuestionada contiene, sin embargo, otros apartados de carácter netamente ejecutivo que**, por su propia naturaleza y dada las competencias que el EAC atribuye a Cataluña, **no pueden**

**considerarse acordes al orden constitucional de distribución de competencias.** Recuerda la Sentencia, en este sentido, que como "como norma general debe ser la Comunidad Autónoma quien establezca el procedimiento de gestión, control y resolución de las solicitudes que se presenten" (STC 36/2012, FJ 10).

a) El apartado 5º de la resolución contiene una extensa y exhaustiva regulación del procedimiento de tramitación de las ayudas que incluye el órgano estatal a quien debe dirigirse la solicitud, los lugares de posible presentación, el modelo normalizado de solicitud y de declaración responsable que debe utilizarse, así como la documentación general y complementaria que debe acompañarla.

A excepción de la previsión de la documentación complementaria o "sobre el proyecto" que se vincula directamente con la acreditación de los requisitos que han de cumplir los solicitantes para poder presentarse a la convocatoria, la regulación del resto de aspectos en la norma estatal vulnera, claramente, las competencias autonómicas puesto que el papel de las CCAA se relega al de meras, tratándose de normas meramente procedimentales cuyo dictado corresponde a las CCAA. Por lo que concierne a los modelos normalizados de solicitud, el TC ya había señalado que no tienen carácter básico y que se trata de una cuestión meramente procedimental que corresponde fijar a CA, decidiendo el modelo o formulario más adecuado para las solicitudes y las resoluciones.

b) Por las mismas razones el apartado 7º, por el que se crea y se regula la composición de la comisión de valoración de las solicitudes, vulnera las competencias de la CA, por cuanto se atribuye a un órgano estatal la emisión de un informe sobre las solicitudes (TC 159/2011, FJ 8 e), sin que a ello obste la previsión de que formen parte de la mencionada comisión tres vocales designados por las tres CCAA y proceda el mayor número de solicitudes.

c) Los apartados 8º y 9º la resolución no resultan conformes al orden constitucional de distribución de competencias en tanto que referidos a reglas procedimentales de tramitación de solicitudes (con nombramiento de órgano

instructor y descripción de sus funciones) y a la centralización de la propuesta de resolución y de la resolución definitiva del procedimiento competitivo. Como se había señalado, se exceptúan de esta declaración de inconstitucionalidad la remisión al anexo II (criterios de evaluación) y la especificación de los grupos en que se clasifican los solicitantes (en función de la puntuación obtenida) contenidas en el apartado 8º.

d) Por lo que respecta al pago de las ayudas, conviene recordar que, según la doctrina del TC, se trata de "un acto de ejecución que, conforme a los criterios generales antes expuestos, debe corresponder en principio a las Comunidades Autónomas (STC 79/1992, FJ 2). Por tanto, el Estado deberá poner a disposición de las CCAA los fondos necesarios para el pago de dichas ayudas y en este sentido ha de declararse inconstitucional la referencia al Instituto que se contiene en el apartado 11º de la resolución (en relación a la devolución del importe, de lo que se deduce que también el pago se ha realizado por dicho organismo) así como toda la regulación relativa a los medios de justificación de la ayuda, con excepción de la previsión concerniente a que el pago se realice a partir de la fecha de formalización del contrato-programa.

e) De igual manera, las previsiones contenidas en el apartado 12º bajo la denominación "obligaciones de los beneficiarios y reintegro de las subvenciones" no reconocen las competencias autonómicas en relación al control de las ayudas con excepción de lo dispuesto en los subapartados 5 (logo), 6 (solicitar 3 presupuestos) y 7 (obligación de destino de bienes muebles e inmuebles). Así, las previsiones de este apartado exceden del núcleo regulador que puede asumir el Estado; especialmente, la referencia a las actuaciones de comprobación que puede realizar el órgano concedente (entendiendo por tal el propio Instituto), la Intervención General del Estado y el Tribunal de Cuentas, obviando los órganos de control propios de que dispone la CA de Cataluña. Todo ello, claro está, sin perjuicio del carácter básico que tienen determinados preceptos de la Ley general de subvenciones, como es el caso del art. 37 de la Ley general de subvenciones regulador de los supuestos de reintegro de subvenciones.

f) Vulneran también las competencias autonómicas los apartados 14º y 15º en tanto en cuanto la referencia a la responsabilidad y régimen sancionador, a la normativa aplicable y a las posibilidades de recurso "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 Comunidades Autónomas" [STC 159/2011, FJ 8 h)]. **(FJ 9)**

**En definitiva, son inconstitucionales:**

- el apartado quinto, excepto el subapartado b).
- el apartado séptimo.
- el apartado octavo, con excepción de la frase "para la evaluación de los proyectos se tendrán en cuenta los criterios e indicadores objetivos contenidos en el Anexo II de esta resolución, que deberán cumplimentar los solicitantes"; de la clasificación de los proyectos en tres grupos "Grupo A: más de 42 puntos; Grupo B: 27-42 puntos y Grupo C: 7-26 puntos" y de la previsión de que "la clasificación resultante determinará la cuantía de la ayuda para la construcción, reforma y/o equipamiento, así como la cuantía máxima de la ayuda para actividades y programación".
  - el apartado noveno.
  - el apartado undécimo, con excepción de la previsión de que "el pago de las ayudas se hará efectivo a partir de la fecha de formalización del contrato-programa" y sin perjuicio de la aplicación de los preceptos básicos de la Ley general de subvenciones.
  - el apartado duodécimo, excepto los subapartados 5, 6 y 7.
  - los apartados decimocuarto y decimoquinto, sin perjuicio de la aplicación de la legislación básica estatal. **(FJ 11)**

Esta sentencia también matiza que el alcance del fallo en este proceso no puede ser sino meramente declarativo. **(FJ 10)**

## **SENTENCIA 99/2012, DE 8 DE MAYO**

en relación con el Real Decreto 117/2001, por el que se establece la normativa básica de fomento de las inversiones para la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de los productos agrarios, silvícolas y de la alimentación

### **Conflicto positivo de competencia**

#### **A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Conflicto de competencia promovido por:** el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

- **Norma impugnada:** Real Decreto 117/2001, de 9 de febrero, por el que se establece la normativa básica de fomento de las inversiones para la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de los productos agrarios, silvícolas y de la alimentación.

Concretamente, se impugnan propio título de la norma, el penúltimo párrafo de su preámbulo y los arts. 1; 6; 7.4; 8.1, 2, 4 y 6, así como las disposiciones adicionales cuarta y quinta y las relaciones contenidas en los anexos I y II del referido Real Decreto 117/2001.

- **Motivo del conflicto:** vulneración del Derecho Comunitario y de las competencias exclusivas de la CA en materia de agricultura y ganadería.

- **Fallo:**

1º Declarar que el conflicto ha perdido objeto respecto del inciso "que no podrá ser posterior al 30 de junio" contenido en el art. 8.1

2º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

## **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- Con carácter previo a entrar en el fondo del asunto, el TC precisa una serie de cuestiones que afectan a la concreta delimitación de este proceso constitucional.

a) Así, en relación con la delimitación del conflicto, se descarta que puedan ser incluidos en el objeto de la impugnación tanto el propio título de la norma como un párrafo de su preámbulo, pues ambos carecen de contenido normativo (STC 173/1998, FJ 4)

b) Por otra parte, a la vista del planteamiento de Castilla-La Mancha al defender que el régimen jurídico contenido en el Real Decreto 117/2001 vulnera la normativa comunitaria en cuyo marco la CA ha dictado la Orden de 8 de junio de 2000 de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, por la que se establecen los programas de fomento de la calidad agroalimentaria en Castilla-La Mancha (FOCAL 2000), recuerda en primer lugar el TC, que el Derecho comunitario no puede servir de parámetro de constitucionalidad.

En cuanto al alegato de que el Real Decreto 117/2001 altera lo previsto previamente en la mencionada Orden autonómica de 8 de junio de 2000, se señala que, sin perjuicio de lo que se dirá al enjuiciar los concretos preceptos controvertidos, no puede pretenderse que el ejercicio previo de una competencia autonómica en una materia como la agricultura produzca, por esa sola razón, una suerte de efecto preclusivo que impida al Estado el ejercicio de sus propias competencias.

c) Finalmente, también se descarta que las modificaciones normativas del RD 117/2001 durante la pendencia del proceso alteren los términos del conflicto, centrados en si el Estado puede, en ejercicio de sus competencias en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), desarrollar las previsiones contenidas en el decreto en cuestión y que resultan impugnadas. **(FJ 2)**

**2.-** A continuación, el TC constata que la fundamentación central del conflicto se centra en la legitimidad de una normativa estatal aprobada al amparo de lo previsto en el art. 149.1.13 CE, y susceptible de "interponerse" entre el Derecho comunitario, que choca, a juicio de quien plantea el conflicto de competencia, con la ejecución de esas mismas disposiciones comunitarias, al amparo de su competencia exclusiva en materia de agricultura y ganadería, por la CA de Castilla-La Mancha.

Para ello, es necesario primeramente proceder al encuadramiento competencial de las disposiciones controvertidas. En este sentido, concluye el TC que la materia afectada es la de **"agricultura y ganadería e industrias agroalimentarias"**, materia en la que la competencia autonómica exclusiva se asume "de acuerdo con **la ordenación general de la economía"** **ex art. 149.1.13 CE.**

Por tanto, nos encontramos ante el conocido como "segundo supuesto" contenido en la STC 13/1992, FJ 8.b), según el cual el Estado puede regular las condiciones de otorgamiento de las ayudas hasta donde lo permita su competencia general básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las CCAA, al menos para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación, correspondiendo por regla general a éstas la gestión de los fondos, lo que implica que deben ser distribuidos entre ellas conforme a criterios objetivos o mediante convenios. **(FJ 3)**

**3.-** Tras ello, se aborda ya el enjuiciamiento de los preceptos cuestionados comenzando por el art. 1, que hace referencia al objeto del RD. Así, el contenido normativo del precepto es meramente descriptivo, limitándose a señalar cuál es el contenido de la norma, por lo que, en tanto que dichas prioridades, criterios, límites y principios procedimentales son concretados en los restantes preceptos del Real Decreto 117/2001, se desestima esta pretensión. **(FJ 4)**

La misma suerte corre la controversia suscitada en relación con la Disp. Adic. 4ª, que establece que el título competencial que ampara al Estado es el art. 149.1.13 CE. Así, dice el TC, que tampoco se aportan las razones por las que se estima que se vulnera el orden constitucional de distribución de competencias. **(FJ 5)**

**4.-** A continuación, se refiere a los preceptos impugnados que establecen una regulación sustantiva de las ayudas (arts. 6 y 7.4 y anexos I y II).

En primer lugar, se examina el art. 6 y anexos I y II. Así, el precepto controvertido se refiere sólo al destino prioritario de la aportación estatal a las ayudas estructurales cofinanciadas por el FEOGA. De esta forma lo que el Estado está estableciendo de forma positiva en el precepto cuestionado y negativamente en los anexos I y II son unas prioridades de inversión que van a vincular únicamente a aquellas aportaciones efectuadas con argo a sus propios presupuestos.

Sobre esta cuestión, dice el TC, que está claro que el Estado puede establecer criterios básicos para todo el territorio nacional que se refieran al apoyo financiero estatal a este tipo de programas, pues tal posibilidad encuentra su acomodo en las potestades estatales para la planificación sectorial ex art. 149.1.13 CE de forma que las citadas prioridades de inversión, en las que la representación procesal de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha centra su discrepancia, encuentran, conforme a la doctrina que acabamos de recoger, en el citado título competencial estatal su presupuesto habilitante. **(FJ 6)**

**5.-** A continuación, también se desestima la pretendida inconstitucionalidad del art. 7.4, dedicado a determinar la aportación estatal a las ayudas en cuestión.

El TC, recordando su propia doctrina, ha reiterado que el Estado siempre podrá en uso de sus potestades financieras (de gasto, en este caso) "asignar fondos públicos a unas finalidades u otras, pues existen preceptos

constitucionales (y singularmente los del Capítulo Tercero del Título I) que legitiman la capacidad del Estado para disponer de su presupuesto en la acción social o económica" (STC 13/1992, FJ 7). Por tanto, la autonomía presupuestaria del Estado, que le permite realizar políticas tendentes a alcanzar sus objetivos políticos, sociales y económicos así como la libertad de escoger y priorizar las mismas, conduce a que pueda, en su ámbito de competencias, determinar la mayor o menor financiación que destina a la realización de este programa comunitario sin que, desde esta perspectiva, quepa formular reproche alguno a lo dispuesto en el art. 7.4, el cual no expresa sino la competencia estatal para regular unos medios financieros propios. **(FJ 7)**

6.- Posteriormente, se resuelve la controversia planteada en torno al art. 8, apartados 1, 2, 4 y 6, y a la disposición adicional quinta, preceptos todos ellos a los que se les reprocha que establecen, para un tipo concreto de ayudas, una serie de previsiones procedimentales mediante normas de rango reglamentario que no resultarían necesarias para alcanzar unos objetivos de política global o sectorial, lo que impediría que encontrasen amparo en lo dispuesto en el art. 149.1.13 CE.

Dice la Sentencia al respecto, que en el caso que nos ocupa, la naturaleza de la materia a la que se refiere el RD 117/2001, ayudas estructurales en materia agrícola derivadas del Derecho comunitarios y específicamente dirigidas a la transformación y comercialización de productos, admite tanto la existencia de una norma estatal ex art. 149.1.13 CE como que la misma, **en atención a su carácter coyuntural, no exija inexcusablemente una ley formal.**

a) Comenzando por el **art. 8.1**, al que se le reprocha que la concesión de las subvenciones deba efectuarse mediante una sola convocatoria cuya fecha de cierre no podrá ser posterior al 30 de junio de cada año. A este respecto se señala, en primer lugar, que **el RD 326/2003, ha modificado el RD 117/2001 en lo relativo a la fecha de cierre de la convocatoria**, haciendo desaparecer la obligación de que la convocatoria autonómica de las ayudas se efectuase en

una fecha anterior al 30 de junio, y permitiendo así que CCAA determinen en las correspondientes convocatorias el plazo para la presentación de las solicitudes que consideren más oportuno, modificación que conlleva que, en el momento de dictar la presente Sentencia, no exista controversia en relación con este aspecto concreto.

Sin embargo, sí que subsiste la controversia en torno a que la concesión haya de efectuarse mediante una única convocatoria pública dictada por las CCAA competentes para su tramitación y resolución.

En relación con esta última previsión apreciamos que la misma en nada vulnera las competencias autonómicas. En efecto, al tratarse de subvenciones que se otorgan en régimen de concurrencia competitiva necesariamente ha de existir un acto de convocatoria que garantice la tramitación simultánea de las solicitudes presentadas y la concesión de las subvenciones en función del orden de prelación que resulte de la aplicación de los criterios establecidos en la convocatoria, la cual no es sino la invitación pública a solicitar las ayudas a cuantos reúnan los requisitos necesarios para acceder a ellas.

**b)** Por otra parte, se cuestiona también la obligación de publicar la resolución dictada en el procedimiento de concesión de las ayudas (art. 8.2), pues las previsiones básicas en esta materia ya habrían sido establecidas por disposiciones de superior rango (en especial, los arts. 56 y 60 de la Ley 30/1992).

Al respecto, sostiene la STC que no debe olvidarse que la publicación del acto por el que se concede una subvención es una obligación establecida por el art. 18.1 de la Ley 38/2003, general de subvenciones. Siendo esta disposición normativa básica, puede deducirse que la norma impugnada, que reproduce la previsión de la LGS, es asimismo básica. Por lo demás, continúa el TC, que tal disposición persigue el objetivo de asegurar el interés público. Por lo que, por todo ello, ninguna tacha de inconstitucionalidad merece el citado precepto.

c) Al art. **8.4** se le reprocha que vincule la concesión de las ayudas a las cuantías previamente aprobadas para cada CA en las correspondientes conferencias sectoriales por cuanto la CA entiende que el sistema de gestión de las ayudas debería contar con resortes flexibles que permitiesen que, por ejemplo, una menor cuantía de las obligaciones de pago contraídas con respecto a las ayudas concedidas pudiera redirigirse hacia nuevos proyectos, posibilidad que queda descartada con un régimen de convocatoria anual como el que prevé la normativa estatal impugnada, en el que las convocatorias cuentan con un techo que no puede ser rebasado.

El TC afirma la constitucionalidad de dicha previsión por cuanto, la regulación cuestionada persigue asegurar que los acuerdos adoptados por los gestores de las ayudas no comporten, en lo que se refiere a la aportación estatal, compromisos de gasto que excedan de la dotación que haya sido objeto de territorialización mediante los procedimientos establecidos al efecto.

d) Respecto al **art. 8.6**, la representación procesa autonómica no aportaba razón alguna más allá de la genérica consideración de que el Estado no estaría competencialmente habilitado para establecer que la resolución de concesión de las ayudas refleje, para cada una de ellas, el porcentaje y cuantía correspondiente de las ayudas otorgadas con cargo a los fondos comunitarios y a cada Administración pública participante.

Esta previsión, dice el TC, no impide o limita las competencias autonómicas, y puede ser entendida como una medida homogeneizadora orientada a asegurar que las resoluciones administrativas contengan una información suficiente.

e) Por último, se impugnaba la **Disp. Adic. 5ª**, relativa a la tramitación de solicitudes ya presentadas con anterioridad a la entrada en vigor del RD. Se impugna por entender que la misma desconoce la previa existencia de normativa autonómica. El TC recuerda que la mera existencia de normas de la CA no puede configurarse como el argumento en el que descansa la alegada vulneración de competencias. Además, en este caso, no se ha aportado

argumento concreto referido a la invasión competencial. Por último dice la Sentencia que, 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. **(FJ 8)**

## **SENTENCIA 112/2012, DE 24 DE MAYO**

en relación con las resoluciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid convocando para concurso la adjudicación de los contratos de consultoría y asistencia del anteproyecto de construcción y explotación de unas obras de carreteras

### **Conflicto positivo de competencia**

#### **A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Conflicto de competencia promovido por:** el Gobierno de la Nación
  
- **Norma impugnada:** las resoluciones de 17 de noviembre de 2005 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid, por las que se hacen públicas las convocatorias de concursos, por procedimiento abierto, para la adjudicación de los contratos de consultoría y asistencia del anteproyecto de construcción y explotación de la obra “cierre norte de la M-50. Tramo: A-6 a M-607” y del anteproyecto de construcción y explotación de la “nueva carretera R-1. Tramo: El Molar/M-12 y cierre Norte de la M-50. Tramo: 607/A-1”
  
- **Motivo del conflicto:** vulneración de las competencias estatales derivadas del art. 149.1.24 CE, en tanto que las vías en cuestión, pese a discurrir íntegramente dentro del territorio de la Comunidad de Madrid, están integradas en la red de carreteras del Estado.
  
- **Fallo:** Estimar el presente conflicto positivo de competencia y, en consecuencia, declarar que las resoluciones impugnadas vulneran las competencias del Estado.

## **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- Primeramente la Sentencia afirma que el conflicto debe enmarcarse en la materia de **carreteras**, materia en la que confluyen competencias autonómicas, en virtud del 26.1.6 EACM que dispone que la competencia exclusiva en materia de “carreteras y caminos cuyo itinerario discorra íntegramente en el territorio de la Comunidad de Madrid”, y competencias estatales derivadas del título “obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma”, del 149.1.24 CE.

Por tanto, prosigue el TC, la solución del conflicto pasa por determinar si la competencia autonómica sobre las carreteras que discurren íntegramente por el territorio de la CA de Madrid queda condicionada por la estatal sobre las carreteras (obras públicas) de interés general, razón por la cual es preciso definir si las carreteras a que se refieren las resoluciones impugnadas discurren exclusivamente por el territorio de la Comunidad de Madrid y, en ese caso, si son carreteras de interés general. (FJ 2)

2.- En relación a la carretera denominada “cierre norte de la M-50, tramo A-6 a M-607”, no cabe duda de que el itinerario discurre íntegramente por el territorio de la CA de Madrid. Sin embargo, tal y como la propia Comunidad pone de manifiesto, los tramos de la carretera M-50 construidos forman parte de un itinerario de interés general y que pertenecen a la red de carreteras del Estado.

Respecto de los tramos no construidos, dice el TC, que la conclusión no puede ser distinta, por lo que "si el itinerario de la M-50 se considera de interés general debemos entender que ese mismo interés general existe cuando se trata de ampliar o de modificar su trazado. Si el itinerario de la M-50, por las razones señaladas, se considera, sin discusión por ninguna de las partes de este conflicto, de interés general, y por ello estamos ante una carretera estatal, el cierre de la M-50 debe considerarse integrado igualmente en un itinerario de interés general. El mismo interés general que existe para construir la M-50

existe para cerrarla y, por tanto, la construcción de dicho cierre por la Comunidad de Madrid infringe el ámbito de competencias del Estado". Y continúa la Sentencia diciendo que el hecho de que "el cierre definitivo de esta autovía de circunvalación de Madrid no figure expresamente en el nuevo plan estratégico de infraestructuras y transportes 2005-2020 no puede llevarnos a la conclusión de que el mismo no forma parte de un itinerario de interés general que es, como venimos señalando, el criterio que, unido al puramente territorial, permite calificar a una carretera como de competencia estatal".

Por tanto, dicha Resolución de la SGT de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, referida al cierre norte de la M-50, vulnera las competencias del Estado en materia de carreteras ex 149.1.24 CE. **(FJ 4)**

**3.-** Por su parte respecto de la llamada "nueva carretera R-1", dice la Sentencia que "el trazado recomendado por el Estado para la proyección de la 'R-1' discurre sobre el mismo corredor que la actuación a la que se refiere la Comunidad de Madrid ('nueva carretera R-1. Tramo El Molar/M-12') por lo que **resultarían incompatibles y redundantes las dos carreteras**, no obstante su parcialmente distinta denominación".

Esta conclusión lleva al TC a afirmar que si la R-1, siendo una carretera que discurre íntegramente por el territorio de la CA de Madrid, es una carretera de interés general al concurrir en la misma las circunstancias previstas en los apartados 3.1 y 3.4, del art. 4 de la Ley de carreteras, y el itinerario de la "nueva carretera R-1" comprendido entre El Molar y la M-12 coincide con una parte del itinerario de la carretera estatal R-1, el competente para elaborar los estudios previos para la construcción de la autopista es el Estado, porque "la titularidad de una Administración sobre una carretera determina su competencia no sólo para su construcción sino para todos los aspectos conexos con ella".

Por ello, se declara que vulnera las competencias del Estado en materia de carreteras la resolución de 17 de noviembre de 2005, por las que se hacen públicas las convocatorias de concursos para la adjudicación de los contratos

de consultoría y asistencia del anteproyecto de construcción y explotación de la "nueva carretera R-1. Tramo: El Molar/M-12 y cierre norte de la M-50. Tramo: 607/A-1". **(FJ 5)**

## **SENTENCIA 121/2012, DE 5 DE JUNIO**

en relación con diversos preceptos de la Ley del Principado de Asturias 2/2000, de 23 de junio, de cajas de ahorro

### **Conflicto en defensa de la autonomía local**

#### **A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Conflicto en defensa de la autonomía local promovido por:** el Ayuntamiento de Gijón y otros 19 municipios asturianos.

- **Norma impugnada:** los arts. 22.2, 24.2, 46.1 y Disp. Adic. 1ª de la Ley del Principado de Asturias 2/2000, de cajas de ahorro.

- **Motivo del conflicto:**

Para los impugnantes, los **arts. 22.2 y 24.2** establecen un régimen atípico para la adopción de acuerdos por parte de las entidades locales a efectos de la designación por las mismas de sus representantes en los órganos de gobierno de las cajas de ahorro, régimen que vulneraría el artículo 5 de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, reguladora de los órganos rectores de las cajas de ahorro (en adelante, LORCA), precepto básico, así como las normas contenidas en los artículos 46 y ss de la LBRL).

Por otra parte se alega que el **art. 46.1** priva al Ayuntamiento de Gijón, en tanto que destinatario único del precepto, del derecho a designar al vicepresidente de la Caja de Ahorros de Asturias, derecho que ostentaba desde el momento mismo de la fundación de la citada caja.

Por último, se alega que la **Disp. Adic. 1ª** primera de la ley afecta directa y exclusivamente al Ayuntamiento de Gijón, entidad cofundadora de la única caja de ahorros a la que la ley autonómica es aplicable, cuyo porcentaje de representación queda, por aplicación de lo dispuesto en la citada disposición

adicional primera, arbitrariamente limitado a un porcentaje del 20 por 100 de los miembros de los órganos de gobierno de la citada caja y ello sin fundamento jurídico alguno, como no sea el de reducir la representación del Ayuntamiento de Gijón en los referidos órganos de gobierno.

**- Fallo:**

1º Inadmitir el conflicto en defensa de la autonomía local respecto de los Ayuntamientos de Belmonte de Miranda, Las Regueras-Santullano, Llanes y Teverga.

2º Inadmitir el conflicto en defensa de la autonomía local promovido por los Ayuntamientos de Candamo, Cangas de Narcea, Cangas de Onís, Caravia, Illano, Muros del Nalón, Peñamellera Alta, Pesoz, Quirós, Rivadeva, Ribera de Arriba, Santa Eulalia de Oscos, Somiedo, Soto del Barco y Vegadeo en relación con el art. 24.2 de la Ley del Principado de Asturias 2/2000, de 23 de junio, de cajas de ahorro.

3º Inadmitir el conflicto en defensa de la autonomía local promovido por el Ayuntamiento de Gijón en relación con el art. 46.1 de la Ley del Principado de Asturias 2/2000, de 23 de junio, de cajas de ahorro.

4º Desestimar el conflicto en defensa de la autonomía local promovido por los Ayuntamientos de Gijón, Candamo, Cangas de Narcea, Cangas de Onís, Caravia, Illano, Muros del Nalón, Peñamera Alta, Pesoz, Quirós, Rivadeva, Ribera de Arriba, Santa Eulalia de Oscos, Somiedo, Soto del Barco y Vegadeo en relación con el art. 22.2 de la Ley del Principado de Asturias 2/2000, de 23 de junio, de cajas de ahorro.

5º Desestimar el conflicto en defensa de la autonomía local promovido por el Ayuntamiento de Gijón en relación con el art. 24.2 y la disposición adicional primera de la Ley del Principado de Asturias 2/2000, de 23 de junio, de cajas de ahorro.

## **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- Con carácter previo a entrar en el fondo del asunto, el TC enjuicia diversos óbices de índole procesal puestos de relieve por la representación procesal de la Junta General del Principado de Asturias.

En primer lugar, inadmite el conflicto respecto de 4 Ayuntamientos (Belmonte de Miranda, Las Regueras-Santullano, Llanes y Teverga), por falta de acreditación de la efectiva solicitud del preceptivo dictamen del órgano consultivo a que se refiere el art. 75 ter.3 LOTC.

En segundo lugar, se inadmite el conflicto en relación con 15 de los 16 municipios restantes, todos a excepción del de Gijón, en relación con el art. 24.2 de la Ley, en tanto que este precepto no ha sido impugnado por esos 15 municipios, cuyos acuerdos, con la única excepción del adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de Gijón, se refieren únicamente a la impugnación del art. 22.2, de tal forma que respecto al art. 24.2 no concurrirían las condiciones de legitimación exigidas por el art. 75 ter.1 b) LOTC.

También se inadmite el conflicto promovido por el Ayuntamiento de Gijón en relación con el art. 46.1, en tanto que este precepto contiene una previsión genérica que hace que haya que descartar la posibilidad de que pudiera interpretarse como un precepto con un único potencial destinatario y que además éste fuera precisamente el Ayuntamiento de Gijón. Por ello, se inadmite el conflicto en defensa de la autonomía local en relación con el art. 46.1 de la Ley 2/2000 por no concurrir en el Ayuntamiento de Gijón la legitimación ad causam prevista en el art. 75 ter.1 a) LOTC.

En resumen, la Sentencia debe resolver, por un lado, el conflicto en defensa de la autonomía local planteado por dieciséis municipios en relación con el **art. 22.2** de la Ley 2/2000, así como el planteado en solitario por el Ayuntamiento de Gijón y relativo al art. **24.2 y disposición adicional primera** de esta misma Ley 2/2000. **(FFJJ 2-4)**

2.- Así, pues, la Sentencia analiza primeramente el conflicto planteado en relación con el **art. 22.2** de la Ley 2/2000, que en su redacción originaria establecía lo siguiente:

*"Los Consejeros Generales que representen a las Corporaciones Municipales serán elegidos directamente por los Plenos de las mismas. Cada Grupo municipal podrá presentar una propuesta de candidatos con un número de éstos igual al número de Consejeros a elegir. Los candidatos a Consejeros Generales, por el orden en que figuren en la propuesta, serán elegidos de forma proporcional al número de votos obtenidos por cada candidatura. Cada miembro del Pleno podrá dar su voto a una única candidatura."*

Los 16 municipios promotores argumentaban que este precepto vulneraba el art. 3.1 LORCA, precepto que, a su entender, impediría el establecimiento, mediante una ley autonómica, de una forma proporcional de elección por el pleno de la corporación local de los consejeros generales representantes de la misma. Dicho nombramiento, aducen, sólo sería posible efectuarlo a través de los procedimientos de adopción de acuerdos previstos en los arts. 46 y ss LBRL, que imponen, con carácter básico y como pieza fundamental de la autonomía local, un régimen de mayorías. En conclusión, los recurrentes entienden que la decisión acerca de quién haya de representar al Ayuntamiento en los órganos de gobierno de una caja de ahorros debe residenciarse en el pleno municipal, aplicando a tal efecto los procedimientos de adopción de acuerdos que la LBRL establece.

Sin embargo, **esta impugnación es desestimada** por el TC. Así, el Alto Tribunal llega a la conclusión de que la aplicación del criterio material de la proporcionalidad para la distribución de los consejeros generales designados por las Corporaciones locales en nada altera las normas básicas relativas a las mayorías necesarias para la adopción de acuerdos por el pleno de la corporación. Así, la obligatoriedad de guardar la necesaria proporcionalidad en la designación de los representantes de la corporación es algo distinto al sistema de adopción de acuerdos y de mayorías exigibles al respecto. Así, lo

primero se vincula al modo de determinar o integrar la candidatura de aquellos propuestos para ser designados, mientras que lo segundo hace referencia a la mayoría necesaria para la adopción de tal acuerdo.

Continúa el TC señalando que este principio de proporcionalidad en nada coarta el derecho de la corporación local a la designación de los consejeros generales, sino que tiene como objetivo asegurar la necesaria representatividad y libertad del mecanismo de selección, expresión del principio democratizador que inspira la regulación de los órganos de gobierno de las cajas de ahorro, lo cual no afecta a la autonomía de la propia corporación local en la adopción de los acuerdos de su competencia, sin perjuicio de que tales acuerdos deban tener presente, en el caso que nos ocupa, la necesaria proporcionalidad en la designación de los representantes en los órganos de gobierno de la caja de ahorros.

Las mismas razones llevan a concluir que el **art. 24.2** no vulnera la autonomía local del Ayuntamiento de Gijón, según el cual cuando alguna de las entidades fundadoras sea un Ayuntamiento (sólo puede ser el de Gijón), elegirá a sus representantes en los órganos de gobierno aplicando el procedimiento del art. 22.2 (declarado constitucional por esta Sentencia). **(FFJJ 7-8)**

**3.-** Por otro lado, remitiéndose a su doctrina en materia de cajas de ahorro (SSTC 48 y 49/1988), se desestima también la impugnación de la **Disp. Adic. 1ª**, cuyo tenor literal es el siguiente:

*"Cuando una entidad u organismo público tuviera derecho, conforme a lo previsto en la presente Ley, a nombrar miembros de los órganos de gobierno por más de un grupo de representación, el total de los mismos no podrá exceder el veinte por ciento del número de miembros. Los excedentes se deducirán del grupo de representación en el que mayor número de representante ostente y se asignarán, en primer lugar, al resto de entidades con derecho a representación de ese mismo grupo y, en su defecto, al grupo de impositores."*

En concreto, el TC no acepta que la limitación de la representación de las corporaciones fundadoras afecte a la autonomía local, dado que la misma no ha excluido una participación significativa del Ayuntamiento de Gijón en los órganos de gobierno de la Caja de Ahorros de Asturias. **(FJ 9)**

**SENTENCIA 143/2012, DE 2 DE JULIO**

en relación con el Real Decreto 199/2010, de 26 de febrero, por el que se regula el ejercicio de la venta ambulante o no sedentaria

**Conflicto positivo de competencia**

**A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Conflicto de competencia promovido por:** el Gobierno de la Generalitat de Cataluña
  
- **Norma impugnada:** el RD 199/2010, por el que se regula el ejercicio de la venta ambulante o no sedentaria.
  
- **Motivo del conflicto:** vulneración de las competencias autonómicas en materia de comercio y ferias.
  
- **Fallo:** Se estima el conflicto de competencia y, en consecuencia, se declara que el RD 199/2010 vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

## **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- La cuestión que se analiza aquí por parte del TC es la de determinar si el RD 199/2010, por el que se regula el ejercicio de la venta ambulante o no sedentaria, ha sido dictado al amparo de las competencias estatales en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (149.1.13 CE) y de legislación administrativa básica (149.1.18 CE), o ha invadido la competencia exclusiva de Cataluña en materia de comercio interior (121.1 EAC), según la cual “corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de comercio y ferias, que incluye la regulación de la actividad ferial no internacional y la ordenación administrativa de la actividad comercial, la cual a su vez incluye en todo caso: ... b) La regulación administrativa de todas las modalidades de venta y formas de prestación de la actividad comercial”.

En relación con el citado precepto autonómico, el TC recuerda que en su enjuiciamiento en la STC 31/2010 se estableció que debe diferenciarse entre el ámbito de la regulación administrativa de la actividad comercial relativo a la disciplina de la proyección y alcance jurídico-público de estas ventas y el propio del régimen de derechos y obligaciones específico de las relaciones contractuales privadas. A partir de ello, se incidió en que si bien en el ámbito jurídico-público se proyectan con normalidad las competencias autonómicas, en el jurídico-privado lo hacen las competencias del Estado ex art. 149.1.6 y 8 CE, añadiéndose un tercer plano que afecta al régimen de la competencia de los ofertantes, que también corresponde disciplinar al Estado ex art. 149.1.13 CE. (STC 31/2010, FJ 68).

En este supuesto, el propio RD manifiesta que se dicta en el ejercicio de las competencias que el art. 149.1.13 CE atribuye al Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. En este sentido, debe analizarse si la norma impugnada se ampara en dicho título competencial. **(FJ 3)**

2.- Por tanto, -continúa la Sentencia- la determinación de la competencia controvertida exige comprobar, por un lado, si esta norma incide en aspectos jurídico-públicos de esta modalidad de venta especial o es propia del régimen de derechos y obligaciones específico de las relaciones contractuales privadas. Y, por otro, si a pesar de responder a una dimensión propia del Derecho administrativo, su regulación posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general que requiera una actuación unitaria en el conjunto del Estado en atención a su carácter de competencias estatales ex art. 149.1.13 y 18 CE.

Sobre el primer aspecto, afirma el TC que la **naturaleza de esta regulación es de carácter jurídico-público**, en tanto que su finalidad es dotar a la venta ambulante o no sedentaria de un régimen administrativo de autorización previa por parte de los Ayuntamientos. Por ello, se concluye que queda excluida la posibilidad de amparar esta norma estatal en el art. 149.1.6 y 8 CE. **(FJ 4)**

3.- Respecto al segundo de los aspectos –necesidad de esta regulación vinculada a su eventual incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general que requiera una actuación unitaria en el conjunto del Estado ex art. 149.1.13 CE- afirma el TC que, globalmente considerada, la **propia naturaleza de este tipo de venta presenta una escasa incidencia tanto en la actividad económica general como en la actividad comercial, en particular, tratándose de un fenómeno de ámbito preferentemente local**. Por tanto, la STC dice que debe descartarse que el objetivo primordial de este RD atienda a intereses y fines generales que precisen de una actuación unitaria en el conjunto del Estado con el grado de detalle desplegado en el mismo.

En definitiva, el TC concluye señalando que ninguna de las concretas previsiones impugnadas pone de manifiesto que se regulen aspectos con una incidencia directa y significativa en la actividad económica general, dejando al margen las previsiones que son mera reproducción de lo previsto expresamente los arts. 54 y 55 de la Ley de ordenación del comercio minorista

–como son la limitación temporal de las autorizaciones, la exigencia de concurrencia competitiva y las características del procedimiento-, y que quedan fuera del objeto de este conflicto. **(FJ 5)**

4.- La Sentencia concluye afirmando que, tomando en consideración que el art. 121.1 EAC atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de comercio y ferias, que incluye la ordenación de la actividad comercial, incluyendo en todo caso “la regulación administrativa de todas las modalidades de venta y formas de prestación de la actividad comercial” (art. 121.1.b EAC), **se debe concluir que el RD 199/2010 invade dicha competencia exclusiva de la Generalitat, no encontrando amparo en ninguna de las materias competenciales exclusivas del Estado y, singularmente, en el art. 149.1.6, 8, 13 o 18 CE.**

Asimismo, **la citada invasión competencial se predica de la totalidad de los preceptos de esta norma**, sin perjuicio de que determinadas previsiones resulten superficiales, bien por ser meros recordatorios inocuos o reproducciones miméticas de lo previsto en la LOCM, y en sí mismas no incurren en ningún defecto material de constitucionalidad, deben correr la misma suerte de anulación por ser instrumentales para el cumplimiento del fin regulatorio de este RD y carecer de sentido dejarlas aisladamente vigentes una vez anulado el contexto normativo del que forman parte inescindible. **(FJ 6)**

## **SENTENCIA 173/2012, DE 15 DE OCTUBRE**

en relación con la Orden TAS/421/2008, de 19 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad

### **Conflicto positivo de competencia**

#### **A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Conflicto de competencia promovido por:** la Xunta de Galicia.
  
- **Norma impugnada:** la Orden TAS/421/2008, de 19 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad.
  
- **Motivo del conflicto:** posible vulneración de las competencias autonómicas en materia de asistencia social y promoción del desarrollo comunitario, por entender que la actividad subvencional prevista en la orden impugnada no encuentra amparo en ningún título estatal.
  
- **Fallo:**  
  
1º Estimar parcialmente el conflicto positivo de competencia y declarar que son inconstitucionales y nulos, por vulnerar las competencias de la CA de Galicia los siguientes preceptos de la Orden TAS/421/2008: los arts. 2, salvo su inciso “las correspondientes convocatorias en régimen de concurrencia competitiva, de acuerdo con lo establecido en el art. 22.1 y 23.2 de la Ley general de subvenciones”; 4; 5; 6; 8; 9; 10; 11; 12; 13; 14; 15 y 16.

2º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

## **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- En primer lugar, la Sentencia encuadra las subvenciones impugnadas en la **materia de asistencia social**, tal y como también sostienen ambas partes en el proceso.

En esta materia, Galicia tiene asumida competencia exclusiva en su Estatuto, si bien esto “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 materia de subvenciones, la presente Sentencia recuerda que el poder de gasto del Estado no puede concretarse y ejercerse al margen del sistema constitucional de distribución de competencias, pues no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado (STC 13/1992, FJ 4). Esta misma Sentencia en su FJ 8, determinó que, según sea el reparto constitucional de competencias en la materia de que se trate, las subvenciones estatales que se establezcan deben reconducirse a algunos de los cuatro supuestos generales que allí se describen, con las consecuencias en el reparto competencial que también allí se expresan.

Y en este caso, nos encontramos en el primer supuesto, el que se produce cuando una 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 “asistencia social”, aún sin título propio específico o genérico, a través de políticas subvencionales, pero esta intervención queda sometida a límites: por cuanto la determinación de las partidas presupuestarias correspondientes no puede hacerse sino de manera genérica o global.

Además, se trata de fondos subvencionales que “han de 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”

generales del Estado, o en su defecto, por normas inmediatamente posteriores o por convenio; condición que no respeta la norma impugnada al regular la tramitación centralizada de los fondos subvencionales del Estado.

Así, concluye el TC, que la orden impugnada desconoce las competencias autonómicas, pudiendo apreciarse, incluso, que incumple el art. 17.1 de la Ley 38/2003, general de subvenciones, norma ésta que —aunque no es parámetro de constitucionalidad— determina que las bases reguladoras de la subvención, entre las que sin duda han de figurar las características de los programas a financiar, se aprueben por orden ministerial. **(FFJJ 5-6)**

**3.-** Tras ello, analiza la Sentencia los concretos preceptos impugnados, conforme a los criterios contenidos en el FJ 8.a) de la STC 13/1992, según la cual 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 situaremos 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.

Conforme a ello, el TC alcanza las siguientes conclusiones:

a) El art. 1 es meramente enunciativo del ámbito de aplicación y objeto de las subvenciones y no vulnera las competencias de la Xunta.

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 Xunta.

d) Los arts. 4, 5 y 6 conculcan las competencias de la Xunta de Galicia al referirse, respectivamente, a los órganos estatales competentes para realizar la

tramitación de las ayudas (art. 4) y a cuestiones adjetivas de la tramitación administrativa: solicitudes, documentación a presentar y criterios de financiación de los programas (arts. 5 y 6).

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 y 16 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 Xunta. Todo ello sin perjuicio del carácter básico que tienen determinados preceptos de la Ley general de subvenciones que se citan en las anteriores normas de la orden ministerial cuestionada.

g) La disposición final primera, no vulnera las competencias autonómicas al remitirse de modo genérico a la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, al Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para la concesión de subvenciones públicas, y a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, 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) La disposición final segunda regula la entrada en vigor de la norma, y por ello no vulnera las competencias autonómicas. FJ 7)

**\*\*\*\* En términos similares, se pronuncia la STC 177/2012, de 15 de octubre, en relación al conflicto de competencia planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con la Orden SAS/2080/2009, de 21 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones de la Secretaría General de Política Social y Consumo.**

## **SENTENCIA 207/2012, DE 14 DE NOVIEMBRE**

en relación con diversos preceptos del Real Decreto 1640/1999, por el que se regula la prueba de acceso a estudios universitarios

### **Conflicto positivo de competencia**

#### **A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Conflicto de competencia promovido por:** la Generalitat de Catalunya
  
- **Norma impugnada:** diversos preceptos del Real Decreto 1640/1999, de 22 de octubre, por el que se regula la prueba de acceso a estudios universitarios.
  
- **Motivo del conflicto:** para la Generalitat, la regulación excedería, por su minuciosidad y detalle, de lo que puede considerarse básico en esta materia ya que agotaría completamente el espacio normativo respecto a la regulación de las pruebas de acceso a la universidad.

#### **- Fallo:**

1º Estimar parcialmente el conflicto de competencia y, en consecuencia, declarar que vulneran las competencias de la Comunidad Autónoma de Catalunya los siguientes artículos o partes de los mismos del Real Decreto 1640/1999, de 22 de octubre, por el que se regula la prueba de acceso a estudios universitarios:

- a. 7.2, en los incisos “a partir del análisis de diferentes fuentes de información (textos, tablas, gráficos, imágenes y otras similares) incluidas en la propuesta de examen” y “La composición deberá integrar los conocimientos del alumno y la información facilitada”;
- b. 7.3 en el inciso “A partir del texto propuesto el estudiante realizará un comentario personal y responderá a cuestiones relacionadas con el texto, que serán planteadas y respondidas por escrito...”;

- c. 7.4 a), en el inciso “mediante la elaboración de un resumen y/o esquema del mismo”,
- d. y 8.5.

2º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

## **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- En primer lugar, recuerda el TC que el Real Decreto impugnado no se encuentra en vigor, dado que actualmente existe otra normativa vigente: el RD 1892/2008, por el que se regulan las condiciones para el acceso a las enseñanzas universitarias oficiales de grado y los procedimientos de admisión a las universidades públicas españolas.

Sin embargo, y según reiterada jurisprudencia, la controversia constitucional no puede quedar automáticamente enervada por la simple modificación de las disposiciones cuya adopción dio origen al conflicto, cuando las partes demanden todavía una determinación jurisdiccional de sus competencias que constate si se verificó o no la extralimitación competencial denunciada. **(FJ 2)**

2.- Respecto al **encuadramiento competencial**, dice la Sentencia que la materia afecta a la enseñanza superior o universitaria ya que es indudable que la norma regula uno de los requisitos para poder acceder a este nivel educativo. En esta materia el Estado tiene atribuida, ex art. 149.1.30 CE — además de la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos— la competencia para dictar “normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia”. **(FJ 3)**

Y, en esta materia, afirma la Sentencia, **es necesario la existencia de homogeneidad de tratamiento**, es decir, es la existencia de una prueba de acceso en todo el territorio nacional; que el Estado regule los aspectos básicos de la misma, concretadas, en su caso, por las CCAA y la remisión de la realización concreta de las pruebas, con las garantías inherentes de objetividad, a las universidades.

La finalidad de la competencia estatal responde, por tanto, a conseguir, mediante el diseño de una prueba con una estructura común, unos parámetros

comunes para la evaluación de todos los estudiantes que persigan el acceso a la universidad. Unidad y homogeneidad de la prueba que justifican su establecimiento por el Estado pero que no implica, ni, por lo demás, ha implicado nunca, identidad absoluta de los contenidos concretos del examen a superar por los estudiantes. (FJ 4)

3.- A continuación, se examinan en primer lugar los reproches que la Letrada de la Generalitat de Cataluña dirige a los preceptos que regulan **la obligación de constituir**, en los respectivos ámbitos de gestión de las administraciones educativas, **la denominada comisión organizadora de la prueba** (a la que se refieren los arts. 5.1, 10, 11, 12, 15 y 16.2).

La impugnación de todos estos preceptos se desestima, argumentando el TC, que de los citados preceptos se deriva una mínima previsión organizativa relativa a la necesaria existencia de una estructura administrativa para llevar a cabo la organización de la prueba en atención a su carácter de pieza esencial del sistema educativo y con la finalidad de asegurar un tratamiento uniforme en todo el territorio nacional. Con ello se concilia, sin que quede enervada la competencia de la CA en materia de autoorganización, la realización de esa prueba en la forma que las Administraciones educativas estimen más conveniente con el respeto al marco predeterminado por las bases estatales para establecer las condiciones para el ingreso en los centros universitarios. (FJ 5)

4.- El segundo grupo de preceptos impugnados que examina la Sentencia son los arts. 6 (“Estructura general de la prueba de acceso”); 7 (“Primera parte de la prueba”) y 8 (“Segunda parte de la prueba”).

A tales preceptos reprocha la Letrada de la Generalitat su carácter excesivamente detallado. Al respecto, afirma la Sentencia que, en la medida en que determinan el número de ejercicios o de materias de las que ha de constar cada una de las dos partes en las que se divide la prueba de acceso, se trata de aspectos que el Estado puede establecer por cuanto se trata de una

previsión normativa que tiende a garantizar el carácter único de la prueba en lo que respecta a su estructura.

Ahora bien, sí que **hay determinados puntos de dichos preceptos que son declarados inconstitucionales**. En primer lugar, los incisos “*a partir del análisis de diferentes fuentes de información (textos, tablas, gráficos, imágenes y otras similares) incluidas en la propuesta de examen*” y “La composición deberá integrar los conocimientos del alumno y la información facilitada” del **art. 7.2** pues, en ambos casos, según la STC, se trata de previsiones excesivamente detalladas, incompatibles con su condición básica, sin que tampoco se advierta que se trate de una regulación imprescindible para garantizar la ya aludida homogeneidad en el sistema de acceso a la educación superior.

En cuanto al **art. 7.3** es contrario al orden competencial el inciso “*A partir del texto propuesto el estudiante realizará un comentario personal y responderá a cuestiones relacionadas con el texto, que serán planteadas y respondidas por escrito*”, ya que, por su carácter excesivamente pormenorizado respecto a la forma del examen, no puede ser calificado como básico.

Del **art. 7.4** vulnera el orden constitucional de distribución de competencias el inciso “*mediante la elaboración de un resumen y/o esquema del mismo*” del apartado a), pues la determinación o concreción del modo en que se evalúe la capacidad de análisis y síntesis del texto propuesto no requiere un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, de modo que ha de corresponder a las Administraciones educativas competentes.

.Por su parte, es contrario a las competencias autonómicas el **art. 8.5** en cuanto que, conforme a su tenor literal, prevé una serie de opciones para la elaboración de las propuestas de examen cuya concreción corresponde a las distintas administraciones educativas responsables de la organización de las pruebas, resultando, por tanto, una norma que carece de contenido

prescriptivo, lo que la hace incompatible con su proclamada condición básica.

**(FJ 6)**

## **SENTENCIA 211/2012, DE 14 DE NOVIEMBRE**

en relación con la Orden TAS/2926/2002, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, por la que se establecen nuevos modelos para la notificación de los accidentes de trabajo y se posibilita su transmisión por procedimiento electrónico

y en relación con la resolución de 26 de noviembre de 2002, de la Subsecretaría de dicho Ministerio, por la que se regula la utilización del sistema de declaración electrónica de accidentes de trabajo

### **Conflicto positivo de competencia**

#### **A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Conflicto de competencia promovido por:** la Generalitat de Cataluña.
  
- **Normas impugnadas:** la Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales TAS/2926/2002, de 19 de noviembre, por la que se establecen nuevos modelos para la notificación de los accidentes de trabajo y se posibilita su transmisión por procedimiento electrónico, y con la resolución de la Subsecretaría de dicho Ministerio de 26 de noviembre de 2002, que regula la utilización del sistema de declaración electrónica de accidentes de trabajo (Delt@) que posibilita la transmisión por procedimiento electrónico de los nuevos modelos para la notificación de accidentes de trabajo.
  
- **Motivo del conflicto:** posible vulneración de las competencias autonómicas en materia de ejecución de la legislación laboral y las de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado en materia

de Seguridad Social. En concreto, la Generalita considera que excede de la competencia estatal establecer con carácter uniforme para todo el Estado el formato de los modelos y el soporte informático que deban emplear los sujetos obligados a efectuar la comunicación, y afirma también que forma parte de su competencia ejecutiva, la recepción de los documentos y su transmisión a la Administración estatal.

**- Fallo:**

1º Declarar que el art. 1 y el anexo de la Orden TAS/2926/2002 vulneran las competencias de la Generalitat de Cataluña en lo que se refiere al parte de accidente de trabajo, a la relación de accidentes de trabajo ocurridos sin baja médica, y a la relación de altas o fallecimientos de accidentados que las entidades gestoras o colaboradoras deban remitir a la Administración autonómica.

2º Declarar que los arts. 2 y 3, y la disposición adicional primera de la misma orden vulneran las competencias de la Generalitat de Cataluña en lo que se refiere a la cumplimentación y transmisión por los sujetos obligados del parte de accidente de trabajo y de la relación de accidentes de trabajo ocurridos sin baja médica; y en cuanto a la relación de altas o fallecimientos de accidentados que las entidades gestoras o colaboradoras deban remitir a la administración autonómica, todo ello en los términos del FJ 7.

3º Declarar que vulnera las competencias de la Generalitat de Cataluña la regulación que se contiene en la resolución de la Subsecretaría del Ministerio, en lo que afecta a empresas y entidades gestoras y colaboradoras de la Seguridad Social, salvo, en lo que se refiere a estas últimas, para la remisión al órgano competente de la Administración del Estado de la relación de altas o fallecimientos de accidentados, en los términos del FJ 7.

4º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

## **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- Tras recordar su doctrina, el TC concluye afirmando que las competencias que corresponden al **Estado** en materia de “legislación laboral” (art. 149.1.7 CE) y en materia de “legislación básica de la Seguridad Social” (art. 149.1.17 CE), habilitan a éste para regular la obligación de comunicación a los órganos estatales de cuanta información precisen en relación a los accidentes de trabajo, para determinar los órganos estatales que hayan de ser destinatarios de dicha información, para establecer los requisitos mínimos necesarios para garantizar la homogeneidad y armonización del contenido de los modelos de documentos en que dicha información haya de suministrarse, y para regular el soporte informático —y correspondiente contenido— que permita la agregación uniforme de la información proveniente de las diferentes Administraciones y entidades competentes y las condiciones para su utilización.

**En cambio, excede de la mencionada competencia estatal la imposición con carácter cerrado de los modelos de impresos o de la aplicación informática que hayan de utilizarse** por los obligados a notificar a la autoridad laboral autonómica los accidentes de trabajo, y el establecimiento de la obligación de remisión directa a los órganos centrales del Estado de las informaciones y documentos relativos a dicha notificación. **(FJ 6)**

2.- En consecuencia, y en relación ya a las concretas normas impugnadas, el TC afirma lo siguiente:

a) Primero, que lo dispuesto en el **art. 1, en relación con el anexo de la Orden TAS/2926/2002, en donde se aprueban e imponen los modelos de impresos** correspondientes al parte de accidente de trabajo, a la relación de accidentes de trabajo ocurridos sin baja médica y a la relación de altas o fallecimientos de accidentados, no vulnera las competencias autonómicas, en tanto se refieran a documentos que deban remitir las entidades gestoras o colaboradoras directamente a la Administración estatal, señaladamente, la

relación de altas o fallecimientos de accidentados. En cambio, sí lesiona las competencias autonómicas el establecimiento de los modelos de parte de accidente de trabajo y de relación de accidentes de trabajo ocurridos a cumplimentar por los empresarios (y, en su caso, trabajadores por cuenta propia o autónomos) que van destinados a la autoridad laboral, por intermedio de las entidades gestoras o colaboradoras, así como el modelo referido a la relación de altas o fallecimientos de accidentados que dichas entidades deben dirigir a la autoridad laboral autonómica.

En segundo lugar, referido a los **arts. 2 y 3 de la citada Orden**, se afirma que no vulneran las competencias de la Generalitat en lo que se refiere a la comunicación que las Administraciones autonómicas competentes deban hacer de los documentos recibidos en relación con los accidentes de trabajo al órgano estatal correspondiente, y a la remisión a la Subdirección General de Estadísticas Sociales y Laborales del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales por parte de las entidades gestoras o colaboradoras de la relación de altas o fallecimientos de accidentados, aspectos a los que, como se ha reseñado anteriormente, sí alcanza la competencia estatal en la materia.

Dejando a salvo estos aspectos, en todo lo demás el referido art. 2 de la orden impugnada vulnera las competencias autonómicas de ejecución, en la medida en que impone la forma en la que los sujetos obligados a la cumplimentación y transmisión de los modelos a que se refiere el art. 1 (de acuerdo con la diferenciación realizada anteriormente según el tipo de documento a presentar) podrán hacerlo, incluyendo su realización a través de medios electrónicos “conforme a la aplicación informática que se aprueba en el artículo siguiente”.

A idéntica conclusión llega respecto al **art. 3, regulador de los programas y aplicaciones “que hacen posible la notificación, por vía electrónica, de los accidentes de trabajo** a los órganos competentes”, a través del sistema de declaración electrónica de accidentes de trabajo (Delt@), dirigido, según el apartado 2 del mismo precepto, a la presentación por vía

electrónica de los documentos ya reseñados (tacha extensible también a la disposición primera de la Orden).

**b) Los restantes preceptos de la orden no infringen las competencias de la Comunidad Autónoma.** Así, respecto a lo establecido en la disposición final primera, la facultad reconocida al Subsecretario de Trabajo y Asuntos Sociales para dictar las normas de desarrollo de la orden, incluidas las necesarias para regular la utilización de la aplicación informática aprobada en la misma, resulta conforme al orden competencial en la medida en que dicha facultad de desarrollo quede referida a la remisión de información a la Administración estatal, en los términos arriba expresados. Por lo demás, no resulta contrario a las competencias autonómicas ni el art. 4 de la Orden TAS/2926/2002, ni la disposición adicional segunda referida al régimen competencial de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, ni evidentemente la disposición final segunda de la orden referida a la fecha de su entrada en vigor.

**c)** En lo que respecta a la **resolución de 26 de noviembre de 2002**, y en conexión con lo que ya ha quedado expuesto en relación con la orden impugnada, se afirma que **vulneran las competencias autonómicas de ejecución** todas las referencias que efectúa a empresas y a entidades gestoras y colaboradoras de la Seguridad Social como usuarios del sistema Delt@, resultando admisible la regulación y la consideración de usuarios sólo en cuanto a las Administraciones públicas competentes y a las entidades gestoras o colaboradoras para la remisión de la relación de altas o fallecimientos de accidentados a la Administración estatal. **(FJ 7)**

## **SENTENCIA 9/2012, DE 18 DE ENERO**

en relación con el párrafo tercero del art. 73.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local

### **Cuestión de inconstitucionalidad**

#### **A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor de la cuestión:** el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Alicante
  
- **Precepto cuestionado:** el párrafo tercero del art. 73.3 de la Ley reguladora de las bases de régimen local (LBRL)  
*“Los derechos económicos y políticos de los miembros no adscritos no podrán ser superiores a los que les hubiesen correspondido de permanecer en el grupo de procedencia, y se ejercerán en la forma que determine el reglamento orgánico de cada corporación”.*
  
- **Duda de constitucionalidad:** el órgano judicial entiende que este precepto vulnera el art. 23 CE, en la medida en que impide al representante no adscrito ser elegido por el Alcalde de la corporación como miembro de la comisión de gobierno (actualmente Junta de gobierno local) y Teniente de Alcalde, cuando no ostentase esa condición antes de abandonar el grupo municipal, a diferencia del resto de concejales de la corporación, que sí pueden desempeñar dichos cargos.
  
- **Fallo:** Desestimar la cuestión de inconstitucionalidad.

## **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- El precepto cuestionado trae su origen en un acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las corporaciones locales, que se firmó en 1998, y que supuso la modificación del art. 73.3 LBRL, a través de la Ley 57/2003, de medidas para la modernización del gobierno local, introduciendo la figura de los miembros de las corporaciones locales no adscritos a ningún grupo político, esto es, los concejales que no se integre en el grupo político que constituya la formación electoral por la que fueron elegidos o que abandonen su grupo de procedencia, siendo así que con anterioridad a la introducción de esta figura por la Ley 57/2003, los miembros de las entidades locales en esta situación pasaban a integrarse en el grupo mixto. **(FJ 2)**

Respecto al precepto constitucional que el órgano judicial considera infringido, el art. 23.2 CE, recuerda el TC que este precepto, en lo que ahora interesa, consagra la dimensión pasiva del derecho de participación política, enunciado el derecho de los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes. Junto a este contenido explícito del derecho ha aunado la doctrina constitucional un contenido implícito cual es, en primer lugar, el derecho a permanecer, en condiciones de igualdad y con los requisitos que señalen las leyes, en los cargos o funciones públicas a los que se accedió (STC 5/1983, FJ 3), no pudiendo ser removido de los mismos si no es por causas y de acuerdo con procedimientos legalmente establecidos (STC 10/1983, FJ2).

Así, pues, se destaca **el carácter de configuración legal del derecho fundamental reconocido en el art. 23.2 CE**, en el sentido de que corresponde primeramente a las leyes fijar y ordenar los derechos y atribuciones que corresponden a los representantes políticos, de manera que “una vez creados, quedan integrados en el status propio del cargo, con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 CE, reclamar su protección cuando los consideren ilegítimamente constreñidos o ignorados por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en que se integren” (por todas, SSTC 208/2003, FJ 4; 141/2007, FJ 3; y 169/2009, FJ 2). **(FJ 3)**

2.- A continuación, el TC señala que el precepto cuestionado limita los derechos del concejal, en cuanto, al ser calificado legalmente como no adscrito, deja de ser miembro de un grupo político de los que integran la corporación. Ahora bien, continúa la Sentencia diciendo que el distinto trato que el art. 73.3 LBRL otorga a los miembros de las corporaciones locales en función de su adscripción o no a un grupo político está justificado en la diferente situación en la que se encuentran, al no haberse incorporado al grupo político constituido por la formación electoral por la que fueron elegidos. Por ello, puede someterse a un régimen jurídico distinto, siempre y cuando no se limiten las facultades que constituyen el núcleo de sus funciones representativas, (STC 169/2009, FJ 7).

Por tanto, para dar respuesta a la cuestión de inconstitucionalidad planteada, es necesario determinar qué derechos o facultades atribuidos al representante político se integran en el núcleo de su función representativa, pues sólo así se podrá concluir si el párrafo tercero del art.73.3 LBRL vulnera o no el art. 23.2 CE.

Para dar respuesta a esta cuestión, el TC recuerda lo dispuesto en la STC 169/2009, FJ 3, en relación con los miembros de las corporaciones provinciales, pero trasladable a las funciones de representación propias de los concejales. Así, en la citada Sentencia se señalaba que "entre las funciones que pertenecen al núcleo inherente a la función representativa que constitucionalmente corresponde a los miembros de una corporación provincial se encuentran la de participar en la actividad de control del gobierno provincial, la de participar en las deliberaciones del pleno de la corporación, la de votar en los asuntos sometidos a votación en este órgano, así como el derecho a obtener la información necesaria para poder ejercer las anteriores".

Así, pues, a la luz de esta doctrina, se rechaza la inconstitucionalidad el precepto cuestionado, puesto que los aspectos a los que se refiere la cuestión de inconstitucionalidad –pertenencia a la Junta o comisión de gobierno y designación como Teniente de Alcalde- no están incluidos en el núcleo básico

del mandato representativo y constituyen aspectos de la organización y estructura consistorial dentro de las potestades, no ilimitadas, del Alcalde. En efecto, tales nombramientos dependen de la voluntad de un tercero, el Alcalde de la corporación, voluntad que ha de ser ejercida en los términos y condiciones determinados al respecto por la LBRL.

En definitiva, la STC concluye que el **nombramiento para cargos relacionados con el gobierno y la administración del municipio no se integra en el núcleo esencial de las funciones representativas del concejal. Se trata de ámbitos ajenos al ejercicio de la función representativa atribuida al mismo, lo que determina que el art. 23 CE no se vea aquí vulnerado.** (FJ 4)

## **SENTENCIA 27/2012, DE 1 DE MARZO**

en relación con la disposición transitoria cuarta de la Ley del Parlamento de Andalucía 8/1997, de 23 de diciembre, por la que se aprueban medidas en materia tributaria, presupuestaria, de empresas de la Junta y otras entidades, de recaudación, de contratación, de función pública y de fianzas de arrendamientos y suministros

### **Cuestión de inconstitucionalidad**

#### **A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor de la cuestión:** la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Andalucía, con sede en Sevilla.
- **Precepto cuestionado:** la disposición transitoria cuarta y el anexo de la Ley del Parlamento de Andalucía 8/1997, de 23 de diciembre, que aprueba medidas en materia tributaria, presupuestaria, de empresas de la Junta y otras entidades, de recaudación, de contratación, de función pública y de fianzas de arrendamientos y suministros, en relación con el baremo que figura como anexo a la misma, en lo relativo a la puntuación de la fase de concurso.
- **Duda de inconstitucionalidad:** posible vulneración de los arts. 14 y 23.2 CE.
- **Fallo:**
  - 1º Inadmitir parcialmente la cuestión de inconstitucionalidad en relación con el apartado segundo de la disposición transitoria cuarta,

así como respecto de las previsiones relativas a la fase de oposición del baremo del anexo.

2º Estimar parcialmente la cuestión de inconstitucionalidad y declarar inconstitucional y nulo el apartado primero de la disposición transitoria cuarta y el anexo, en la parte relativa a la valoración de los méritos en la fase de concurso, con los efectos señalados en el FJ 10.

## **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- En primer lugar, el TC tras examinar los diversos óbices procesales que se habían planteado en relación con la presente cuestión, determina que únicamente es objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad, el apartado primero de la disposición transitoria cuarta de la Ley andaluza, en aplicación del juicio de relevancia. Esta disposición transitoria se remite a su vez a un anexo en el que se fijan unos **criterios de valoración de méritos en la fase de concurso.**

Concretamente, la cuestión que plantea el TSJ de Andalucía, es que de la norma impugnada se deduce un proceso de pruebas restringidas, por cuanto si bien, en principio, a dicho concurso se pueden presentar todos los solicitantes (con independencia de que hayan tenido vínculos laborales con la Administración convocante), la realidad revela que, con la valoración de los méritos relativos a la experiencia profesional establecida, solamente aquellos que cuentan con la citada experiencia profesional pueden presentarse al proceso con alguna posibilidad de éxito.

A continuación, el TSJ reconoce que valorar la experiencia profesional no implica por sí la vulneración del principio de igualdad, pero la relevancia valorativa de la experiencia profesional en este caso es claramente desproporcionada, a su juicio, puesto que aunque no es el único mérito valorable en la fase de concurso, las restricciones que se establecen para la valoración de los demás méritos, hace que sean ínfimas las posibilidades de superar esta fase sin contar con experiencia profesional.

Tal y como se explica en el Auto de planteamiento de la cuestión, el participante sin experiencia profesional que en el mejor de los casos supera la fase de concurso sólo puede obtener 5 puntos, mientras que solamente por experiencia profesional se pueden alcanzar 9,5 puntos. Se destaca también que siendo esta fase eliminatoria y exigiéndose 4 puntos para superarla, es realmente difícil no apreciar la desproporción señalada. **(FJ 4)**

2.- A continuación, el TC se refiere a su **doctrina acerca del art. 23.2 CE**, recordando que éste garantiza que las normas que regulan los procesos de acceso a las funciones públicas no establezcan diferencias entre los participantes carentes de justificación objetiva y razonable y que no sean desproporcionadas. Asimismo, el citado precepto también garantiza que los requisitos de acceso y criterios de selección se dispongan en términos generales y abstractos, y además, estén referidos a los principios de mérito y capacidad.

Ahora bien, matiza la STC, en determinados supuestos extraordinarios se ha considerado que no vulnera el art. 23.2 CE el que, en procesos selectivos de acceso a funciones públicas, se establezca un trato de favor en relación a unos participantes respecto de otros. Esta excepción a la regla general se ha considerado legítima en supuestos verdaderamente singulares, en los que las especiales circunstancias de una Administración y el momento concreto en el que se celebraban estas pruebas, justificaban la desigualdad de trato entre los participantes, beneficiando a aquéllos que ya habían prestado en el pasado servicios profesionales en situación de interinidad en la Administración convocante.

En definitiva, para que sea constitucionalmente legítimo establecer un proceso selectivo restringido o uno en el que se prime notablemente un determinado mérito en relación a otros, debe existir una justificación amparada en una situación excepcional, ya que en otro caso, la desigualdad de trato lesionaría el art. 23.2 CE. **(FJ 5)**

3.- A continuación, el TC niega que el proceso de selección cuestionado sea un procedimiento restringido o cerrado (tal y como apuntaba el Auto de planteamiento), por cuanto nada impide la participación de todos aquellos ciudadanos que no hubieran tenido una relación anterior con la Administración.

Por tanto, lo que procede analizar es si las valoraciones que se contienen en la norma impugnada sobre la experiencia profesional de los candidatos respetan el principio de igualdad que garantiza el art. 23.2 CE o si, por el

contrario, existe una desproporción en beneficio de unos y perjuicio de otros que vulnera el citado precepto.

En este caso, la experiencia profesional supone 9,5 puntos de los 14,5 que como máximo se pueden obtener en la fase de concurso. Los 5 restantes derivan de los demás méritos evaluables. Por tanto, un participante sin experiencia profesional sólo puede aspirar a obtener 5 puntos si reúne el máximo de los cursos y titulaciones valorables. Además, hay que tener en cuenta que la fase de concurso tiene carácter eliminatorio y para superarla y acceder a la fase de oposición será necesario obtener una puntuación mínima de 4 puntos.

En relación con la previa prestación de servicios en la Administración, el TC ha venido diciendo que si bien puede ser tomada en consideración para evaluar la "aptitud o capacidad" del aspirante, ni puede llegar a convertirse en un requisito que excluya la posibilidad de concurrencia de terceros, ni tener una dimensión cuantitativa que rebase el 'límite de lo tolerable' [SSTC 67/1989, de, FJ 4, 185/1994, FJ 6 c), y 73/1998, FJ 3 b)].

En la STC 67/1989, se consideró que a la luz de las concretas circunstancias del caso, el hecho de que la valoración de los servicios prestados alcanzara el 45% de la nota total, era acorde con el art. 23.2, pero se llegó a dicha conclusión no solamente por "las especiales circunstancias creadas por la puesta en marcha de la Administración autonómica, y a la necesidad de contar inmediatamente con personal propio" que justificaba la desproporción en la valoración, sino también porque los participantes damnificados, al menos contaban con la posibilidad de que sus "méritos personales se muestren en la fase de oposición", para cuyo acceso no se establecía nota de corte.

En el presente caso, el porcentaje de valoración de la experiencia profesional es muy superior al 45%. Esto supone primar sensiblemente a los participantes que contaran con servicios prestados en la Administración convocante, que se presenta desproporcionado, más aun cuando la fase de

concurso se establece como eliminatoria y existe una nota de corte que dificulta en exceso que los participantes sin experiencia profesional puedan, siquiera, acceder a la fase de oposición, nota de corte que no existía en otros supuestos analizados por el TC.

Así, el TC concluye que la valoración de la experiencia profesional en la norma analizada, implica un beneficio desproporcionado a unos participantes respecto de otros. **(FFJJ 7-8)**

**4.-** Pero que esto sea así, no conduce automáticamente a apreciar lesión del art. 23.2 CE, porque es necesario analizar si la norma impugnada está o no amparada por la excepcionalidad de la situación de la Administración convocante.

Tal y como se desprende de la propia doctrina constitucional, para ello es necesario que concurran tres requisitos. En primer lugar, justificación de la excepcionalidad de la medida a adoptar, fundamentada exclusivamente en la singular, puntual y transitoria necesidad de tener que poner en funcionamiento una nueva forma de organización de las Administraciones autonómicas resultante de la asunción de competencias que antes correspondían al Estado. En segundo término, la limitación de acudir por una sola vez a estos procedimientos excepcionales. Y, finalmente, la reserva de ley.

En este caso no se satisfacen todas las exigencias derivadas de la doctrina constitucional, porque la Ley andaluza pretende introducir una segunda excepcionalidad para todo el personal interino o de carrera perteneciente a otras Administraciones (ya que anteriormente la Administración autonómica ya había hecho uso de esa posibilidad, en el año 1989). **(FJ 9)**

**5.-** En definitiva, la Sentencia afirma que la norma cuestionada vulnera el art. 23.2 CE, puesto que dispone una valoración desproporcionada del merito relativo a la experiencia profesional sin que dicha desproporción, conforme la jurisprudencia antes señalada, pueda considerarse justificada.

Por último, señala que, teniendo presente el tiempo transcurrido desde la interposición de la presente cuestión de inconstitucionalidad y su resolución, la declaración de inconstitucionalidad de la norma impugnada, no debe afectar a aquellos procesos selectivos que amparados en la misma, hayan finalizado mediante resolución administrativa firme al tiempo de publicación de la presente Sentencia. De esta manera se garantiza el principio de la seguridad jurídica sin que se vea afectado el interés general. **(FJ 10)**

## **SENTENCIA 29/2012, DE 1 DE MARZO**

en relación con el art. 46 de la Ley 13/2001, de 11 de diciembre, del Parlamento de Andalucía, de coordinación de las policías locales

### **Cuestión de inconstitucionalidad**

#### **A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor de la cuestión:** el Juzgado de Primera Instancia núm. 7 de San Bartolomé de Tirajana
- **Precepto cuestionado:** el art. 46 de la Ley 13/2001, de 11 de diciembre, del Parlamento de Andalucía, de coordinación de las policías locales

***"2. Para acceder a los Cuerpos de la Policía Local por el sistema de movilidad con ascenso se exigen los mismos requisitos establecidos para la promoción interna y, además, faltar más de diez años para el cumplimiento de la edad que determinaría el pase a la situación de segunda actividad."***

- **Duda de inconstitucionalidad:** posible vulneración de los 23.3 y 103.3 CE.
- **Fallo:**
  - 1º. Inadmitir la cuestión en la parte relativa al art. 46.1 por no ser aplicable al proceso a quo.
  - 2º Desestimar la cuestión en todo lo demás.

## **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- Así, el núcleo de la controversia suscitada se contrae al determinar si el art. 46.2 de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2001, de coordinación de las policías locales, infringe los arts. 23.2 y 103.3 CE al establecer un requisito de edad para el acceso a otros cuerpos de policía local por el sistema de movilidad con ascenso.

Sobre esta cuestión, con carácter preliminar, la Sentencia recuerda que el derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas no prohíbe que el legislador pueda tomar en consideración la edad de los aspirantes o cualquier otra condición personal, siempre que esa diferenciación de trato obedezca a una justificación razonable, llega a la conclusión de que el establecimiento de un límite máximo de edad para opositar a puestos en la función pública local no encuentra una explicación razonable desde la perspectiva constitucional.

Por tanto, la constitucionalidad o no de la norma que introduce la diferenciación de trato por razón de la edad como circunstancia objetiva en el acceso a las funciones públicas dependerá de cada supuesto en particular, de modo que la norma será inconstitucional en los supuestos en los que no exista para tal diferenciación de trato justificación razonable (STC 37/2004), y, en cambio, será constitucional cuando la diferenciación de trato por razón de la edad responda a una definición objetiva y general de las condiciones que debían reunir quienes querían acceder a los puestos de que se trate; diferenciación, por otra parte, que ha de justificarse debidamente (STC 75/1983). **(FJ 5)**

2.- En el presente caso, concluye el TC que el motivo de la diferenciación de la edad contemplado en el precepto cuestionado, se encuentra en razones derivadas de las características de la plaza y de las consecuencias que la cobertura de la misma por una persona mayor de la edad establecida ocasionaría al servicio en el municipio receptor.

Existen dos justificaciones. En primer lugar, descansa en argumentos de estabilidad de plantillas y ahorro de costes de personal. Se sostiene, en efecto, que el pase de los policías locales a la situación de segunda actividad al cumplir la edad legalmente prevista produce una merma en el número de funcionarios de la policía local disponibles en el municipio para las tareas propias de la policía local ("funciones operativas"), que obliga a reclutar nuevos funcionarios para esas funciones, con el consiguiente aumento de los costes de personal, que represente de manera inconveniente en los municipios al recibir en su cuerpo de Policía local a funcionarios de otras policías locales que tengan una edad cercana a la que supondría el pase a la segunda actividad.

En definitiva, lo que se pretende es que los funcionarios de un cuerpo de Policía local que accedan por el sistema de movilidad a otro cuerpo de Policía local de distinto municipio, lo hagan a una edad que garantice una mínima duración (al menos diez años) en el desempeño de las actuaciones operativas de la policía local en este municipio, antes de que se produzca el pase a la situación de segunda actividad.

Como segundo argumento se hace referencia a las específicas características de trabajo a los que se accede, indicándose que el límite de edad objeto de consideración tiene como finalidad asegurar la eficacia del servicio activo de policía, ya que con este requisito se procura una cierta permanencia en el servicio activo.

En consecuencia, los argumentos ofrecidos en este proceso constitucional en pro de la incorporación en las normas de acceso a la función pública local de un requisito relacionado con la edad que no guarda relación con los principios de mérito y capacidad constitucionalmente establecidos (art. 103.3 CE), resultan razonables desde la perspectiva del art. 23.2 CE, por lo que el art. 46 de la Ley 13/2001, de 11 de diciembre, del Parlamento de Andalucía, de coordinación de policías locales no vulnera los arts. 23.2 y 103.3 CE. **(FJ 6)**

## **SENTENCIA 20/2012, DE 16 DE FEBRERO**

en relación con el apartado segundo del art. 35.Siete de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social

### **Cuestión de inconstitucionalidad**

#### **A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor de la cuestión:** el Juzgado de Primera Instancia núm. 8 de A Coruña
  
- **Precepto cuestionado:** art.35, apartado 7, párrafo 2 de la LMFAOS de 2002 (Ley 53/2002), que creó la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil y contencioso-administrativo.  
*“El justificante del pago de la tasa con arreglo al modelo oficial, debidamente validado, acompañará a todo escrito procesal mediante el que se realice el hecho imponible de este tributo, sin el cual el secretario judicial no dará curso al mismo, salvo que la omisión fuere subsanada en un plazo de diez días”.*
  
- **Duda de constitucionalidad:** posible vulneración del derecho de acceso a la justicia (art. 24.1 CE)
  
- **Fallo:** Desestimar la cuestión de inconstitucionalidad.

## **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- La Sentencia se refiere primeramente a explicar el contenido, finalidad y efectos de la norma de la que forma parte el precepto cuestionado: el art. 35 de la Ley de medidas para el año 2003, que es el que ha creado las tasas judiciales vigentes.

Así, el hecho imponible de la tasa consiste en el ejercicio de la potestad jurisdiccional, a instancia de parte, en los órdenes civil y C-A, mediante la realización de determinados actos procesales (art. 35.1).

La tasa se devenga en el momento de interponer la demanda o el recurso y su sujeto pasivo son quienes promueven el ejercicio de la potestad jurisdiccional (apartados 4 y 2 del art. 35). La cuantía de la tasa se jifa por la adición de dos factores: a) una cantidad variable, en función de la cuantía del procedimiento; b) una cantidad fija en función del tipo de proceso (art. 35.5 y 6).

Y, el apartado 7, cuyo segundo párrafo es cuestionado, dispone en el primero de sus párrafos que los sujetos pasivos deben autoliquidar la tasa en el modelo oficial e ingresarla en el Tesoro público. La gestión de la tasa corresponde al Ministerio de Hacienda (apartado 8), y los apartados 3 y 9 determinan una serie de exenciones y bonificaciones. **(FJ 3)**

2.- Continúa la Sentencia recordando que sólo son gravados por la tasa dos de los cinco órdenes jurisdiccionales, el civil y el C-A. Sin embargo, únicamente deberán pronunciarse sobre la constitucionalidad de las tasas del orden jurisdiccional civil, en aplicación del juicio de relevancia, que exige que la norma cuestionada sea aplicable al caso que se dilucida. **(FJ 4)**

3.- Otro rasgo de las tasas judiciales establecidas en la LMFAOS de 2002 es que gravan tanto la presentación de demandas como la interposición de recursos, algo que tienen diferente relieve constitucional.

Así, el TC recuerda que desde la STC 37/1995 (FJ 5), se ha diferenciado el relieve constitucional que posee el derecho de acceso a la jurisdicción y el de

acceso a los recursos legalmente establecidos. Aunque ambos derechos se encuentran insitos en el 24.1 CE, el derecho a acceder a la justicia es un componente medular del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, y que no viene otorgado por la ley, sino que nace de la CE misma. Sin embargo, el derecho al recurso no nace directamente de la CE, sino de lo que hayan dispuesto las leyes procesales que los crean, y se incorpora al derecho fundamental en su configuración legal (salvo en lo relativo al derecho del condenado a la revisión de su condena y de la pena impuesta).

Por ello, y en aplicación del juicio de relevancia, en el proceso el TC se limita a examinar la constitucionalidad del párrafo segundo del art. 35.7 en relación con las tasas del orden jurisdiccional civil que gravan la presentación de la demanda, y dejar fuera cualquier duda que pudiera suscitarse acerca de las tasas que gravan el ejercicio de la jurisdicción civil con ocasión de la presentación de recursos. **(FJ 5)**

**4.-** A continuación, se refiere el TC al debate sobre la correcta intelección de los efectos del precepto legal cuestionado. Así, mientras el Juzgado que plantea la cuestión sostiene que la falta de pago de la tasa conduce a la inadmisión de la demanda; el Fiscal General del Estado y el Abogado del Estado sostienen que cabe una interpretación distinta del precepto legal, que no conduce a la inadmisión de la demanda en caso de impago de la tasa, sino a la paralización del proceso mientras no sea abonada.

La Sentencia recuerda que la cuestión de inconstitucionalidad versa sobre el texto de la ley, no sobre las distintas posibilidades interpretativas del mismo. Además, su labor de depuración del ordenamiento ha de partir de la interpretación de la disposición legal que aporta el órgano judicial cuestionante, pues a él le compete interpretar la ley (art. 117.3 CE) y porque dicha interpretación es la que presenta un mayor rigor con el derecho fundamental en cuestión; sólo si la norma, así interpretada, resultara inconstitucional, habría de explorar las posibilidades interpretativas del precepto cuestionado, por si hubiera alguna que permitiera salvar la primacía de la CE.

En definitiva, hay que enjuiciar el precepto cuestionado en el sentido planteado por el Juzgado, es decir, que las demandas civiles que no vayan acompañadas del documento que acredite el pago de la tasa judicial, no serán cursadas por el Secretario judicial y, por ende, serán inadmitidas por el Juzgado transcurrido el plazo de los 10 días de subsanación previsto por el mismo art. 35.7. **(FJ 6)**

5.- Por otra parte, recuerda el TC su propia doctrina, según la cual el **derecho a la tutela judicial efectiva** no es un derecho de libertad, ejercitable sin más y directamente a partir de la Constitución, sino que **es un derecho prestacional y de configuración legal**, cuyo ejercicio está sujeto a la **conurrencia de los presupuestos y requisitos procesales que, en cada caso, haya establecido el legislador** (SSTC 99/1985, FJ 4 y 182/2004, FJ 2). Ello implica que el legislador cuenta con un ámbito de libertad amplio en la definición o determinación de las condiciones y consecuencias del acceso a la justicia, y que la ley podrá establecer límites al ejercicio del derecho fundamental que serán constitucionalmente válidos si, respetando su contenido esencial (art. 53.1 CE), están dirigidos a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan la adecuada proporcionalidad con la naturaleza del proceso y la finalidad perseguida. **(FJ 7)**

6.- En otro orden de cosas, la Sentencia recalca que en el proceso no se ha suscitado duda alguna acerca de la legitimidad de los fines que persigue la tasa, en cuanto se dirige a financiar el servicio público de la Administración de Justicia con cargo a los justiciables que más se benefician de la actividad jurisdiccional, disminuyendo correlativamente la financiación procedente de los impuestos, a cargo de todos los ciudadanos.

La justicia puede ser declarada gratuita, como hizo la Ley 25/1986. Pero resulta obvio que la justicia no es gratis. Si los justiciables no abonan el coste del funcionamiento de la justicia, el Poder judicial debe ser financiado mediante impuestos, sufragados por los contribuyentes. Continúa el TC afirmando que optar por un modelo de financiación de la justicia civil mediante impuestos o por otro en el que sean los justiciables quienes deben subvenir a los gastos generados por su demanda de justicia mediante tasas o aranceles, o bien por

cualquiera de los posibles modelos mixtos en donde el funcionamiento de los Tribunales del orden civil es financiado parcialmente con cargo a los impuestos y con cargo a tasas abonadas por quienes resultan beneficiados por la actuación judicial, en distintas proporciones, es una decisión que en una democracia, como la que establece la CE, corresponde al legislador.

La libertad de configuración del legislador alcanza igualmente a la vertiente del gasto público. Los servicios y prestaciones públicos “corresponde delimitarlos al legislador atendiendo a los intereses públicos y privados implicados y a las concretas disponibilidades presupuestarias”. Además el TC recuerda que la CE no ha proclamado la gratuidad de la administración de justicia. **(FJ 8)**

**7.-** En relación al derecho a la gratuidad de la justicia que acota la facultad de libre disposición del legislador, recuerda el TC que el art. 119 CE proclama que “en todo caso” la gratuidad se reconocerá “a quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar”.

La norma enjuiciada establece una serie de exenciones objetivas y subjetivas en el orden civil (art. 35.3) que conducen a que solamente queden sujetas al pago de las tasas judiciales las personas jurídicas con ánimo de lucro cuya cifra de negocios hubiere alcanzado, en el período impositivo anterior, un importe neto superior a seis millones de euros. Por tanto, resulta indudable que el régimen vigente de las tasas judiciales que gravan la presentación de demandas civiles, es plenamente respetuoso con las previsiones constitucionales sobre la gratuidad de la justicia.

En definitiva, el TC pone de manifiesto que en principio no vulnera la Constitución que una norma de rango legal someta a entidades mercantiles, con un elevado volumen de facturación, al pago de unas tasas que sirven para financiar los costes generados por la actividad jurisdiccional que conlleva juzgar las demandas que libremente deciden presentar ante los Tribunales del orden civil para defender sus derechos e intereses legítimos. **(FJ 9)**

**8.-** Por último, el Auto de planteamiento insiste en la falta de proporción que existiría entre la finalidad que persigue la norma (el pago de la tasa judicial) y la limitación que establece para conseguirla (la previsión legal de que no se dará curso al escrito de demanda, lo que conlleva su inadmisión y la denegación del acceso a la justicia).

Por ello, el órgano judicial propone la existencia de un medio menos restrictivo par obtener el fin recaudatorio, que consistiría en que la Administración tributaria (una vez que los Tribunales le comunicaran la falta de pago del tributo) procediese de oficio a liquidar las tasas judiciales devengadas y a iniciar los procedimientos ejecutivos necesarios para obtener su cobro.

Sin embargo, el TC realiza una objeción a dicho planteamiento. Aquí el legislador ha establecido una tasa, que es un tributo que, a diferencia de los impuestos, debe ser satisfecho, total o parcialmente, como requisito imprescindible para iniciar la prestación del servicio o la realización de la actividad que benefician de modo particular al sujeto pasivo.

En definitiva, la Sentencia concluye afirmando que es constitucionalmente válida la limitación impuesta por la norma legal enjuiciada, que consiste en condicionar la sustanciación del proceso instado en la demanda civil que presentan las personas jurídicas con ánimo de lucro, sujetas al impuesto de sociedades y con una facturación anual elevada, a que acrediten que han satisfecho el deber de contribuir al sostenimiento del gasto público que conlleva el ejercicio de la potestad jurisdiccional, que les beneficia de modo particular en la medida en que juzga las pretensiones deducidas en defensa de sus derechos e interés legítimos en el orden civil. **(FFJJ 11-12)**

## **SENTENCIA 21/2012, DE 16 DE FEBRERO**

en relación con el art. 43.1 de la Ley del Parlamento de Cataluña  
9/1998, de 15 de julio, del Código de Familia

### **Cuestión de inconstitucionalidad**

#### **A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor de la cuestión:** el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 1 de Arenys de Mar
  
- **Precepto cuestionado:** el art. 43.1 de la Ley del Parlamento de Cataluña 9/1998, del Código de Familia  
*“En los procedimientos de separación, divorcio o nulidad y de ejecución en el orden civil de las resoluciones o decisiones eclesíásticas a que hace referencia el art. 42, de matrimonios sujetos al régimen de separación de bienes, cualquiera de los cónyuges puede ejercer simultáneamente la acción de división de cosa comuna con respecto a los que tengan en pro indiviso. Si los bienes afectados son más de uno y la autoridad judicial lo estima procedente, aquéllos pueden ser considerados en conjunto, a efectos de la división”.*
  
- **Duda de constitucionalidad:** el órgano judicial plantea la posible vulneración del art. 149.1.6 CE, en cuanto reserva al Estado competencia exclusiva sobre "legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas.
  
- **Fallo:** Estimar la cuestión de inconstitucionalidad y, en su virtud, declarar inconstitucional y nulo el art. 43.1 de la Ley del Parlamento de Cataluña 9/1998, de 15 de julio, del Código de familia.

## **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- Antes de entrar a analizar el fondo, recuerda el TC que con posterioridad a la interposición de esta cuestión, se ha producido la derogación de la Ley 9/1998, del Código de Familia, por la Ley 25/2010, del libro segundo del Código civil de Cataluña. Sin embargo, con independencia de que la nueva Ley regula la cuestión en términos semejantes al precepto cuestionado, dice la Sentencia que en el presente caso la derogación del art. 43.1 del Código de familia no implica la pérdida sobrevenida del objeto de la cuestión de inconstitucionalidad ahora considerada, pues dicho precepto resulta aún de aplicación en el procedimiento a quo, sin verse afectado por la nueva regulación, de acuerdo con lo previsto en la disposición transitoria tercera de la Ley 25/2010.

Además, la norma estatutaria que, como integrante del bloque de constitucionalidad, se tomará como referencia es el vigente Estatuto de Cataluña de 2006. **(FJ 2)**

2.- La Sentencia expone que el parámetro de control constitucional del precepto discutido es el art. 149.1.6 CE, y recuerda la doctrina constitucional recaída en relación con este precepto, resumida y estructurada en la STC 47/2004.

En esta Sentencia se señalaba, en primer lugar, que la atribución al Estado de la competencia exclusiva sobre legislación procesal responde a la necesidad de salvaguardar la uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales. Por otra parte, decía que **las singularidades procesales que se permiten a las CCAA** han de limitarse a aquéllas que, por la conexión directa con las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, vengan requeridas por éstas. Así, **debe existir una conexión directa tal que justifique las especialidades procesales, es decir, que las legitime como 'necesarias'** en los términos de la cláusula competencial del art. 149.1.6 CE, teniendo presente que **la necesidad a que ésta se refiere no puede ser entendida como absoluta,** pues tal intelección del precepto constitucional dejaría vacía de contenido y

aplicación la habilitación competencial que éste reconoce en favor de las CCAA. **(FJ 3)**

3.- Seguidamente, el TC expresa que el Derecho especial de Cataluña organiza el régimen económico del matrimonio de forma distinta al Derecho Común. Así, si bien es cierto que, tanto el Código civil común, como el Código de familia catalán reconocen una amplia libertad de los cónyuges para elegir y regular su régimen económico matrimonial, existe una diferencia fundamental: en el Derecho civil común, en defecto de capitulaciones o ineficacia de las mismas, el régimen económico que ha de aplicarse como supletorio de primer grado es el de la sociedad de gananciales (art. 1316 CC); sin embargo, en el Derecho civil catalán lo es el de separación de bienes (art. 10.2 del Código de familia). Y estas diferencias, entre el Derecho común y el Derecho catalán – dice el TC- no pueden minusvalorarse porque son estructurales. **(FJ 4)**

4.- Dicho lo anterior, el TC procede a examinar si, con causa en el Derecho sustantivo catalán relativo al régimen económico matrimonial, el art. 43.1 del Código de familia ha generado una “innovación procesal” constitucionalmente válida. Para ello es necesario identificar respecto de qué legislación procesal se predica la especialidad, lo que, en el caso concreto, dado que el art. 43.1 versa sobre la acumulación de acciones, habrá que ver qué dice al respecto el Derecho procesal estatal sobre esta cuestión, en la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Así, lo que permite el art. 43.1 del Código de familia es que en los procedimientos de separación, divorcio o nulidad en los casos de matrimonio con régimen de separación de bienes, pueda ejercerse simultáneamente la acción de división de cosa común con respecto a los bienes que tengan en pro indiviso (algo que no permite la LEC).

Por tanto, hay que concluir que la especialidad de la norma catalana constituye una innovación procesal. **(FJ 5)**

5.- Determinada la existencia de tal innovación procesal, para dilucidar si ésta resulta constitucionalmente válida, ha de valorarse la concurrencia o no de

una relación de necesidad entre la particularidad sustantiva y la especialidad procesal controvertida.

Recuerda nuevamente el TC que las CCAA tan sólo pueden introducir aquellas innovaciones procesales que inevitablemente se deduzcan, desde la perspectiva de la defensa judicial, de las reclamaciones jurídicas sustantivas configuradas por la norma autonómica”. Ahora bien, ninguna interpretación pede vaciar de contenido y aplicación la habilitación competencial a favor de las CCAA operada por el art. 149.1.6 CE, lo que proscribela exigencia de una necesidad absoluta (STC 47/2004).

La citada Sentencia decía también que corresponde al legislador autonómico o, en su defecto, a quienes asuman la defensa de la ley en su caso impugnada, ofrecer la suficiente justificación sobre la necesidad de alterar las reglas procesales estatales por requerirlo así las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, salvo que del propio examen de la ley se puedan desprender o inferir esas necesarias especialidades.

Pues bien, la exposición de motivos de la Ley catalana se refiere al contenido del art. 43.1 del Código de familia como una “innovación interesante”, limitándose a señalar que se justifica “por razones de economía procesal”.

Los letrados de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña justifican la innovación procesa en que constituye una respuesta jurídica idónea (permitir la acumulación de la acción de división de la cosa común con la disolución del matrimonio), más adecuada que la prevista en el Derecho procesal estatal, par un supuesto determinado (régimen de separación de bienes), que es el habitual en Cataluña, por lo que tal innovación procesal no sería útil sino imprescindible.

El TC dice que resulta incontestable que, aunque más allá de la norma sustantiva se tenga en cuenta la realidad social, debe existir una conexión ineludible entre aquella y la norma procesal cuestionada.

Se afirma también que si bien es cierto que el régimen de separación de bienes ocupa un lugar prioritario o preferente en Cataluña, no lo es menos que ese mismo régimen matrimonial está establecido en el resto de ordenamientos

civiles existentes en España. Es decir, la realidad social que viene a atender la norma cuestionada no es distinta de la existente en otros territorios con Derecho civil propio en el que se admite como régimen económico conyugal el de la separación de bienes, como tampoco puede afirmarse que la situación de sus destinatarios sería distinta a la de los otros cónyuges sujetos al régimen de de separación de bienes en virtud de la aplicación de las normas del Derecho civil común. Y en todos estos casos el Derecho sustantivo se somete a la legislación procesal estatal.

Continúa el TC señalando que los defensores del artículo cuestionado dicen que éste de orienta a facilitar, al momento de la disolución del matrimonio, la división de un limitado caudal común, particularmente la vivienda, sin que se discutan otras cuestiones. Pues bien, apunta la Sentencia, en la actualidad la realidad descrita (propia de los cónyuges sometidos al régimen de separación de bienes), no es ajena a aquellos otros que lo estén al de participación en las ganancias o al de sociedad de gananciales, ya sean en aplicación de los distintos Derechos civiles especiales, ya del Derecho civil común.

Por todo ello, y teniendo en cuenta la doctrina constitucional, que establece que no tienen cabida las normas procesales cuya razón de ser es introducir lo que el legislador autonómico plantea como una mejora de la legislación procesal general para la Comunidad Autónoma. Asimismo, el TC ha venido diciendo que el que una especialidad procesal pueda "considerarse más o menos adecuada desde la perspectiva de la política legislativa en función de la realidad" (STC 83/1986, FJ 2) no es una razón que legitime constitucionalmente una innovación procesal de origen autonómico. La traslación de la precitada doctrina a la presente cuestión de inconstitucionalidad conduce inexorablemente a estimar que la norma procesal cuestionada no se adecua al orden constitucional de distribución de competencias, por lo que procede su declaración de inconstitucionalidad. **(FFJJ 6-9)**

## **SENTENCIA 28/2012, DE 1 DE MARZO**

en relación con la disposición transitoria única, apartado 4, de la Ley 5/1999, de 15 de marzo, del Parlamento de Canarias, de modificación de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de ordenación del turismo de Canarias

### **Cuestión de inconstitucionalidad**

#### **A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor de la cuestión:** el Juzgado de Primera Instancia núm. 7 de San Bartolomé de Tirajana
- **Precepto cuestionado:** la disposición transitoria única, apartado 4, de la Ley 5/1999, de 15 de marzo, del Parlamento de Canarias, de modificación de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de ordenación del turismo de Canarias.

*“La transmisión de cualquiera de las unidades alojativas no destinadas a la actividad turística, a los efectos del cumplimiento del principio de unidad de explotación, llevará implícita un derecho de adquisición preferente a favor de los titulares de las unidades en explotación cuya forma de ejercicio se ajustará a los previsto para el retracto legal de los copropietarios.*

*De no ejercitarse el derecho de adquisición antes referido, gozará del mismo, y en idénticas condiciones, la empresa explotadora.”*

- **Duda de inconstitucionalidad:** posible vulneración de los 14, 38 y 149.1.8 CE.
- **Fallo:** Declarar su inconstitucionalidad y nulidad.

## **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- El fondo del asunto resulta ser si los copropietarios o la empresa que realiza las tareas de explotación turística previstas en la Ley 7/1995, de 6 de abril, de ordenación del turismo de Canarias, pueden ejercer el derecho de adquisición preferente en relación con las ventas de inmuebles no destinados a la actividad turística en un edificio o complejo sujeto a explotación de esta naturaleza.

A continuación, el TC se refiere a su **doctrina sobre el derecho de adquisición preferente o de retracto**, según la cual el mismo pertenece "en cuanto institución jurídica, al ámbito de las relaciones jurídico-privadas y, desde esta perspectiva, como derecho(s) real(es) de adquisición preferente, su regulación es competencia exclusiva del Estado en cuanto integrante(s) de la legislación civil (art. 149.1.8 CE), a salvo las peculiaridades propias de los Derechos forales o especiales" (STC 207/1999, FJ 5).

No obstante, la proclamada naturaleza civil de la institución y de su regulación no impide que puedan existir derechos de retracto establecidos por la legislación administrativa a favor de la Administración para determinados supuestos y respondiendo a una finalidad pública constitucionalmente legítima, lo cual no implica una regulación de esa institución sino un uso de la misma por la Administración pública, previa constitución por la ley, con sometimiento al régimen jurídico previsto en el Derecho civil sin modificación o derogación alguna de la legislación civil en materia de retracto. **(FJ 4)**

2.- Ahora bien, continúa el TC, en el caso examinado existe una diferencia fundamental, y es que el derecho de retracto no se constituye a favor de una Administración pública, sino que el mismo se ha establecido en beneficio de una persona física o jurídica de carácter privado. Por ello, no resulta aplicable la doctrina antes reproducida. **(FJ 5)**

3.- A la vista de lo expuesto, la Sentencia concluye que la **regulación controvertida es enteramente civil** sin que exista ningún elemento o parte en

la relación jurídica que pudiera confundir su regulación con Derecho administrativo que permitiera incardinarla en el ámbito de la legislación turística de competencia de la Comunidad Autónoma.

Así, como quiera que la Comunidad Autónoma de Canarias no ostenta competencias sobre Derecho civil foral o especial, la regulación del derecho de adquisición preferente contenida en el apartado cuestionado se sitúa extramuros de sus facultades legislativas y vulnera las competencias del Estado, tal como las mismas se establecen en el art. 149.1.8 CE, debiendo ser declarado, por ello, inconstitucional y nulo.

Declarado inconstitucional, el TC no procede a pronunciarse sobre las demás vulneraciones constitucionales alegadas. **(FJ 6)**

## **SENTENCIA 171/2012, DE 4 DE OCTUBRE**

en relación con el art. 123.3 de la Ley del Parlamento de Galicia  
4/1995, de 24 de mayo, de Derecho civil de Galicia

### **Cuestión de inconstitucionalidad**

#### **A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor de la cuestión:** la Audiencia Provincial de Pontevedra
- **Precepto cuestionado:** el art. 123.3 de la Ley 4/1995, de Derecho civil de Galicia. Conforme al citado precepto, el titular del usufructo voluntario de viudedad viene obligado a “prestar alimento, con cargo al usufructo, a los hijos y descendientes comunes que lo precisen”.
- **Duda de constitucionalidad:** posible vulneración del art. 14 en relación con el 39 CE, en cuanto que el precepto cuestionado discriminaría a los hijos o descendientes del causante que no tengan la condición de comunes con el usufructuario ya que aquellos quedan excluidos de la condición de beneficiarios de la obligación de prestar alimentos que pesa sobre el usufructuario con cargo a los frutos y rentas derivados de los bienes de la herencia.
- **Fallo:** Estimación de la cuestión y declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la expresión “comunes” que contiene el precepto cuestionado.

## **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- En primer lugar, señala la Sentencia que durante la pendencia del proceso la Ley 4/1995 ha sido derogada por la Ley 2/2006, de Derecho civil de Galicia, cuyo art. 234.3 elimina la referencia al carácter común de los hijos o descendientes que precisen los alimentos con cargo al usufructo viudal, de forma que el mismo señala lo siguiente: “Prestar alimento, con cargo al usufructo, a los hijos y descendientes que lo precisen”.

Sin embargo, sigue siendo necesaria la resolución de esta cuestión, dado que el precepto de la ley anterior es el que resulta de aplicación al proceso a quo y que de su validez depende la decisión a adoptar por el órgano judicial promotor de la cuestión. **(FJ 2)**

2.- Entrando ya en el fondo del asunto la Sentencia advierte que en la medida en que la norma controvertida excluye a determinadas personas en razón de no ser descendientes comunes del causante y del usufructuario, la cuestión a examinar se conecta ya no sólo con el principio general de igualdad, sino también con una de las específicas prohibiciones contenidas en el art. 14 CE en relación con el 39.2 CE como es la interdicción de la discriminación por razón de nacimiento.

A continuación, el TC recuerda su propia doctrina, donde se señalaba que “a diferencia del derecho general a la igualdad, que no postula ni como fin ni como medio la paridad sino sólo la razonabilidad del criterio que funda la diferencia de trato y la proporcionalidad de las consecuencias que de ella se derivan, **la prohibición de discriminación por las causas específicas contenidas en el art. 14 CE** implica, por una parte, ‘un juicio de irrazonabilidad de la diferenciación establecida *ex Constitutione*, que impon[e] 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 (STC 126/1997,

FJ 8)'; y, por otra parte, '[t]ambién 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.

En relación con el principio de no discriminación en relación con el nacimiento, señala el TC que dentro de dicha prohibición se encuadra la igualdad entre las distintas clases o modalidades de filiación, y que cualquier opción legislativa que quebrante dicha igualdad incurre en una discriminación por razón de nacimiento, ya que la filiación no admite categorías jurídicas intermedias (SSTC 67/1998 FJ 5; y 200/2001, FJ 4). **(FJ 4)**

**3.-** Expuesto lo anterior, se analiza ahora si la diferencia de trato que ha dado lugar al planteamiento de esta cuestión de inconstitucionalidad posee una justificación objetiva y razonable, toda vez que lo que prohíbe el principio constitucional de igualdad no es cualquier diferencia de trato, sino solamente aquella desigualdad que resulte artificiosa o injustificada por no venir fundada en criterios objetivos y razonables

Continúa el TC señalando que el legislador gallego ha otorgado, al regular las obligaciones que pesan sobre el beneficiario de un usufructo de esta naturaleza, un distinto tratamiento a los hijos y descendientes comunes respecto de los no comunes, descendientes todos ellos del causante y cuya única diferencia es, claro está, la diferente relación o vínculo con la usufructuaria, en principio, inexistente en el caso de los hijos o descendientes que lo sean únicamente del causante.

**Esta diferencia de trato carece de justificación entre unos y otros descendientes**, distinción entre situaciones equiparables que resulta perjudicial para la posición jurídica de unos descendientes respecto de los otros, de suerte que los que lo son sólo del causante puedan quedar sumidos en una eventual situación de necesidad tras la muerte del mismo —aun pudiendo ser, según los casos, herederos de sus bienes—, mientras que los que son comunes, siendo la misma la relación que les une con el causante,

queden debidamente protegidos por aplicación del precepto que examinamos. De esta forma, al distinguir entre ellos, la norma aplicable no asegura a los descendientes del causante una idéntica cobertura familiar a sus necesidades y discrimina así a unos frente a otros por razón de su filiación.

Por todo ello, concluye que, al utilizar el carácter común o no común de los descendientes del causante como circunstancia que priva de la posibilidad de reclamar alimentos a aquellos que lo fueren únicamente del fallecido, el legislador gallego ha introducido una distinción basada en una circunstancia irrelevante en relación con la finalidad perseguida por la norma y ha diferenciado situaciones que deberían haber recibido la misma valoración. **(FJ 5)**

## **SENTENCIA 185/2012, DE 17 DE OCTUBRE**

en relación con el art. 92.8 del Código Civil

### **Cuestión de inconstitucionalidad**

#### **A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor de la cuestión:** la Sección Quinta de la Audiencia Provincial de Las Palmas de Gran Canaria
  
- **Precepto cuestionado:** el art. 92.8 del Código civil (CC), en la redacción dada por la Ley 15/2005, de 8 de julio, por la que se modifica el Código civil y la Ley de enjuiciamiento civil en materia de nulidad, separación y divorcio, que dispone:  

*“Excepcionalmente, aun cuando no se den los supuestos del apartado cinco de este artículo, el Juez, a instancia de una de las partes, con informe favorable del Ministerio Fiscal, podrá acordar la guarda y custodia compartida fundamentándola en que sólo de esta forma se protege adecuadamente el interés superior del menor.”*
  
- **Duda de inconstitucionalidad:** posible vulneración de los derechos constitucionales contenidos en los arts. 24, 39 y 117.3 CE, al exigir el art. 92.8 CC el informe favorable del Ministerio Fiscal para que el juez pueda acordar la guarda y custodia compartida cuando la pide uno solo de los progenitores.
  
- **Fallo:** Estimar la presente cuestión de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inconstitucional y nulo el inciso “favorable” contenido en el art. 92.8 del Código civil, según redacción dada por la Ley 15/2005, de 8 de julio.

## **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- Siguiendo el orden de alegaciones formuladas en el Auto de planteamiento, la Sentencia se refiere en primer lugar a **la posible infracción del art. 117.3 CE en relación con el art. 39 CE.**

En este sentido, la Sala que presenta la cuestión estima, en primer término, que su exclusiva potestad jurisdiccional aparece menoscabada o limitada, tal como se halla configurada por el art. 117.3 CE. Tal invasión se produciría porque la regulación cuestionada ha sustituido lo que es la genuina función jurisdiccional de aplicación del Derecho positivo al caso concreto, por la decisión legislativa de que sea el Ministerio Fiscal quien estime la improcedencia de que sea impuesta judicialmente la custodia compartida cuando sólo la solicite un progenitor, al margen del examen de cada situación personal por quienes están llamados a efectuar la ponderación y estimación correspondiente según lo alegado y probado. **(FJ 2)**

Para resolver esta alegación, el TC recuerda que aquí precisamente al estar en juego los derechos de los menores, el legislado ha previsto la **preceptiva intervención del Ministerio Fiscal.** **(FJ 3)**

Asimismo, advierte que en materia de relaciones paterno-filiales (entre las que se encuentran las relativas al régimen de guarda y custodia de los menores), el criterio que ha de presidir la decisión judicial, a la vista de las circunstancias concretas de cada caso, debe ser necesariamente **el interés prevalente del menor**, ponderándolo con el de sus progenitores, que aun siendo de menor rango, no resulta desdeñable por ello.

Del mismo modo, continúa el TC, del Estatuto orgánico del Ministerio Fiscal, así como de la LECiv se desprende la especial vinculación del Ministerio Fiscal con los procesos de familia y con los intereses de los menores que en ellos se sustancian y la necesidad de su intervención cuando se estén ventilando cuestiones fundamentales para su desarrollo integral, pues si su

actuación debe estar dirigida a la defensa de la legalidad y del interés público, también debe garantizar la protección integral de los hijos, que consagran estos textos legales. **(FJ 4)**

2.- Situado así el contexto de la norma, dice el TC que no se puede dudar de que el art. 92.8 Código Civil es una norma de carácter excepcional, como expresamente lo advierte el precepto, porque la custodia compartida descansa en el principio general de existencia de acuerdo entre los progenitores (art. 92.5), de modo que cuando no exista dicho consenso únicamente podrá imponerse si concurren los presupuestos normativos. Es decir, que hayan quedado acreditados los siguientes extremos: la petición de un progenitor, el informe favorable del Ministerio Fiscal y el beneficio del menor.

Dice la Sentencia que parece razonable la exigencia de un informe del Ministerio Fiscal dada la necesidad de protección de los intereses de los menores y la condición de dicho Ministerio de defensor legal de los mismos. Ahora bien, otra cosa distinta es que dicho informe necesariamente debe de ser favorable para que el Juez pueda acordar la guarda compartida. *Sensu contrario*, si no concurre tal dictamen, el órgano judicial no está legitimado para acordarla o establecerla.

Y es precisamente aquí, continúa el TC, donde quiebra, en términos constitucionales, la razonabilidad de la norma enjuiciada (arts. 24, 39 y 117 CE), en la medida en que **dicha decisión no puede quedar sometida al parecer único del Ministerio Fiscal, impidiéndose al órgano judicial valorar sopesadamente el resto de la prueba practicada.**

El que la emisión de un informe desfavorable por parte del Ministerio Fiscal impida al juez tomar una decisión diversa, supone **una limitación injustificada de la potestad jurisdiccional que el art. 117.3 CE otorga con carácter exclusivo al Poder Judicial.** A esta conclusión añade la Sentencia que la imposición de ese dictamen obstativo, entra igualmente en contradicción con la regulación procesal y civil de las facultades del juez para la adopción de cuantas medidas considere beneficiosas para el menor. **(FJ 5)**

**Tampoco el mandato del art. 39 CE otorga razonabilidad y proporcionalidad a la norma cuestionada**, pues aun siendo cierto que todos los poderes públicos —Jueces y Ministerio Fiscal— deben asegurar la protección integral de los hijos, existe una invasión del Ministerio Fiscal en las competencias jurisdiccionales. La Fiscalía no limita su intervención a llevar a cabo una valoración de los presupuestos normativos, en un estadio precedente y con una funcionalidad distinta de la desarrollada por el titular del órgano jurisdiccional, sino que tiene la facultad de vetar la decisión discrepante del Juez, bastándole para ello con no informar, hacerlo neutralmente o desfavorablemente. **(FJ 6)**

3.- A continuación, el TC afirma que el art. 92.8 Código Civil también **vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva (24.1 CE)**, porque aunque la actuación del Ministerio público está prevista para asegurar el bienestar de los hijos menores, el hecho de que el pronunciamiento judicial se haga depender de tal dictamen, menoscaba *de facto* el derecho a obtener una resolución sobre el fondo. **(FJ 7)**

4.- Por último afirma el TC que, por todo lo expuesto anteriormente, no procede entrar a examinar si la disposición cuestionada vulnera o no el derecho de los niños a la igualdad ante la ley (arts. 14 y 39.2 CE), puesto que el art. 92.8 del Código civil hace descansar el distinto tratamiento en lo que a su guarda se refiere en la existencia o no de acuerdo entre los progenitores respecto de la adopción de la medida de custodia compartida (art 39.2 y 4 CE) y en la existencia o no de un informe favorable del Ministerio Fiscal. **(FJ 9)**

En este sentido, concluye que procede estimar la cuestión de inconstitucionalidad y declara la inconstitucionalidad del inciso “favorable” contenido en el art. 92.8 del Código civil, según redacción dada por la Ley 15/2005, de 8 de julio, **por ser contrario a los arts. 117.3 y 24 CE.** **(FJ 10)**

## **SENTENCIA 37/2012, DE 19 DE MARZO**

en relación con el art. 81 del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial (aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990) y el art. 132 de la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, tal y como han sido interpretados con carácter vinculante por dos Sentencias en interés de ley de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, y en relación con el art. 100.7 de la Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa

### **Cuestión de inconstitucionalidad**

#### **A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor de la cuestión:** el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Elche
- **Precepto cuestionado:** el art. 81 del Texto Refundido de la Ley de Seguridad Vial (TRLSV) y el art. 132 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), tal como han sido interpretados por las Sentencias en interés de la ley de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2004 y 22 de septiembre de 2008; y, alternativamente, en relación con el art. 100.7 de la Ley 29/1998, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA).

- **Duda de inconstitucionalidad:** para el órgano judicial promotor de la cuestión, la interpretación vinculante de los plazos de prescripción de las infracciones y sanciones (previstos en el 132 LRJAP-PAC y 81 TRLSV) ex art. 100.7 LJCA lesiona el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), así como el principio de supremacía del TC en materia de garantías constitucionales (art. 123.1 CE, en relación con el art. 5.1 LOPJ).

Subsidiariamente, cuestiona el art. 100.7 LJCA, por entender que en cuanto establece el carácter vinculante para los Jueces y Tribunales inferiores de la doctrina legal en las SSTs que estiman los recursos de casación en interés de ley, podría atentar contra el principio de independencia judicial (art. 117.1 CE, en relación con el art. 12 LOPJ).

- **Fallo:** desestimación de la cuestión.

## **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- La Sentencia precisa, en primer lugar, que lo que se está cuestionando no es, en realidad, una mera interpretación jurisprudencial del TS, en cuyo caso debería de inadmitirse la presente cuestión. Así, el TC ha venido reiterando que, una interpretación jurisprudencial no es susceptible de ser cuestionada mediante el procedimiento de la cuestión de inconstitucionalidad, por cuanto la interpretación jurisprudencial de un precepto legal se constituye en presupuesto, que no en objeto, de la cuestión planteada.

Lo que aquí se está cuestionando es la constitucionalidad de determinados preceptos legales (los arts. 81 TRLSV y 132 LRJAP-PAC), cuyo contenido vinculante para el órgano judicial promotor de la cuestión ha sido determinado ex art. 100.7 LJCA por el TS en sendas SSTs en interés de ley de los años 2004 y 2008. Así, a partir de la publicación de dichas sentencias dictas en interés de ley, los órganos judiciales inferiores sólo pueden interpretar y aplicar los preceptos cuestionados en la forma determinada por el TS, y no en ninguna otra. **(FJ 2)**

2.- Tras esta precisión, el TC procede seguidamente a **examinar la constitucionalidad** planteada por el Juzgado de forma subsidiaria o alternativa, es decir, en relación con la posible inconstitucionalidad **del art. 100.7 LJCA**, precepto que, pese a ser cuestionado de manera subsidiaria, se presenta, en realidad, como el presupuesto del que parte el mismo planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

Al respecto, la presente cuestión dice que a la tradicional finalidad nomofiláctica de protección del Derecho objetivo del recurso de casación propiamente dicho, **el recurso de casación en interés de la ley** añade una **función integradora o uniformadora del Derecho**, pues mediante el establecimiento por el TS (dada su supremacía ex art. 123.1 CE) de una doctrina legal vinculante para todos los Jueces y Tribunales inferiores en grado jurisdiccional, se garantiza la aplicación uniforme de la ley en todo el territorio

nacional, evitando la perpetuación de criterios interpretativos establecidos en sentencias de esos Jueces y Tribunales inferiores que se estiman erróneos y gravemente dañosos para el interés general.

Siendo esto así, la STC descarta que el art. 100.7 LJCA, en la medida en que establece el carácter vinculante de las SSTS que estiman los recursos de casación en interés de ley, sea inconstitucional porque vulnere (como se dice en el Auto de planteamiento) el principio de independencia judicial del art. 117.1 CE, por las razones que se expresan en los siguientes FFJJ. **(FJ 3)**

**3.-** Sobre la **independencia judicial**, sostiene la STC, que la misma se predica de todos y cada uno de los jueces y magistrados en cuanto ejercen la función jurisdiccional, y **permite que los órganos judiciales inferiores en grado discrepen**, mediante un razonamiento fundado en Derecho, **del criterio sostenido por Tribunales superiores e incluso de la jurisprudencia sentada por el TS** (art. 1.6 del Código civil), si fuere el caso, **con la excepción, justamente, del supuesto de la doctrina legal que establezca el TS al resolver el recurso de casación en interés de ley**, precisamente por los efectos vinculantes que tiene para los órganos judiciales inferiores en grado, supuesto excepcional en que estos órganos judiciales quedan vinculados a la “doctrina legal correctora” que fije el TS (STC 111/1992, FJ 4), so pena de incurrir incluso, en infracción del art. 24.1 CE por inaplicar el precepto legal con contenido determinado por esa doctrina legal que les vincula por imperativo de lo dispuesto en el art. 100.7 LJCA.

Continúa el TC señalando que, sin embargo, no por esa vinculación a la doctrina legal de la Sala de lo C-A del TS sentada en las sentencias estimatorias de recursos de casación en interés de ley queda abolida o cercenada la independencia judicial de los órganos judiciales inferiores en grado de dicho orden jurisdiccional. Ello es así porque el legislador, conforme a la libertad de configuración que le corresponde al establecer el régimen jurídico de los recursos y en atención a preservar intereses constitucionalmente garantizados, como lo son el principio de seguridad jurídica (9.3 CE) y la aplicación igual del Derecho en todo el territorio nacional, ha establecido en el

art. 100.7 LJCA el carácter vinculante de la doctrina legal sentada por el TS al resolver los recursos de casación en interés de ley, lo que aparte de ser ejercicio legítimo de las facultades del legislador, no puede en modo alguno considerarse lesivo para la independencia judicial, que implica la sumisión al imperio de la ley, y que incluye también el respeto a la doctrina legal del TS con valor complementario del ordenamiento jurídico.

Añade la Sentencia que, además, los Jueces o Tribunales de grado inferior no vienen compelidos sin más remedio y en todo caso a resolver ateniéndose al contenido del precepto según la doctrina vinculante del TS. Esto es así porque si estiman que esa interpretación pudiera ser contraria a la CE siempre pueden interponer una cuestión de inconstitucionalidad, lo que refuerza también la independencia judicial. La cuestión de inconstitucionalidad cumple así la función de resolver la doble vinculación del Juez a la CE y a la ley, de manera que no puede apartarse de esta última, pero tampoco dejar de estar sometido en mayor grado a la primera, y por ello, si considera que la ley aplicable en el proceso es inconstitucional, no está obligado a aplicarla, pero habrá de plantear en ese caso la cuestión de inconstitucionalidad respecto de la misma. **(FJ 7)**

4.- Descartada pues la inconstitucionalidad del art. 100.7 LJCA, a continuación, el TC **rechaza también la duda de constitucionalidad planteada sobre los arts. 81 TRLSV y 132 LRJAP-PAC**, con el contenido normativo de tales preceptos establecido, para los órganos judiciales inferiores en grado del orden contencioso-administrativo, por las SSTS en interés de ley de la Sala de lo C-A del TS de 15 de diciembre de 2004 y de 22 de septiembre de 2008.

En concreto, la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2004 fija la siguiente doctrina legal: *"El límite para el ejercicio de la potestad sancionadora, y para la prescripción de las infracciones, concluye con la resolución sancionadora y su consiguiente notificación, sin poder extender la misma a la vía de recurso"*. A su vez, la Sentencia de 22 de septiembre de 2008 fija la siguiente doctrina legal: *"que interpuesto recurso de alzada contra*

*una resolución sancionadora, el transcurso del plazo de tres meses para la resolución del mismo no supone que la sanción gane firmeza ni que se convierta en ejecutiva, de modo que no puede iniciarse el cómputo del plazo de prescripción de la sanción".*

Por lo que se refiere a la pretendida vulneración del principio de seguridad jurídica, se declara que no cabe apreciar aquí incidencia en la vertiente objetiva (certeza) ni en la subjetiva (previsibilidad) del **principio de seguridad jurídica**, puesto que el mandato normativo de los preceptos cuestionados aparece enunciado en las citadas SSTs con la suficiente claridad como para eliminar cualquier sombra de incertidumbre acerca de su contenido y alcance en cuanto a la fijación del dies a quo del cómputo del plazo de prescripción de las infracciones y sanciones administrativa.

Además, esa doctrina legal vinculante para Jueces y Tribunales inferiores en grado no sólo preserva la seguridad jurídica, sino que además garantiza el objetivo de que el status jurídico de los ciudadanos en cuanto a la prescripción de las infracciones y sanciones administrativas sea igual en todo el territorio nacional (arts. 14 y 139.1 CE). **(FJ 8)**

**5.-** Por último, señala el TC que no se advierte que el contenido normativo de los arts. 81 TRLSV y 132 LRJAP-PAC, determinado por la doctrina legal vinculante establecida por el TS, resulte contrario ni a la doctrina constitucional sobre la configuración del silencio administrativo que se invoca en el Auto de planteamiento de la cuestión, ni, en consecuencia, al art. 123.1 CE, y recuerda que no corresponde al TC determinar cuál sea la interpretación preferible cuando son posibles, dentro de la CE, distintas interpretaciones judiciales de la legalidad ordinaria, y entre ellas pueda identificarse alguna que acaso hubiera respondido más plenamente a los valores incorporados a los derechos fundamentales u otros preceptos constitucionales. **(FFJJ 11-12)**

## **SENTENCIA 101/2012, DE 8 D MAYO**

en relación con el artículo 335 del Código Penal

### **Cuestión de inconstitucionalidad**

#### **A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor de la cuestión:** el Juzgado de lo Penal núm. 6 de Granada
- **Precepto cuestionado:** artículo 335 del Código Penal, en la redacción de la Ley Orgánica 10/1995

El 335 CP (versión de 1995) tipifica como delito y castiga con pena de multa de cuatro a ocho meses a quien *"cace o pesque especies distintas a las indicadas en el artículo anterior [especies en peligro de extinción y, en general, amenazadas], no estando expresamente autorizada su caza o pesca por las normas específicas en la materia"*.

El art 335 CP (tras la reforma derivada de la Ley Orgánica 15/2003, castiga a quienes cacen o pesquen especies (...) "cuando esté expresamente prohibido (...)".

- **Duda de inconstitucionalidad:** para el órgano judicial promotor de la cuestión, el precepto impugnado es una norma penal totalmente en blanco que no contiene el núcleo esencial de la prohibición y efectúa, además una remisión a normas administrativas específicas que vulneran los principios de seguridad jurídica y de legalidad penal de los arts. 9.3 y 25.1 CE.
- **Fallo:** Se estima la cuestión de inconstitucionalidad y se declara la inconstitucionalidad y nulidad del precepto cuestionado.

## **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- En primer lugar, el TC recuerda que el precepto penal cuestionado fue modificado por la Ley Orgánica 15/2003.

En este caso, dice el TC, no cabe descartar que, en virtud de esta modificación, la norma penal cuestionada haya dejado de ser relevante para la resolución del proceso judicial a quo, al no poder resolver ya el órgano judicial mediante la aplicación del art. 335 CP en su redacción entonces vigente, sino con arreglo a la nueva redacción introducida por la Ley Orgánica 15/2003, como consecuencia de la forzosa aplicación del principio de retroactividad de la ley penal más favorable.

Sin embargo, la determinación del citado principio de retroactividad es una operación que corresponde determinar al propio órgano judicial, por lo que el TC entra a resolver el fondo de la cuestión.

2.- Para ello, se refiere en primer lugar, a su consolidada doctrina acerca del principio de legalidad penal (sintetizada en la STC 283/2006, FFJJ 5 y 8). Este principio, en su vertiente de garantía de orden formal, obliga a que sea precisamente una norma con rango de ley la que defina las conductas delictivas y señale las penas correspondientes.

No obstante, la reserva de ley en materia penal no impide la existencia de las denominadas “leyes penales en blanco”, esto es, normas penales incompletas que no describen agotadoramente la correspondiente conducta o su consecuencia jurídico-penal, sino que se remiten para su integración a otras normas distintas, que pueden incluso tener rango reglamentario.

Ahora bien, para que esa remisión a normas extrapenales sea admisible constitucionalmente debe cumplir en todo caso los siguientes requisitos:

- **a)** que el reenvío normativo sea expreso y esté justificado en razón del bien jurídico protegido por la norma penal;

- **b)** que la ley, además de señalar la pena, contenga el núcleo esencial de la prohibición; y
- **c)** sea satisfecha la exigencia de certeza o, lo que en expresión constitucional ya normalizada es lo mismo: que "la conducta calificada de delictiva quede suficientemente precisada con el complemento indispensable de la norma a la que la ley penal se remite, y resulte de esta forma salvaguardada la función de garantía de tipo con la posibilidad de conocimiento de la actuación penalmente conminada" (STC 127/1990, FJ 3).

Junto a la citada garantía formal, el principio de legalidad penal del 25.1 CE comprende también una **garantía material**, traducida en la exigencia absoluta de la predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes mediante una tipificación lo más precisa y taxativa posible en la descripción que incorpora para que, de este modo, "los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo prohibido y prever, así, las consecuencias de sus acciones" (STC 283/2006, FJ 5). **(FJ 3)**

**3.-** A continuación, el TC procede a la aplicación de esta doctrina al presente asunto. Dice la Sentencia que el precepto presenta una innegable estructura de ley penal en blanco, por cuanto la definición de la conducta típica incorpora un elemento normativo (la caza o pesca de especies no autorizadas expresamente) cuyo significado sólo puede precisarse acudiendo a las normas específicas que determinan cuáles son las especies autorizadas de forma expresa.

En primer lugar, no hay duda –sigue la STC- de que la remisión a las normas extrapenales específicas es expresa y está además justificada en atención al bien jurídico protegido, habida cuenta de la complejidad técnica de la materia, que justifica la remisión a la legislación administrativa para determinar las especies de cazas autorizadas, sin necesidad de acudir a la constante actualización de la norma penal.

No sucede, sin embargo, lo mismo con las otras dos exigencias, pues, aun cuando el art. 335 CP 1995 señala la pena aplicable al delito que tipifica, no contiene el núcleo esencial de la prohibición ni satisface tampoco la exigencia de certeza.

Así, no contiene primeramente el núcleo esencial de la prohibición toda vez que remite íntegramente y sin ninguna precisión añadida la determinación de las especies no expresamente autorizadas a las normas específicas en materia de caza, de modo que es el Gobierno, a través de normas reglamentarias y, en particular, de los correspondientes listados de especies cinegéticas, el que en forma por completo independiente y no subordinada a la ley termina en rigor por definir libremente la conducta típica. De hecho, con el citado art. 335 CP en la mano, basta simplemente con que la Administración guarde silencio y no se pronuncie sobre la caza o no de una determinada especie animal para que su captura o muerte pase a integrar el tipo penal que consideramos. Todo lo cual supone, según hemos advertido en otras ocasiones, una vulneración de la garantía formal del principio de legalidad penal (STC 24/2004, FJ 5). **(FJ 5)**

Esta libertad absoluta e incondicionada para que sea una norma la que defina el tipo es, en efecto, manifiesta puesto que, como prueba su propio tenor literal, la norma penal cuestionada no contiene tampoco ninguna exigencia específica de lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido (la fauna silvestre) que sirva para precisar el núcleo esencial de la prohibición penal y cualificar de este modo, entre las acciones abstractas que identifica (cazar o pescar), las que por ese motivo merecen reproche penal.

4.- Por otro lado, tampoco se satisface la exigencia de certeza, toda vez que el citado precepto penal, incluso una vez integrado con las normas extrapenales o reglamentarias específicas a que se remite, no permite identificar con la necesaria y suficiente precisión la conducta delictiva que tipifica.

En efecto, la tipificación como delictivas de todas las conductas de caza que no estén expresamente autorizadas, aunque no estén tampoco expresamente prohibidas, crea un amplísimo espacio de inseguridad jurídica, incompatible con la citada exigencia constitucional de certeza.

En conclusión, el art. 335 CP 1995 contiene una formulación tan abierta e indefinida que su aplicación depende en último término de una decisión prácticamente libre y arbitraria, primero del Gobierno y la Administración, a través de normas reglamentarias, y más tarde, del intérprete y juzgador encargado de su aplicación, y que resulta constitucionalmente incompatible con el principio de legalidad que garantiza el art. 25.1 CE. **(FJ 6)**

## **SENTENCIA 146/2012, DE 5 DE JULIO**

en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores

### **Cuestión de inconstitucionalidad**

#### **A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor de la cuestión:** el Juzgado de Menores núm. 1 de Valencia
  
- **Preceptos cuestionados:** diversos preceptos de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores
  
- **Duda de inconstitucionalidad:** para el órgano judicial promotor de la cuestión, el art. 17.4 y 5 podría ser lesivo del art. 17.2 CE, del art. 9.3 Pacto internacional de derechos civiles y políticos (PIDCyP) y del art. 5.3 Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales; los arts. 26.2 y 31 se cuestionan por posible vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE); los arts. 16.4, 23.3, 26.1 y 3, 28, 33 e), 61 a 64 por lesión del derecho a ser juzgado por un juez imparcial (art. 24.2 CE); los arts. 16.2 y 18 por vulneración del principio de exclusividad jurisdiccional del art.117.3 CE; art.41 en su redacción conforme al art. 6 y a la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 9/2000 por lesión del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE).
  
- **Fallo:**
  - 1º: Inadmitir la cuestión respecto de los arts. 16.2 y 4, 17.4 y 5, 18, 23.3, 26.1 y 3, 28.2, 33 e), 41, y 61 a 64 de la Ley Orgánica 5/2000, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.
  - 2º Desestimar la cuestión de inconstitucionalidad en todo lo demás.

## **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- En primer lugar, el TC declara la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad en relación con determinados preceptos, por incumplimiento, bien del trámite de audiencia, bien de del juicio de relevancia. **(FFJJ 1-5)**

2.- Por tanto, queda por analizar únicamente la tacha de constitucionalidad atribuida a los **arts. 26.2 y 31 LORPM**. Recuerda la Sentencia que, con posterioridad al planteamiento de la cuestión, los preceptos cuestionados fueron parcialmente modificados por la Ley Orgánica 8/2006, modificaciones que, no obstante, no tienen efecto alguno sobre el objeto del presente proceso constitucional en la medida en que las normas cuestionadas siguen siendo aplicables en el proceso a quo y de su validez depende la decisión de adoptar en éste.

***Art. 26.2. Diligencias propuestas por el letrado menor.***

*“No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, cuando el letrado proponga que se lleve a efecto la declaración del menor, el Ministerio Fiscal deberá recibirla en el expediente, salvo que ya hubiese concluido la instrucción y el expediente hubiese sido elevado al Juzgado de Menores.”*

***Art. 31. Apertura de la fase de audiencia.***

*“Recibido el escrito de alegaciones con el expediente, las piezas de convicción, los efectos y demás elementos procesales remitidos por el Ministerio Fiscal, el Juzgado de Menores los incorporará a sus diligencias, y procederá a abrir el trámite de audiencia, para lo cual dará traslado al letrado del menor del escrito de alegaciones del Ministerio Fiscal y del testimonio del expediente, a fin de que en un plazo de cinco días hábiles formule a su vez escrito de alegaciones comprensivo de los mismos extremos que el escrito del Ministerio Fiscal y proponga la prueba que considere pertinente.”*

El órgano judicial entiende que estas disposiciones lesionan el derecho al proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE.), por no declarar obligatorio un trámite de audiencia al expedientado durante la instrucción y con carácter previo a la apertura de la fase de audiencia. En concreto, la inconstitucionalidad de dichos preceptos derivaría, a su juicio, de que el **art. 26.2** está partiendo de la posibilidad de que se pueda cerrar la instrucción del expediente sin que el instructor haya oído al expedientado, y de que el **art. 31**, que regula la apertura

del trámite de audiencia, permite su apertura sin que se haya procedido a oír al menor. (FJ 6)

3.- El TC recuerda su reiterada jurisprudencia, según la cual “lo que prohíbe el art. 24 CE es que el inculpado no tenga participación en la tramitación de las diligencias de investigación judiciales o que la acusación se fragüe a sus espaldas, sin haber tenido conocimiento alguno de ella” (SSTC 70/2002, FJ 4; y 18/2005, FJ 5).

Más concretamente, el TC ha venido afirmando también que **la garantía de audiencia previa** “implica que el Juez ponga en conocimiento del imputado el hecho objeto de las diligencias previas y la propia existencia de una imputación, que le ilustre de sus derechos, especialmente el de designar abogado, y que permita su exculpación en la primera comparecencia prevista en el art. 789.4 [de la Ley de enjuiciamiento criminal]” (SSTC 118/2001, FJ 2 y 18/2005, FJ 5).

Ahora bien, recuerda el TC que **las reglas y garantías aplicables al proceso penal de adultos pueden modularse o llegar a excluirse al ser proyectadas al proceso penal de menores**, dadas sus particulares características tanto en lo concerniente a la finalidad de las medidas, que no tienen un mero carácter represivo, sino que han de dictarse en el exclusivo interés del menor y con vistas a su efectiva reinserción, como en lo relativo al desarrollo del proceso, donde ha de priorizarse el superior interés del menor (SSTC 36/1991, FJ 6; y 60/1995, FJ 5).

Así, continúa el TC, resulta necesario analizar si el derecho a ser oído por el instructor antes de que finalice la instrucción y de que se presente formalmente la acusación ha de trasladarse al proceso de menores o puede ser modulado en función de otros intereses que resulten dignos de consideración. En todo caso, del planteamiento del órgano judicial resulta que su queja deriva de la falta de regulación expresa de dicho trámite de audiencia en las disposiciones que regulan la fase de instrucción del expediente. Se trataría así

de una inconstitucionalidad por ausencia en la regulación de un trámite que se entiende constitucionalmente obligado. **(FJ 7)**

4.- Afirma la Sentencia, que la **inexistencia de un trámite obligatorio de audiencia del menor ante el fiscal instructor tiene un fundamento consistente y razonable en la necesaria evaluación del interés individual de cada menor.** La reducción de trámites procesales durante la instrucción del expediente, así como todo el proceso penal de menores, se encuentra inspirado en este principio, intentando evitar la estigmatización y los efectos desfavorables en el menor que la propia sustanciación del proceso o su excesiva duración puede ocasionarle. Dicha ponderación del interés del menor constituye también la razón que justifica que la Ley no exija que el conocimiento por el menor del hecho imputado y de los derechos que le asisten se realice en un encuentro personal ante el Fiscal instructor. Ahora bien, dicha inicial ponderación, a realizar por el Fiscal, no obsta a que si el Letrado del menor, estimándolo necesario para la defensa de éste, solicita esta diligencia, resulte obligatorio para aquél recibir declaración al menor. **(FJ 8)**

5.- En definitiva, concluye la Sentencia, afirmando que si lo que se persigue con las exigencias asociadas al art. 24.2 CE que deben cumplirse en la fase de instrucción es “garantizar la efectividad del derecho a la defensa y de evitar que puedan producirse contra la persona inculpada en una causa penal, aun en fase de instrucción judicial, situaciones materiales de indefensión” (STC 18/2005, FJ 5), hay que descartar que los preceptos cuestionados vulneren la CE. En efecto, en la medida en que quedan salvaguardados los derechos del menor a conocer el hecho punible que se le atribuye, a conocer los derechos que le asisten, y a intervenir en el procedimiento ejerciendo su derecho de defensa, a los efectos que no haya acusación sorpresiva, desde el momento de la incoación del expediente (art. 22 LORPM), aunque no sea a través de una entrevista personal con el Fiscal instructor, y en la medida en que la Ley no prohíbe que el instructor reciba declaración del menor cuando lo estime pertinente y sí impone la práctica de esta diligencia siempre que se solicite en plazo por el Letrado del menor (26.2 LORPM), debe descartarse la alegada

inconstitucionalidad de los arts. 26.2 y 31 LORPM, por no ser contrarios al derecho a un proceso con todas las garantías (24.2 CE). **(FJ 9)**

## **SENTENCIA 160/2012, DE 20 DE SEPTIEMBRE**

en relación con un precepto de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores

### **Cuestión de inconstitucionalidad**

#### **A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor de la cuestión:** el Juzgado Central de Menores
  
- **Preceptos cuestionados:** el apartado 2 c) de la disposición adicional cuarta de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores (LORPM), introducida por la Ley Orgánica 7/2000.

El precepto impugnado restringe las posibilidades de modificar, sustituir o suspender la aplicación de la medida de internamiento hasta el cumplimiento de la mitad de su duración en los supuestos de comisión de los delitos de homicidio, asesinato, violación, delitos contra la libertad sexual agravados, delitos de terrorismo y otros delitos con pena superior a quince años de prisión.
  
- **Duda de inconstitucionalidad:** posible vulneración de los arts. 25.2 y 14 CE.
  
- **Fallo:** Desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad.

## **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- En primer lugar, recuerda el TC que la Ley Orgánica 8/2006, deroga la disposición adicional cuarta introducida por la Ley Orgánica 7/2000, incorporando su contenido en distintos preceptos de la LORPM. Concretamente el contenido del apartado 2 c) de dicha disposición adicional – objeto de la presente cuestión- pasa a formar parte del apartado 2 b) del art. 10 LORPM.

Esto no supone la pérdida del objeto de la cuestión, pues la introducción de la Ley Orgánica 8/2006 sólo ha supuesto una reubicación sistemática de la norma cuestionada, sin que, en lo relativo a las circunstancias fácticas del procedimiento de menores que ha dado lugar a la presente cuestión, haya supuesto una modificación en su contenido, siendo por tanto plenamente aplicable al mismo. **(FJ 2)**

2.- Tras estas matizaciones, la Sentencia se adentra a enjuiciar la compatibilidad del precepto con el art. 25.2 CE. Así, la supuesta vulneración de dicho precepto constitucional se fundamentaría, según el Juzgado Central de Menores, en que el precepto cuestionado impide al juez aplicar, para determinados delitos especialmente graves, la suspensión de la ejecución de la medida de internamiento hasta al menos la mitad de su cumplimiento, desatendiendo con ello, a juicio del Juzgado, la imprescindible flexibilidad que debe imperar en la aplicación de las medidas privativas de libertad de los menores y, en última instancia, las necesidades de resocialización y reinserción social del menor infractor.

Sobre esta cuestión, el TC manifiesta que es necesario destacar que **el cometido esencial del sistema penal** —que engloba también la legislación penal de menores— radica en la protección de los bienes jurídicos más importantes del ciudadano y la sociedad, para lo cual el legislador se ve obligado a establecer un complejo entramado de sanciones y medidas privativas de derechos que operan en diferentes estratos temporales —desde

la conminación abstracta hasta el momento de ejecución efectiva de la sanción impuesta— y con distintas finalidades.

**La reinserción social es una de esas finalidades** (y así lo expresa el art. 25.2 CE), pero **no es el único cometido con que las penas operan** en aras a satisfacer el fin de protección de bienes jurídicos, ni debe ser esa, la interpretación que debe de hacerse del precepto constitucional (entre otras, STC 167/2003, FJ 6 y 299/2005, FJ 2).

Asimismo, se señala que la finalidad de de reinserción social se proyecta esencialmente sobre la fase de ejecución, en la que se materializa la afcción al derecho a la libertad (art. 17.1 CE) de quien resulta penalmente sancionado, pero ha de armonizarse con otros fines legítimos de la pena, que adquieren mayor protagonismo en otros momentos de intervención del *ius puniendi*. En particular, **la finalidad de prevención general**, tanto en su vertiente de disuasión de potenciales delincuentes mediante la amenaza de pena, como de reafirmación de la confianza de los ciudadanos en el respeto de las normas penales, **constituye igualmente un mecanismo irrenunciable para el cometido de protección de bienes jurídicos**.

Sin lugar a dudas, continúa el TC, a esa misma lógica, referida a la necesidad de articular distintas finalidades de la sanción penal, responde la decisión legislativa cuya constitucionalidad es cuestionada por el órgano judicial, imponiendo el legislador, por razones derivadas del *telos* de la prevención general, la aplicación de una medida de internamiento al menor sin posibilidad de suspensión hasta la mitad del cumplimiento de la fijada en Sentencia, aun cuando pudiera concluirse —tal como, de hecho, considera el órgano judicial que acontece en el caso concreto— que el menor no precisa de reinserción social. **(FJ 4)**

En conclusión a lo afirmado, el análisis de la inconstitucionalidad del precepto de la LORPM no puede partir de su compatibilidad con el mandato de reinserción social como finalidad exclusiva y excluyente de las sanciones privativas de libertad; por el contrario, nuestro enjuiciamiento deberá atender a

su armonización con otros fines legítimos de las medidas privativas de libertad, analizando tanto el grado en que se reducen las posibilidades de articulación de la reinserción social —pues, sin lugar, a dudas, una norma que impidiera de modo radical tal posibilidad sí resultaría contraria al art. 25.2 CE—, como si ello aparece justificado por un fin legítimo. **(FJ 5)**

**3.-** Y, concretamente, para enjuiciar la compatibilidad del precepto cuestionado con el art. 25.2 CE, el TC pone énfasis en tres circunstancias:

a) Si bien es cierto que se reduce la flexibilidad de aplicación de las medidas, no cierra completamente la posibilidad de atender a necesidades preventivo-especiales, pues permite que, una vez superada la mitad de la medida, el juez puede acordar la suspensión de su ejecución.

b) En segundo lugar, hay que atender a que el precepto no se aplica a todos los menores infractores, sino sólo a los mayores de 16 años.

c) Y, relevante se considera igualmente, que el ámbito de aplicación del precepto cuestionado está restringido no sólo a los menores por encima de 16 años, sino además respecto de la comisión de determinados delitos de especial gravedad.

En conclusión, dice el TC, citando lo dispuesto en la STC 150/1991, donde se señalaba que “el art. 25.2 CE no resuelve sobre la cuestión referida al mayor o menor ajustamiento de los posibles fines de la pena al sistema de valores de la CE ni, desde luego, de entre los posibles —prevención general; prevención especial; retribución, reinserción, especial trascendencia constitucional— ha optado por una concreta función de la pena en el Derecho penal” (FJ 4), el apartado 2 c) de la disposición adicional cuarta introducida por la Ley Orgánica 7/2000 **no es contrario al art. 25.2 CE**, puesto que, de una parte, no impide totalmente atender a necesidades de reinserción social y, de otra, la limitación que sí establece se halla restringida a supuestos delictivos de especial gravedad cometidos por infractores con edad superior a 16 años, en

los que el fin de protección de bienes jurídicos puede precisar una mayor atención a funciones legítimas de prevención general. **(FJ 6)**

4.- La segunda objeción que se planteaba al precepto cuestionado era su posible incompatibilidad con el **derecho a la igualdad ante la ley (14 CE)**, en la medida en que, a su juicio, el precepto de la LORPM da lugar a una situación de desigualdad para los menores autores de delitos de terrorismo, en cuanto impide aplicar para tales casos la suspensión de la ejecución del fallo, a diferencia de lo que el 9.5 LORPM establece para otros menores autores de delitos “de extrema gravedad”, respecto de quienes sí se deja abierta tal posibilidad.

El TC recuerda que para que no exista vulneración del art. 14 CE, una vez constatada realmente la diferencia de trato, será necesaria la concurrencia de tres requisitos:

- a) las diferenciaciones normativas habrán de mostrar un fin discernible y legítimo;
- b) tendrán que articularse, además, en términos no inconsistentes con tal finalidad;
- c) y deberán, por último, no incurrir en desproporciones manifiestas a la hora de atribuir a los diferentes grupos y categorías derechos, obligaciones o cualesquiera otras situaciones jurídicas subjetivas

No existe, desde esta perspectiva, argumenta el TC, lesión del principio de igualdad, en tanto que **la diferenciación no cabe calificarla de irrazonable**. Ello es así, porque resulta razonable que las finalidades de prevención general se acentúen –tanto aumentando el límite máximo de la medida de internamiento como añadiendo restricciones para la suspensión de su ejecución— respecto de los delitos que de modo más intenso atentan contra los bienes jurídicos más valiosos, pues más intensas serán las necesidades de disuadir de su comisión y de reafirmar socialmente la confianza en su indemnidad.

Además, señala la Sentencia que la suspensión de la ejecución queda limitada con carácter general a medidas privativas de libertad inferiores a dos años (art. 40 LORPM), lo que conlleva ya una importante restricción a su aplicabilidad en los supuestos que contempla la disposición adicional cuarta, para los que se prevé una medida mínima de un año y máxima de ocho. Ello supone, en una aplicación conjunta de ambos preceptos, que la restricción adicional que incorpora el precepto cuestionado —que impone la mitad del cumplimiento de la medida—, dará lugar a que el periodo máximo de cumplimiento de la medida previo a la posibilidad de suspensión sea de un año, y la mínima seis meses.

El precepto de contraste no contempla tal restricción adicional, pero teniendo en cuenta la mayor gravedad de los delitos recogidos en la norma cuestionada, y, consiguientemente, la necesidad de reforzar la eficacia preventivo-general de la respuesta jurídica para la protección de los bienes jurídicos más esenciales del ciudadano y de la sociedad, la citada limitación no se revela desproporcionada. **(FFJJ 7-8)**

## SENTENCIA 81/2012, DE 18 DE ABRIL

en relación con el artículo 110.1 g) de la Ley del Parlamento de Cataluña 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña

### **Cuestión de inconstitucionalidad**

#### **A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor de la cuestión:** la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Cataluña
- **Precepto cuestionado:** artículo 110.1 g) de la Ley del Parlamento de Cataluña 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña.

*"De conformidad con lo establecido por la legislación electoral, el procedimiento para exigir la responsabilidad política de los presidentes de las corporaciones locales, se regirá por las siguientes reglas:*

...

*g) En ningún caso podrá presentarse una moción de censura si hubiera sido publicada en el 'Boletín Oficial del Estado' o en el 'Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya' una convocatoria electoral política y hasta que hayan tenido lugar las elecciones correspondientes."*

- **Duda de inconstitucionalidad:** para el órgano judicial promotor de la cuestión, el precepto impugnado infringiría la reserva de ley orgánica prevista en el art. 81.1 CE, así como la competencia del Estado para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos (art. 149.1.1 CE).
- **Fallo:** Se estima la cuestión de inconstitucionalidad y se declara la inconstitucionalidad y nulidad del precepto cuestionado.

## **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- En primer lugar, el TC recuerda que la **regulación de las elecciones locales cae dentro de la materia de “régimen electoral general” y está reservada a ley orgánica** (arts. 81.1, 140 y 23.1 CE). Así, entre otras, la STC 38/1983 (FJ 3) vino a señalar que el régimen electoral general está compuesto por las normas electorales válidas para la generalidad de las instituciones representativas del Estado en su conjunto y en el de las entidades territoriales en que se organiza, a tenor del artículo 137 de la CE, salvo las excepciones que se hallen establecidas en la CE o, por remisión de ésta, en los EEAA (elecciones de Senadores por las CCAA; elecciones autonómicas; elecciones vascas relativas a las Juntas Generales y Diputaciones forales). **(FJ 2)**

2.- Tras aclarar que esto, la Sentencia analiza si la regulación de la **moción de censura se enmarca también en la materia de “régimen electoral general” o en la de “régimen local”**, como sostienen las representaciones procesales autonómicas.

La moción de censura al alcalde se presenta como un instrumento de naturaleza híbrida. Por un lado, es, primordialmente, un instrumento de control y de exigencia de responsabilidad política al alcalde por parte del Pleno y, por tanto, un mecanismo de relación entre los órganos del gobierno municipal (incardinándose en la materia del régimen local). Pero también, recuerda el TC que la moción de censura al alcalde, tal y como está configurada en nuestro ordenamiento jurídico, es, una moción constructiva que ha de ir acompañada de la propuesta de un candidato a la alcaldía, introduciéndose así un requisito que refuerza la estabilidad del gobierno municipal y que supone que el efecto de la moción, en caso de aprobarse, va más allá de la exigencia de responsabilidad política al alcalde y de la destitución o cese del mismo, implicando también una nueva elección de alcalde.

En definitiva, continúa el TC, la regulación de los aspectos nucleares de la moción de censura al alcalde (la configuración de la moción, la

determinación de las condiciones para su ejercicio, y su régimen de límites y garantías) entran dentro del ámbito de las bases del régimen local (art. 149.1.18 CE), si bien ciertos elementos de la misma, al optar el legislador estatal por una moción de censura constructiva, tienen, además, un carácter electoral y de desarrollo del art. 23 CE, operando respecto a los mismos la reserva de ley orgánica. Por ello, cuando la LRBRL contempla la moción de censura al alcalde se limita a consagrar la competencia del Pleno para la votación de la misma (art. 22.3), remitiendo el resto de su régimen -dada la necesidad de unidad en la regulación- a lo dispuesto en la legislación electoral general (art. 197 LOREG).

Enmarcada así la moción de censura al alcalde en las bases del régimen local, en el desarrollo del art. 23 CE y en el régimen electoral general, es indudable que es al Estado al que corresponde, de acuerdo con los arts. 149.1.18 y 81.1 CE, en relación con los arts. 140 y 23 CE, establecer su configuración, límites y garantías. Preceptos a los que cabría añadir también el artículo 149.1.1 CE, que habilita al Estado para regular el contenido primario, las facultades elementales y los límites esenciales en aquello que sea necesario para asegurar la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales que derivan del art. 23 CE. **(FJ 3)**

**3.-** Una vez realizado el encuadramiento competencial y material de la regulación de la moción de censura al alcalde, el TC analiza ya la constitucionalidad del precepto catalán cuestionado.

Así, el art. 110.1.g) determina que no podrá presentarse una moción de censura a un presidente de Corporación local cuando hubiera sido publicada en el “BOE” o en el “DOGC” una convocatoria de elecciones.

Este precepto lo que está haciendo es introducir una limitación o restricción nueva respecto a las previstas en la legislación estatal. En efecto, la LOREG establece los límites al ejercicio de la moción de censura por los concejales, incluyendo únicamente no poder firmar más de una moción de censura por mandato (art. 197.2 LOREG) y el necesario respeto de un plazo de

seis meses para poder presentar una moción de censura por parte de concejales que hubieran votado a favor de la aprobación de un asunto al que se hubiere vinculado una cuestión de confianza (art. 198.bis 8 LOREG).

La prohibición de presentación de la moción de censura cuando se ha publicado una convocatoria de elecciones en el "BOE" o en el "DOGC" que prevé el artículo cuestionado, altera la configuración del mecanismo de la moción de censura, elimina posibilidades de remoción del anterior alcalde y de elección de uno nuevo y menoscaba el estatus representativo de los concejales, invadiendo ilegítimamente la competencia estatal ex art. 149.1.18 CE y vulnerando la reserva de ley orgánica que impone el art. 81.1 CE en relación con los arts. 23 y 140 CE.

## **SENTENCIA 87/2012, DE 18 DE ABRIL**

en relación con la disposición adicional tercera de la Ley del Parlamento de Galicia 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio ambiente

### **Cuestión de inconstitucionalidad**

#### **A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor de la cuestión:** la Sección Primera de la Sala de lo C-A de la Audiencia Nacional
- **Precepto cuestionado:** disposición adicional tercera de la Ley del Parlamento de Galicia 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, en su redacción originaria:

*“Núcleos rurales afectados por la legislación de costas*

*Será de aplicación a los núcleos rurales preexistentes de carácter tradicional contemplados en la Ley 11/1985, de 22 de agosto, de adaptación de la del suelo de Galicia, y al suelo de núcleo rural previsto en la presente Ley, el régimen previsto en el número 3 de la disposición transitoria tercera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, así como lo establecido en el número 3 de la disposición transitoria séptima y en los números 1 y 3 de la disposición transitoria novena del Reglamento General para el desarrollo y ejecución de dicha Ley.”*

El proceso a quo trae su origen en un recurso presentado por el Ayuntamiento de Laxe en 2003 contra el deslinde marítimo-terrestre aprobado entonces por la Dirección General de Costas para el núcleo de Mórdomo. El Ayuntamiento intentó anular ese deslinde que dejaba sin reconocer diversas viviendas preexistentes en base a la norma cuestionada (la D.A. 3ª de la Ley 9/2002 de Galicia), que señalaba que a los núcleos rurales preexistentes de carácter tradicional se les podría aplicar, a la hora de realizar su deslinde marítimo-terrestre, una excepción

que la Ley de Estado de Costas de 1988 sólo contempla para terrenos clasificados como suelo urbano. De aplicarse esta excepción al municipio de Laxe se habría reducido la servidumbre de protección de costas (de 100 a 20 metros), quedando así esas viviendas regularizadas.

- **Duda de inconstitucionalidad:** supuesta vulneración de las competencias estatales establecidas en el art. 149.1.1 y 23 CE.
- **Fallo:** Se estima la cuestión de inconstitucionalidad y se declara la inconstitucionalidad y nulidad del precepto cuestionado.

## **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- Antes de entrar en el fondo del asunto, la Sentencia advierte sobre la pervivencia de la cuestión de inconstitucionalidad, toda vez que el precepto contra el que se dirige ha sido sustancialmente modificado en su redacción como consecuencia de la aprobación de la Disp. Adic. 2ª de la Ley gallega 18/2008, de vivienda, disposición está pendiente de pronunciamiento del propio TC, ya que fue objeto de recurso de inconstitucionalidad por parte del Gobierno de la Nación.

El TC concluye que en tanto la disposición cuestionada (en su redacción original del año 2002) es la que el Ayuntamiento recurrente pretendería que fuera aplicada para anular la orden de deslinde recurrida en lo que respecta a la servidumbre de protección de costas fijada para el tramo correspondiente al núcleo de Mórdomo, lo que determina la pervivencia del juicio de aplicabilidad y relevancia respecto de la disposición en cuestión y, con ello, la pervivencia del objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad. **(FJ 3)**

2.- Tras esta consideración, la Sentencia recuerda que para la Audiencia Nacional la D.A. 3ª de la Ley gallega 9/2002, en la redacción entonces vigente, podría resultar vulneradora de la competencia estatal establecida en el art. 149.1.23 CE, por pretender extender a los supuestos en ella recogidos el régimen previsto en la legislación estatal de costas para la reducción excepcional de la servidumbre de protección en los suelos urbanos.

Analizando la literalidad del precepto cuestionado, señala la STC, que parece evidente que el precepto busca aplicar a los “núcleos rurales preexistentes de carácter tradicional (...)”, de una parte y “al suelo de núcleo rural”, de otra, el régimen previsto en diversas disposiciones transitorias, tanto de la Ley de Costas del Estado de 1988, como del Reglamento general de desarrollo de la misma.

Y las disposiciones de la legislación estatal de costas, a que se remite la disposición gallega, prevén la reducción excepcional de una de las servidumbres por ella establecidas para proteger la integridad y utilidad del demanio marítimo-terrestre, la servidumbre de protección de costas, de 100 a 20 metros, para los terrenos que a la entrada en vigor de la Ley de costas -es decir, el 29 de julio de 1988- tuvieron la consideración de suelo urbano, bien porque estuvieran así clasificados por un instrumento de planeamiento en vigor, bien porque reunieran a esa fecha los requisitos exigidos por la legislación urbanística para su clasificación como suelo urbano.

A continuación, recuerda el TC que, en las SSTC 149/1991 y 198/1991, ya se había pronunciado sobre estos preceptos estatales, confirmando su constitucionalidad desde el punto de vista competencial. En efecto, en dichas SSTC se mantuvo que el Estado ejerce una competencia propia, ex art. 149.1.23 CE, y, de forma conexa, ex art. 149.1.1 CE, para establecer servidumbres y limitaciones en los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre -y, entre ellas, la servidumbre de protección- a los efectos de garantizar la protección y defensa de sus condiciones medioambientales, y ello sin perjuicio alguno de las competencias autonómicas para la ordenación del territorio y el urbanismo, que no se ven desconocidas por aquella regulación. Lo que sirve tanto para el régimen establecido con vocación de futuro en la legislación de costas como para el régimen transitorio. En estos términos, **sólo al Estado compete, en efecto, el establecimiento de tales servidumbres y limitaciones y, por ende, la precisión de su alcance y contenido.** (FJ 4)

3.- Lo que pretende hacer la disposición de la Ley gallega es establecer supuestos de aplicación de las disposiciones transitorias de la legislación estatal, algo que para el TC, supone una vulneración de la competencia estatal.

Nuevamente reitera la Sentencia que sólo al Estado corresponde establecer limitaciones y servidumbres sobre los terrenos colindantes al demanio marítimo-terrestre y, entre ellas, la servidumbre de protección. De tal modo que **las CCAA no pueden establecer disposición alguna al respecto, ni siquiera para reproducir con exactitud las previsiones estatales,**

operación que quedaría vedada por la doctrina sobre la lex repetita sistematizada por la STC 341/2005, FJ 9, según la cual la reproducción de normas estatales en normas autonómicas es inconstitucional cuando la CCAA carece de la correspondiente competencia, salvo que -lo que no es el caso- la reiteración de la norma estatal sea imprescindible para el entendimiento del precepto (STC 47/2004, FJ 8). Por ello, se declara la inconstitucionalidad y nulidad del precepto cuestionado. **(FJ 5)**

## **SENTENCIA 100/2012, DE 8 DE MAYO**

en relación con la Ley 20/1991, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico fiscal de Canarias y el Real Decreto-ley 7/1993, de medidas urgentes de adaptación y modificación del impuesto sobre el valor añadido, del impuesto especial sobre determinados medios de transporte, del impuesto general indirecto canario, del arbitrio sobre la producción e importación en las islas Canarias y de la tarifa especial del arbitrio insular a la entrada de mercancías

### **Cuestión de inconstitucionalidad**

#### **A) ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor de la cuestión:** la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Canarias (Las Palmas)
  
- **Preceptos cuestionados:**
  - \* la disposición adicional segunda de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico fiscal de Canarias
  - \* la disposición adicional tercera del Real Decreto-ley 7/1993, de 21 de mayo, de medidas urgentes de adaptación y modificación del impuesto sobre el valor añadido, del impuesto especial sobre determinados medios de transporte, del impuesto general indirecto canario, del arbitrio sobre la producción e importación en las islas Canarias y de la tarifa especial del arbitrio insular a la entrada de mercancías
  
- **Duda de constitucionalidad:** posible vulneración de los arts. 31.3, 133 y 139.2 CE y Disp.Derogatoria, apartado 3 CE; y del art. 46.1 EACan.

Además al Real Decreto-ley, se le imputa posible vulneración de los arts. 9.3 y 86.1 CE.

- **Fallo:** Se desestima la cuestión de inconstitucionalidad.

## **B) COMENTARIO-RESUMEN**

1.- Dispone el TC que el órgano judicial promotor de la cuestión señala, en primer lugar que las disposiciones adicionales segunda y tercera, respectivamente, de la Ley 20/1991 y del Real Decreto-ley 7/1993, en la medida que habilitan a la CA de Canarias para liquidar la tarifa especial del arbitrio insular a la entrada de mercancías en las islas Canarias, vulneran tanto el art. 139.2 como el apartado 3 de la disposición derogatoria, ambos de la CE, al tratarse de una medida contraria a la unidad de mercado que no se justifica en la singularidad canaria prevista en el art. 46.1 del EACan, restableciéndose una norma preconstitucional que había quedado derogada con la entrada en vigor de la Constitución, precisamente, por oponerse a aquel art. 139.2 CE.

El TC sostiene al respecto que una **exacción a la entrada de determinadas mercancías en Canarias constituye una medida de naturaleza tributaria afectante de la libre circulación**, al someter a aquéllas a un sobre-gravamen con relación a las que circulan por el resto del territorio comunitario. Ahora bien, la mera afectación de aquella libertad no convierte a la citada medida *per se* en ilegítima siendo preciso analizar si tiene una razón de ser suficiente y unos efectos proporcionados y adecuados al fin perseguido, de modo tal que justifique una injerencia legítima, desde el punto de vista constitucional, en el ejercicio de aquella libertad. **(FJ 4)**

Y, al respecto, dice que sí que existe un objetivo legítimo desde el punto de vista constitucional, en tanto que la justificación de la “tarifa especial” se halla en someter a tributación la entrada en las islas Canarias de aquellos productos agrícolas e industriales que se consideran sensibles para la economía canaria (estos es, los similares a los que se producen en el archipiélago), operando como un instrumento de política económica y social para el desarrollo de un archipiélago que se encuentra castigado por los mayores costes y desequilibrios que derivan de su peculiar situación geográfica; esto es, por los “factores perjudiciales” a los que hace referencia el Tratado CE [a saber, la lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima

adversos y dependencia económica de un reducido número de productos (art. 299.1)].

Existe, pues, este objetivo legítimo, que guarda una perfecta relación de causalidad y necesidad con el medio ordenado para hacerlo posible y que conduce al TC a concluir que el **arbitrio litigioso obedece a un fin constitucionalmente legítimo -hecho insular**, art. 138.1 CE y régimen económico y fiscal, disposición adicional tercera CE- **y resulta razonable y proporcionado en atención a las circunstancias de las islas Canarias**, de suerte que no vulnera la libertad de circulación ordenada por el art. 139.2 CE. (FJ 5)

2.- Por otra parte, el órgano judicial consideraba que las disposiciones adicionales cuestionadas podían contrariar el art. 46.1 EACan, pues si el régimen económico-fiscal especial de que goza Canarias está *"basado en la libertad comercial de importación y exportación (...) y en franquicias aduaneras y fiscales sobre el consumo"*, concretándose el principio de la franquicia sobre el consumo en la inaplicación en Canarias de la imposición indirecta estatal de ámbito general que grava el comercio (IVA), no es posible advertir la compatibilidad de tal franquicia con la denominada tarifa especial (que es calificable como un impuesto estatal).

El TC sostiene que el EACan, después de haber establecido en su art. 46.1 las bases del régimen económico y fiscal- concretamente, las *"franquicias fiscales sobre el consumo"*, en plural, y no una pretendida franquicia fiscal, en singular, se viene a poner de relieve **la viabilidad de la aplicación en Canarias de impuestos estatales sobre consumos específicos** (STC 16/2003, FJ 7). Esta misma Sentencia continuaba en su FJ 8 diciendo que *"el núcleo esencial del art. 46 EACan ... tiene, en realidad, como antes hemos destacado, una naturaleza evolutiva, esto es, ajustada a las necesidades sociales y económicas de cada momento histórico, como lo pone de manifiesto, de un lado, la progresiva desaparición de las franquicias aduaneras desde la integración de España en la Unión Europea y, de otra parte, la inexistencia de*

*una pretendida franquicia total sobre el consumo, al menos con el sentido y extensión que los recurrentes pretenden".*

En consecuencia, el TC desestima también este argumento de vulneración del EACan. **(FJ 6)**

**3.-** Asimismo, argumentaba el órgano judicial que de los arts. 31.3 y 133.1 CE se deriva que son el Estado, las CCAA y las CCLL quienes ostentan potestad tributaria, y sin embargo, con las normas cuestionadas se produce, a su juicio, una abdicación del Estado español del ejercicio de su potestad originaria en materia tributaria al permitir a las instituciones comunitarias, no ya establecer y regular los tributos propios del Estado, sino decidir la pervivencia de barreras fiscales entre diversas partes del territorio nacional español.

No comparte este argumento, sin embargo, el Alto Tribunal quien dice que la cesión efectuada por el Estado español del ejercicio de facultades soberanas –en este caso, en materia tributaria- como consecuencia de la adhesión de España a la Comunidad Europea no ha supuesto, como sostiene el órgano judicial, una abdicación -contra constitutione- del Estado español del ejercicio de sus competencias tributarias.

Se trata, más bien, continúa el TC, de un inequívoco acto de ejercicio de la soberanía de España que no sólo ha cumplido escrupulosamente con el requisito de "índole orgánico procedimental previsto en el art. 93 CE, sino que ha respetado los límites materiales que para el ejercicio de la citada soberanía derivan implícitamente del texto constitucional en la medida que las normas discutidas no se muestran incompatibles con ninguno de los valores y principios fundamentales consagrados en nuestra Constitución. Y no se muestran incompatibles, como se ha dicho, por perseguir una finalidad constitucional legítima como es la de atender "a las circunstancias del hecho insular" (art. 138.1 CE).

En consecuencia, del hecho que, desde la entrada de España en la CEE, la tarifa especial del arbitrio sobre la importación de mercancías en las islas

Canarias venga autorizada y condicionada por el Derecho comunitario no se colige vicio alguno que prive al citado tributo de su legitimidad constitucional.

**(FJ 7)**

4.- Por otra parte, el órgano judicial impugnaba la utilización del instrumento del decreto-ley para aprobar la prórroga de la tarifa especial lo que, a su juicio, vulnera el art. 86.1 CE, de un lado, por afectar su objeto al deber de contribuir consagrado en el art. 31.1 CE, y, de otro, por tratarse de una norma que se aprueba con una urgencia que no está justificada ya que hacía años que se preveía la supresión del gravamen que regula.

El TC, recordando reiteradísima jurisprudencia constitucional, señala que para controlar la concurrencia del presupuesto habilitante del decreto-ley (la "extraordinaria y urgente necesidad"), es preciso analizar dos elementos: en primer lugar, los motivos que, habiendo sido tenidos 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.

Antes de analizar la concurrencia de estos dos elementos, el TC recuerda brevemente que la tarifa especial del arbitrio insular a la entrada de mercancías establecida por la Ley 30/1972, tras el Tratado de adhesión de España a la CEE, debía suprimirse, a más tardar, el día 1 de enero de 1993, salvo que el Consejo, a propuesta de la Comisión, previa petición de España, decidiese su prolongación. Tal petición fue formulada por el Gobierno español a la Comisión en diciembre de 1992, ordenando el Reglamento (CEE) núm. 564-1993 del Consejo, la aplicación de la citada tarifa especial hasta el 31 de diciembre de 2000. Y sobre esta prórroga, el Real Decreto-ley 7/1993 aquí cuestionado no hace sino prever, a partir de su entrada en vigor –y en los términos establecidos en el citado Reglamento (CEE)- la aplicación de los tipos impositivos vigentes en 1992.

Por tanto, no es el Real Decreto-ley 7/1993, como pretende el órgano judicial cuestionante, el que dispone la prórroga de la tarifa especial, pues se limita a concretar la forma de determinación de la base imponible y los tipos de

gravamen aplicables, sino el Reglamento (CEE) núm. 564-1993 del Consejo, que era directamente y que es el que dispone la continuidad de la aplicación de la citada tarifa más allá del momento en que tenía prevista su expiración, eso sí, a unos tipos impositivos que en ningún caso podían superar "el 90 por 100 del tipo aplicable a los mismos productos originarios de países terceros".

No obstante lo anterior, el TC sostiene que **en el Real Decreto-ley 7/1993 cuestionado concurren los dos elementos que legitimarían el uso de este extraordinario instrumento normativo**. Así, resulta clara la concurrencia del presupuesto habilitante previsto en el art. 86.1 CE, pues, en las circunstancias específicas de las islas Canarias, desde el 1 de enero de 1993 se había producido un vacío legislativo que dejaba sin aplicación el arbitrio litigioso, vacío que vino a cubrir el Reglamento CEE 564-1993, de 8 de marzo, el cual a su vez necesitaba la concreción del tipo aplicable en el arbitrio que es lo que dispuso la disposición adicional tercera del Real Decreto-ley 7/1993.

Respecto del segundo elemento, la existencia de una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a la misma, no cabe duda de que la medida adoptada guarda la debida conexión con la situación de urgencia (prórroga del tributo cuya vigencia se había extinguido, en principio, el 31 de diciembre de 1992) pues se trataba de proteger la economía canaria frente a la importación de productos sensibles.

**(FJ 8)**

**5.-** Por otra parte, se imputaba también a la disp. adic. del Real Decreto-ley 7/1993, otra vulneración del art. 86.1 CE, en tanto que afectaba a uno de los deberes regulados en la CE, el de contribuir, lo que estaría vedado a la figura del Decreto-ley ex 86.1 CE.

Sin embargo, el TC sostiene que no se está vulnerando el art. 86 CE, porque no afecta, ni siquiera indirectamente, al deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos establecido en el art. 31.1 CE. Ello es así, porque la suposición cuestionada se limita a recoger una prórroga que viene

autorizada por unos Reglamentos (CEE) del Consejo, respecto de un gravamen establecido y regulado por la Ley 30/1972.

Además, continúa la Sentencia, la disp. adic. 3ª del Real Decreto-ley 7/1993 no ha alterado "de manera relevante la presión fiscal que deben soportar los contribuyentes y, por consiguiente, no ha provocado un cambio sustancial de la posición de los ciudadanos en el conjunto del sistema tributario, de manera que **no ha afectado a la esencia del deber constitucional de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos que enuncia el art. 31.1 CE**" (SSTC 137/2003, FJ 7; y 108/2004, FJ 8). **(FJ 9)**

**6.-** Por último, se desestima la pretendida vulneración del principio de seguridad jurídica (9.3 CE), que planteaba el TSJ de Canarias, por entender que se estaba reestableciendo la vigencia de una tarifa que podía entenderse suprimida.

Así, sostienen el TC, que no existe quiebra alguna de la confianza de los ciudadanos, pues nos encontramos ante una disposición normativa que **concreta un determinado régimen jurídico prospectivamente y no de forma retroactiva** como sostiene el órgano judicial. En efecto, la disposición adicional tercera cuestionada señala que "[a] partir de la entrada en vigor de la prórroga de la Tarifa Especial del Arbitrio Insular a la Entrada de Mercancías prevista en el artículo 6.4 del Reglamento (CEE) número 1.911/91 del Consejo, de 26 de junio, dicha Tarifa Especial se exigirá a los mismos tipos impositivos que los vigentes el 31 de diciembre de 1992; todo ello en los términos establecidos en el Reglamento (CEE) número 564/93 del Consejo, de 8 de marzo".

Es decir, desde el 12 de marzo de 1993 el arbitrio insular -tarifa especial- era directamente aplicable y obligatorio en todos sus elementos, con unos tipos impositivos cuya concreción se hizo por el Real Decreto-ley 7/1993, razón por la cual **no estamos ante ningún supuesto de retroactividad contraria al art. 9.3 CE, sino ante un caso de inexistencia de norma aplicable desde el día 1 de enero hasta el día 11 de marzo de 1993.** **(FJ 10)**

