



## **Jurisprudencia Tribunal Constitucional 2016 (Sentencias destacadas)**

**DEPARTAMENTO DE PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE RELACIONES INSTITUCIONALES  
Y DESARROLLO ESTATUTARIO**

## **ÍNDICE DE SENTENCIAS**

**Página**

### **A) RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD FRENTE A NORMAS ESTATALES**

- STC 5/2016, de 21 de enero ..... **7**  
*(Se estima parcialmente el recurso interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña respecto de diversos preceptos del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa).*
- STC 26/2016, de 18 de febrero ..... **11**  
*(Se estima parcialmente el recurso interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo).*
- STC 41/2016, de 3 de marzo ..... **15**  
*(Se estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Asamblea de Extremadura en relación con diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local).*
- STC 60/2016, de 17 de marzo..... **20**  
*(Se desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto el Parlamento de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico).*
- STC 70/2016, de 14 de abril ..... **23**  
*(Se estima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Canarias respecto del artículo 7 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, en la redacción dada por el Real Decreto-ley 7/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestaria y de fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación).*
- STC 85/2016, de 28 de abril ..... **26**  
*(Se desestima el recurso interpuesto por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias en relación con diversos preceptos de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la acción y del servicio exterior del Estado).*
- STC 101/2016, de 25 de mayo ..... **31**  
*(Se desestima el recurso interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público).*
- STC 111/2016, de 9 de junio ..... **34**  
*(Se estima parcialmente el recurso interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con diversos preceptos de*

la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local).

STC 139/2016, de 21 de julio..... **38**  
(Se estima parcialmente el recurso interpuesto por el Parlamento de Navarra en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones.)

STC 140/2016, de 21 de julio..... **42**  
(Se estima parcialmente el recurso interpuesto por ciento nueve Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados respecto de diversos preceptos de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses).

STC 165/2016, de 6 de octubre..... **46**  
(Se desestima el recurso interpuesto por el Gobierno de Aragón respecto de diversos preceptos de la Ley 40/2010, de 29 de diciembre, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono).

STC 168/2016, de 6 de octubre..... **50**  
(Se estima parcialmente el recurso interpuesto por el Gobierno del Principado de Asturias en relación con diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.)

STC 179/2016, de 20 de octubre..... **54**  
(Se desestima el recurso interpuesto por el Parlamento de Navarra en relación con diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.)

STC 184/2016, de 3 de noviembre..... **60**  
(Se desestima el recurso interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de seguridad nacional).

STC 185/2016, de 3 de noviembre..... **64**  
(Se desestima el recurso interpuesto por el Gobierno Vasco en relación con la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho.)

STC 191/2016, de 15 de noviembre..... **67**  
(Se desestima el recurso interpuesto por cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en la redacción dada por la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, de reforma del Consejo General del Poder Judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial).

STC 195/2016, de 16 de noviembre..... **70**  
(Se desestima el recurso interpuesto por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias en relación con los artículos 4 y 7 del Real

*Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia).*

STC 213/2016, de 15 de diciembre ..... **75**  
*(Se desestima el recurso interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados respecto de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social).*

STC 215/2016, de 15 de diciembre ..... **81**  
*(Se desestima el recurso interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña respecto de la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho).*

STC 217/2016, de 15 de diciembre ..... **84**  
*(Se desestima el recurso interpuesto por el Gobierno de Aragón en relación con el artículo 2 de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de presupuestos generales del Estado para 2016).*

## **B) RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD FRENTE A NORMAS AUTONÓMICAS**

STC 33/2016, de 18 de febrero ..... **88**  
*(Se estima parcialmente el recurso interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con varios preceptos de la Ley del Parlamento de Galicia 12/2014, de 22 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas).*

STC 62/2016, de 17 de marzo..... **92**  
*(Se estima parcialmente el recurso interpuesto por la Presidenta del Gobierno en funciones respecto del Decreto-ley de Cataluña 6/2013, de 23 de diciembre, por el que se modifica la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña.)*

STC 73/2016, de 14 de abril ..... **94**  
*(Se estima parcialmente el recurso interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley 2/2014, de 27 de enero, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público de Cataluña.)*

STC 82/2016, de 28 de abril ..... **97**  
*(Se estima el recurso interpuesto por el Presidente del Gobierno respecto de la Ley de las Cortes Valencianas 10/2007, de 20 de marzo, de régimen económico matrimonial valenciano.)*

STC 88/2016, de 28 de abril ..... **99**  
*(Se estima el recurso interpuesto por el Presidente del Gobierno respecto del artículo 34 de la Ley del Parlamento de Cataluña 2/2015, de 11 de marzo, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para 2015.)*

STC 110/2016, de 9 de junio ..... **103**  
*(Se estima parcialmente el recurso interpuesto por el Presidente del Gobierno respecto de la Ley 5/2012, de 15 de octubre, de uniones de hecho formalizadas de la Comunitat Valenciana.)*

- STC 128/2016, de 7 de julio ..... **105**  
*(Se estima parcialmente el recurso interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2015, de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas.)*
- STC 159/2016, de 22 de septiembre ..... **111**  
*(Se estima parcialmente el recurso interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 17/2015, de 21 de julio, de igualdad efectiva entre mujeres y hombres.)*
- STC 177/2016, de 20 de octubre ..... **114**  
*(Se estima el recurso interpuesto por cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Popular respecto del artículo 1 de la Ley del Parlamento de Cataluña 28/2010, de 3 de agosto, de modificación del artículo 6 del texto refundido de la Ley de protección de los animales, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2008, de 15 de abril).*
- STC 192/2016, de 16 de noviembre ..... **118**  
*(Se estima el recurso interpuesto por el Presidente del Gobierno respecto de la Ley de las Cortes Valencianas 5/2011, de 1 de abril, de relaciones familiares de los hijos e hijas cuyos progenitores no conviven.)*
- STC 211/2016, de 15 de diciembre ..... **120**  
*(Se estima parcialmente el recurso interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos del Decreto-ley de Cataluña 4/2012, de 30 de octubre, de medidas en materia de horarios comerciales y determinadas actividades de promoción.)*
- STC 228/2016, de 22 de diciembre ..... **127**  
*(Se estima parcialmente el recurso por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea.)*

### **C) CONFLICTOS DE COMPETENCIAS:**

- STC 31/2016, de 18 de febrero ..... **132**  
*(Se desestima el conflicto positivo de competencias planteado por el Gobierno de Canarias en relación con diversos preceptos del Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea).*
- STC 53/2016, de 17 de marzo ..... **135**  
*(Se desestima el conflicto positivo de competencias planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire).*
- STC 95/2016, de 12 de mayo ..... **140**  
*(Se estima parcialmente el conflicto positivo de competencias planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña respecto de diversos preceptos del Real Decreto 609/2013, de 2 de agosto, por el que se*

*establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2013-2014, y se modifica parcialmente el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas, así como de la resolución de 13 de agosto de 2013, de la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades, por la que se convocan becas de carácter general para el curso académico 2013-2014 para estudiantes que cursen estudios postobligatorios).*

STC 141/2016, de 21 de julio..... **145**  
*(Se estima parcialmente el conflicto positivo de competencias planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña respecto de diversos preceptos del Real Decreto 239/2013, de 5 de abril, por el que se establecen las normas para la aplicación del Reglamento (CE) núm. 1221/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS) y por el que se derogan el Reglamento (CE) núm. 761/2001 y las Decisiones 2001/681/CE y 2006/193/CE, de la Comisión).*

#### **D) CUESTIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD**

STC 58/2016, de 17 de marzo..... **148**  
*(Se estima la cuestión interna de inconstitucionalidad planteada por la Sala Segunda del Tribunal Constitucional en relación con el art. 102 bis.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, añadido por la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva oficina judicial).*

STC 167/2016, de 6 de octubre..... **151**  
*(Se desestima la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional en relación con la disposición adicional tercera del Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico).*

## **SENTENCIA 5/2016, DE 21 DE ENERO**

**(BOE de 22 de febrero de 2016)**

en relación con diversos preceptos Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa.

### **Impugnación de Normas Estatales**

#### **A.- ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** la Generalitat de Cataluña.
- **Norma impugnada:** los arts. 17.1 c), 18.1, 19.2, 21, 22, 23, la disposición adicional tercera, las disposiciones transitorias primera y segunda y la disposición final primera del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio.
- **Motivación del recurso:** la Generalitat de Cataluña entiende vulneradas sus competencias en materia de urbanismo y vivienda. Por el contrario, el Estado entiende que la norma se ampara en las competencias de que dispone el Estado ex art. 149.1.1ª, 13ª, 18ª y 23ª CE

- **Fallo:**

1º Declarar la desaparición sobrevenida del objeto del presente recurso en cuanto a los arts. 17.1 c), 18.1 y 23 del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio.

2º Declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 21 y 22, de la disposición adicional tercera y de las disposiciones transitorias primera y segunda del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio.

3º Desestimar el recurso en todo lo demás.

## **B.- RESUMEN:**

**1.-** En relación con determinados preceptos impugnados (arts. 17.1.c), 18.1 y 23), el TC determina la desaparición sobrevenida del recurso, como consecuencia de haber sido derogados por ulteriores reformas legislativas.

**2.-** Respecto a los preceptos sobre los que se mantiene el recurso, en primer lugar, la Sentencia examina la impugnación del art. 19.2 del Real Decreto-Ley 8/2011. Este precepto es impugnado por la Generalitat de Cataluña en cuanto habilita a las asociaciones de sujetos legitimados para participar en las actuaciones de regeneración urbana a proceder a la ejecución de las obras de regeneración previstas en dichos instrumentos.

El TC recuerda que, según su propia doctrina, la previsión de la participación de los particulares en la acción urbanística pública encuentra amparo en el art. 149.1.1 CE, aunque corresponda a las CCAA la concreta articulación de esa acción pública con la participación privada mediante la regulación de los correspondientes sistemas o técnicas de ejecución de los instrumentos urbanísticos. La regulación que ahora se impugna no pasa de establecer un principio o criterio general de participación de las asociaciones administrativas que constituyan los sujetos legitimados en la ejecución de las actuaciones de regeneración urbana; no se desciende a mayor detalle, que ciertamente corresponderá prever a las CCAA.

En consecuencia, ninguna invasión ocasiona de las competencias urbanísticas de la Generalitat de Cataluña. Procede, por tanto, desestimar la impugnación del art. 19.2 del Real Decreto-ley 8/2011.

**3.-** Asimismo, se impugnaban los arts. 21 y 22, la disposición adicional tercera y las disposiciones transitorias primera y segunda de dicho Real Decreto-ley por entender que, al regular la inspección urbanística de los edificios, el legislador estatal invade las competencias de la Generalitat en materia de vivienda y urbanismo. Por su parte, el Estado afirma que estos preceptos se amparan en los títulos competenciales del art. 149.1.13 y 23 CE.

Sobre el primero de estos títulos (149.1.13 CE), recuerda el TC que *"cuando afecta a la competencia urbanística de las Comunidades Autónomas, ha*



*de verse complementada además por una interpretación finalista o teleológica, de modo que tan sólo aquellas normas básicas que respondan efectiva y estrictamente a la planificación económica podrían encontrar cobijo en el referido título, que impide la producción de normas que, aunque relacionadas con esa planificación general, no guarden esa inmediata y directa relación con la dirección de la economía”*

También afirma que el art. 149.1.13 CE exige una lectura restrictiva, puesto que una excesivamente amplia podría constreñir e incluso vaciar las competencias sectoriales legítimas de las ccaa (SSTC 29/1986, FJ 4; 141/2014). Así, no toda medida por el mero hecho de tener una incidencia económica puede incardinarse en este título; es preciso que tenga *“una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general, pues de no ser así se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico”*.

Respecto al art. 149.1.23 CE la Sentencia afirma la necesidad de una interpretación restrictiva, de tal manera que las normas que el Estado dicte en materia de protección del medio ambiente serán acordes con el orden constitucional de distribución de competencias sólo cuando, de una forma directa, tiendan a la *“preservación, conservación o mejora”* de medio ambiente.

Sin embargo, la inspección de edificios ni persigue la *“consecución de objetivos de política económica general, ni tiene tampoco una incidencia directa y significativa sobre dicha actividad”*. Por otra parte, tampoco puede considerarse *“una medida que tienda primordialmente a proteger un medio ambiente urbano”*.

La inspección de edificios tiene por finalidad prevenir y controlar las irregularidades o ilegalidades urbanísticas, así como comprobar el cumplimiento del deber de conservación que corresponde a los propietarios, siendo una competencia de las CCAA, sin que los artículos 149.1.13 y 23 CE “otorguen al Estado cobertura para proceder al establecimiento de previsiones sobre requisitos, características y plazos de la actividad inspectora”.

**4.-** Asimismo, el TC rechaza que los citados preceptos puedan ampararse en la competencia del Estado derivada del art. 149.1.1 CE, por cuanto este título *“no puede operar como un título horizontal ‘capaz’ de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento por el mero hecho de que pudieran*

*ser reconducibles, siquiera sea remotamente, hacia un derecho o deber constitucional”.*

En consecuencia, la STC determina la inconstitucionalidad y nulidad de los arts 21 y 22 de la norma impugnada.

## **SENTENCIA 26/2016, DE 18 DE FEBRERO**

**(BOE de 23 de marzo de 2016)**

en relación con diversos preceptos el Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.

### **Impugnación de Normas Estatales**

#### **A.- ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.
  
- **Norma impugnada:** los arts. 2; 3; 4; 5; 6, en sus apartados 1, 2, 3 y 4; 7 y la disposición final primera del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.
  
- **Motivación del recurso:** por una parte se alega infracción del art. 86.1 CE, en relación con la utilización de la figura del Decreto-Ley. Por otra parte, la Junta también señala la vulneración de sus competencias en materia de educación y empleo público, lesión de la autonomía universitaria y de la autonomía financiera, así como infracción del principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE.
  
- **Fallo:** 1º Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y en consecuencia:
  - a) Declarar que los arts. 6.1 y 2 del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, son inconstitucionales y nulos.
  
  - b) Declarar que el art. 6.3 del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, es inconstitucional y nulo con los efectos señalados en el fundamento jurídico 10 de la presente Sentencia.
  
- 2º Desestimar el recurso en todo lo demás.

## **B.- RESUMEN:**

**1.-** El primer motivo de inconstitucionalidad alegado es el relativo a la vulneración del art. 86.1 CE, lo que exige abordar el examen de la concurrencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad para la aprobación por el Gobierno de un decreto-ley.

Así, recuerda el TC que es necesario que se haya señalado de forma explícita y razonada la situación de extraordinaria y urgente necesidad, algo que la Sentencia entiende que se ha realizado de forma suficiente, al advertirse que el fin es *"reducir el déficit público en un contexto de crisis económica excepcional"* y cumplir las exigencias de la zona euro.

Por otra parte, es necesario que las medidas recogidas en el Decreto-Ley guarden conexión de sentido con la circunstancia excepcional que la justifica, siendo esto lo que hace la Sentencia con cada uno de los preceptos impugnados.

**2.-** En relación con el art. 2, que permite incrementar la ratio de alumnos por aula en los centros públicos y concertados sólo mientras se mantenga congelada la oferta pública de empleo, la Sentencia estima que el citado artículo introduce una regla flexibilizadora que se vincula a una situación extraordinaria o anormal a la que se quiere atender, durante el tiempo en que esas circunstancias se mantengan, y sin voluntad de darle carácter definitivo, pues no se ha reformado el precepto regulador del número de alumnos previstos en la LOE. Señala asimismo que resulta constitucional la utilización de la figura del Decreto-Ley porque si se hubiera utilizado la figura de la ley *"sin duda habría culminado su tramitación de manera demasiado próxima al curso académico 2012-2013 en el que se quiere aplicar"*.

**3.-** El TC también avala la constitucionalidad de las medidas previstas en los artículos 5 y 6 Cuatro, por guardar conexión de sentido con la situación de extraordinaria y urgente necesidad.

Así, el art. 5 permite posponer hasta 2 cursos la implantación del nuevo régimen de ordenación de la formación profesional, retrasando de esta manera un importante desembolso económico.

Por su parte, el art. 6 Cuatro determina la actividad docente a desarrollar por el personal docente e investigador de las Universidades, con el objetivo de lograr "un incremento de la capacidad docente total de las plantillas de las universidades" y, por tanto, reducción de gastos.

En relación también con el art. 6 Cuatro, la Sentencia rechaza la vulneración del principio de autonomía universitaria, por cuanto el objetivo de la previsión cuestionada es la estandarización del total de la carga de trabajo del profesorado, y no su contenido, que viene protegido por la libertad de cátedra y la libertad de ciencia.

**4.-** Sin embargo, la Sentencia sí que determina la inconstitucionalidad y nulidad de los apartados Uno, Dos y Tres del art. 6.

Los apartados Uno y Dos regulan los centros y estructuras de las universidades públicas, remitiéndose a un ulterior Decreto del Gobierno para la aprobación de los requisitos básicos para su creación, mantenimiento y supresión. Esta remisión a una ulterior actuación del Ejecutivo determina que no se cumplen las condiciones exigidas por la CE en el art. 86.1, por cuanto la medida no produce un efecto jurídico inmediato. Por tanto, el ahorro económico vendría determinado, en su caso, *"no de la habilitación en sí, sino de las concretas previsiones reglamentarias que, además, el Gobierno podía modificar sin el recurso a la legislación de urgencia"*.

Los mismo argumenta el TC para la previsión del art. 6 Tres, según el cual las Universidades podrán firmar acuerdos de cooperación con otras entidades, nacionales y extranjeras, para el desarrollo de enseñanzas que permitan la obtención de títulos oficiales. No se observa la conexión de sentido por cuanto no se entiende que la medida vaya a modificar de manera instantánea la situación jurídica existente, ni a producir un efecto de racionalización del gasto.

**5.-** Por último, la Sentencia rechaza la vulneración de diferentes competencias autonómicas, alegada por la Junta de Andalucía.

En relación al art. 3 del Real Decreto-Ley, que establece un horario mínimo lectivo para el profesorado en los centros públicos y concertados, advierte la Sentencia que se encuentra amparado en el art. 149.1.30 CE,

porque *"el sistema educativo es único en todo el territorio nacional, lo que puede reclamar, al tratarse de centros sostenidos con fondos públicos, un tratamiento mínimamente homogéneo de una cuestión como el ejercicio de la tarea docente dentro de la jornada laboral del profesorado"*.

El art. 149.1.30 CE también ampara, continúa el TC, la previsión del art. 4, sobre el régimen de sustitución de profesores en las enseñanzas no universitarias, que introduce una limitación temporal para el empleo de la técnica de nombramiento de profesores interinos para la sustitución transitoria de profesores, que sólo será aplicable en caso de ausencias superiores a diez días lectivos. Se trata de garantizar una mínima homogeneidad en el proceso de sustitución del profesorado, afirma la Sentencia.

También rechaza la Sentencia la pretendida vulneración del principio de autonomía financiera, por parte del art. 7.1 el cual permite a las CCAA determinar los precios públicos universitarios correspondientes a las titulaciones oficiales impartidas en su territorio, dentro de una determinada horquilla, y en relación con las becas se determina que los presupuestos del Estado cubrirán la parte de la matrícula correspondiente al límite inferior de la horquilla, y los presupuestos de las Comunidades Autónomas asumirán la diferencia entre el precio mínimo obligatorio y el precio público final de los estudios oficiales.

El TC señala que *"la obligación de cubrir el coste adicional de las becas por aumento del precio de la matrícula obedece a una decisión previa de la Comunidad Autónoma de elevar los precios públicos universitarios"*, por lo que no se vulnera la autonomía financiera.

## **SENTENCIA 41/2016, DE 3 DE MARZO**

**(BOE de 8 de abril de 2016)**

en relación con diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local

### **Impugnación de Normas Estatales**

#### **A.- ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** la Asamblea de Extremadura.
  
- **Norma impugnada:** la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (se recurren los apartados 3, 5, 7, 8, 10, 16, 17, 21 y 30 del art. 1 y las disposiciones adicionales octava, novena, undécima y decimoquinta y transitorias primera a cuarta y undécima)
  
- **Motivación del recurso:** supuesta vulneración de las competencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura (arts. 9.3 y 53 a 60 de su Estatuto de Autonomía) y otros preceptos constitucionales [arts. 103.1, 137, 148.1, apartados 1 y 2, 149.1, apartados 14 y 18, 149.3, en conexión con los arts. 147.2 d), 150, apartados 1 y 2, 156 y 157.3].ç
  
- **Fallo:** Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad y en consecuencia:

1º Declarar inconstitucionales y nulos el art. 57 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (en la redacción dada por el art. 1.17 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local) y las disposiciones adicional undécima y transitorias primera, segunda y tercera, así como los incisos "Decreto del órgano de gobierno de" y "el Órgano de Gobierno de", incluidos, respectivamente, en las disposiciones transitorias cuarta.3 y undécima, párrafo tercero, todos de la Ley 27/2013.

2º Declarar que la disposición adicional decimoquinta de la Ley 27/2013 no es inconstitucional, interpretada en los términos del fundamento jurídico 13 e) de esta Sentencia.

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

## **B.- RESUMEN:**

Esta Sentencia resuelve el recurso que había planteado la Asamblea de Extremadura en relación con diversos artículos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL, en adelante), que resuelve el recurso de inconstitucionalidad que había planteado la Asamblea de Extremadura. Quedan pendientes por resolver otros tantos recursos de inconstitucionalidad presentados por 3.000 Ayuntamientos, Diputados de los grupos de la oposición y por los gobiernos y asambleas de varias CCAA (Cataluña, Andalucía, Navarra, Asturias y Canarias).

En primer lugar, la Sentencia afirma que el art. 149.1.18 CE (competencia exclusiva del Estado para establecer las bases del régimen local) ampara "*sin lugar a dudas normas básicas tendentes a introducir criterios de racionalidad económica en el modelo local español*" para la consecución de los principios constitucionales de eficacia y eficiencia y "*la estabilidad presupuestaria como norma de conducta a la que están sujetas las entidades locales (art. 135.2 CE)*", que son los fines perseguidos por la norma recurrida.

Para resolver las impugnaciones que la asamblea extremeña había planteado, el TC agrupa los preceptos recurridos en cuatro bloques temáticos, tal y como se señala a continuación:

a) **Mapa local:** en este punto, el Alto Tribunal avala la constitucionalidad del art. 1.5 LRSAL, precepto que endurece el régimen de creación de nuevos municipios (al exigir, por un lado, un mínimo de 5.000 habitantes y, por otro, que el municipio resultante sea financieramente sostenible). Este precepto también incluye un nuevo régimen jurídico sobre las fusiones voluntarias de municipios, estableciendo medidas concretas para incentivarla.

La Sentencia considera que el Estado puede desarrollar un modelo municipal al amparo del art. 149.1.18 CE, en este caso, de reducción del mapa municipal, con



el objetivo de dar cumplimiento a los principios de eficacia, eficiencia y estabilidad presupuestaria. Por ello, la LRSAL establece mayores exigencias de población y territorio, además de facilitar las fusiones voluntarias de municipios. Afirma el TC que la legislación básica deja amplio espacio para que las CCAA establezcan políticas propias y que, por ello, no es inconstitucional.

Con la misma argumentación se avala la competencia estatal para limitar la creación de nuevos entes locales menores, y por ello se declara la constitucionalidad del art. 1.7 LRSAL.

Sin embargo, la Sentencia sí que determina inconstitucional y nulo el inciso que establece que: la supresión de las entidades locales menores ya constituidas, cuando no presenten sus cuentas, se realizará mediante "*Decreto del órgano de gobierno*" de la Comunidad Autónoma (disposición transitoria 4ª LRSAL). Afirma el TC que el legislador estatal no puede predeterminar el órgano que ha de acordar la disolución y la forma que ha de revestir esta decisión, porque se tratan de cuestiones de organización administrativa de la Comunidad Autónoma.

Por este motivo también se declara inconstitucional el inciso que establece que "*el órgano de gobierno de*" la Comunidad Autónoma es el que debe iniciar y resolver el expediente de disolución de las mancomunidades (párrafo tercero de la disposición transitoria 11ª LRSAL).

b) El bloque de impugnaciones más extenso se refiere a la nueva ordenación de las **competencias locales**. Aquí la Sentencia realiza una extensa recopilación de la doctrina constitucional sobre la materia y describe las líneas maestras del nuevo régimen competencial municipal, resolviendo dudas interpretativas, que sirven para desestimar algunas de las impugnaciones realizadas a la ley.

En primer lugar, el TC excluye la interpretación de que los municipios solo pueden obtener competencias propias en las materias enumeradas en el art. 25.2 LBRL. La Sentencia señala que esas materias constituyen "*un mínimo*" y que, consecuentemente, en los ámbitos excluidos del listado, las CCAA pueden decidir si, y hasta qué punto, los municipios pueden tener competencias propias, sujetándose a las exigencias del propio art. 25 LBRL (atribución por ley, acompañada de una memoria económica que refleje el impacto económico y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad y eficiencia, previsión de los recursos necesarios y garantía de que no se produzca una duplicidad competencial).

Además, se afirma de forma literal que *"El art. 7.4 LBRL contiene una habilitación que permite a los entes locales ejercer competencias en cualesquiera ámbitos materiales. Al prever que los entes locales "podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación", el legislador básico viene a atribuir directamente competencias locales en materias de competencia autonómica y, por tanto, en ámbitos donde en principio solo las Comunidades Autónomas tienen capacidad para asignar poder local. Sin embargo, la posibilidad de ejercer esas competencias queda sujeta a exigentes condiciones; entre ellas, informes previos y vinculantes de las propias Comunidades Autónomas"*.

No obstante, lo más contundente de la Sentencia es en este punto, la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones transitorias 1ª, 2ª y 3ª y la disposición adicional 11ª de la LRSAL. Estas disposiciones prohíben a las CCAA atribuir los servicios de asistencia social y atención primaria a la salud a los entes locales como "competencias propias locales", y regulan el proceso de traspaso de los mismos a las CCAA.

Se trata de servicios de competencia autonómica habitualmente desplegados en el nivel municipal porque así lo decidieron (o permitieron) las CCAA (al amparo de sus Estatutos) o el Estado (mediante la regulación ex art. 149.1.18 CE de servicios mínimos y habilitaciones directas) o, simplemente, porque fueron desarrollados de hecho por los Ayuntamientos.

Explica el TC que el Estado *"solo podrá atribuir competencias locales específicas, o prohibir que éstas se desarrollen en el nivel local, cuando tenga la competencia en la materia o sector de que se trate. (...) En materias de competencia autonómica, solo las Comunidades Autónomas pueden atribuir competencias locales o prohibir que el nivel local las desarrolle; sujetándose en todo caso a las exigencias derivadas de la Constitución"*. En consecuencia, se declara su inconstitucionalidad y nulidad, al superar el ámbito de lo que corresponde a una legislación básica e invadir las competencias autonómicas de asistencia social y sanidad.

Por último, en el bloque dedicado a las competencias locales, hay que señalar que la Sentencia efectúa una interpretación de conformidad de la disposición adicional 15ª LRSAL, que prevé igualmente el traspaso a las CCAA de determinados servicios educativos (vigilancia del cumplimiento de la escolaridad

obligatoria, cooperar en la obtención de solares para construir centros docentes, y conservación y vigilancia de edificios destinados a centros educativos).

La LRSAL, afirma el TC, incurre en una "evidente antinomia", por cuanto impone obligaciones de signo opuesto: las CCAA están obligadas, a la vez, a descentralizar dichos servicios (de acuerdo con el art. 25.2.n LBRL) y a centralizarlos (según la disposición adicional recurrida). A través de una interpretación sistemática, el TC salva la constitucionalidad de la disposición adicional 15ª afirmando que el legislador básico no ha obligado a las CCAA a centralizar las tareas; antes bien, están obligadas a asegurar que los municipios dispongan "en todo caso" de competencias propias dentro de ellas.

c) El tercer bloque temático se dedica al **plan económico-financiero** que deben ejecutar los entes locales cuando incumplen los objetivos de estabilidad presupuestaria, o de deuda pública o de regla de gasto (art. 1.30 LRSAL, que introduce el art. 116 bis LBRL). Entiende el TC que la LRSAL desarrolla y complementa la Ley Orgánica de Estabilidad Financiera, por lo que no vulnera la reserva de ley orgánica del artículo 135 de la Constitución.

d) Por último, sí que declara la Sentencia inconstitucional el **sistema de compensación económica**, previsto en el art. 57 bis LBRL, introducido por el art. 1.17 LRSAL.

Este precepto regulaba un supuesto de compensación "triangular", al autorizar al Estado a aplicar retenciones a las CCAA ante el incumplimiento por parte de éstas de sus obligaciones de pago frente a los entes locales. La previsión controvertida regulaba la retención bajo la forma de "cláusula de garantía" que, por un lado, autorizaba al Estado a aplicar deducciones en las transferencias que correspondían a las CCAA por aplicación del sistema de financiación autonómica y, por otro, a poner las cantidades retenidas a disposición del ente local acreedor. Esta cláusula, además, operaba al margen de la voluntad de las partes, era imperativa.

La Sentencia afirma la inconstitucionalidad del precepto por cuanto incide directamente en una materia, las relaciones financieras del Estado con las CCAA, cuya regulación exige que se lleve a cabo mediante una ley orgánica (art. 157.3 CE).

## **SENTENCIA 60/2016, DE 17 DE MARZO**

**(BOE de 22 de abril de 2016)**

Interpuesto por el Parlamento de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico.

**(Impugnación de normas estatales)**

### **A.- ANTECEDENTES Y FALLO:**

- **Promotor del recurso:** el Parlamento de Cataluña.
- **Norma impugnada:** los arts. 9, 40, 43.5, 46, 51, 52.4 y la disposición final segunda de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico.

- **Fallo:**

1.º Declarar que el art 43.5 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico, es conforme con la Constitución interpretado en los términos señalados en el fundamentos jurídico 5.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

### **B.- RESUMEN:**

1. Antes de entrar en el análisis de cada uno de los preceptos recurridos, la sentencia explica cuáles son los aspectos que la doctrina viene considerando "básicos" en materia de energía y, por tanto, competencia del Estado.

Desde el punto de vista material, el Tribunal tiene declarado que el ámbito de lo básico "*incluye las determinaciones que aseguran un mínimo común normativo (...), una orientación unitaria y dotada de cierta estabilidad en todo aquello que el legislador considera en cada momento aspectos esenciales de dicho sector material*".

Desde la perspectiva formal, la doctrina constitucional ha entendido que el "*concepto de bases*" no solo comprende normas básicas con rango legal, sino también, "*de manera excepcional (...) normas de carácter reglamentario y actos de naturaleza ejecutiva, especialmente, pero no solo, con respecto al régimen económico*".

**2.** Hechas las anteriores precisiones, el Tribunal determina cuál ha de ser la interpretación del art. 3.13.a) de la norma impugnada para que sea considerado constitucional.

El art. 3.13.a LSE atribuye al Estado la competencia para autorizar las instalaciones eléctricas en función de la potencia instalada y de la tensión nominal de la línea y no en función del criterio de territorialidad previsto por la Constitución.

El Pleno declara que el precepto es constitucional siempre y cuando la utilización de los citados criterios legales (potencia y tensión) *"no tenga el efecto de alterar el resultado querido por el poder constituyente"*, como ya determinó en una sentencia anterior (STC 181/2013).

**3.** El art. 43.5 LSE atribuye al Estado la regulación del procedimiento para resolver determinados conflictos surgidos entre los usuarios finales de la energía eléctrica y las empresas suministradoras.

En concreto, el precepto regula un *"procedimiento específico"* cuya finalidad es resolver las controversias entre los usuarios finales de la energía eléctrica que sean personas físicas (particulares que adquieren la electricidad para consumo propio) y las empresas suministradoras, siempre y cuando la controversia afecte a los derechos específicos de los usuarios y esté regulada por la normativa relativa a la protección de los usuarios de energía eléctrica. *"Se trata, por tanto, de un mecanismo reforzado que se pone a disposición del usuario final que sea persona física para la defensa de los derechos específicos que la regulación sectorial le reconoce"*, afirma la sentencia.

No hay duda, añade, de que *"al Estado corresponde diseñar, en el ejercicio de sus competencias básicas ex art. 149.1.25 CE, el mecanismo administrativo de solución de controversias que ahora examinamos"*. Ahora bien, la atribución a un órgano estatal de funciones ejecutivas, como hace el precepto recurrido, se entenderá conforme a la Constitución en la medida en que el Estado no asuma *"la tarea ejecutiva relacionada con la resolución de todas las controversias que plantean las personas físicas que sean usuarios finales de energía eléctrica"*, sino solo aquellas controversias *"que trasciendan el ámbito autonómico"* y afecten con ello *"al régimen económico del sector"*.

La sentencia explica que, además, el precepto cuestionado no excluye las competencias autonómicas *"en aquellos supuestos que no estén vinculados a aspectos básicos que corresponda al Estado garantizar"*; de hecho, reconoce que las Comunidades Autónomas, *"en su propio ámbito de competencias, regulen asimismo dicho procedimiento de resolución de conflictos(...)"*.

En consecuencia, el Pleno declara la constitucionalidad del precepto, siempre que sea interpretado en los anteriores términos.

**4.** La sentencia declara constitucionales los restantes artículos de la LSE (46, 51, 52.4) impugnados, relativos a la creación de un registro único de consumidores para todo el Estado; la exigencia de un informe previo de carácter vinculante a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en relación con la resolución de determinadas discrepancias surgidas respecto del otorgamiento o denegación de los permisos a las empresas distribuidoras; la regulación de los derechos y obligaciones de las empresas distribuidoras y comercializadoras; o la regulación del suministro eléctrico.

## **SENTENCIA 70/2016, DE 14 DE ABRIL**

**(BOE de 20 de mayo de 2016)**

en relación el Real Decreto-ley 7/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestaria y de fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación

### **Impugnación de Normas Estatales**

#### **A.- ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** el Gobierno de Canarias.
  
- **Norma impugnada:** la disposición final segunda del Real Decreto-ley 7/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestaria y de fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación (en adelante, Real Decreto-ley 7/2013), norma que otorga nueva redacción al art. 7 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones.
  
- **Motivación del recurso:** la demanda considera que el Real Decreto-ley carece de presupuesto habilitante, por lo que es contrario al art. 86.1 CE. En cuanto al fondo, la nueva redacción otorgada al artículo 7 de la Ley general de subvenciones vulnera la autonomía política y financiera de la Comunidad Autónoma de Canarias, incumpliendo además la reserva de ley orgánica de los arts. 81 y 135 CE.
  
- **Fallo:** Estimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Canarias contra la disposición final segunda del Real Decreto-ley 7/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestaria y de fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación, en la nueva redacción que otorga al art. 7.1, apartado a), de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, y, en consecuencia, declarar su inconstitucionalidad y consiguiente nulidad.

#### **B.- RESUMEN:**

**1.-** La disposición impugnada lo que hace es modificar el art. 7.1.a) de la Ley 38/2003, General de Subvenciones, en relación a la responsabilidad financiera derivada de la gestión de fondos procedentes de la UE, con el fin de

adaptarse a lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, para supuestos de incumplimiento por parte de las Administraciones Públicas de las obligaciones comunitarias.

En concreto, la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera establece que cuando el Reino de España sea sancionado, las Administraciones Públicas asumirán las responsabilidades que se devenguen de tal incumplimiento, en la parte que les sea imputable. Además, señala que el Consejo de Ministros acordará *"la compensación o retención que corresponda"*.

**2.-** A continuación, la Sentencia examina si, respecto a esta modificación normativa, se cumplen los requisitos exigidos por la propia jurisprudencia constitucional acreditativos de la "extraordinaria y urgente necesidad" establecida en el art. 86.1 CE. Para ello, en primer lugar, se requiere que el Gobierno haya identificado de manera explícita y razonada que las medidas aprobadas por el Decreto-Ley responden a una situación de extraordinaria y urgente necesidad y, en segundo lugar, que se compruebe la adecuada conexión de sentido entre la situación urgente y las medidas adoptadas.

El primero de los requisitos no se cumple, afirma la STC, porque el Gobierno *"no ha explicitado de modo suficiente, ni en la Exposición de Motivos, ni tampoco en el trámite de convalidación parlamentaria del Real Decreto-Ley, una argumentación sobre la necesaria urgencia de la medida"*, dado que el Ejecutivo únicamente ha reiterado, en ambos momentos, *"la necesidad y la conveniencia de adaptar el art. 7 de la Ley General de Subvenciones a lo establecido en la Ley Orgánica 2/2012"* para que puedan iniciarse los procedimientos de repercusión de responsabilidades a las Administraciones competentes en cada caso para que respondan de las condenas impuestas a España.

Sin embargo, afirma el TC, ya era posible dar traslado de las citadas responsabilidades con el marco jurídico existente con anterioridad. En concreto, lo permitía la Disposición adicional 2ª de la Ley Orgánica 2/2012 y el Real Decreto 515/2013 que la desarrolla, ambas normas impugnadas por el Gobierno de Canarias y declaradas constitucionales por las SSTC 215/2014 y 31/2016, respectivamente.



Por todo ello, la Sentencia estima el recurso de inconstitucionalidad, porque no se ha cumplido el presupuesto habilitante ya que, primero, la medida adoptada carece del carácter extraordinario que este mecanismo excepcional debe de tener; y, en segundo, no se ha acreditado la urgencia de introducir una mejora técnica en el art. 7.1.a) de la Ley General de Subvenciones. En definitiva, no se han hecho explícitas las razones que justificaron la selección, para esta medida concreta, de un plazo más breve que el requerido para la tramitación parlamentaria de las leyes.

## **SENTENCIA 85/2016, DE 28 DE ABRIL**

**(BOE de 28 de abril de 2016)**

en relación con la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la acción y del servicio exterior del Estado.

### **Impugnación de Normas Autonómicas**

#### **A.- ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias.
  
- **Motivación del recurso:**
  - Artículos 1.2 y 3. El recurso cuestiona el concepto legal de «acción exterior del Estado» y sus principios rectores. Se afirma que el art. 1.2 de la Ley identifica la acción exterior del Estado con la política exterior, a pesar de que intenta separar ambos conceptos puesto que, al exigir que la actuación de los sujetos que enumera, entre ellos las Comunidades Autónomas, se adecúe a las directrices, fines y objetivos establecidos por el Gobierno en el ejercicio de su competencia de dirección de la política exterior, supone que aquellos sujetos pierdan su autonomía y que el Gobierno de la Nación pueda intervenir en cualquier sector de actividad superponiéndose a las actuaciones autonómicas realizadas en ejercicio de sus competencias. Se cuestiona de este modo el principio de unidad de acción en el exterior que establece el artículo 3 en su apartado 2 a) que, se dice, excede de la posibilidad del Estado de coordinar las actuaciones con proyección exterior de las Comunidades Autónomas.
  - Artículos 5.2, 11, 12 y 13. En relación con los «sujetos de la acción exterior del Estado» (título I, capítulo I de la Ley 2/2014). El recurso denuncia en primer lugar que, al mencionar el art. 5 a todas las Administraciones públicas en general, colocando a las Comunidades Autónomas en la misma posición que al resto de sujetos que enumera, vulnera la autonomía política de éstas y desconoce su posición institucional. En concreto, en cuanto al artículo 5.2, se afirma que las obligaciones de información al Ministerio de Asuntos Exteriores que el mismo impone a los sujetos de la acción exterior suponen una injerencia desproporcionada en el ejercicio de las competencias autonómicas. Respecto del art. 12 de la Ley, se critica la obligación de información al Gobierno que impone a las

Comunidades Autónomas antes de establecer oficinas para su promoción exterior y se cuestiona también el sistema de informes que el artículo establece y cuya naturaleza no se precisa en la Ley, por lo que un futuro desarrollo reglamentario, dice la recurrente, podría configurar dichos informes como vinculantes. Destaca el recurso en este punto que la Comunidad Autónoma de Canarias cuenta ya con delegaciones en el extranjero reguladas en el Decreto 161/2008, de 15 de julio. Se dice que este precepto supone asimismo un desproporcionado intervencionismo y violenta el ejercicio de la competencia autonómica para crear y diseñar oficinas en el exterior. El mismo reproche se hace extensivo también al art. 13.1 de la Ley, en cuanto impone a las entidades vinculadas o dependientes de las Administraciones públicas la sujeción a las directrices, fines y objetivos de política exterior fijados por el Gobierno y a los instrumentos de planificación de la acción exterior aprobados de acuerdo con la Ley. En cuanto al artículo 11, no se le hace, en cambio, en el recurso ningún reproche específico.

- - Artículos 14 y 17 a 33. El recurso critica el art. 14.1 de la Ley en cuanto dispone que el Gobierno velará para que la acción exterior se dirija preferentemente a las áreas o Estados que se consideren prioritarios para el cumplimiento de los objetivos de política exterior y que podrá instar la actuación de estos sujetos en cualquiera otros ámbitos que considere convenientes para la consecución de los fines de la política exterior. A juicio de la Comunidad Autónoma recurrente, se trata de otra manifestación de la fuerza expansiva de la política exterior definida en la Ley. En cuanto a los artículos 17 a 33, en general se sostiene que invaden las competencias autonómicas en cuanto se refieren a la acción exterior en diversas materias, muchas de las cuales son competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Canarias o, aun siendo compartidas, considera que el Estado excede su competencia al referirse en estos artículos a la acción exterior en esos ámbitos, puesto que la competencia exclusiva sobre relaciones internacionales que le atribuye el art. 149.1.3 CE no supone un plus, más allá de preservar los límites a la acción exterior de las Comunidades Autónomas fijados por la doctrina constitucional. Se mencionan así las competencias autonómicas en materias tales como la tributaria; justicia; seguridad pública; promoción económica y comercial; investigación, desarrollo e innovación; empleo; cooperación para el desarrollo; cultura; educación; deporte; turismo; agricultura, pesca y medioambiente; cambio climático; salud; energía o infraestructuras, transporte y vivienda,

invocando los correspondientes artículos del Estatuto de Autonomía de Canarias que se refieren a ellas. Se reitera finalmente que la competencia del Estado en materia de relaciones internacionales no le faculta para asumir competencias en materias sobre las cuales no las tiene en el orden interno.

- - Artículos 34, 35 y 37. Estos preceptos, relativos a la «planificación, seguimiento y coordinación de la acción exterior» (título II de la Ley 2/2014), se impugnan en general afirmando que reflejan el carácter intervencionista de la actuación estatal, al condicionar la actuación exterior de las Comunidades Autónomas a su previa aceptación por el Estado mediante su integración en la estrategia de acción exterior. Se recurre el artículo 34 en cuanto anticipa que la planificación y el seguimiento de la acción exterior del Estado, se llevará a cabo a través de la estrategia de acción exterior y del informe de acción exterior que se consideran instrumentos que se imponen en la actuación exterior de las Comunidades Autónomas. Se recurre el artículo 35 sobre la elaboración de la estrategia de acción exterior, al entender que en la elaboración de dicha estrategia no se garantiza la inclusión de las actuaciones que deseen llevar a cabo las Comunidades Autónomas sin contravenir los límites constitucionalmente reservados al Estado. Finalmente, frente al art. 37 de la Ley, relativo al informe anual de acción exterior, se esgrime que, en el proceso de elaboración del mismo, no se tienen en cuenta los mecanismos de coordinación establecidos en el mismo título II; en concreto, el Consejo de Política Exterior (art. 38), el Consejo Ejecutivo de Política Exterior (art. 39) y el Grupo de Emergencia Consular (art. 40).

- **Fallo:** desestimación.

- **B.- RESUMEN:**

**1.-** En contra de lo alegado por el recurrente, esta sentencia entiende que la exigencia de que las actuaciones incluidas dentro del concepto legal de “Acción exterior del Estado”, llevadas a cabo, entre otros actores, por las CC.AA, se adecuen “a las directrices, fines y objetivos establecidos por el Gobierno” no implica una intervención del Estado que exceda de su ámbito competencial. Por el contrario, explica, los preceptos impugnados son conformes con el contenido del art. 149.1.3 “y también con el art. 97 CE y con la concepción de la política exterior del Estado como acción política del Gobierno en el exterior”.

**2.-** Con respecto del principio de "unidad de acción en el exterior", el Tribunal parte de la premisa de que las CC.AA y otros sujetos distintos del Estado pueden actuar en el exterior, pero de forma coordinada, lo que responde *"a la naturaleza misma de la política exterior y de las relaciones internacionales que requieren una actuación no fragmentada, común y coordinadora, dirigida por el Estado en cuanto titular de la representatividad de nuestro país a nivel internacional"*. El Estado debe ejercer su facultad de coordinación y ordenación *"a partir de principios rectores como los recogidos en el art. 3 de la Ley, no cuestionados por la C.A recurrente (lealtad, cooperación, eficiencia)"* y *"sin traspasar la línea de las competencias autonómicas"*. Así, *"el establecimiento por el Estado de directrices, fines y objetivos de la Política Exterior resulta compatible con las competencias asumidas por las CC.AA en sus respectivos territorios, incluso partiendo de la base de su eventual proyección exterior"*. En consonancia con esta interpretación la sentencia rechaza el recurso contra la sujeción que se contiene en la Ley, de las entidades vinculadas o dependientes de las AA.PP a las directrices, fines y objetivos de la política exterior fijados por el Gobierno, y contra el artículo que contempla que el Gobierno velará porque la Acción Exterior del Estado se dirija preferentemente a áreas que se consideren prioritarias.

**3.-** El hecho de que la creación de oficinas autonómicas en el exterior se someta a informes del Estado, es considerado por esta sentencia como: *"una nueva manifestación de las facultades de coordinación que ostenta la Admon. del Estado en su condición de directora de la política exterior, necesaria en aras de la efectividad de las directrices, fines y objetivos diseñados y, en último término, de la actuación unitaria en este ámbito"*. En numerosos pronunciamientos, el Tribunal ha admitido *"la emisión de informes previos, en ámbitos de la propia competencia, como técnica adecuada de cooperación en el sistema autonómico"*, máxime cuando entra en juego la competencia que el art. 149.1.3 CE reserva en exclusiva al Estado. A ello se añade, en este caso, el carácter preceptivo, no vinculante, de los informes.

**4.-** También considera el Tribunal adecuado constitucionalmente que se establezca en esta Ley, el deber de informar al Estado sobre los viajes, visitas, intercambios y actuaciones con proyección exterior que los Presidentes y miembros de los Consejos de Gobierno de las CC.AA se propongan realizar fuera de la UE. La obligación de informar está justificada por *"tratarse de un instrumento de colaboración, en aplicación del principio de lealtad institucional entre las diversas Admons. y órganos públicos, en un Estado de estructura compuesta que comporta*

el deber de respeto de las competencias mutuas"; recibir información previa es "un elemento esencial" para que el Estado pueda ejercer la facultad de coordinación que le corresponde. En cuanto a la posibilidad de que, una vez informado al respecto, el Estado pueda emitir informes o recomendaciones, es "lógica plasmación de la efectividad de la coordinación pretendida" tratándose, en todo caso de informes "con un contenido concreto y limitado a lo que constituye la competencia estatal " y claramente acorde con la doctrina constitucional que rechaza los "controles genéricos e indeterminados que impliquen dependencia jerárquica de las CC.AA respecto de la Admon. del Estado".

**5.-** Finalmente, la sentencia desestima el recurso dirigido contra los artículos que regulan instrumentos de planificación como la Estrategia de Acción Exterior. Declara que la facultad de coordinación que corresponde al Estado "debe conllevar necesariamente un margen de decisión del Gobierno a la hora de definir las líneas directrices de una determinada política exterior en lugar de otra". Por tanto, es el Gobierno quien debe fijar "las prioridades y los objetivos de la Acción Exterior", lo que no es óbice para que, "partiendo de la posible proyección exterior de las actuaciones de las CC.AA, en ejercicio de sus competencias, se tengan en cuenta y se integren sus propuestas en dicha Estrategia ". En todo caso, precisa el TC: "la no integración en la Estrategia de Acción Exterior de las propuestas de actuación de los órganos constitucionales y de otras AA.PP, como las CC.AA, debe ser motivada".

## **SENTENCIA 101/2016, DE 25 DE MAYO**

**(BOE de 02 de julio de 2016)**

en relación con la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público.

### **Impugnación de Normas Estatales**

#### **A.- ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- **Norma impugnada:** contra el art. 1, apartados 1, 3, 5, 6, 8, 12, 14, 15 y 16; el art. 2, así como contra la disposición adicional primera, todos ellos de la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público.
- **Motivación del recurso:** por posible vulneración de los arts. 81.1, 135.5, 137 y 156.1 de la Constitución, 175.2 a), b) y e), 183.1 y 7, 219.1 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Andalucía, y 2.1 f) y g) de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas. Ha comparecido el Abogado del Estado en la representación que ostenta. Ha sido Ponente el Magistrado don Juan José González Rivas, quien expresa el parecer del Tribunal.
- **Fallo:** Desestimar el recurso de inconstitucionalidad núm. 1762-2014, promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía contra el art. 1, apartados 1, 3, 5, 6, 8, 12, 14, 15 y 16, el art. 2, así como contra la disposición adicional primera, todos ellos de la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público.

#### **B.- RESUMEN:**

**1.** El recurrente cuestiona en primer lugar el uso de la ley orgánica para regular los mecanismos de control de la deuda comercial del sector público. La sentencia señala que es aplicable a este caso la reiterada doctrina constitucional según la cual: "las normas impugnadas, en la medida que se conectan

directamente con las relaciones financieras entre las CC.AA y el Estado, están comprendidas con naturalidad en dicha reserva de ley orgánica”, en virtud de lo establecido en el art. 157.3 CE. El mecanismo impugnado, retención por el Estado de los importes que las CC.AA. adeudan a sus proveedores, cumple los requisitos que permiten afirmar que la norma “incide directamente sobre las relaciones financieras entre el Estado y las CC.AA”.

**2.** En segundo lugar el Gobierno de Andalucía considera que se vulnera la autonomía financiera de las CC.AA, al reconocerse al Estado, por la ley recurrida, la posibilidad de constatar unilateralmente que la C.A tiene una obligación de pago; de declarar, también de forma unilateral, que dicha obligación de pago no ha sido cumplida; y de ejercer, por sustitución, una competencia de la C.A al retener con cargo al sistema de financiación autonómica las cantidades adeudadas con el fin de pagar directamente a los proveedores. La sentencia explica que la autonomía financiera que la Constitución reconoce a las CC.AA. implica que éstas deben poder decidir sus políticas económicas, dirigidas a conseguir los objetivos de estabilidad y sostenibilidad financiera. Aunque en el caso que nos ocupa, afirma el Tribunal, se produce una cierta limitación a la autonomía financiera de las CC.AA., ésta no es inconstitucional: “porque no les priva de la adopción de las medidas de tesorería que consideren oportunas(...)”. Estaríamos, explica, ante “un límite legítimo en la autonomía financiera” porque es “adecuado” ya que su finalidad es la consecución de la estabilidad presupuestaria, consagrada constitucionalmente, “necesario ” ya que asegura el pago a los proveedores y limita el endeudamiento de los entes autonómicos; y “proporcionado ” ya que el mecanismo se pone en marcha sólo si la CC.AA. no toma las decisiones necesarias para efectuar el pago dentro del plazo legal.

**3.** El Alto Tribunal también niega que la ley impugnada vulnere, como alegan los recurrentes, la suficiencia financiera al obligar a las CC.AA. a decidir entre pagar a los proveedores o atender los servicios públicos fundamentales. Y ello porque, de un lado, la cuantía retenida afecta sólo a una parte de los recursos con que cuentan las CC.AA y, de otro, porque “sanidad, educación y servicios sociales también se atienden mediante los diversos contratos que la Admon. firma con sus proveedores para adquirir bienes y servicios (...)”, por lo que el pago de esas deudas, “además del cumplimiento de una obligación contractual de la Admon., constituye parte esencial de la prestación de los referidos servicios públicos”.



4. Finalmente los recurrentes sostienen que el mecanismo de retención impugnado intensifica de forma desproporcionada e injustificada los poderes de supervisión y control por el Estado, porque ya existía un fondo para la financiación de pagos a proveedores. La sentencia aclara que el sistema de retención de fondos creado por la ley impugnada sustituye el antiguo fondo para el pago a proveedores. Existe una diferencia entre ambos mecanismos: mediante el fondo, "la ley aseguraba que los proveedores obtenían los pagos" pero no reducía el endeudamiento de los entes públicos autonómicos. Es decir, la deuda seguía existiendo y sólo cambiaba el acreedor, que pasaba a ser el Estado. Con la regulación impugnada, al tiempo que se satisface el pago a los proveedores, se reduce la deuda, pues ésta "desaparece del pasivo del ente autonómico, impidiendo así que su endeudamiento adquiera un volumen excesivo que lastre los objetivos de estabilidad presupuestaria vinculantes para todas las AA.PP".

## **SENTENCIA 111/2016, DE 9 DE JUNIO**

**(BOE de 8 de abril de 2016)**

en relación con diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local

### **Impugnación de Normas Estatales**

#### **A.- ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.
  
- **Norma impugnada:** la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (se recurren los apartados 2, 3, 5, 7, 8, 9,13, 17,18, 19, 21, 30, 31, 36 y 38 del art. 1, el art. 2.2 y las disposiciones adicionales octava, undécima y decimoquinta y transitorias primera a cuarta y final primera)
  
- **Motivación del recurso:** supuesta vulneración de las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la autonomía financiera, la autonomía local y el principio de lealtad institucional.
  
- **Fallo:** Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad y en consecuencia:
  - 1º Declarar extinguida, por pérdida sobrevenida de objeto, la impugnación del art. 57 *bis* de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (en la redacción dada por el art. 1.17 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local), y de las disposiciones adicional undécima y transitorias primera, segunda y tercera, así como del inciso "Decreto del órgano de gobierno de" incluido en la disposición transitoria cuarta.3, siempre de la Ley 27/2013.
  - 2º Declarar inconstitucionales y nulos:
    - a) los siguientes incisos del art. 26.2 de la Ley 7/1985, en la redacción dada por el art. 1.9 de la Ley 27/2013: "al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas" y "para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera".

b) la disposición adicional decimosexta de la Ley 7/1985, introducida por el art. 1.38 de la Ley 27/2013, con los efectos señalados en el fundamento jurídico 8 f) de esta Sentencia.

c) el inciso "El Consejo de Gobierno de" incluido en el segundo párrafo, *in fine*, del art. 97 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, en la redacción dada por la disposición final primera de la Ley 27/2013.

3º Declarar que los arts. 36.1 g) y 36.2 a), segundo párrafo, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, en la redacción introducida por el art. 1.13 de la Ley 27/2013, no son inconstitucionales interpretados en los términos de los fundamentos jurídicos 11 y 12 c), respectivamente, de esta Sentencia.

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

## **B.- RESUMEN:**

**1.-** En primer lugar, hay que recordar que buena parte de las impugnaciones que efectúa el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía frente a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL, en adelante), ya habían sido resueltas por la STC 41/2016, en relación al recurso que frente a esta Ley había planteado la Asamblea de Extremadura. En relación a estas impugnaciones, el TC se remite a lo señalado en la citada Sentencia.

**2.-** Respecto a los preceptos que sí que son examinados ahora por el TC, la Sentencia se refiere en primer lugar a la nueva redacción de la disposición adicional 16ª (introducida por el art. 1.38 LRSAL). Según la nueva redacción, en determinadas condiciones, se atribuye a la junta de Gobierno Local, en lugar de al Pleno, la toma de decisiones sobre asuntos tales como los presupuestos, los planes económico-financieros, los de reequilibrio y ajuste o los planes de saneamiento, decisiones que en principio son competencia del Pleno. Algo que, a juicio de la Junta de Andalucía, supone una vulneración del principio democrático consagrado en el art. 1.1 CE.

El TC califica como de inequívoco el sacrificio al principio democrático que supone esa reforma, porque este principio exige que *"las decisiones vinculadas al destino de la comunidad sean tomadas conforme al principio mayoritario por órganos colegiados de naturaleza representativa"*, además debe garantizarse que *"en el marco de procedimientos deliberativos, la minoría pueda formular propuestas y expresar su opinión sobre las propuestas de la mayoría"*.

Sin embargo, dicho sacrificio por sí solo no es motivo para declarar su inconstitucionalidad. El TC realiza, para decidir, un análisis entre los dos bienes en juego: por un lado, el principio democrático (consagrado en el art. 1.1 CE) y, por otro, el de estabilidad presupuestaria (135 CE). Ambos principios, recuerda la Sentencia, no tienen el mismo peso dentro de la Constitución, porque *"la democracia es principio fundacional del propio Estado constitucional"* y *"valor superior de nuestro ordenamiento"*.

Además, el TC se centra en tres cuestiones: el precepto recurrido no circunscribe su ámbito de aplicación a las situaciones de bloqueo institucional; en segundo lugar, la disposición recurrida no limita su ámbito de aplicación a las situaciones de déficit presupuestario, sino que también puede trasladarse a situaciones de superávit y, en tercer lugar, recuerda que la LOREG ya contiene mecanismos para hacer frente a las situaciones de bloqueo en las tomas de decisiones.

Por todo ello, afirma la Sentencia que *"las ventajas (eventuales e indirectas) para la estabilidad presupuestaria propiciadas en algunos casos por la disposición adicional 16ª LBRL no superan ampliamente los relevantes perjuicios causados al principio democrático"*. Por ello, se declara su inconstitucionalidad y nulidad, pero sin afectar a los presupuestos, planes y solicitudes ya aprobados por juntas de gobierno locales ni a los actos sucesivos adoptados en aplicación de los anteriores.

**3.-** El segundo bloque de preceptos impugnados se refiere a aquellos que, referidos a la provincia, persiguen reforzar el papel de las diputaciones, cabildos, consejos insulares o entidades equivalentes.

Así, el art. 36.2 LBRL (en su redacción dada por la LBRL) permite a la diputación provincial establecer fórmulas de coordinación a los municipios para la prestación de determinados servicios, para el supuesto en que los costes fueran superiores a los que tendría el mismo servicio si se prestara directamente por la

Diputación o bajo su coordinación. Dicho precepto se declara constitucional si se interpreta en los términos previstos en el FJ 12 c) que determina que la previsión del art. 36.2.a) es básica y, en cuanto tal, no puede pretender agotar la regulación de la materia, y que *"precisa de complementos normativos que, en cualquier caso, deben dejar márgenes de participación a los municipios"*.

La Sentencia también establece la constitucionalidad de prácticamente la totalidad del art. 26.2 LBRL, precepto que establece que en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, la prestación de determinados servicios se coordinará por la Diputación provincial.

El plan de coordinación se elaborará, con la conformidad de los municipios afectados y tendrá que ser aprobado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, previo informe preceptivo de las CCAA.

La coordinación se pactará con el municipio afectado, por lo que en este punto, no se vulnera la autonomía municipal –como se sostenía en la demanda- por cuanto el Ayuntamiento puede oponerse. Sin embargo, sí que es declarada inconstitucional la intervención del Ministerio por cuanto vulnera las competencias autonómicas, dado que el Estado es competente para establecer las bases del régimen local, pero no tiene competencia de ejecución.

Por último, la Sentencia avala la nueva redacción dada al art. 36.1.g) LBRL, que atribuye a la Diputación Provincial la competencia para *"la prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada"* en municipios de menos de 20.000 habitantes. EL TC afirma su constitucionalidad entendiendo que debe interpretarse en el sentido de que el precepto trata de dar efectividad a la prestación de unos servicios que los municipios pequeños pueden no estar en condiciones de asumir. El objetivo no es otro que la diputación cumpla su función institucional más característica prestando apoyo a estos municipios.

## **SENTENCIA 139/2016, DE 21 DE JULIO**

**(BOE de 15 de agosto de 2016)**

en relación con el Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones.

### **Impugnación de Normas Estatales**

#### **A.- ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** el Parlamento de Navarra.
  
- **Norma impugnada:** arts. 1.1 y, por conexión, 1.2; 2.2, 3 y 5; 4.12, 13 y 14 y disposiciones adicional tercera y transitoria primera Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones.
  
- **Motivación del recurso:** El recurso se estructura en dos bloques de argumentaciones. Por un lado, se alega que existe vulneración del art. 43 (derecho a la asistencia sanitaria) por cuanto, la nueva regulación del Sistema Nacional de Salud (SNS) incumple el mandato de "universalización de la asistencia sanitaria" al excluir de la misma a los españoles que no tienen la condición de asegurado o beneficiario así como a los extranjeros sin autorización de residencia. Por otro lado se alega que ha habido vulneración de lo dispuesto en el art. 86.1 CE, por cuanto el Ejecutivo, con el decreto-ley impugnado, ha incumplido las condiciones que la Constitución exige para que el Ejecutivo pueda legislar por la vía de urgencia.
  
- **Fallo:**
  - 1.º) Declarar inconstitucional y nulo el inciso «siempre que acrediten que no superan el límite de ingresos determinado reglamentariamente» del art. 3.3 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, en la redacción dada al mismo por el art. 1.1 del Real Decreto-ley 16/2012.
  - 2.º) Desestimar el recurso en todo lo demás.

## **B.- RESUMEN:**

El recurso se estructura en dos bloques de argumentaciones. Por un lado, se alega que existe vulneración del art. 43 (derecho a la asistencia sanitaria) por cuanto, la nueva regulación del Sistema Nacional de Salud (SNS) incumple el mandato de "universalización de la asistencia sanitaria" al excluir de la misma a los españoles que no tienen la condición de asegurado o beneficiario así como a los extranjeros sin autorización de residencia. Por otro lado se alega que ha habido vulneración de lo dispuesto en el art. 86.1 CE, por cuanto el Ejecutivo, con el decreto-ley impugnado, ha incumplido las condiciones que la Constitución exige para que el Ejecutivo pueda legislar por la vía de urgencia.

**1.** Respecto de la posible vulneración del artículo 43, la sentencia señala que, según la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, el derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria es universal, lo que implica que no puede excluirse a ninguna persona del derecho a ser atendido. Pero ese derecho, explica, *"se configura y concreta de acuerdo con lo que dispone la ley, que debe regular las distintas condiciones y términos en los que se accede a las prestaciones y servicios sanitarios"*, lo que no significa que dichas prestaciones *"hayan de ser necesariamente gratuitas para todos sus potenciales destinatarios"*. La ley determinará en cada caso cómo ha de ser la asistencia sanitaria pública. Señala el Tribunal que la *"universalización legislativamente proclamada ha sido más bien un objetivo" y su consecución ha dependido de distintas circunstancias, "entre las que ocupan un lugar destacado las económicas"*. Con todo, *"la universalidad (...) no puede (...) confundirse con un derecho a la gratuidad en las prestaciones y los servicios sanitarios"*.

Los recurrentes argumentan además que la posibilidad de que accedan a la condición de asegurado los españoles que, en principio, no tienen vínculo con la Seguridad Social y acreditan que sus ingresos no superan el límite fijado reglamentariamente (que es de 100.000€ anuales), vulnera el derecho a la igualdad e incumple la reserva de ley que deriva del art. 43.2 CE.

La sentencia considera que, en este caso, efectivamente se ha vulnerado la reserva de ley, por lo que el inciso referido a los ingresos anuales ("siempre que acrediten no superar el límite de ingresos determinado reglamentariamente") debe ser declarado inconstitucional y nulo. La doctrina constitucional admite que la ley se remita al reglamento, pero sólo como

*"complemento de la regulación legal" y en aquellos casos en los que "sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia ley".*

**2.** Se impugna también la exclusión del SNS de los extranjeros empadronados, pero sin autorización de residencia en España. A este respecto, el Tribunal explica que el derecho a la asistencia sanitaria es de *"configuración legal"*, lo que implica que corresponde al legislador su regulación y que, además, puede *"ser modulado en su aplicación a los extranjeros"*. Según la doctrina constitucional, *"el derecho de los extranjeros a beneficiarse de la asistencia sanitaria será determinado y podrá ser limitado por las normas correspondientes. El legislador puede tomar en consideración el dato de su situación legal y administrativa en España y, por ello, exigir a los extranjeros la autorización de su estancia o residencia como presupuesto para el ejercicio de algunos derechos constitucionales (...)"*. El Tribunal considera que, dentro del margen del que dispone el legislador, la regulación impugnada *"no responde a una opción arbitraria, sino a la preservación de bienes o intereses constitucionalmente protegidos, como el mantenimiento del sistema sanitario público"*. Todo ello, añade, teniendo en cuenta *"las posibilidades del sistema en un momento de intensas complicaciones económicas"*; *"observándose, en la distinción entre extranjeros con autorización de residencia y los que carecen de ella, la debida proporcionalidad y dando cumplimiento a las obligaciones internacionales en la materia"*. Finalmente, la sentencia señala que la nueva regulación *"no excluye el acceso a las prestaciones sanitarias" para aquellos que no estén en las situaciones escritas en la ley, sino que tiene en cuenta la situación legal "para exigir la correspondiente contraprestación"*.

**3.** En lo que se refiere a la posible vulneración del art. 86.1 CE, por cuanto, entienden los recurrentes se han incumplido las condiciones que la Constitución exige para que el Ejecutivo pueda legislar por la vía de urgencia, el Tribunal rechaza esta pretensión porque en este caso el Ejecutivo ha ofrecido *"una justificación general basada en la existencia de una situación de grave dificultad económica, sin precedentes desde la creación del Sistema Nacional de Salud"*, de lo que se desprende que las reformas aprobadas tratan de impedir que *"se vuelva irreversible"*. También se cumple, en este caso, el requisito de la conexión de sentido entre la situación urgente y las medidas aprobadas para hacerle frente. *"La finalidad"* de la reforma impugnada es *"concretar, en aras al ahorro de costes y a la mejora de la eficiencia del sistema, los sujetos que*



*tienen la condición de asegurados o beneficiarios del SNS” así como “definir, dentro de este ámbito, aquellos colectivos que quedan extramuros de la asistencia sanitaria financiada con fondos públicos”. Para ello se crean los conceptos de “asegurado y beneficiario”, medida que, señala la sentencia, “acredita las debidas condiciones de coherencia y congruencia en relación con los problemas que se persigue solucionar y la situación económica deficitaria que se pretende controlar”.*

## **SENTENCIA 140/2016, DE 21 DE JULIO**

**(BOE de 15 de agosto de 2016)**

en relación con la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses

### **Impugnación de Normas Estatales**

#### **A.- ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** ciento nueve Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados.
- **Norma impugnada:** los arts. 1 (ámbito de aplicación de la tasa), 2 (hecho imponible de la tasa), 3 (en concreto el apartado 1, sujeto pasivo de la tasa), 5 (devengo de la tasa), 6 (base imponible de la tasa), 7 (determinación de la cuota tributaria) y 11 (vinculación de la tasa al sistema de justicia gratuita) de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses.
- **Motivación del recurso:** a criterio de los recurrentes, la Ley impugnada vulnera el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en sus vertientes de acceso a la jurisdicción y acceso al recurso.
- **Fallo:** Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia:

1º Declarar la pérdida sobrevenida del objeto del presente recurso, en lo que se refiere a la impugnación del art. 3.1 de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre.

2º Declarar la pérdida sobrevenida del objeto del presente recurso en lo que se refiere a la impugnación de los arts. 1 y 7, en su aplicación a las personas físicas.

3º Declarar la inconstitucionalidad y nulidad del art. 7, apartado 1, de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, en los siguientes incisos: "en el orden jurisdiccional civil: ... apelación: 800 €; casación y extraordinario por

infracción procesal: 1.200 €"; "en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo: abreviado: 200 €; ordinario: 350 €; apelación: 800 €; casación: 1.200 €"; y "en el orden social: suplicación: 500 €; casación: 750 €"; con los efectos indicados en el anterior fundamento jurídico 15.

4º Declarar la inconstitucionalidad y nulidad del art. 7, apartado 2, de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, con los efectos indicados en el anterior fundamento jurídico 15.

5º Desestimar el recurso en todo lo demás.

## **B.- RESUMEN:**

En primer lugar, conviene precisar que las tasas sobre las que se pronuncia el TC son únicamente las exigidas a las personas jurídicas, dado que el Real Decreto-Ley 1/2015 estableció la exención del pago del tributo a las personas físicas, por lo que la Sentencia declara extinguido el objeto del recurso respecto de tales tasas.

En segundo lugar, es necesario advertir que de todos los preceptos impugnados, el TC solo entra a valorar el art. 1 (ámbito de aplicación) y el art. 7 (determinación de la cuota tributaria), porque del resto de artículos impugnados (2, 5, 6 y 11) se afirma que falta argumentación en la demanda.

El art. 1, relativo al ámbito de aplicación, es declarado constitucional, llegando a afirmar la Sentencia que *"ningún orden jurisdiccional, ni siquiera el penal, tiene garantizado ex Constitutione la gratuidad para entablar acciones o recursos en ellos"*. En relación con el art. 119 CE (*"La justicia será gratuita cuando así lo disponga la ley y, en todo caso, respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar"*), recuerda que se trata de un derecho de configuración legal y que, por tanto, puede ser modulado por el legislador, si bien respetando un "núcleo indisponible", el cual atiende solamente a una circunstancia personal, que es la insuficiencia de recursos para litigar del solicitante.

Por otra parte, la Sentencia sí que determina la inconstitucionalidad y nulidad de los incisos del art. 7.1 que establecen las siguientes cuotas fijas:

- 200€ para el recurso contencioso-administrativo abreviado y 350 € para el recurso contencioso-administrativo ordinario.

- 800 € para el recurso de apelación y 1.200€ para los recursos de casación y extraordinario por infracción procesal, en el ámbito civil.
- 800 € para el recurso de apelación y 1.200 € para el recurso de casación en cualquiera de sus modalidades, en el orden contencioso-administrativo.
- 500 € para el recurso de suplicación y 750 € para el de casación en cualquiera de sus modalidades, en el orden social.

Asimismo, se declara inconstitucional el art. 7.2 de la Ley 10/2012 que establece una cuota variable, cuya cuantía resulta de aplicar al valor económico del litigio el tipo de gravamen correspondiente, según la siguiente escala: de 0 a 1.000.000 €, 0,5% y el resto 0,25%. Máximo variable: 10.000 €.

El TC argumenta que los fines perseguidos por la norma son constitucionalmente legítimos: el de racionalizar el ejercicio de la potestad jurisdiccional, evitando situaciones de abuso; y el de financiación mixta de la justicia. Ahora bien, toda medida que resulte limitativa de un derecho fundamental, debe ser proporcionada, y en este caso, se afirma que la cuantía de dichas tasas resulta desproporcionada, tanto en la cuota fija, como en la variable.

Respecto al objetivo de evitar una situación de abuso por parte de quienes no buscan una tutela judicial, sino obtener ventajas dilatando deliberadamente los procedimientos, la Sentencia recuerda que el ordenamiento jurídico ya preveía un instrumento disuasorio de los recursos abusivos, el depósito para recurrir. Asimismo, afirma que el establecimiento de un sistema de tasas en el que todos pagan lo mismo presenta el inconveniente de que *"el efecto preventivo o disuasorio se diluye para todo aquel que dispone de medios económicos suficientes"* y *"perjudica a su vez al justiciable que ejercita correctamente su derecho a recurrir"*.

Y en relación a la finalidad recaudatoria de las tasas, el TC se muestra tajante afirmando que la cuantía de las tasas para recurrir no atiende a la realidad económica de una mayoría significativa de sus destinatarios y que, por tanto, *"el objetivo de la financiación mixta de la justicia no puede traer consigo el sacrificio de un derecho fundamental"*.

Por último, el TC señala que los efectos de la declaración de inconstitucionalidad son "pro futuro", y que no procede ordenar la devolución de las cantidades pagadas respecto de tasas declaradas nulas, ni en los procedimientos

finalizados por resolución firme, ni en los no finalizados en los que el pago de la tasa se hubiera satisfecho sin ser impugnada por vulneración del art. 24.1 CE.

## **SENTENCIA 165/2016, DE 6 DE OCTUBRE**

**(BOE de 15 de noviembre de 2016)**

en relación con diversos preceptos de la Ley 40/2010, de 29 de diciembre, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono.

### **Impugnación de Normas Estatales**

#### **A.- ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** el Gobierno de Aragón.
- **Norma impugnada:** diversos preceptos de la Ley 40/2010, de 29 de diciembre, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono.
- **Motivación del recurso:** se discrepa de las atribuciones que la Ley ha confiado a la Administración General del Estado de carácter ejecutivo, por cuanto la ejecución de la legislación en esta materia correspondería a la Comunidad Autónoma.
- **Fallo:** Desestimar el recurso de inconstitucionalidad.

#### **B.- RESUMEN:**

**1.-** La primera parte de la Sentencia se dedica a debatir sobre el encuadramiento constitucional de la Ley impugnada, por cuanto la disposición final undécima de la propia Ley señala como títulos competenciales los dispuestos en las reglas 13, 23 y 25 del art. 149.1 CE.

Sin embargo, la Sentencia advierte que *"atendidos el carácter, sentido y finalidad de las disposiciones que conforman la Ley 40/2010, de 29 de diciembre, debemos concluir que el título competencial preferente para resolver la controversia competencial trabada en este proceso constitucional es el referido a la materia de minas. En ella, las instituciones generales del Estado tienen reservada competencia sobre las bases del régimen minero (art. 149.1.25 CE); mientras que la Comunidad Autónoma de Aragón ostenta competencia sobre el desarrollo legislativo y la ejecución de la normativa básica que establezca el Estado por medio de disposiciones con rango de ley (art. 75.2 EAAr")*.

Así, el régimen jurídico establecido por la Ley 40/2010 precisa y desarrolla las normas generales de minería que rigen en España a la nueva tecnología que promueve la Unión Europea para almacenar en el subsuelo el dióxido de carbono captado del funcionamiento de las grandes industrias. Aunque no pueda desconocerse, continúa la STC, que podrían incardinarse en la materia de "medio ambiente" aquellos aspectos del régimen jurídico de la actividad de almacenamiento de dióxido de carbono que tengan como finalidad directa la protección del entorno, en razón a la peligrosidad potencial de aquella, sin embargo, la norma impugnada atiende fundamentalmente a aquella dimensión vinculada con la gestión y emplazamiento de los yacimientos y demás estructuras subterráneas en los que se inyecta el dióxido de carbono, pues lo que hace la Ley 40/2010 es detallar la normativa sobre uso de las estructuras subterráneas que "por sus características permita retener naturalmente y en profundidad cualquier producto o residuo que en él se vierta o inyecte" [art. 3.1 B) de la Ley de minas de 1973 y art. 5.1 del Reglamento general de la minería, aprobado por Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto], lo que justifica el encuadramiento competencial realizado.

**2.-** En cuanto a las impugnaciones que efectúa el Gobierno de Aragón contra los preceptos de la Ley 40/2010 que otorgan competencia a los Ministerios de la Administración General del Estado, la principal es la que atañe a la concesión del almacenamiento.

En esencia, la Comunidad aragonesa sostiene que deberían corresponderle a ella todas las facultades administrativas relativas a la concesión de almacenamiento del dióxido de carbono, pues ella es la competente para la ejecución de las bases del régimen minero establecidas por el Estado (art. 75.2 EAAr). Las Comunidades Autónomas han venido gestionando pacíficamente las concesiones de explotación de los recursos de la sección B), en virtud de la Ley de minas de 1973, que han venido incluyendo las estructuras subterráneas. Y así deberían seguir haciéndolo, sostiene la demanda iniciadora de este proceso, aunque la Ley 40/2010 haya introducido un régimen especial en la normativa minera para aquellas estructuras subterráneas que sean utilizadas como almacenamiento geológico de dióxido de carbono, a tenor del nuevo art. 1.4 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de minas, introducido por la disposición final 1 de la Ley 40/2010.

Sin embargo, para el TC, la tesis de que la investigación y explotación de las estructuras subterráneas, con la finalidad de almacenar dióxido de carbón,

debe atenerse literalmente a la regla general que es propia del reparto competencial propio de las bases, en virtud de la cual corresponde al Estado fijar un mínimo común denominador normativo y a la Comunidad su desarrollo y ejecución, es una tesis que hace abstracción de algunos de los rasgos esenciales de la normativa específica que ha introducido la Ley 40/2010, que justifican que esta variedad de uso del dominio público minero quede sometida a un cuerpo normativo especial, en el que se ha querido explícitamente establecer un régimen específico.

La tesis del TC apunta a que *"la normativa básica estatal ha optado por un modelo de gestión centralizada de las concesiones de almacenamiento y no por un modelo de gestión económica"*. Esta opción legislativa es calificada por la Sentencia como legítima, porque atiende *"a la necesidad de establecer un tratamiento unitario frente a los riesgos asociados para la seguridad colectiva, que, al momento presente, representa la aplicación de una tecnología novedosa que permite la captura y almacenamiento del dióxido de carbono, nos sitúan de lleno en aquella situación en que la preservación de un tratamiento uniforme reclama el complemento reglamentario, y aun el ejecutivo"*.

En la STC 222/2006 se señaló que *"este Tribunal ha empleado un concepto de bases que en modo alguno se concreta en el empleo de una técnica uniforme en todos los sectores del Ordenamiento, sino que presupone fórmulas de intensidad y extensión variables en función de las características del ámbito concretamente afectado. Así, hemos reconocido modalidades muy diferentes de lo básico, desde la posibilidad de que el legislador estatal, excepcionalmente ocupe, prácticamente, toda la función normativa al determinar las bases de determinadas submaterias, hasta la legitimidad constitucional de algunos actos administrativos de carácter eminentemente ejecutivo por parte de la Administración General del Estado, así como el empleo de otras modalidades muy diversas (topes máximos, niveles mínimos tramos, e, incluso, bases diferenciadas por territorios, etc.)"*

*"Estas razones hacen decaer la impugnación principal que la Comunidad Autónoma dirige contra la Ley 40/2010. Que las Cortes Generales, en el actual estado de evolución del Derecho de la Unión Europea, hayan asignado a la Administración General del Estado la atribución de conceder, o de no hacerlo, el derecho al uso exclusivo de determinados lugares del dominio público minero"*



*para el almacenamiento de dióxido de carbono no extralimita la competencia estatal sobre las bases del régimen minero (número 25 del art. 149.1 CE)“.*

## **SENTENCIA 168/2016, DE 6 DE OCTUBRE**

**(BOE de 15 de noviembre)**

en relación con diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local

### **Impugnación de Normas Estatales**

#### **A.- ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias.
- **Norma impugnada:** la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (se recurren los apartados 7 y 9 del art. 1, el art. 2.2 y las disposiciones adicionales sexta y transitorias primera a cuarta).
- **Motivación del recurso:** supuesta vulneración de las competencias de la Comunidad Autónoma.
- **Fallo:** Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad y en consecuencia:

1.º Declarar extinguida, por pérdida sobrevenida de objeto, la impugnación de las disposiciones transitorias primera, segunda, tercera y cuarta.3, en cuanto al inciso «Decreto del órgano de gobierno de», todas de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, así como de los siguientes incisos del art. 26.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, en la redacción dada por el art. 1.9 de la Ley 27/2013: «al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas» y «para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera.».

2.º Declarar que la disposición adicional sexta de la Ley 27/2013 no es inconstitucional, interpretada en los términos del fundamento jurídico 4 b) de esta Sentencia.

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

## **B.- RESUMEN:**

**1.-** En primer lugar, hay que recordar que buena parte de las impugnaciones que efectúa el Principado de Asturias frente a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL, en adelante), ya habían sido resueltas por las SSTC 41/2016 y 111/2016, en relación al recurso que frente a esta Ley habían planteado las CCAA de Extremadura y Andalucía, respectivamente. En relación a estas impugnaciones, el TC se remite a lo señalado en las citadas Sentencia.

**2.-** Respecto a los preceptos que sí que son examinados ahora por el TC, la Sentencia se refiere, en primer lugar, a la impugnación del art. 24 bis.1 LBRL. Este artículo establece un determinado régimen para los entes de ámbito inframunicipal creados a partir de la entrada en vigor de la reforma (o, más precisamente, los que no estuvieran en proceso de constitución antes del 1 de enero de 2013: disposición transitoria quinta de la Ley 27/2013). En particular, configura estas organizaciones como entes desconcentrados del municipio sin el carácter de entidad local y sin personalidad jurídica propia.

El Alto Tribunal afirma que el *"inciso impugnado no ha incurrido en inconstitucionalidad por negar el atributo de la personalidad jurídica a los entes de ámbito inframunicipal, resultando plenamente aplicable en el ámbito territorial del Principado de Asturias. No obstante, recuerda que «la sola previsión de que estos entes carecen de personalidad jurídica no elimina amplios espacios de desarrollo autonómico y autoorganización local. La personalidad jurídica propia o régimen de descentralización administrativa no implica un estatuto sustancialmente distinto, que garantice amplias esferas de autonomía a las entidades locales menores... Ciertamente, la ausencia de personalidad jurídica propia remite al sistema de imputación y control de actos característico de las relaciones interorgánicas. No obstante, las concretas tareas que correspondan a estas 'formas de organización desconcentrada' así como las facultades de control y supervisión que el municipio desarrolle respecto de ellas siguen dependiendo esencialmente de las opciones organizativas que adopten los propios entes locales en el marco de la legislación autonómica sobre régimen local y de las bases ex art. 149.1.18 CE» [STC 41/2016, FJ 7 b)].*

**3.-** Por otra parte, el Letrado del servicio jurídico del Principado de Asturias impugnaba la disposición adicional sexta de la LRSAL, conforme a la cual «las previsiones de esta Ley se aplicarán respetando la organización comarcal en aquellas Comunidades Autónomas cuyos estatutos de autonomía tenga atribuida expresamente la gestión de servicios supramunicipales».

Según el recurso, la disposición adicional sexta de la Ley 27/2013 vendría a impedir que las Comunidades Autónomas instauren una organización comarcal si esta no está expresamente prevista en su Estatuto de Autonomía como ámbito de gestión supramunicipal.

El TC afirma, en primer lugar, que la indicada disposición afecta claramente a la Comunidad Autónoma de Aragón, habida cuenta de que su Estatuto establece expresamente lo siguiente: «las comarcas tienen a su cargo la prestación de funciones y servicios y la gestión de actividades de ámbito supramunicipal, representando los intereses de la población y territorio comarcales en defensa de una mayor solidaridad y equilibrio territorial» (artículo 83.2). Consecuentemente, hay que entender, de acuerdo con la disposición impugnada, que las previsiones de la Ley 27/2013 «se aplicarán respetando la organización comarcal» aragonesa.

Sin embargo, se afirma que la disposición adicional sexta de la Ley 27/2013 debe interpretarse en el sentido de que la misma supone que las previsiones de la reforma local de 2013 «se aplicarán respetando» toda «organización comarcal» estatutariamente prevista, sin por ello negar o perjudicar la que, no prevista en los Estatutos, pueda eventualmente llegar a instaurar cualquier Comunidad Autónoma al amparo de su competencia en orden a la creación y regulación de entidades locales de segundo grado. Téngase en cuenta a este respecto que la previsión controvertida está formulada en positivo, como cláusula de salvaguarda de las organizaciones comarcales estatutariamente previstas. No cabe interpretarla en negativo, como fuerte restricción a la autonomía de las Comunidades Autónomas traducida en la imposibilidad de ejercer sus amplias competencias en orden a la regulación y creación de entidades caracterizadas por «un fuerte grado de interiorización autonómica».

**4.-** Por último, el Gobierno del Principado de Asturias impugna el art. 26.2 LBRL, en la redacción dada por el art. 1.9 de la Ley 27/2013.

Los motivos de impugnación subsistentes parten de la premisa de que el nuevo art. 26.2 LBRL, a fin de disminuir los costes efectivos de determinados

servicios en municipios de menos de 20 000 habitantes, obliga a las diputaciones (y, con ello, a las Comunidades Autónomas uniprovinciales) a ejercer relevantes competencias, señaladamente la gestión directa de aquellos servicios.

Sin embargo –explica el TC– el art. 26.2 LBRL se refiere a una variedad muy indefinida de fórmulas de cooperación o «coordinación voluntaria» que puede «proponer» la diputación provincial y aceptar el municipio titular del servicio. Ello implica, correlativamente, que la diputación no tiene la obligación de asumir la gestión de aquellos servicios y que, en todo caso, el municipio puede rechazar las fórmulas de cooperación que aquella pueda proponerle. Así resultaba de su tenor originario y resulta aún más claramente ahora, una vez que la STC 111/2016, FJ 12 d) ha eliminado la intervención del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas destinada a reducir costes.

## **SENTENCIA 179/2016, DE 20 DE OCTUBRE**

**(BOE de 25 de noviembre)**

en relación con diversos preceptos de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2013

### **Impugnación de Normas Estatales**

#### **A.- ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** el Gobierno de la Generalitat de Cataluña.
- **Norma impugnada:** contra las disposiciones adicionales octogésima primera y octogésima cuarta de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2013.
- **Motivación del recurso:** supuesta vulneración de las competencias de la Generalitat en materia de políticas activas de empleo, y en materia de servicios sociales, así como el principio de lealtad institucional y la autonomía financiera de la Generalitat
- **Fallo:** Desestimar el recurso de inconstitucionalidad.

#### **B.- RESUMEN:**

**1.-** La primera de las previsiones impugnadas se refiere a la disposición adicional octogésima primera *Gestión de las acciones, medidas y programas establecidos en la letra h) del artículo 13 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo.*

A juicio de la parte recurrente, el hecho de que la norma cuestionada no haya previsto la territorialización de los fondos y la transferencia a la Generalitat de Cataluña, así como que haya reservado al Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE, en adelante) la gestión centralizada de las medidas, acciones y programas a los que alude, sin explicitar la razón que justifica tales decisiones, determina la vulneración de las competencias sobre ejecución asumidas por la Generalitat en materia de políticas activas de empleo. Además se reprocha que, aun cuando se considerara justificada la necesidad de centralizar dichas ayudas, no se ha respetado la necesaria participación de la Generalitat exigida en su Estatuto de Autonomía, y en

concreto, se aduce que, en la aprobación de la previsión impugnada, no consta el informe previo de la conferencia sectorial de empleo y asuntos laborales, al que hace referencia el último párrafo del art. 13 h) de la Ley 56/2003, de empleo.

A continuación, la Sentencia procede a determinar el encuadramiento competencial de la previsión cuestionada, enmarcándola en el ámbito de la materia de empleo. Al respecto, se recuerda la conexión del empleo con la materia laboral, ámbito en el que, conforme al art. 149.1.7 CE, el Estado tiene la competencia exclusiva sobre la legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas. Pero además, se afirma que el Estado ostenta, al amparo de su competencia sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), la facultad de adoptar medidas en materia de fomento del empleo que, en tanto no incidan en la regulación de la relación laboral, constituyen una materia distinta de la propiamente laboral a la que se refiere el art. 149.1.7 CE.

Por su parte, *"[l]a Generalitat de Catalunya ostenta competencia ejecutiva en materia de trabajo y relaciones laborales (art. 170.1 EAC) con el alcance que a dicha competencia atribuimos en la STC 31/2010, de 28 de junio (en especial, FFJJ 61 y 106); y es titular, asimismo de la competencia para la promoción de la actividad económica en Catalunya; la competencia compartida sobre la ordenación de la actividad económica en Catalunya y la competencia de desarrollo y gestión de la planificación general de la actividad económica (art. 152.1, 2 y 4 EAC)"*.

Una primera queja de la Generalitat es la supuesta vulneración de la competencia ejecutiva en la materia, en tanto no existe justificación respecto a la decisión del legislador estatal de atribuir al SPEE la gestión centralizada de las medidas, acciones y programas cuestionados, financiados con fondos presupuestarios no territorializables.

Antes de entrar a analizar cada una de las concretas actuaciones impugnadas, el TC afirma que *"debe recordarse que el principio de territorialidad de las competencias autonómicas significa, en lo que aquí interesa, que esas competencias deben tener por objeto fenómenos, situaciones o relaciones radicadas en el territorio de la propia Comunidad Autónoma. Ello no implica necesariamente que cuando el fenómeno objeto de las competencias autonómicas se extiende a más de una Comunidad Autónoma, éstas pierdan en todo caso y de forma automática la competencia, y que la titularidad de la misma deba trasladarse*

*necesariamente al Estado” (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 8, y STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 7) [STC 244/2012, de 18 de diciembre, FJ 7]” (FJ 7).*

*“Asimismo, según consolidada jurisprudencia constitucional, cabe también hacer referencia a la existencia de supuestos en que, no obstante tener competencias, incluso exclusivas, las Comunidades Autónomas sobre la materia en que recaen las subvenciones o ayudas públicas, éstas pueden ser gestionadas, excepcionalmente, por un órgano de la Administración del Estado u organismo de ésta dependiente, con la consiguiente consignación centralizada de las partidas presupuestarias en los presupuestos generales del Estado, si bien, “ello solo es posible cuando el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia y en las circunstancias ya señaladas en nuestra doctrina anterior, a saber: que 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, de 6 de febrero, FJ 8 d)], o STC 244/2012, de 18 de diciembre, FJ 7).*

**2.-** A continuación, se examinan cada una de las actuaciones indicadas en la disposición adicional recurrida.

- En primer lugar, por lo que se refiere al supuesto previsto en la letra a) — acciones y medidas cuya ejecución afecte a un ámbito geográfico supraautonómico, cuando exijan movilidad geográfica a otra Comunidad Autónoma o país y precisen de coordinación unificada— recordando lo dispuesto en la STC 22/2014 se afirma que la reserva de la función ejecutiva al Estado se prevé no con carácter general sino de modo puntual: únicamente cuando se demuestre la necesidad de una coordinación unificada. Necesidad que sólo se podrá apreciar si concurre o no a la luz de las disposiciones que reglamenten y desarrollen los concretos programas. Por ello, se rechaza el reproche de inconstitucionalidad, sin perjuicio de la valoración que pudiera merecer el eventual enjuiciamiento de las normas que concreten las acciones y medidas enunciadas.
- En segundo término, el TC se pronuncia respecto al supuesto previsto en la letra b) —acciones y medidas para la mejora de la ocupación mediante



colaboración del SPEE con órganos de la Administración General del Estado o sus organismos autónomos, para realizar acciones formativas (con cita específica de algunas de las posibles) y ejecución de obras y servicios de interés general y social relativas a competencias exclusivas del Estado—. Recordando de nuevo la citada STC 22/2014, se afirma que dicha medida no contempla solo el ejercicio de una competencia de ejecución en materia de formación, que correspondería, en principio a las CCAA, sino del ejercicio mismo de las competencias exclusivas del Estado a través de determinados programas de ámbito supraautonómico. Y es precisamente esa doble finalidad que cumplen estos programas, la que justifica excepcionalmente la gestión centralizada de los mismos”.

- También se desestima, en tercer lugar, la impugnación del supuesto contemplado en la letra c) —acciones y medidas de intermediación y políticas activas de empleo cuyo objetivo sea la integración laboral de trabajadores inmigrantes, realizadas en sus países de origen, facilitando la ordenación de los flujos migratorios-. En este sentido, se afirma que la previsión cuestionada se refiere a acciones y medidas de intermediación y políticas activas de empleo, que se realizan en los países de origen de los extranjeros a quienes se dirigen y cuyo objetivo es lograr la integración de los inmigrantes en el mercado laboral nacional, al objeto de facilitar la ordenación de los flujos migratorios, aspecto este que puede considerarse incardinado en la competencia estatal ex art. 149.1.2 CE.
- Por último, se examina el supuesto contemplado en la letra d) de la disposición controvertida —programas de carácter excepcional y duración determinada, cuya ejecución afecte a todo el territorio nacional, siendo imprescindible su gestión centralizada a los efectos de garantizar su efectividad e idénticas posibilidades de obtención y disfrute a todos los potenciales beneficiarios—. Se desestima la impugnación afirmando que la previsión no contiene una vulneración actual y efectiva de la competencia autonómica, y que la concurrencia de las circunstancias que permitan la gestión centralizada de las ayudas deberá valorarse en las normas que reglamenten y desarrollen, en su caso, los programas a que se refiere la previsión impugnada.
- Como argumento adicional, la parte recurrente también aduce que, en la aprobación de la disposición adicional octogésima primera de la Ley 17/2012,

se ha prescindido de la participación de la Generalitat, y en particular, se hace alusión a la ausencia del informe previo de la conferencia sectorial de empleo y asuntos laborales, al que se refiere el último párrafo del art. 13 h) de la Ley 56/2003, de empleo. Sobre esta queja, el TC afirma que la omisión del informe de la conferencia sectorial de empleo y asuntos laborales, hay que tener en cuenta que la emisión del indicado informe no constituye una previsión explícita del Estatuto de Autonomía de Cataluña, sino de la Ley 56/2003, diferenciándose así el supuesto de aquellos en que el TC ha apreciado la existencia de vicio de inconstitucionalidad en la aprobación de normas legales por no respetarse el trámite de informe requerido por disposiciones integrantes del bloque de constitucionalidad (por todas, STC 13/2015, de 5 de febrero, FJ 5; y respecto a la diferencia indicada, STC 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 8).

**3.-** La segunda de las previsiones recurridas en el presente recurso es la disposición adicional octogésima cuarta de la Ley 17/2012, cuyo tenor es el siguiente: *"Durante 2013 se suspende la aplicación del artículo 7.2, del artículo 8.2.a), del artículo 10, del artículo 32.3, párrafo primero, y de la disposición transitoria primera de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia."*

Para la parte recurrente, tal suspensión de preceptos reguladores del nivel de protección acordado previsto en la Ley 39/2006 conlleva el efecto de que el Estado deja de aportar fondos para financiar dicho nivel concertado, lo que, a su juicio, supone imponer a las CCAA el deber de aportar sus propios recursos para dotar las prestaciones definidas por esta ley estatal, algo que a su entender vulnera el principio de lealtad constitucional debida a las Administraciones autonómicas con las que se había convenido la implementación del sistema y asimismo atenta a la autonomía financiera de la Generalitat de Cataluña; de igual modo se reprocha que la previsión impugnada vulnera la competencia de la Generalitat de Cataluña sobre servicios sociales reconocida en el art. 166 EAC, considerando que ni el art. 149.1.1 CE ni el art. 149.1.13 CE proporcionan legítima cobertura a la previsión impugnada.

Para el TC, la disposición recurrida se limita a suprimir para 2013 la posibilidad de concertar el nivel acordado de protección de la dependencia, pero sin que en ningún momento se incorporen por dicha norma nuevas previsiones a la Ley 39/2006 ni se altere el tenor de sus preceptos.

En consecuencia, reiterando lo afirmado en la STC 99/2016, FJ 5, a los efectos de este proceso debe tenerse en cuenta que, por su contenido meramente suspensivo y no novatorio, la impugnada disposición adicional octogésima cuarta de la Ley 17/2012 *"no impone a las Comunidades Autónomas nuevas obligaciones sobre el reconocimiento y financiación de las prestaciones de dependencia, de modo que los deberes a los que alude la parte recurrente traerían causa, en su caso, de la regulación previamente establecida en la Ley 39/2006, que es ajena al presente proceso"*.

Recuerda que en la STC 18/2016 se afirmó que *"el art. 32.3 de la Ley 39/2006, segundo párrafo, únicamente exige que la aportación autonómica sea, al menos igual a la de la Administración general del Estado, en el segundo nivel de protección, lo que implica que, suspendidos los convenios mediante los que se financiaba ese segundo nivel, la aportación autonómica en aplicación de dicho precepto no es ya obligatoria, por lo que, al menos en teoría, la reducción de la aportación estatal es susceptible de producir el correlativo efecto de reducción de la aportación autonómica, sin que, por esa vía, se produzca irremediamente un incremento de gasto autonómico. Ahora bien, si esa reducción autonómica se produce o no es una cuestión que corresponde decidir a cada Comunidad Autónoma en el ejercicio de su competencia en materia de asistencia social. Pero no puede pretenderse que el hecho de que una determinada Comunidad Autónoma considere necesario o conveniente mantener las prestaciones del sistema de atención a la dependencia en un determinado nivel, superior al mínimo garantizado por el Estado, implique necesariamente el mantenimiento de las aportaciones estatales a la financiación del sistema de atención a la dependencia en la cuantía suficiente que permita el mantenimiento de dicho nivel prestacional en la Comunidad Autónoma de que se trate."*

En definitiva, reiterando la idea de que la suspensión derivada de la disposición adicional octogésima cuarta de la Ley 17/2012 no afecta al nivel mínimo de protección ni impone nuevas obligaciones de mantenimiento y financiación de prestaciones y que las aducidas por la parte recurrente encontrarían en su caso origen previo en la Ley 39/2006, procede rechazar que la indicada disposición vulnere el principio de lealtad constitucional, la autonomía financiera y la competencia autonómica sobre servicios sociales.

## **SENTENCIA 184/2016, DE 3 DE NOVIEMBRE**

**(BOE de 12 de diciembre de 2016)**

en relación con la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional

### **Impugnación de Normas Estatales**

#### **A.- ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** el Gobierno de la Generalitat de Cataluña
- **Norma impugnada:** los arts. 4.3, 15.c) y 24.2 de la Ley de Seguridad Nacional (LSN)
- **Motivación del recurso:** supuesta vulneración de los arts. 132 y 164 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) que le atribuyen competencias en materia de emergencias, protección civil y seguridad pública y exceden la competencia estatal sobre seguridad pública del art. 149.1.29 CE.
- **Fallo:**
  - 1.º Declarar que el art. 24.2 de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de seguridad nacional, es conforme con la Constitución interpretado en los términos señalados en el fundamento jurídico 7.
  - 2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

#### **B.- RESUMEN:**

**1.-** El primero de los preceptos impugnados es el art. 4.3 de la Ley 36/2015 (LSN) según el cual «*la Estrategia de Seguridad Nacional es el marco político estratégico de referencia de la Política de Seguridad Nacional. Contiene el análisis del entorno estratégico, concreta los riesgos y amenazas que afectan a la seguridad de España, define las líneas de acción estratégicas en cada ámbito de actuación y promueve la optimización de los recursos existentes. Se elabora a iniciativa del Presidente del Gobierno, quien la somete a la aprobación del Consejo de Ministros, y se revisará cada cinco años o cuando lo aconsejen las circunstancias cambiantes del entorno estratégico. Una vez aprobada, será presentada en las Cortes Generales en los términos previstos en esta ley*».

La Generalitat considera que se invaden sus competencias porque no se recoge la participación de Cataluña en la elaboración de la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN), aunque tiene cuerpo de policía propio y ejerce funciones en materia de seguridad.

Esta queja es desestimada por el TC quien considera que, desde una interpretación sistemática de la ley (arts. 4.2 y 3; 6.2; 18; 20.4; 21.1, 5 y 6), se deduce que las CCAA pueden intervenir en la elaboración de la ESN cuando afecte a sus competencias. Así se infiere, continúa la Sentencia, del hecho de que estarán presentes en el Consejo de Seguridad Nacional, que aprueba las directrices en materia de planificación y estrategia, impulsa las revisiones de la estrategia de seguridad nacional y verifica su cumplimiento. También formarán parte de la conferencia sectorial, que articulará las fórmulas de su participación en los instrumentos de planificación.

Por último, se afirma que *"el que las normas estatales no incluyan el grado de participación en las decisiones estatales que la Comunidad Autónoma considera deseable no convierte a los preceptos en inconstitucionales por dicha razón"*.

**2.-** En segundo lugar, se recurre el art. 15 c) de la Ley 36/2015 el cual dispone que: *«corresponde al Presidente del Gobierno: c) Declarar la Situación de Interés para la Seguridad Nacional»* (SISN).

En el recurso se alega que el precepto transcrito vulnera las competencias que le corresponden según los arts. 132 y 164 EAC porque no contempla que la situación de interés para la seguridad nacional pueda ser declarada a petición del Presidente autonómico en los casos en que resulte singularmente afectada la Comunidad Autónoma.

Tras realizar un análisis de conjunto de la regulación contenida en la Ley sobre esta cuestión, el TC desestima el reproche formulado en el recurso, afirmando que *"las Comunidades Autónomas pueden instar la declaración de la situación de interés para la seguridad nacional, ya que la Ley 36/2015 contempla de forma expresa su participación en la gestión de la crisis desde las tempranas fases de prevención y detección, así como su intervención en el Consejo de Seguridad Nacional, incluso antes de que dicha declaración tenga lugar"*.

**3.-** El último precepto impugnado es el art. 24.2 LSN, cuyo tenor es el siguiente: *«La Declaración de situación de interés para la Seguridad Nacional supondrá la obligación de las autoridades competentes de aportar los medios humanos y materiales necesarios que se encuentren bajo su dependencia, para la efectiva aplicación de los mecanismos de actuación.»*

Los recurrentes reprochan que el precepto no contemple fórmulas de colaboración y participación de la Generalitat que, en su opinión, deberían articularse a través de órganos como la Junta de Seguridad y el Consejo de Política de Seguridad. Por último, se denuncia que *«no queda suficientemente claro si con la declaración de la situación de interés para la seguridad nacional se asumiría el ejercicio de competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas»*.

El TC considera que la declaración de situación de interés para la Seguridad Nacional (DISN) no altera el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, las cuales seguirán ejerciendo sus competencias con sus recursos propios *“si bien en el marco de una situación de mayor coordinación, justificada por la envergadura y relevancia de la crisis que debe afrontarse, la cual exige una movilización unitaria de los medios disponibles”*.

Por otra parte, continúa la Sentencia, frente a lo que parece afirmar la recurrente, debe dejarse sentado que de la obligación de aportación de recursos humanos y materiales que establece el art. 24.2 de la Ley 36/2015 no resulta una adscripción de los mossos d'esquadra a las autoridades estatales. La adscripción supondría una asignación orgánica y permanente, incompatible con la competencia autonómica; mientras que la aportación de recursos que el precepto contempla se refiere a la situación de crisis que se trata de gestionar, que, por definición, será temporal.

Cuestión distinta sería que el art. 24.2 de la Ley 36/2015 se entendiera referido a cualesquiera recursos de las Comunidades Autónomas, no necesariamente ligados al ejercicio de las competencias propias relacionadas con la gestión de la crisis que debe afrontarse. En este caso podría producirse una vulneración de las competencias autonómicas en materia de protección civil y seguridad pública o, incluso, en otras materias. Sin embargo, para excluir esta consecuencia basta con afirmar aquí la constitucionalidad del apartado 2 del art. 24 de la Ley 36/2015 siempre y cuando se entienda que se refiere estrictamente a los recursos humanos y materiales, identificados de acuerdo con lo dispuesto en el título IV de la misma Ley, que sean necesarios para afrontar la situación de interés

para la seguridad nacional con los poderes y medios ordinarios de las administraciones aportantes, en el ejercicio de sus respectivas competencias.

## **SENTENCIA 185/2016, DE 3 DE NOVIEMBRE**

**(BOE de 12 de diciembre de 2016)**

en relación con la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal constitucional como garantía del Estado de Derecho

### **Impugnación de Normas Estatales**

#### **A.- ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** el Gobierno Vasco.
  
- **Norma impugnada:** la nueva redacción dada a los arts. 94.2.b) [suspensión en sus funciones de autoridades o empleados públicos responsables del incumplimiento]; 94.2.c) [ejecución sustitutoria, pudiendo requerir la colaboración del Gobierno de la Nación] y 92.5 [adopción de las medidas necesarias para asegurar la ejecución de resoluciones que acuerden la suspensión de disposiciones, actos o actuaciones impugnados].
  
- **Motivación del recurso:** supuesta vulneración de los arts. 117.3, 161, 164 y 165 CE, en cuanto desnaturalizan el modelo de jurisdicción constitucional diseñado por la Constitución; vulneran el principio de legalidad penal (art. 25.1 CE), al no satisfacer las exigencias que la garantía material de este principio impone, así como el régimen constitucional y estatutario de los aforamientos establecido en el Estatuto de Autonomía para el País Vasco y los arts. 143 y 155 CE, al establecer mecanismos de control por parte del Estado a las CCAA, que atentan al principio de autonomía.
  
- **Fallo:** Desestimar el recurso de inconstitucionalidad.

#### **B.- RESUMEN:**

Los reproches de inconstitucionalidad se dirigen contra el régimen establecido para los supuestos de incumplimiento de las resoluciones del propio Tribunal Constitucional y, específicamente, frente a las medidas contempladas en los nuevos arts. 94.2.b) [suspensión en sus funciones de autoridades o empleados públicos responsables del incumplimiento]; 94.2.c) [ejecución sustitutoria, pudiendo requerir la colaboración del Gobierno de la Nación] y 92.5 [adopción de



las medidas necesarias para asegurar la ejecución de resoluciones que acuerden la suspensión de disposiciones, actos o actuaciones impugnados].

Antes de pronunciarse sobre el fondo del asunto, el Tribunal Constitucional recuerda que su control es exclusivamente de constitucionalidad, ni político, ni de oportunidad ni de idoneidad, y que no pueden ser objeto de enjuiciamiento la estrategia política del legislador o su propósito último.

El primer motivo de orden sustantivo que efectúa el Gobierno Vasco a las citadas medidas es que, a su juicio, suponen un cambio cualitativo en la naturaleza, posición y funciones del Tribunal Constitucional, instaurando un sistema de justicia constitucional en contradicción con el diseñado en el Título IX de la Constitución.

Al respecto la Sentencia señala que la Constitución no contiene ninguna previsión en materia de ejecución de las resoluciones del TC. No obstante, dicha falta de previsión no puede interpretarse como un desapoderamiento de la potestad de ejecutar y velar por el cumplimiento de sus resoluciones. El TC –continúa la Sentencia- ha sido configurado por la Constitución como un verdadero órgano jurisdiccional y, por tanto, le corresponde la titularidad de una de las potestades inherentes al ejercicio de la jurisdicción, como es la ejecución de sus resoluciones, pues quien juzga ha de tener la potestad de obligar al cumplimiento de sus decisiones. *"Si ello no fuera así, el Tribunal, único en su orden, carecería de una de las notas esenciales del ejercicio de la función jurisdiccional y con ello de la potestad necesaria para garantizar la supremacía de la Constitución"*.

Por ello, afirma la Sentencia, las medidas que el legislador orgánico (dentro de la libertad de configuración que le otorga el art. 165 CE) pone a disposición del Tribunal para los supuestos de incumplimiento de sus resoluciones persiguen una finalidad legítima, pues no es otra que *"garantizar la defensa de la posición institucional del Tribunal Constitucional y la efectividad de sus sentencias y resoluciones, protegiendo su ámbito jurisdiccional frente a cualquier intromisión ulterior de un poder público que pudiera menoscabarla, que es lo mismo que decir, preservar la primacía de la Constitución, a la que todos los poderes públicos están subordinados (art. 9.1 CE), y cuyo supremo intérprete y garante último es este Tribunal en el ejercicio de su función jurisdiccional"*.

Otro de los motivos de inconstitucionalidad alegados era la supuesta vulneración del principio de legalidad penal (art. 25.1 CE), en la medida en que la

nueva regulación no satisface las exigencias de previsibilidad en la definición de las conductas y de las sanciones.

Sin embargo, la Sentencia afirma que las características de la medida no permiten considerarla medida punitiva, en tanto que "sólo podrá aplicarse cuando esté en la esfera de actuación de la autoridad o empleado público concernidos el cumplimiento de la resolución de que se trate y se acredite su voluntad deliberada y persistente de no atender al mismo"; se prolongará "durante el tiempo preciso para asegurar la observancia de los pronunciamientos del Tribunal"; se ajustará a las funciones "cuya suspensión resulte imprescindible para asegurar la ejecución de la resolución dictada" y "habrá de levantarse tan pronto como cese la voluntad incumplidora".

El argumento de la Sentencia considera que la suspensión de funciones es, sin duda, una medida gravosa, pero que ello no la convierte sin más en una medida punitiva, porque no responde a una finalidad propiamente represiva, retributiva o de castigo, características de las medidas punitivas, sino a la finalidad de garantizar la efectividad y cumplimiento de las resoluciones del TC.

Por último, la Sentencia desestima el argumento sostenido en la demanda de que la ejecución sustitutoria suponga una alteración del sistema de controles del Estado sobre las CCAA coincidente con el mecanismo previsto en el art. 155 CE. En este sentido, la Sentencia considera que la ejecución sustitutoria establecida en la LOTC es un instrumento que permite al propio TC decidir su aplicación para instar al cumplimiento de las resoluciones recaídas en los procesos constitucionales, pudiendo requerir la colaboración del Gobierno, si bien la actuación de éste se desarrollará en los términos que fije el TC. El Gobierno, por tanto, no interviene discrecionalmente ni decide qué medidas concretas implica la ejecución, motivo por el cual la Sentencia entiende que no se altera el sistema de controles del Estado sobre las CCAA.

## **SENTENCIA 191/2016, de 15 de noviembre**

**(BOE de 26 de diciembre de 2016)**

en relación con la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, de reforma del Consejo General del Poder Judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

### **Impugnación de Normas Estatales**

#### **A.- ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** grupo parlamentario socialista en el Congreso.
  
- **Norma impugnada:** los arts. 564, 570.1 y 3, 579.1, 580.1, 590, 591.1, 599, 600.4 y 638.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), en redacción dada a los mismos por la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, de reforma del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) , por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, así como contra el apartado 3º de la Disposición transitoria décima de la misma Ley Orgánica 4/2013.
  
- **Motivación del recurso:** la regulación limitativa que se hace del deber de comparecencia del presidente y vocales del CGPJ, la reforma no prevé un "sistema de responsabilidad política" para el CGPJ, la posibilidad de que el CGPJ pueda constituirse, tras su renovación, aún en el caso de que una de las Cámaras a las que corresponde la elección de los vocales no haya cumplido con ese deber dentro del plazo establecido, se cuestiona también que el vicepresidente del TS, que no es miembro del CGPJ, pueda ejercer en funciones el cargo de presidente (tanto del TS como del CGPJ) en casos excepcionales.
  
- **Fallo:**
  - 1º) Entender que el art. 564 de la LOPJ es constitucional interpretado de conformidad con lo razonado en el FJ 6
  - 2º) Desestimar el recurso en todo lo restante.

## **B.- RESUMEN:**

**1.** Los demandantes se mostraban contrarios, en primer lugar a la regulación limitativa que se hacía del deber de comparecencia del presidente y vocales del CGPJ. A este respecto la sentencia afirma, que limitar este deber a la explicación de la Memoria, como hace el art. 564 LOPJ, no vulnera la CE. El TC considera que: el Congreso y el Senado no pueden ejercer control político sobre el CGPJ, pues ello pondría en riesgo su independencia; pero este límite no implica que los miembros del CGPJ estén exentos de la obligación de colaborar con las Cámaras cuando éstas lo requieran o de acudir, si son llamados, a una comisión parlamentaria de investigación, deber este último que establece el art. 76.2 CE y que incumbe a todos los ciudadanos, sean o no autoridades del Estado.

**2.** Se alegaba también por los demandantes que la reforma recurrida debió prever “un sistema de responsabilidad política” del CGPJ, porque éste no está exento de rendir cuentas ante las Cortes Generales. Sobre esta cuestión, la sentencia señala que la Constitución “descarta, sin sombra de duda, semejantes pretensiones de ‘responsabilidad’ y ‘control’ políticos sobre un órgano constitucional al que ha confiado, en garantía de la independencia de jueces y magistrados, unas funciones que no pueden quedar, sin amenaza o daño para esa independencia, sujetas a fiscalización por el poder político, incluido, claro está, el que se expresa en las Cámaras representativas”.

Entiende el TC que el art.564 LOPJ tampoco vulnera el art. 109 CE, pues debe entenderse que no afecta al deber de prestar “información y ayuda” a las Cámaras, deber que incumbe a todas las autoridades y que la CE establece en dicho artículo. El deber de información a las Cámaras también incumbe, por tanto, al CGPJ, “siempre que la solicitud al efecto se corresponda con el ámbito de atribuciones del propio Consejo y no menoscabe el ejercicio independiente de las mismas”.

**3.** Otro de los puntos discutidos es la posibilidad de que el CGPJ pueda constituirse, tras su renovación, aún en el caso de que una de las Cámaras a las que corresponde la elección de los vocales no haya cumplido con ese deber dentro del plazo establecido; y que el eventual retraso en la designación de los vocales por una de las Cámaras se traduzca en la reducción de la duración de su mandato, que la CE ha fijado en 5 años para todos los miembros del CGPJ. El

TC explica en este punto que el objetivo es evitar que el retraso de una de las Cámaras "imposibilite la renovación íntegra del órgano", "prevención" para una situación "excepcional" que el Legislador puede plasmar en la norma sin vulnerar por ello la CE. Por otro lado, la sentencia explica que la norma según la cual el nombramiento fuera de plazo de una parte de los vocales provoca el acortamiento de su mandato es la única que "garantiza que el CGPJ se renueve, para lo sucesivo, en su integridad". Lo contrario supondría que una parte de los vocales disfrutarían de un mandato superior al del órgano.

**4.** Se rechaza también la inconstitucionalidad del artículo que establece diferencias entre los vocales que forman la Comisión Permanente y el resto, al determinar que los primeros ejercerán el cargo en régimen de exclusividad, mientras que los segundos lo harán compatible con el ejercicio de sus respectivas profesiones. La sentencia señala que esta previsión no vulnera el art. 127.1 CE, que prohíbe a los jueces y magistrados que estén en activo desempeñar otros cargos públicos. Esta prohibición, explica el TC, "no alcanza a los cargos y funciones que se integran y se ejercen en el ámbito judicial y, especialmente, en el de su gobierno".

**5.** Se cuestiona también que el vicepresidente del TS, que no es miembro del CGPJ, pueda ejercer en funciones el cargo de presidente (tanto del TS como del CGPJ) en casos excepcionales. El TC explica que, en Dcho. público, la sustitución no sólo implica el ejercicio de unas determinadas competencias por otra persona, "sino que el titular de cierto órgano pase a serlo también, por llamamiento legal, de otro órgano distinto". Por tanto, quien viene por ley llamado a sustituir (en este caso el vicepresidente del TS), es, mientras dure la sustitución, "titular en funciones (...) del órgano cuyas competencias ejerce temporal o circunstancialmente" (en este caso, la presidencia del TS y del CGPJ).

## **SENTENCIA 195/2016, DE 16 DE NOVIEMBRE**

**(BOE de 26 de diciembre de 2016)**

en relación el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia

### **Impugnación de Normas Estatales**

#### **A.- ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias.
- **Norma impugnada:** los arts. 4 y 7 del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.
- **Motivación del recurso:** el recurso se fundamenta en dos motivos: i) falta del presupuesto habilitante exigido por el art. 86.1 CE, y ii) extralimitación de las competencias estatales, y correlativa invasión de las competencias autonómicas en materia de comercio interior.
- **Fallo:** Desestimar el recurso de inconstitucionalidad.

#### **B.- RESUMEN:**

**1.-** En relación a la supuesta vulneración del art.86.1 CE, el TC considera que debe desestimarse este primer motivo de recurso, en atención a la doctrina fijada para un asunto similar en la STC 199/2015 (FJ 6), donde se consideró que: *"la individualización de la situación de urgencia se produce y se identifica con la necesidad de maximizar los efectos de una situación económica a la que el Gobierno valora como positiva, tras la crisis precedente. La conexión de sentido, por tanto, se cumple también, al vincularse las medidas al aprovechamiento de los efectos de lo que el Gobierno considera una incipiente recuperación económica"*.

**2.-** En relación al segundo motivo de inconstitucionalidad alegado, el escrito de interposición del recurso considera que el Estado se ha extralimitado en el ejercicio de sus competencias, por cuanto el art. 149.1.13 CE no permite vaciar de contenido una materia más específica, como son los horarios comerciales, pues la normativa básica ha de dejar un espacio normativo suficiente para que las CCAA

puedan desarrollar sus competencias normativas y de ejecución, estableciendo una política comercial adaptada a sus peculiaridades.

Recuerda el TC que la intervención estatal en la regulación de los horarios comerciales ya ha sido reconocida por la doctrina constitucional por su carácter *«particularmente relevante en la ordenación de la actividad comercial minorista, rama o sector de la economía nacional respecto a la cual el Estado puede, conforme a nuestra doctrina, establecer medidas básicas en cuanto lo requiera la adecuada ordenación de la actividad económica»* (STC 88/2010, de 15 de noviembre, FJ 5, reiterado en la STC 26/2012, de 1 de marzo, FJ 7).

La Comunidad recurrente no discute que el art. 149.1.13 CE ampare la regulación estatal, pero considera que el Estado se habría excedido en la definición de las bases al no permitir ulteriores desarrollos autonómicos. Antes de dilucidar esta cuestión, la Sentencia se refiere a su propia doctrina según la cual *«el ámbito de lo básico, desde la perspectiva material, incluye las determinaciones que aseguran un mínimo común normativo en el sector material de que se trate y, con ello, una orientación unitaria y dotada de cierta estabilidad en todo aquello que el legislador considera en cada momento aspectos esenciales de dicho sector material»* (STC 14/2004, de 13 de febrero, FJ 11, con cita de otras).

**3.-** Así planteada la controversia, la Sentencia resuelve en primer lugar la relativa al art. 7 del Real Decreto-ley 8/2014, que modifica el régimen sustantivo aplicable a las denominadas zonas de gran afluencia turística, régimen al que se remite el también impugnado art. 4.

**a)** El art. 7 contiene dos apartados. El primero de ellos añade dos nuevos párrafos finales al art. 5.4 de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de horarios comerciales, según los cuales:

*«En los supuestos en los que concurren las circunstancias enumeradas y la propuesta de declaración de zona de gran afluencia turística formulada por el Ayuntamiento interesado contenga una limitación de carácter temporal o territorial, deberán justificarse en la propuesta las razones en las que se funda tal limitación temporal o territorial, de acuerdo con los intereses comerciales, turísticos y en beneficio del consumidor. En el caso de que la comunidad autónoma considerase que no está suficientemente justificada esta restricción, se declarará zona de gran afluencia turística la totalidad del municipio todo el año.»*

*Si en el plazo que determine su legislación o, en su defecto, en el plazo de seis meses, la Comunidad Autónoma competente no resolviera la solicitud del Ayuntamiento interesado, se entenderá declarada como zona de gran afluencia turística la propuesta por dicho Ayuntamiento.»*

El TC considera que la norma impugnada se dirige a delimitar el contenido de la propuesta que ha de formular el Ayuntamiento, estableciendo que la misma ha de expresar las razones en las que se funda tal limitación temporal o territorial de lo que, en caso contrario, supondría la aplicación de un completo régimen de libertad horaria en aplicación del art. 5.1 de la Ley de horarios comerciales.

En todo caso, prosigue la Sentencia, la norma básica determina que la valoración de la concurrencia de las circunstancias alegadas por el Ayuntamiento proponente corresponde a la Comunidad Autónoma. A juicio del TC, la norma no impide a la Comunidad Autónoma realizar un examen pleno de la propuesta que ha sido sometida a su consideración, de manera que puede aprobarla en sus propios términos, rechazarla, o modularla realizaron su propia valoración acerca de la posible limitación temporal o territorial. Ello no es sino consecuencia de que es a la CA a quien corresponde la decisión última en el marco diseñado al efecto por el legislador estatal.

Tampoco se considera que vulnere las competencias autonómicas el último inciso del precepto, porque aquí la norma establece simplemente una consecuencia para el caso de falta de ejercicio de las competencias autonómicas en materia de declaración de zonas de gran afluencia turística, a la par que sirve para regular las relaciones interadministrativas en un campo en el que se entrecruzan los intereses locales y autonómicos.

**b)** El artículo 7.2 modifica el apartado 5 del art. 5 de la Ley de horarios comerciales, el cual queda redactado como sigue:

*«5. En todo caso, en los municipios con más de 100.000 habitantes que hayan registrado más de 600.000 pernoctaciones en el año inmediatamente anterior o que cuenten con puertos en los que operen cruceros turísticos que hayan recibido en el año inmediato anterior más de 400.000 pasajeros, se declarará, al menos, una zona de gran afluencia turística aplicando los criterios previstos en el apartado anterior. Para la obtención de estos datos estadísticos se considerarán*



*fuentes las publicaciones del Instituto Nacional de Estadística y de Puertos del Estado.*

*Si en el plazo de seis meses a partir de la publicación de estos datos, las Comunidades Autónomas competentes no hubieran declarado alguna zona de gran afluencia turística en el municipio en el que concurran las circunstancias señaladas en el párrafo anterior, se entenderá declarada como tal la totalidad del municipio y los comerciantes dispondrán de plena libertad para la apertura de sus establecimientos durante todo el año.»*

Aquí el TC recordando la doctrina de la STC 156/2015 señala que el precepto lo que hace es establecer criterios para la determinación de las zonas de gran afluencia turística, lo que *«no supone sino el establecimiento de unas directrices o criterios globales que cumplen, dado su carácter de condiciones mínimas y comunes, los parámetros constitucionales para su consideración material de norma básica, en tanto que la misma encierra una serie de objetivos de política económica aplicables a un sector de gran trascendencia en nuestra economía como es el de la distribución comercial»*. Esta doctrina conduce a la desestimación de la impugnación.

Y, en relación al segundo inciso del precepto, se desestima en base al argumento de que la declaración de zona de gran afluencia turística de la totalidad del municipio durante todo el año, con la consecuencia de que los comerciantes dispondrán de plena libertad para la apertura de sus establecimientos, solamente se producirá si la Comunidad Autónoma no decide ejercer sus potestades para determinar temporal y territorialmente cuáles son las zonas de gran afluencia turística.

**4.-** Y, con argumentación similar se desestima la impugnación del art. 4 del Real Decreto-Ley 8/2014, titulado *"Declaración de zonas de gran afluencia turística en los municipios que reuniesen en 2013 los requisitos del artículo 5.5 de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales, en la redacción dada por este real decreto-ley"*.

Así, se vuelve a decir, tal y como se ha reiterado en jurisprudencia anterior para supuestos similares, que regular la plena libertad horaria es una opción a disposición de la Comunidad Autónoma para el caso de que decida no ejercer las posibilidades de regulación que le ofrece la norma estatal, modulando el alcance de

la declaración en el sentido de limitar territorial o temporalmente la libertad de apertura que lleva implícita la declaración de zona de gran afluencia turística.

## **SENTENCIA 213/2016, de 15 de diciembre**

**(BOE de 20 de enero de 2017)**

en relación con la Ley 1/2013 de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.

### **Impugnación de Normas Estatales**

#### **A.- ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** 50 diputados del grupo parlamentario socialista.
  
- **Norma impugnada:** El objeto del presente recurso de inconstitucionalidad es analizar, en primer lugar, la constitucionalidad de la totalidad de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social. El recurso se dirige también, subsidiariamente, contra determinados preceptos de esa misma norma legal, concretamente, contra los arts. 1; 3, apartado 3 (así como las referencias e incisos en la Ley al procedimiento de ejecución o venta extrajudicial); art. 7, apartados 1 y 14 (en la modificación, respectivamente, de los arts. 552.1 y 695.4 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil); art. 8.2 [en la modificación del art. 3.1 b)] 4 del Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos; disposición adicional primera; y disposiciones transitorias primera, segunda y cuarta.
  
- **Motivación del recurso:** la vulneración del art. 87.3 CE, que reconoce la iniciativa legislativa popular en relación con los apartados 1 y 2 del art. 23 CE sobre el derecho a la participación en los asuntos públicos y a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos. Seguidamente, se denuncia la vulneración del derecho a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2 CE), a la igualdad (art. 14 CE), a una vivienda digna (art. 47 CE) y a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), con infracción del art. 51 CE por la inobservancia del Derecho de la Unión.
  
- **Fallo:**
- 1.º Declarar que ha perdido objeto la impugnación de los arts. 1, apartados 1, 2 y 3; art. 3, apartado 3 (así como las referencias e incisos en la Ley al procedimiento de ejecución o venta extrajudicial); art. 7, apartados 1 y 14;

art. 8 apartado 2; y disposición adicional primera de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.

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

## **B.- RESUMEN:**

1. El primer bloque de impugnaciones las refieren los Diputados recurrentes a la inobservancia de las normas que regulan el procedimiento legislativo, sosteniendo la inconstitucionalidad de la Ley 1/2013, de 14 de mayo.

A la vista de las alegaciones realizadas, debemos recordar que, en su análisis este Tribunal solo puede realizar un control negativo, pues no le es dado, por respeto a la autonomía de las Cámaras sobre los procedimientos que se desarrollan en su seno, reemplazar la voluntad de sus órganos en el ejercicio de la función de calificación, así como de decisión del procedimiento que han de seguir los escritos parlamentarios [en un sentido similar, SSTC 153/2016, de 22 de septiembre, FJ 3, y 185/2016, FJ 5 c)].

La denuncia de la vulneración de los arts. 112 y 126.5 RCD y de los arts. 23 y 87.3 CE, por la presentación por el Grupo Parlamentario Popular de enmiendas al articulado que, a juicio de los recurrentes eran una enmienda a la totalidad con texto alternativo que, en su consecuencia, privó al Pleno de su deliberación, y su ulterior aprobación que comportó la desaparición del texto, no puede prosperar, en los términos en los que está expresado en la demanda, que se vincula con la imposibilidad de los grupos de la minoría de ejercer su función. Al respecto, debemos recordar que si bien la materia y el objeto del procedimiento lo delimita el autor de la iniciativa legislativa, ello no obsta a que a través del ejercicio del derecho de enmienda los representantes de los ciudadanos puedan incidir en el texto de la iniciativa, rechazándolo (enmienda de totalidad con devolución del texto), alterándolo (enmienda de totalidad con proposición de texto alternativo) o modificándolo (enmiendas parciales de modificación, supresión o adición) (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 6).

A ello ha de añadirse que, como ya dijimos en la STC 129/2013, de 4 de junio, «*el principio democrático consagrado por nuestra Constitución (art. 1.1 CE) impone que la formación de la voluntad se articule a través de un procedimiento en*

*el que opera el principio mayoritario y, por tanto, la consecución de una determinada mayoría como fórmula para la integración de voluntades concurrentes [SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 5; 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 2 c), y 209/2012, 14 de noviembre, FJ 2].*

En segundo lugar, respecto a la tramitación conjunta de ambas iniciativas, según consta en la demanda, dicha tramitación se decidió por la Mesa y Portavoces de la Comisión de economía y competitividad, convocada para tratar de la tramitación de la iniciativa, que decidió, a su vez, convocar conjuntamente ambas ponencias, pese a la oposición del Grupo Socialista. La posibilidad de tramitación conjunta de dos iniciativas legislativas no está expresamente prevista en el Reglamento del Congreso de los Diputados, pero tampoco se establece su prohibición en ningún precepto del mismo. La adopción de dicha decisión de tramitación conjunta por la Mesa de la Comisión y las correspondientes ponencias ha de enmarcarse, en consecuencia, en el ámbito de la autonomía parlamentaria garantizada constitucionalmente (art. 72 CE), ya que, como hemos señalado, en el ejercicio de la autonomía reglamentaria que la Constitución reserva a las Cámaras les corresponde una función ordenadora de la vida interna de las Asambleas para articular las fases o procedimientos que se desarrollan en su seno. Asimismo, el Letrado de las Cortes Generales entiende que existe un uso parlamentario conforme al cual se adoptó la decisión de tramitación conjunta de las iniciativas. La acreditación de ese uso parlamentario de tramitación conjunta de iniciativas legislativas que coinciden temporal y materialmente en situaciones previas *«es otro elemento que debe tomarse en consideración en defensa de que se está ante una interpretación y aplicación de la normativa parlamentaria que cuenta con sustento en la comunidad jurídica parlamentaria»* (STC 143/2016, de 19 de septiembre, FJ 5).

Finalmente, en cuanto a la inadmisión de la solicitud de avocación al Pleno de la deliberación de la proposición de ley resultante de la tramitación conjunta de ambas iniciativas, los recurrentes se limitan a mencionarla, sin aducir la vulneración de ningún precepto del Reglamento del Congreso de los Diputados ni aportar razonamiento alguno de la infracción de procedimiento que hubiera comportado la misma por lo que debemos descartar de plano la vulneración aducida.

Tampoco observamos una sustracción de los derechos derivados del ejercicio de la función representativa contenidos en el art. 23.2 CE, pues se ejercieron sin restricción, no sólo en el momento de la presentación y admisión de la iniciativa

legislativa popular por la Mesa, sino que, una vez pasado el texto a la comisión parlamentaria, se presentaron enmiendas a los proyectos posteriormente acumulados y se abrió turno para la intervención en el debate, en la ponencia y en las subsiguientes fases de la tramitación en la Comisión de economía y competitividad del texto unificado propuesto. Recordemos finalmente, de nuevo, que estamos en presencia de un derecho de configuración legal, y que esa configuración corresponde a los Reglamentos parlamentarios, a los que compete regular y ordenar los derechos y atribuciones que ostentan sus miembros (STC 27/2000, de 31 de enero, FJ 4). Todo lo cual nos lleva a desestimar la alegación de los recurrentes, porque las facultades que reclaman como integrantes de su *ius in officium*, sencillamente no están reconocidas como tales en el Reglamento parlamentario, no existiendo tampoco cobertura legal alguna para la pretensión de los recurrentes de mantenimiento del texto íntegro que se presentó como iniciativa legislativa popular.

De acuerdo con las consideraciones anteriores, debe descartarse la existencia de lesión por vicios en el procedimiento de aprobación de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, en los términos alegados por los recurrentes.

**2.** Debemos pasar ahora a analizar las impugnaciones de las disposiciones transitorias primera, y segunda de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, por infracción de los arts. 9.3, 24 y 51 CE, cuyo contenido se transcribe a continuación:

Antes de abordar la resolución de esta cuestión resulta necesario comprobar sí la impugnación de esas dos disposiciones transitorias se acompaña con una fundamentación que permita a la parte, a la que asiste el derecho de defensa (en este caso, al Abogado del Estado), así como a este Tribunal, conocer las razones por las cuales los recurrentes entienden que las disposiciones cuestionadas vulneran el orden constitucional (STC 103/2013, de 25 de abril, FJ 7). Tal carga alegatoria es una condición inexcusable inherente a la presunción de constitucionalidad de las normas con rango de ley, que no puede desvirtuarse sin una argumentación suficiente, no siendo admisibles las impugnaciones globales carentes de un razonamiento desarrollado, conectado con el precepto impugnado, que las sustente (STC 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 7 c)].

A fin de verificar si los recurrentes han satisfecho la diligencia procesal exigible para justificar la existencia de las infracciones constitucionales que denuncian debemos retomar el contenido del recurso en relación con esas disposiciones transitorias primera y segunda. Tal y como hemos expuesto los recurrentes, bajo la rúbrica: «8. Inconstitucionalidad de la disposición transitoria 1 y 2 por vulneración del (sic) 9, 10, 24 y 96 de la Constitución. Vulneración de la tutela judicial efectiva y derecho a la defensa en relación con las garantías procesales ofrecidas a los consumidores frente a los profesionales bajo el principio “pro consumatore” que se concreta en el ordenamiento jurídico de TJE (“sic”) con la Directiva 93/13/CEE, del Consejo, de 5 de abril de 1993, Convenio Europeo de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, derecho a un procedimiento con todas las garantías», realizan dos consideraciones, que no guardan conexión alguna con el contenido de las disposiciones transitorias – anteriormente transcritas–, cuya constitucionalidad cuestionan: en primer lugar, afirman que al consumidor se le merma su derecho a la defensa, pese a que la Directiva 93/13/CEE impone el derecho a la defensa plena del consumidor en los procedimientos judiciales y la obligación del juzgador de garantizar los derechos de la parte débil de la relación contractual, siendo el derecho comunitario de obligatoria aplicación. Y en segundo lugar, efectúan consideraciones respecto a la indefensión que supone para ellos la publicación de la Ley en el «BOE» como instrumento de notificación del nuevo plazo de un mes para formular el incidente extraordinario de oposición.

No puede considerarse que tales alegaciones aporten razón alguna para sustentar la infracción de los derechos a la defensa y a la tutela judicial efectiva invocados por los recurrentes, pues ninguna relación guardan con el tenor de las disposiciones transitorias primera y segunda, que, como resulta de su mera lectura, regulan respectivamente la aplicación de la Ley a los procesos judiciales o extrajudiciales de ejecución hipotecaria que estuvieran iniciados a la entrada en vigor de la misma en tanto que no se hubiera ejecutado el lanzamiento y proyectan la limitación de los intereses moratorios también a los préstamos hipotecarios concertados con anterioridad a la entrada en vigor de la norma. Partiendo de esas consideraciones, no se contiene en el recurso argumentación alguna que permita conocer por qué, en cada uno de estos preceptos y a la luz de su ámbito material y redacción particular, se produce la inconstitucionalidad en los términos expuestos. No se contempla, por tanto, argumentación que sustente la impugnación de las disposiciones transitorias recurridas, pues no basta la mera cita de preceptos

constitucionales si el contenido de los mismos no se vincula o se enlaza de algún modo con el contenido de las disposiciones impugnadas.

Por tanto, no se abordará la impugnación de las disposiciones transitorias primera y segunda al no poder entenderse levantada la carga argumental mínima exigible.

**3.** Finalmente, debe indicarse que la disposición transitoria cuarta de la Ley 1/2013, que se refiere al «régimen transitorio en los procesos de ejecución», aparece aludida en el motivo ocho del recurso –trascrito en la letra d) del antecedente 1 B), cuya rúbrica hemos reproducido en el fundamento anterior–, en el que se argumenta sobre la inconstitucionalidad de la disposición transitoria primera y segunda. Ahora bien, la disposición transitoria cuarta, no se contempla en el suplico del recurso, ni tampoco en el listado de los artículos recurridos que preceden al suplico y en los que se concretan los preceptos impugnados. En consecuencia, no puede ser objeto de análisis alguno, al deber circunscribir nuestro enjuiciamiento «exclusivamente a los preceptos que se contienen en el suplico de la demanda», el cual «es la parte decisiva para reconocer y concretar el objeto de todo recurso» (por todas, STC 184/2016, de 3 de noviembre, FJ 2, y las que en el mismo se citan).



## **SENTENCIA 215/2016, DE 15 DE DICIEMBRE**

**(BOE de 20 de enero de 2017)**

en relación con la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal constitucional como garantía del Estado de Derecho

### **Impugnación de Normas Estatales**

#### **A.- ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** el Gobierno de la Generalitat de Cataluña
  
- **Norma impugnada:** la nueva redacción dada a los arts. 94.2.a) [multas coercitivas de 3.000 a 30.000 euros para los empleados públicos o particulares que incumplieren las resoluciones del TC]; 94.2.b) [suspensión en sus funciones de autoridades o empleados públicos responsables del incumplimiento]; 94.2.c) [ejecución sustitutoria, pudiendo requerir la colaboración del Gobierno de la Nación] y 92.5 [adopción de las medidas necesarias para asegurar la ejecución de resoluciones que acuerden la suspensión de disposiciones, actos o actuaciones impugnados].
  
- **Motivación del recurso:** supuesta vulneración de los arts. 9.3, 25, 137, 153, 161 y 165 CE.
  
- **Fallo:** Desestimar el recurso de inconstitucionalidad.

#### **B.- RESUMEN:**

**1.-** En primer lugar, hay que recordar que el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña plantea muchas similitudes con el que presentó el Gobierno del País Vasco, y que se desestimó por la STC 185/2016, a la que se remite la presente Sentencia para desestimar buena parte del recurso planteado por la Generalitat.

**2.** No obstante, hay que referirse específicamente a la impugnación del art. 94.2.a) LOTC (que no fue recurrido por parte del Gobierno del País Vasco), que prevé que el TC pueda interponer multas coercitivas de 3.000 a 30.000 euros a las autoridades, empleados públicos o particulares que incumplieren sus resoluciones,

pudiendo reiterar la multa hasta el cumplimiento íntegro de lo mandado. A juicio del recurrente, el precepto vulnera los principios de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y de legalidad en materia sancionadora (25.1 CE).

Sin embargo, el TC considera que *"no se trata de una medida sancionadora en sentido propio, pues no se impone con una finalidad represiva o retributiva por la realización de una conducta antijurídica, sino como coerción o estímulo para el cumplimiento de un deber jurídico o, lo que es lo mismo, como disuasión para su incumplimiento. Así pues, por más que la medida controvertida tenga una consecuencia gravosa para la persona a la que se le imponga, no responde a una finalidad propiamente represiva, retributiva o de castigo, características definidoras de las medidas punitivas, sino a la finalidad de garantizar la efectividad y el cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional"*. Partiendo de este argumento, el TC desestima la pretendida vulneración de los principios de seguridad jurídica y de legalidad en materia sancionadora.

Por otra parte, los Abogados de la Generalitat consideraban la horquilla de las cuantías fijada por el legislador para las multas coercitivas en el art. 92.4 a) LOTC resulta desproporcionada en relación con la capacidad económica de los sujetos que pueden ser multados.

La Sentencia recuerda que en el recurso no se hace alusión a la infracción de precepto constitucional alguno. Por otra parte, se afirma que *"será con ocasión de que el Tribunal decida imponer, de acuerdo con las previsiones legales, multas coercitivas a quien o quienes incumplan sus resoluciones, cuando habrá de determinarse, en atención a las particulares circunstancias que concurran en cada caso, el concreto importe de las multas, que, como es obvio, habrá de respetar el principio de proporcionalidad"*:

**3.-** Por otra parte, la Generalitat de Cataluña también impugnaba el art. 92.5 LOTC que confiere al TC la potestad de adoptar, de oficio o a instancia del gobierno, sin oír a las partes, y cuando concurran circunstancias de especial trascendencia constitucional, las medidas necesarias a fin de asegurar el debido cumplimiento de las resoluciones que acuerden la suspensión de las disposiciones, actos o actuaciones impugnados. Su inciso final prevé que en la misma resolución en la que se acuerde la adopción de estas medidas se dará audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal por plazo común de tres días, tras el cual el TC ha de dictar resolución levantando, confirmando o modificando las medidas previamente adoptadas.

La Sentencia señala que no cabe apreciar, frente a lo sostenido en la demanda, una ampliación del ámbito y los efectos de las facultades suspensivas del TC, que siguen teniendo la misma extensión y alcance, pues el precepto responde simplemente a la finalidad de velar por la ejecución de las resoluciones que dicte el TC, conforme a las previsiones de la CE y de la LOTC, en ejercicio de aquellas facultades, sin que resulte incrementada la efectividad de sus decisiones suspensivas, cuyo debido cumplimiento, en sus propios términos, se trata precisamente de garantizar.

La medida contemplada en el art. 92.5 LOTC, afirma el TC, habilita al Gobierno a instar la actuación del TC cuando considere que una resolución de suspensión se está incumpliendo, pero es al TC al que le corresponde en exclusiva apreciar si concurren las circunstancias de especial trascendencia constitucional a que se refiere el precepto, como las medidas concretas que deben tomarse para garantizar el cumplimiento de sus resoluciones.

Por ello, concluye el TC, no puede considerarse ni una ampliación del ámbito y los efectos de las facultades suspensivas del TC ni un fortalecimiento de la prerrogativa conferida al Gobierno por el art. 161.2 CE, que continúa teniendo idéntico carácter y alcance.

Por último, en referencia a la facultad reconocida al Gobierno de instar al TC, se afirma que encuentra cobertura, y resulta justificada, por la prerrogativa que al Gobierno, y sólo a este órgano, le confiere el art. 161.2 CE de instar con la iniciación del proceso constitucional la suspensión automática de las disposiciones o resoluciones adoptadas por los órganos de las CCAA.

Considera la Sentencia que no se puede atisbar en aquella facultad una quiebra del principio de igualdad procesal de las partes, que el recurrente afirma, pero no argumenta, pues no tiene que suponer *per se* una ruptura del equilibrio de sus respectivas posiciones, estando prevista la intervención de las CCAA en su condición de parte en el incidente de ejecución. *"En fin, las Comunidades Autónomas en modo alguno ven menoscabada por el precepto recurrido, como se afirma en la demanda, la legitimación que les reconoce el art. 161.1 c) CE para promover conflictos de competencia"*.

## **SENTENCIA 217/2016, DE 15 DE DICIEMBRE**

**(BOE de 20 de enero de 2017)**

en relación con la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de presupuestos generales del Estado para 2016

### **Impugnación de Normas Estatales**

#### **A.- ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** el Gobierno de Aragón.
- **Norma impugnada:** el art. 2 de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de presupuestos generales del Estado para 2016.
- **Motivación del recurso:** supuesta vulneración de los arts. 88 y 109.2 d) del Estatuto de Autonomía de Aragón.
- **Fallo:** Desestimar el recurso de inconstitucionalidad.

#### **B.- RESUMEN:**

**1.-** En el recurso se argumenta que se no se han respetado los arts. 88 y 109.2 d) del Estatuto de Autonomía de Aragón (en adelante, EAAr). Específicamente se considera vulnerada la función que el art. 109.2 d) EAAr atribuye a la comisión mixta de asuntos económico-financieros Estado-Comunidad Autónoma de Aragón, relativa a *«estudiar las inversiones que el Estado realizará en la Comunidad Autónoma de Aragón»*.

El objeto del recurso es el art. 2 de la Ley 48/2015, únicamente en cuanto aprueba créditos para las inversiones que el Estado realizará durante el ejercicio de 2016 en la Comunidad Autónoma de Aragón. El recurso denuncia la contravención del citado precepto con el Estatuto de Autonomía, que es una norma integrada en el bloque de constitucionalidad (art. 28.1 LOTC) y que, por tanto, se erige en parámetro de enjuiciamiento de la validez de las disposiciones normativas con rango de ley dictadas por el Estado.

La pretensión formulada en el recurso *se realiza en los siguientes términos: «los efectos de la nulidad de los créditos presupuestarios que se solicita no se debe*

*extender a todas la inversiones ya realizadas o en fase de ejecución. En este sentido la nulidad que se pretende no es de nulidad absoluta sino de anulabilidad».* La Sentencia considera que lo que debe determinarse es si se han infringido las previsiones de los arts. 88 y 109.2.d) EAAr, en cuanto que supondría un vicio de constitucionalidad determinante de la anulación de las partidas presupuestarias relativas a las inversiones del Estado en Aragón, que no hayan sido iniciadas en el momento de dictarse la presente Sentencia.

**2.-** El TC realiza, con carácter previo a la resolución de la controversia, un breve resumen de la doctrina constitucional en torno a los principios de cooperación y lealtad institucional.

Sobre el principio de cooperación, recuerda que siempre ha destacado la jurisprudencia tanto su carácter necesario en el Estado autonómico, como su relación con la idea de la voluntariedad, frente a la vinculación de la coordinación con la de la imposición u obligatoriedad (STC 86/2014,FJ 5, entre otras).

Así, el principio de cooperación tiende a garantizar la participación de todos lo entes involucrados en la toma de decisiones (STC 101/2016, FJ 9, con cita de otras), pero no puede entenderse en un sentido que sustituya, impida o menoscabe el libre y pleno ejercicio por el Estado de sus propias competencias. (STC 162/2012, FJ 6).

Por su parte, se recuerda, que el principio de lealtad constitucional exige que el Gobierno extreme el celo por llegar a acuerdos con las CCAA, pero no que dichos acuerdos deban de ser vinculantes. Así, del principio de lealtad deriva un deber de colaboración e información recíproca entre las Administraciones implicadas que debe presidir las relaciones entre el Estado y las CCAA, y postula la adopción de procedimientos de consulta, negociación o, en su caso, la búsqueda del acuerdo previo (STC 13/2007).

En dicho marco, continúa la Sentencia, se inserta la regulación estatutaria relativa a la Comisión mixta de asuntos económico-financieros Estado-Comunidad Autónoma de Aragón, la cual (tal y como se afirmó respecto al órgano similar previsto en el Estatuto de Cataluña) *"es un instrumento para propiciar la integración de las posiciones del Estado y de la Comunidad Autónoma correspondiente, bien porque facilite la preparación de los acuerdos a adoptar en el seno de órganos multilaterales, o bien, incluso, porque permita la deliberación*

*común sobre la aplicación en la Comunidad Autónoma de Cataluña de las decisiones o acuerdos adoptados por el Estado o por los órganos multilaterales competentes al efecto” (STC 31/2010, FJ 131).*

**3.-** Respecto al examen de la cuestión controvertida, se recuerda que el recurso se queja de la falta de participación autonómica en un momento previo a la adopción de una determinada decisión estatal; en concreto, la relativa a las inversiones que van a tener lugar en la Comunidad Autónoma tal como se reflejan en los Presupuestos Generales del Estado para 2016. Se argumenta que el mecanismo de colaboración que el art. 109 EAAR contempla hubiera debido concretarse en un estudio conjunto, en el seno de la Comisión mixta de asuntos económico-financieros,, de las inversiones que se pretendieran aprobar en los mencionados presupuestos generales.

La Sentencia advierte que, dadas las diferencias entre el tenor de los preceptos estatutarios, no resulta de aplicación aquí la doctrina acerca del informe o audiencia previos establecidos en el art. 45 del Estatuto de Canarias, según el cual el régimen económico-fiscal de Canarias sólo podrá ser modificado, de acuerdo con lo establecido en la disposición tercera de la CE, previo informe del Parlamento canario. Informe y audiencia previa que no resultan vinculantes, pero sí son preceptivos, de manera que su ausencia determina la inconstitucionalidad de la norma que modifique o afecte a dicho régimen fiscal.

El TC también entiende que es un caso distinto del resuelto en la STC 13/2015, en la que se declaró la nulidad de los preceptos aprobados sin solicitar el informe preceptivo, previsto en el art. 72.3 EAAR, respecto de cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte al territorio de la Comunidad Autónoma. En la medida en que los preceptos estatutarios que ahora se entienden vulnerados no exigen expresamente un informe preceptivo, esa doctrina no es de aplicación aquí.

**4.-** Respecto a la previsión estatutaria que se entiende vulnerada en el presente proceso, afirma el TC que se limita a prescribir que la Comisión mixta estudie, sin mayores concreciones, *“las inversiones que el Estado realizará en la Comunidad Autónoma de Aragón”*.

Continúa la Sentencia afirmando que esa función se configura por el Estatuto de Autonomía de una manera genérica, admitiendo su cumplimiento de diversos modos y que en ningún caso impone que haya de hacerse durante los trámites prelegislativos del proyecto de ley anual de presupuestos. Por el contrario, la regulación estatutaria presenta un elevado grado de indeterminación, tanto respecto a la tarea a acometer ("estudio"), como al objeto (inversiones, sin mayores especificaciones) o al momento en que esa intervención ha de producirse, sobre el que nada se dice.

Concluye el TC señalando que *"la tarea de estudio a la que alude el art. 109.2 d) EAAR debe producirse, pues viene impuesta por el Estatuto de Autonomía de Aragón, al articular un mecanismo de cooperación en virtud del cual el Estado y la Comunidad Autónoma se obligan a estudiar conjuntamente en comisión mixta las inversiones que el Estado va a llevar a cabo en la Comunidad Autónoma de Aragón. Sin embargo, frente a lo sostenido en la demanda, del art. 109.2 d) no se infiere que dicho estudio conjunto de las inversiones estatales, a ejecutar en la Comunidad Autónoma, haya de ser anual y, en todo caso, anterior a la aprobación de la Ley de presupuestos generales del Estado. Por el contrario hay que entender que, como en otro contexto ya señaló la STC 101/2016, de 25 de mayo, FJ 10, «no es función de las Comunidades Autónomas la de elegir en cada momento cuál es la fórmula de colaboración que mejor se adecúa a sus intereses».*

## **SENTENCIA 33/2016, de 18 de febrero**

**(BOE de 23 de marzo de 2016)**

en relación con varios preceptos de la Ley del Parlamento de Galicia 12/2014, de 22 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

**(Impugnación de Normas Autonómicas)**

### **A.- ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** Presidente del Gobierno
  
- **Norma impugnada:** los arts. 5.2 (en cuanto que modifica el art. 27. 5 del texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de tributos cedidos por el Estado, aprobado por Decreto Legislativo 1/2011, de 28 de julio) y 84 de la Ley del Parlamento de Galicia 12/2014, de 22 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

- **Motivación del recurso:**

El artículo 5.2 admite el uso, en el impuesto sobre sucesiones y donaciones y en el de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, ambos cedidos a la Comunidad Autónoma de Galicia, del medio de comprobación de valores previsto en el art. 57.1 a) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria, y dispone que en tal caso el porcentaje conforme al que capitalizar los rendimientos será el interés de mora ex art. 26.6 LGT. Este artículo supone una clara extralimitación competencial, ya que al Estado, ex art. 149.1.14 CE, le compete regular «no sólo sus propios tributos, sino también el marco general de todo el sistema tributario y la delimitación de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas respecto del propio Estado» (STC 192/2000, de 13 de julio), conteniéndose esa regulación en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), a la que remite el art. 157.3 CE y que integra el bloque de la constitucionalidad (STC 183/1988, de 13 de octubre).

El artículo 84 se impugna porque: las causas de caducidad de la concesión de explotación de recursos mineros de la sección C) están reguladas con carácter básico y de forma tasada en el art. 86 de la Ley de minas. El precepto recurrido, al prever una causa de caducidad no recogida en la norma básica



estatal, habría desconocido el marco competencial establecido constitucionalmente.

**- Fallo:**

1.º Declarar la inconstitucionalidad y nulidad del art. 27.5 del texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de tributos cedidos por el Estado, aprobado por Decreto Legislativo 1/2011, de 28 de julio, en la redacción que le da el art. 5.2 de la Ley de Galicia 12/2014, de 22 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

**B.- RESUMEN:**

1. El Tribunal declara la inconstitucionalidad, y consiguiente nulidad, del art. 27.5 de la norma recurrida por entender que invade competencias del Estado en la regulación de dos tributos cedidos. Este artículo se refiere al impuesto sobre sucesiones y donaciones (ISD) y al impuesto de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (ITPyAJD), tributos ambos que el Estado tiene cedidos a las Comunidades Autónomas. La cesión, explica la sentencia, implica que, si bien el Estado sigue siendo el titular de dichos impuestos, las Comunidades Autónomas asumen su gestión y adquieren cierta capacidad normativa, lo que les permitirá "*regular determinados aspectos de los tributos*" pero siempre "*dentro del marco establecido por el Estado*" tanto en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) como en la correspondiente ley de cesión de tributos.

El art. 27.5 de la norma recurrida dispone que "*podrá utilizarse en el impuesto sobre sucesiones y donaciones y en el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados el medio de comprobación establecido en el art. 57.1.a) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria. A estos efectos el porcentaje a utilizar será el interés de mora a que se refiere el art. 26.6 de la misma norma*".

El Abogado del Estado considera que dicho precepto contraviene, precisamente, el art. 57.1.a) de la Ley General Tributaria (LGT), que establece como medio de comprobación de valores la "*capitalización o imputación de rendimientos al porcentaje que la ley de cada tributo señale*". El objeto de la controversia se centra en la expresión "*ley de cada tributo*" contenida en el

precepto estatal, sobre cuyo alcance discrepan el Abogado del Estado (según el cual debe entenderse que se refiere solo a las leyes estatales) y el Letrado de la Xunta de Galicia (que defiende que abarca tanto las leyes estatales como las autonómicas).

El análisis del Tribunal parte de la comprobación de que la capitalización del rendimiento al interés de demora al que se refiere el precepto cuestionado es un método de comprobación de valores que *"las respectivas leyes estatales que regulan estos dos tributos no contemplan"*. Asimismo, según la doctrina, cuando la Ley General Tributaria (LGT) utiliza la expresión *"normas de cada tributo"*, se está refiriendo *"solo a las estatales"*. La LGT es una *"verdadera norma de unificación de criterios a cuyo través se garantiza el mínimo de uniformidad imprescindible en los aspectos básicos del régimen tributario"*; lo que resulta fundamental *"para garantizar a los administrados un tratamiento común ante las Administraciones públicas"*.

Por tanto, afirma la sentencia, aceptar que el enunciado controvertido *"ley de cada tributo"* abarca, como pretende la representación de la Xunta de Galicia, también a lo dispuesto en las leyes autonómicas, supondría que éstas podrían establecer en relación con determinados impuestos (en este caso el ISD y el ITPyAJD) una regulación diferente a la prevista en la normativa estatal, *"con lo que se generarían sustanciales diferencias entre Comunidades Autónomas en el cálculo de los elementos determinantes de la obligación tributaria, lo que, en particular tratándose de impuestos estatales como el ISD y el ITPyAJD, sería contradictorio con las indicadas finalidades –asegurar un mínimo de uniformidad en los aspectos básicos del régimen tributario y garantizar a los administrados un tratamiento común ante las Administraciones públicas– que la doctrina constitucional viene atribuyendo a esta norma jurídica"*.

El Tribunal concluye que el precepto recurrido es inconstitucional por invadir la competencia que la Constitución atribuye al Estado en el art. 149.1.14, en relación con los arts. 133 y 157.3.

**2.** El segundo precepto impugnado (art. 84) establece las causas de caducidad de las explotaciones mineras que, por la fecha de la concesión, quedaron reguladas en la disposición transitoria primera de la ley de minas de 1973.

La sentencia explica que el competente para establecer las causas de caducidad de las concesiones previas a 1973 es el Estado. Y que, cuando la norma recurrida se refiere a *"la denegación de la autorización de explotación por cualquiera de las causas legales"*, no está añadiendo, como denuncia el recurrente, una nueva causa de caducidad a las ya reguladas por la ley de 1973 *"por lo que no incurre en inconstitucionalidad"*.

Hoy en día, explica el Pleno, aún hay concesiones reguladas por aquella ley preconstitucional que, sin haber cumplido los requisitos en ella se le exigían, "no han sido objeto de una resolución administrativa que declare su caducidad". En materia minera, la Comunidad Autónoma de Galicia tiene atribuida la ejecución de la legislación estatal, por lo que corresponde a la Xunta hacer cumplir lo dispuesto en la ley de minas de 1973. Por tanto, la Xunta está cumpliendo con su "competencia ejecutiva ", que habilita a la Comunidad Autónoma a dictar una norma como la recurrida, en la medida en que se limita a regular "el conjunto de actuaciones precisas para la puesta en práctica de la normativa estatal y, por tanto, resulta amparado por la competencia ejecutiva de la legislación estatal que el Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad Autónoma de Galicia.

## **SENTENCIA 62/2016, DE 17 DE MARZO**

**(BOE de 22 de abril de 2016)**

en relación con Decreto-ley de Cataluña 6/2013, de 23 de diciembre, por el que se modifica la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña.

### **Impugnación de Normas Autonómicas**

#### **A.- ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** la Presidenta del Gobierno en funciones.
  
- **Motivación del recurso:** el Decreto-ley 6/2013 incurre en inconstitucionalidad mediata derivada de la contravención de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico (en adelante, LSE), de carácter básico de conformidad con su disposición final segunda, y la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de los hidrocarburos, también de carácter básico, conforme a su disposición final primera, por ser dictadas al amparo de las competencias que al Estado reconocen las reglas 13 y 25 del art. 149.1 de la Constitución, así como con su normativa de desarrollo. La norma recurrida impide que las compañías suministradoras corten, por impago de las facturas, la electricidad y el gas a las personas en situación de vulnerabilidad económica). La sentencia, considera que dicha previsión invade la competencia estatal básica en materia de régimen energético (art. 149.1.25 CE) y contraviene la legislación estatal, que ha optado por otro modelo de protección de los consumidores vulnerables, consistente en la financiación de parte del precio del suministro.
  
- **Fallo:** Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de España contra el Decreto-ley de Cataluña 6/2013, de 23 de diciembre, y, en consecuencia:
  - a) Declarar que el párrafo segundo del apartado 6 y el apartado 7 del art. 252-4 de la Ley 22/2010 introducidos por el art. 2 del Decreto-ley de Cataluña 6/2013, de 23 de diciembre, son inconstitucionales y nulos.
  - b) Desestimar en todo lo demás el recurso planteado.

## **B.- RESUMEN:**

**1.** La inconstitucionalidad que se plantea por el recurrente, afecta al sistema de obligaciones y derechos de las empresas comercializadoras de electricidad y gas. Tras su reforma por el Decreto Ley recurrido, el Código de Consumo catalán establece que, en el supuesto en que se produzca el impago, las compañías no podrán interrumpir el suministro a las personas en situación de vulnerabilidad económica y a determinadas unidades familiares; asimismo, deberán aplazar y/o fraccionar la deuda pendiente.

**2.** La regulación de esta materia se contiene en las Directivas Europeas 2009/72/CE y 2009/73/CE, que exigen a los Estados miembros la adopción de medidas para proteger a los consumidores vulnerables, fijando también obligaciones al respecto a los comercializadores de electricidad y gas. Al haberse traspuesto ambas directivas a través de la Ley del Sector Eléctrico y de la Ley del Sector de los Hidrocarburos, dice el TC, el Estado opta “por la protección del consumidor vulnerable mediante un sistema de bonificación a través de la financiación de parte del precio del suministro de la electricidad y del gas y no mediante el establecimiento de prohibiciones de desconexión del suministro (...)”. La finalidad que justifica “la consideración del bono social como una obligación de servicio público (art. 45 LSE)” es, precisamente, la de “garantizar el suministro”. Esta solución, es acorde con la normativa europea.

La legislación estatal, afirma el TC, establece un régimen “de obligaciones y cargas a los sujetos que intervienen en el sistema eléctrico” en el marco de la competencia que la Constitución reserva al Estado en su art. 149.1.25.

**3.** Una vez determinado que la competencia corresponde al Estado, la sentencia señala que la reforma recurrida incumple, en consecuencia, las normas estatales: LSE y LSH al “imponer a las empresas comercializadoras el suministro de electricidad y gas pese al impago”, lo que supone el establecimiento de una prohibición que es “incompatible con las previsiones básicas, que optan por un diseño de protección del consumidor vulnerable a través de la bonificación del precio del suministro”.

## **SENTENCIA 73/2016, DE 14 DE ABRIL**

**(BOE de 20 de mayo de 2016)**

en relación con la Ley 2/2014, de 27 de enero, de medidas fiscales,  
administrativas, financieras y del sector público de Cataluña

### **Impugnación de Normas Autonómicas**

#### **A.- ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** el Presidente del Gobierno.
  
- **Motivación del recurso:** supuesta vulneración de las competencias del Estado sobre ordenación general de la economía, seguridad social, medio ambiente y régimen energético (apartados 13, 17, 23 y 25 del art. 149.1 CE).
  
- **Fallo:** Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad y en consecuencia:

1º Declarar la extinción del recurso por desaparición sobrevenida de su objeto respecto de la disposición transitoria quinta de la Ley 2/2014, de 27 de enero, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público de Cataluña.

2º Declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición transitoria octava de la Ley 2/2014 así como del apartado 10 del art. 47 del texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, añadido por el art. 167.1 de la Ley 2/2014.

## **B.- RESUMEN:**

**1.-** La Sentencia afirma la inconstitucionalidad y nulidad del art. 167.1 de la Ley 2/2014 del Parlamento de Cataluña, por la que se añade un apartado, el 10, al artículo 47 del texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto, con el siguiente texto:

*"10. En la explotación de recursos naturales en suelo no urbanizable, en el caso de aprovechamiento de hidrocarburos, no está permitida la utilización de la tecnología de la fracturación hidráulica cuando pueda tener efectos negativos sobre las características geológicas, ambientales, paisajísticas o socioeconómicas de la zona, o en relación con otros ámbitos competenciales de la Generalidad".*

Sobre la prohibición de la utilización del "fracking" ya se había pronunciado anteriormente el TC, respecto de otras leyes autonómicas, en las SSTC 106/2014, 134/2014 y 208/2014. En estas Sentencias se afirmaba que la autorización del "fracking" con sujeción a requisitos técnicos y a la previa declaración de su impacto ambiental es competencia del Estado, en virtud de lo dispuesto en los arts. 149.1.13 CE (planificación general de la actividad económica), 149.1.25 (bases de régimen minero y energético) y 149.1.23 (bases en materia de protección del medio ambiente).

Afirma la Sentencia que el precepto impugnado no desarrolla ni complementa las bases estatales; las reformula bajo una perspectiva radicalmente distinta: la legislación básica contempla la fracturación hidráulica como tecnología que debe autorizarse siempre que el proyecto cumpla determinados requisitos de carácter técnico y medioambiental; en cambio, la previsión controvertida la contempla en sentido inverso como tecnología que debe prohibirse por sus posibles efectos perjudiciales ante cualquiera de las múltiples circunstancias enunciadas.

Recuerda el TC su doctrina anterior donde se puso de manifiesto que las competencias de las CCAA en materia de ordenación del territorio y en medio ambiente no justifican la prohibición del "fracking", porque no pueden prevalecer sobre las competencias del Estado ex 149.1.13 y 25 CE. Por ello, se determina la inconstitucionalidad y nulidad del precepto catalán porque da pie a una interpretación manifiestamente contraria a la legislación básica estatal, al prohibir

el "fracking" con carácter absoluto en el territorio de Cataluña siempre que su utilización concierna cualquier "ámbito competencial" de la Generalitat.

**2.-** En segundo lugar, la Sentencia también declara la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición transitoria 8ª de la Ley 2/2014, según la cual: *"En el plazo de un año a contar desde la entrada en vigor de la presente ley, el Gobierno debe presentar al Parlamento un proyecto de ley de comercio, servicios y ferias en el que se valoren adecuadamente los intereses públicos en relación con la normativa de implantación de equipamientos comerciales y la proporcionalidad y no discriminación de las medidas que deben adoptarse. Mientras no se apruebe este proyecto de ley queda suspendida la excepción de implantación de establecimientos fuera de trama urbana consolidada a que se refieren el apartado 3.b y el segundo párrafo del apartado 4 del artículo 9 del Decreto Ley 1/2009, de 22 de diciembre, de ordenación de los equipamientos comerciales"*.

Lo que hace esta disposición transitoria es suspender la citada excepción, lo que equivale a prohibir que se implanten fuera de las tramas urbanas consolidadas establecimientos comerciales con superficie igual o superior a 800 m<sup>2</sup>. A juicio del TC esta disposición constituye una restricción a la libertad de apertura de establecimientos comerciales que, en cuanto tal, debería estar justificada en razones de imperiosas de interés general, tal y como establecen la Ley 17/2009, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y por la Ley 7/1996, de ordenación del comercio minorista. Sin embargo ni la exposición de motivos ni la disposición transitoria 8ª nada dicen al respecto.



## **SENTENCIA 82/2016, DE 28 DE ABRIL**

**(BOE de 31 de mayo de 2016)**

en relación con la Ley de las Cortes Valencianas 10/2007, de 20 de marzo, de  
régimen económico matrimonial valenciano

### **Impugnación de Normas Autonómicas**

#### **A.- ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** el Presidente del Gobierno.
- **Motivación del recurso:** supuesta vulneración del art. 149.1.8º CE.
- **Fallo:** Estimar el recurso de inconstitucionalidad y, declarar inconstitucionales y nulos todos los artículos de la Ley.

#### **B.- RESUMEN:**

**1.-** El Tribunal Constitucional ha declarado inconstitucionales la totalidad de los preceptos de la Ley de las Cortes Valencianas 10/2007, de 20 de marzo, de régimen económico matrimonial valenciano.

El motivo de su inconstitucionalidad es la vulneración del art. 149.1.8ª CE, que atribuye en exclusiva al Estado la competencia en materia de legislación civil, sin perjuicio de la *"conservación, modificación y desarrollo de los derecho civiles, forales o especiales, allí donde existan"*.

**2.-** En primer lugar, el TC afirma que ni la LOTRAVA (Ley Orgánica de Transferencia a la Comunidad Valenciana de competencias en materia de titularidad estatal), ni la inclusión del calificativo *"foral"* por parte de la reforma del Estatuto de Valencia en el año 2006, para referirse al derecho civil valenciano, permiten alterar el techo competencial derivado del art. 149.1.8 CE.

Respecto a la expresión que utiliza el citado título competencial *"allí donde existan"* recuerda el TC que alude a la previa existencia de un Derecho civil propio, referido *"no sólo a aquellos derechos civiles especiales que habían sido objeto de compilación al tiempo de la entrada en vigor de la Constitución, sino también a*

*normas civiles de ámbito regional o local y de formación consuetudinaria preexistentes a la Constitución”.*

**3.-** Por tanto, y por lo que respecta a la Comunidad Valenciana, su competencia se circunscribe al Derecho Consuetudinario que, tras la abolición de los Fueros, subsistiera en el territorio de la Comunidad Autónoma. Esto significa que la constitucionalidad de las normas impugnadas depende de que la Comunidad Valenciana *“pueda identificar una costumbre asentada en su Derecho Civil efectivamente existente en su territorio (ya en 1978) y subsistente en el momento de aprobación de la Ley”,* o bien *“otra institución consuetudinaria diferente a la regulada pero ‘conexa’ con ella de manera que pueda servir de base para apreciar un ‘desarrollo’ de su Derecho civil foral o especial”.*

Sin embargo, en materia de régimen económico matrimonial no se ha probado la existencia y contenido de ninguna costumbre conexa con dicha institución, ni se ha aportado prueba alguna su vigencia, recordando la Sentencia que de acuerdo con el art. 1.3 del Código civil, dedicado a las “Fuentes del derecho”, *“la costumbre sólo regirá... siempre que... resulte probada”.*

## **SENTENCIA 88/2016, de 28 de abril**

**(BOE de 31 de mayo de 2016)**

en relación con el artículo 34 de la Ley del Parlamento de Cataluña 2/2015, de 11 de marzo, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para 2015.

### **Impugnación de Normas Autonómicas**

#### **A.- ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** Presidente del Gobierno.
- **Norma impugnada:** el último inciso del art. 34 de la Ley 2/2015, de 11 de marzo, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para 2015.
- **Motivación del recurso:** El Abogado del Estado pone de manifiesto que sólo recurre el último inciso del referido precepto: *«previa autorización del Gobierno, de la puesta en funcionamiento de nuevos servicios públicos»*. Según se aduce, el referido inciso, al permitir, previa autorización del Gobierno, la puesta en funcionamiento de nuevos servicios públicos, está estableciendo una excepción a la limitación de los gastos de personal que ese mismo precepto contiene. Esta excepción se considera lesiva de la legislación básica estatal contenida en los arts. 20 y 21 de la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2015 (en adelante, LPGE 2015).
- **Fallo:** Estimar el recurso y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «o previa autorización del Gobierno, de la puesta en funcionamiento de nuevos servicios públicos» del art. 34 de la Ley 2/2015, de 11 de marzo, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para 2015.

## **B.- RESUMEN:**

1. La sentencia, que estima el recurso presentado por el Gobierno, determina que la previsión a que nos referíamos en el apartado anterior, contradice lo dispuesto por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2015 (LPGE), que expresamente prohíbe *"cualquier gasto en materia de personal que conlleve un incremento global de la masa retributiva autorizada para 2015"*; en consecuencia, vulnera la competencia exclusiva del Estado sobre bases y coordinación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE) y el principio de coordinación con la Hacienda estatal que rige la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (art. 156.1 CE).

La sentencia recuerda, en primer lugar, la doctrina constitucional en la materia, según la cual el Estado *"puede establecer medidas de contención de gasto público"* incluso cuando tales medidas incidan en la autonomía presupuestaria de las Comunidades Autónomas. Esto es así porque *"la autonomía financiera que la Constitución reconoce a las Comunidades Autónomas ha de ejercerse 'con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal' como establece el art. 156.1 CE"* y a *"las competencias que atribuye al Estado el art. 149.1.13 CE"*, y debe acomodarse *"a las 'medidas oportunas que adopte el Estado tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa, toda vez que a él corresponde la responsabilidad de garantizar el equilibrio económico general"*.

Esta atribución competencial no es, en este caso, objeto de discusión, pues tanto la Generalitat de Cataluña como el Parlamento autonómico han reconocido en sus escritos de alegaciones que corresponde al Estado. El objeto del presente proceso es determinar si el inciso impugnado vulnera la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2015 y, en concreto, sus arts. 20.Dos [*"las retribuciones del personal al servicio del sector público no podrán experimentar ningún incremento(...)"*] y 21.Uno [*"no se procederá(...)"*] a la incorporación de nuevo personal(...)].

La Generalitat y el Parlamento de Cataluña alegaron que cabe una interpretación conforme del inciso impugnado, pues éste podría entenderse en el sentido de que *"solo permitiría la creación de nuevos servicios públicos si esto no conlleva un incremento global de la plantilla de personal del sector público"*

catalán". Es decir, en su opinión, la norma impugnada es acorde con las limitaciones del gasto público fijadas por el Estado porque "la creación de los nuevos servicios solo es posible si previamente se ha reducido el gasto de personal en otros servicios".

El Tribunal concluye que el inciso cuestionado es contrario a las previsiones contenidas en la LPGE, según las cuales, "con carácter general, no se incrementarán las retribuciones del personal al servicio del sector público" y no podrá incorporarse "nuevo personal al sector público", salvo unas excepciones "entre las que no se encuentra, afirma la sentencia, la creación de nuevos servicios públicos" que prevé la ley impugnada. Al establecer estas limitaciones, la LPGE está "impidiendo cualquier gasto en materia de personal que conlleve un incremento global de la masa retributiva autorizada para 2015".

**2.** El Pleno rechaza también la interpretación propuesta por la Generalitat y el Parlamento autonómico porque es contraria a la propia literalidad del inciso impugnado. De hecho, la sentencia recuerda que el art. 34 de la Ley de Presupuestos de la Generalitat de Cataluña prohíbe, como norma general, la ampliación de plantillas o la reestructuración de unidades orgánicas cuando conlleven un incremento global del gasto de personal. Y establece, como excepciones a esa regla, "que se trate de unidades derivadas de un traspaso de servicios" (inciso que no ha sido impugnado) o que se trate, "previa autorización del Gobierno, de la puesta en funcionamiento de nuevos servicios públicos" (inciso impugnado).

No cabe interpretar el inciso cuestionado como proponen la Generalitat y el Parlamento de Cataluña porque, explica la sentencia, contiene "una excepción a la regla general que impide ampliar la plantilla si conlleva un incremento de los gastos". De otro modo "carecería de sentido la salvedad que se establece, ya que la creación de nuevos servicios que no conlleven un aumento global en los gastos de personal no se encuentra prohibida por la limitación del incremento de gastos(...)".

Tampoco puede aceptarse, añade el Pleno, que la interpretación propuesta sea necesaria para salvaguardar las competencias que el Estatuto de Cataluña atribuye a la Generalitat en materia de organización de su propia Administración; ni sirve para interpretar la competencia del Estado para fijar medidas de contención del gasto público que limiten la autonomía financiera de

las Comunidades Autónomas. Ello es así porque el art. 34 no prohíbe cualquier expediente de ampliación de plantilla o cualquier reestructuración de unidades orgánicas, sino sólo aquellas que impliquen un aumento del gasto. Por tanto, la declaración de inconstitucionalidad del inciso recurrido no impide a la Generalitat" poner en funcionamiento nuevos servicios públicos si la instauración de esos nuevos servicios no conlleva incremento de gastos de personal".

## **SENTENCIA 110/2016, DE 9 DE JUNIO**

**(BOE de 15 de julio de 2016)**

en relación con la Ley de las Cortes Valencianas 5/2012, de 15 de octubre, de uniones de hecho formalizadas de la Comunitat Valenciana

### **Impugnación de Normas Autonómicas**

#### **A.- ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** el Presidente del Gobierno.
- **Motivación del recurso:** supuesta vulneración del art. 149.1.8º CE.
- **Fallo:**
  - 1º Estimar en parte el recurso y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad: el artículo 1.1, en el inciso "los derechos y deberes de quienes son miembros"; los artículos 2, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 y 14.
  - 2º Desestimar el recurso en todo lo demás.

#### **B.- RESUMEN:**

**1.-** El Tribunal Constitucional ha declarado inconstitucionales buena parte de los preceptos de la Ley de las Cortes Valencianas 5/2012, de 15 de octubre, de uniones de hecho formalizadas de la Comunitat Valenciana. El motivo de su inconstitucionalidad es la vulneración del art. 149.1.8ª CE, que atribuye en exclusiva al Estado la competencia en materia de legislación civil, sin perjuicio de la "*conservación, modificación y desarrollo de los derecho civiles, forales o especiales, allí donde existan*". Por ello, el recurso se desestima en lo referido a los preceptos impugnados que carecen de contenido civil.

**2.-** En primer lugar, el TC afirma que ni la LOTRAVA (Ley Orgánica de Transferencia a la Comunidad Valenciana de competencias en materia de titularidad estatal), ni la inclusión del calificativo "*foral*" por parte de la reforma del Estatuto de

Valencia en el año 2006, para referirse al derecho civil valenciano, permiten alterar el techo competencial derivado del art. 149.1.8 CE.

Respecto a la expresión que utiliza el citado título competencial "*allí donde existan*" recuerda el TC que alude a la previa existencia de un Derecho civil propio, referido "*no sólo a aquellos derechos civiles especiales que habían sido objeto de compilación al tiempo de la entrada en vigor de la Constitución, sino también a normas civiles de ámbito regional o local y de formación consuetudinaria preexistentes a la Constitución*".

**3.-** Por tanto, y por lo que respecta a la Comunidad Valenciana, su competencia se circunscribe al Derecho Consuetudinario que, tras la abolición de los Fueros, subsistiera en el territorio de la Comunidad Autónoma. Esto significa que la constitucionalidad de la normas impugnada depende de que la Comunidad Valenciana "*pueda identificar una costumbre asentada en su Derecho Civil efectivamente existente en su territorio (ya en 1978) y subsistente en el momento de aprobación de la Ley*", o bien "*otra institución consuetudinaria diferente a la regulada pero `conexa` con ella de manera que pueda servir de base para apreciar un `desarrollo` de su Derecho civil foral o especial*".

Sin embargo, en materia de uniones de hecho no se ha probado la existencia y contenido de ninguna costumbre conexa con ambas instituciones, ni se ha aportado prueba alguna su vigencia, recordando la Sentencia que de acuerdo con el art. 1.3 del Código civil, dedicado a las "Fuentes del derecho", "*la costumbre sólo regirá... siempre que... resulte probada*".



## **SENTENCIA 128/2016, DE 7 DE JULIO**

**(BOE de 10 de agosto de 2016)**

en relación con la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2015,  
de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas

### **Impugnación de Normas Autonómicas**

#### **A.- ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** Presidente del Gobierno
  
- **Norma impugnada:** contra los artículos 69 y 95, así como contra las disposiciones adicionales vigésima segunda a vigésima sexta de la Ley de Cataluña 3/2015, de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas.
  
- **Motivación del recurso:** El grueso de la demanda se dirige contra las disposiciones adicionales vigésimo segunda a vigésimo sexta. En ellas, el Parlamento dirige al Gobierno de la Generalitat diversos mandatos que inciden en ámbitos como la administración tributaria, las infraestructuras estratégicas, la protección social, la energía, la comunicación y el transporte ferroviario, entre otros. El recurrente considera que estos mandatos vulneran claramente la constitución y por supuesto el sistema de distribución de competencias en estas materias.
  
- **Fallo:**
  - 1.º Estimar, en parte, el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los siguientes preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2015, de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas:
    - a) Artículo 69.
    - b) Artículo 95.
    - c) Disposición adicional vigésima segunda.
    - d) Disposición adicional vigésima cuarta.
    - e) Disposición adicional vigésima sexta.

2.º Declarar que la disposición adicional vigésima tercera de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2015, de 11 de marzo, no es inconstitucional interpretada en los términos del fundamento jurídico 7 A) y B).

3.º Declarar que los números 2 y 3 de la disposición adicional vigésima quinta, no son inconstitucionales interpretados en los términos, respectivamente, de los apartados B) c) y C) del fundamento jurídico 9

## **B.- RESUMEN:**

**1.** El grueso de la demanda se dirige contra las disposiciones adicionales vigésima segunda a vigésima sexta. En ellas, el Parlamento dirige al Gobierno de la Generalitat diversos mandatos que inciden en ámbitos como la administración tributaria, las infraestructuras estratégicas, la protección social, la energía, la comunicación y el transporte ferroviario, entre otros.

Antes de analizar esta parte de la demanda, la sentencia aclara que, cuando se trata de resolver un recurso de inconstitucionalidad, el control que el Tribunal debe realizar en relación con la norma impugnada es siempre "en abstracto" y "objetivo"; por tanto, se trata un control "desvinculado de cualquier consideración concreta sobre su aplicación a un específico supuesto de hecho" y ajeno a cuáles sean "las intenciones del legislador, su estrategia política o su propósito último".

**2.** La disposición adicional 22ª encomienda a la Generalitat la aprobación de un plan director de la Administración tributaria de Cataluña "que, según se indica," constituirá el instrumento de planificación estratégica de una administración tributaria preparada para una eventual asunción de nuevas funciones y competencias tributarias".

En primer lugar, la sentencia señala que el mandato que la norma impugnada dirige al Gobierno de Cataluña excede de su competencia exclusiva para "organizar, en el respeto a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Cataluña, su propia Administración y su Administración tributaria". En efecto, dicho mandato, "o, más precisamente, el acto ya verificado de disposición", se realiza en relación con unas funciones y competencias tributarias "ajenas, hoy, al elenco competencial de la Comunidad Autónoma" y, por tanto, "de responsabilidad del Estado".

De este modo, la norma "pone en entredicho la articulación de la distribución del poder público entre el Estado y las CC.AA. y menoscaba la posición constitucional del Estado". Y ello porque "una Comunidad Autónoma no puede asumir más potestades (...), sobre las ya recogidas en su Estatuto en vigor, si no es mediante modificaciones normativas que quedan extramuros de su capacidad de decisión"; ni tampoco puede "anticipar en sus normas, como aquí se ha hecho, los resultados de una tal hipotética modificación competencial".

Por todo ello, el Tribunal considera que el inciso "preparada para una eventual asunción de nuevas funciones y competencias tributarias" es "manifiestamente contrario" a la Constitución. Dada la "inescindible unidad de sentido" de la disposición en su integridad, la inconstitucionalidad del inciso debe hacerse extensiva a toda la disposición adicional 22ª.

**3.** La disposición adicional 23ª dispone que la Generalitat deberá elaborar "un inventario del patrimonio, activos y pasivos de las administraciones públicas de Cataluña y su valoración". La sentencia realiza una interpretación conforme. Así, considera que dicho mandato es constitucional siempre y cuando se interprete que la mención a "administraciones públicas de Cataluña" no se refiere a órganos, entidades o servicios de la Administración General del Estado y que no atribuye a la Generalitat la elaboración de dicho inventario –atribución que sería contraria al principio constitucional de autonomía local-, sino que requiere se le remita "por los entes locales de Cataluña el inventario actualizado de su patrimonio para su conocimiento(...)". Finalmente, ha de interpretarse que, cuando la norma impugnada menciona "los activos y pasivos", lo hace sin desbordar los límites del concepto legal de patrimonio fijado por la normativa básica estatal; es decir, que se refiere al conjunto de "bienes y derechos" de las administraciones sin incluir "el dinero, los valores, los créditos y los demás recursos financieros de su hacienda".

**4.** La disposición adicional 24ª dirige al Gobierno de la Generalitat un mandato para la elaboración de un catálogo de infraestructuras estratégicas de Cataluña. La norma afecta a la competencia sobre "seguridad pública", ámbito en el que las CC.AA. "no pueden asumir estatutariamente más competencias que las previstas para la creación de cuerpos propios de policía en el art. 149.1.29 CE". La disposición adicional cuestionada debe ser declarada inconstitucional porque, según explica la sentencia, "muestra un alcance que va

más allá del que corresponde a la actividad policial"; y también porque sólo el Estado puede dictar una normativa" específica para la protección de las infraestructuras estratégicas en la que se contemple un registro o catálogo de las mismas", normativa estatal cuya aplicación en todo el territorio no puede verse condicionada por las CC.AA.

En la misma inconstitucionalidad incurre la encomienda a la Generalitat para poner en funcionamiento una "comisión interdepartamental" que garantice el servicio y el funcionamiento de las infraestructuras estratégicas. El problema de constitucionalidad está en las funciones que se atribuyen a ese nuevo órgano pues, "vigente el Sistema de Protección de Infraestructuras Críticas" creado por una ley estatal, "estas funciones no pueden ya atribuirse ni desarrollarse, so pena de conculcación del art. 149.1.29 CE, extramuros o a espaldas de dicho Sistema, como se ha hecho"

**5.** La disposición adicional 25ª, por la que el Parlamento de Cataluña dirige a la Generalitat un mandato para la creación de la Agencia Catalana de Protección Social, es declarada constitucional siempre y cuando sus apartados 2 y 3 se interpreten en el sentido que indica la sentencia.

El inciso final del apartado 2 establece que la estructura de la Agencia "debe prever una eventual asunción de las competencias que en el momento de entrada en vigor de esta ley ejerce la Administración del Estado". Según la demanda, ese apartado es una" afirmación competencial (...) sobre ámbitos respecto de los que la Comunidad Autónoma no ostenta poder alguno", por lo que resulta "lesiva de las actuales competencias del Estado sobre la Seguridad Social". Sin embargo, explica la sentencia, esa no es la única interpretación posible que puede hacerse del apartado 2 "sin forzar los términos del precepto". De hecho, puede entenderse que se refiere a una eventual asunción de funciones que la Comunidad Autónoma" aún no ejercería en plenitud, pero que se corresponderían, sin embargo, con competencias que la Generalitat sí ostenta positivamente conforme al Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC)". Sólo de acuerdo con esa interpretación, el apartado número 2 puede ser declarado constitucional.

El apartado tercero de la misma disposición adicional prevé la presentación por la Generalitat de un plan director de la protección social que "debe constituir el instrumento de planificación estratégica del futuro modelo de

gestión de las prestaciones sociales en Cataluña". También en este caso puede realizarse una interpretación respetuosa con la Constitución: el genérico enunciado "prestaciones sociales " puede referirse "tanto a las de asistencia social como a las que son propias del sistema de la Seguridad Social", siendo la gestión de estas últimas competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.17 CE). Ese carácter "inespecífico de la expresión 'prestaciones sociales 'permite ver "una referencia estricta y exclusiva a las prestaciones 'con finalidad asistencial' para las que la Generalitat es sin duda alguna competente (...)". Esa competencia se extiende también, añade la sentencia, "a la planificación y definición de su 'modelo de gestión'". Por tanto, así interpretado, este apartado puede ser declarado constitucional.

**6.** La disposición adicional 26ª encomienda al Gobierno de la Generalitat la presentación de un plan director relativo a los sectores de la energía, las telecomunicaciones y los sistemas de información y del transporte ferroviario. La materia a la que se refiere la disposición recurrida es la de "la defensa de la competencia y de regulación". Se trata, explica el Tribunal, de un ámbito reservado al Estado por el art. 149.1.13 CE "en orden a la regulación general que garantice y discipline por igual, en todo el territorio del Estado, la libertad de competencia entre operadores económicos". En consecuencia, el Parlamento de Cataluña ha atribuido a la Generalitat una competencia que le es ajena, lo que provoca " la invalidez de la norma". Por otra parte, el Tribunal declara inconstitucional la creación de un Servicio Meteorológico de Cataluña porque vulnera la competencia que la Constitución atribuye en exclusiva al Estado para el control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo (art. 149.1.20 CE). La sentencia explica que la norma impugnada no afecta solo a la materia "servicio meteorológico", sobre la que puede darse una competencia compartida entre Estado y CC.AA., sino que incide en otros ámbitos, como el de la navegación aérea, cuya regulación y control corresponde de forma exclusiva al Estado. Así ocurre, por ejemplo, cuando la meteorología se pone al servicio de la Defensa y de las Fuerzas Armadas.

También es inconstitucional la prohibición que la norma impugnada establece para la implantación de grandes establecimientos comerciales en los puertos públicos. Explica la sentencia que la normativa básica del Estado garantiza la libertad de establecimiento y exige que las restricciones a esa libertad vengán justificadas y motivadas en "razones imperiosas de interés

general". Sin embargo, la reforma introducida por la ley impugnada establece una restricción que carece de dicha justificación.

## **SENTENCIA 159/2016, de 22 de septiembre**

**(BOE de 31 de octubre de 2016)**

en relación con la Ley del Parlamento de Cataluña 17/2015, de 21 de julio, de igualdad efectiva entre hombres y mujeres.

### **Impugnación de Normas Autonómicas**

#### **A.- ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** el Presidente del Gobierno.
- **Motivación del recurso:** supuesta vulneración de las competencias estatales en materia de legislación laboral previstas en el artículo 149.1.7 CE.

- **Fallo:**

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de España contra Ley del Parlamento de Cataluña 17/2015, de 21 de julio, de igualdad efectiva de mujeres y hombres, y, en consecuencia:

- a) Declarar que los artículos 33; 36, apartados 1, 3 y 4; 39, apartados 1, 2 y 3; 40; 41, apartados 2, 3 y 4, y 44 de la Ley del Parlamento de Cataluña 17/2015, de 21 de julio, de igualdad efectiva de mujeres y hombres, son inconstitucionales y nulos.
- b) Desestimar en todo lo demás el recurso planteado.

#### **B.- -RESUMEN:**

1. Los argumentos esgrimidos por el Abogado del Estado en su recurso son muy claros: la norma impugnada invade la competencia estatal en materia de "legislación laboral" recogida en el artículo 149.1.7 de la CE. Por su parte el representante de la Generalitat de Cataluña alega que la ley cuestionada, regula aspectos que pertenecen al ámbito de las políticas de género, respecto de las que su comunidad autónoma tiene competencia exclusiva, tal y como consta en el artículo 153.

El Alto Tribunal explica a lo largo de la sentencia, que la política de género no figura ni en el art.148 de la CE, entre las competencias que pueden asumir las

Comunidades Autónomas, ni entre las que el artículo 149.1 CE atribuye "en sentido estricto" al Estado. A esto debe de añadirse, que según reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional la atribución de una competencia a una Comunidad Autónoma de forma exclusiva "no impide el ejercicio de las competencias del Estado ex art.149 CE, sea cuando estas concurren con las autonómicas sobre el mismo espacio físico o sea sobre el mismo objeto jurídico". Esto implica que las competencias autonómicas sobre materias no incluidas en el artículo 149.1 "aunque se enuncien como competencias exclusivas, no cierran el paso a las competencias constitucionales previstas en el precepto constitucional".

En el caso que nos ocupa, el tribunal Constitucional matiza que la delimitación entre las políticas de género (competencia de la CA) y otras materias como la competencia estatal sobre la legislación laboral, resulta tremendamente compleja "dado el carácter transversal e intersectorial de la política de género". Concretamente el objeto de la ley recurrida es "hacer efectivo el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo en todos los ámbitos, etapas y circunstancias de la vida", razón por la cual la política de género se proyecta de un modo genérico sobre todas las materias que regula la ley. En estas circunstancias, cuando el Estado tiene competencia específica sobre alguna de estas materias, la competencia sobre política de género pasa a un segundo plano. En otras palabras especifica la sentencia: "cuando las medidas de política de género afectan a un determinado sector, el legislador autonómico sólo podrá dictar normas amparadas en dicho título competencial si afectan a sectores sobre los que tenga competencia".

En consecuencia los artículos 33 (prevención del acoso sexual y del acoso por razón de sexo en las empresas); art. 36 apartados 1, 3 y 4 (obligación empresarial de elaborar y aplicar un plan de igualdad); art. 39 apartados 1, 2 y 3 (figura del responsable sindical de igualdad); art. 40 (representación paritaria en la negociación colectiva); art. 41 apartados 2, 3 y 4 (incorporación de la perspectiva de género en los expedientes de regulación de empleo); y 44 (obligación de las empresas a tener en cuenta la diferente exposición a los factores de riesgo de mujeres y hombres. El Tribunal considera que todos estos artículos afectan claramente a la materia "legislación laboral" y son por tanto declarados inconstitucionales.

**2.** Por el contrario la sentencia declara perfectamente respetuosos con el orden competencial establecido por la Constitución los artículos 36.2, 39.4 y 41.1



que contienen criterios de actuación de los poderes públicos con la finalidad de que favorezcan la implantación de planes de igualdad en las empresas, faciliten programas de apoyo a la formación sindical para la negociación colectiva con perspectiva de género y velen por el respeto del derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo en los expedientes de regulación de empleo. Es decir estos artículos afectan claramente a la materia "políticas de género" sobre la que tiene clara competencia la Generalitat de Cataluña.

La sentencia declara también la constitucionalidad de los artículos 59 a 64 que regulan el régimen sancionador dirigido a garantizar el cumplimiento de todas las medidas recogidas en la ley, ya pertenezcan al ámbito de la legislación laboral o al de las políticas de género. El Tribunal rechaza esta parte del recurso por "falta de argumentación", pues no especifica que preceptos del régimen sancionador afectan a la competencia del Estado en materia laboral.

## **SENTENCIA 177/2016, DE 20 DE OCTUBRE**

**(BOE de 25 de noviembre de 2016)**

en relación con la Ley del Parlamento de Cataluña 28/2010, de 3 de agosto, de modificación del artículo 6 del texto refundido de la Ley de protección de los animales, aprobado por el Decreto legislativo 2/2008, de 15 de abril, que prohíbe las corridas de toros y otros espectáculos taurinos en Cataluña.

### **Impugnación de Normas Autonómicas**

#### **A.- ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** el Grupo Parlamentario Popular en el Senado..
  
- **Motivación del recurso:** se recurre el artículo 1 de la Ley 28/2010, de 3 de agosto, de modificación del art. 6 del Texto refundido de la Ley de protección de los animales, aprobado por Decreto Legislativo 2/2008, de 15 de abril. Los recurrentes ponen de manifiesto que no puede obviarse que la Fiesta de los toros o espectáculo taurino tiene carácter nacional y forma parte del patrimonio cultural de España. Recuerdan, asimismo, que el Protocolo núm. 10 anejo al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea sobre protección y bienestar de los animales excluye de su ámbito de aplicación, de igual forma que la Directiva 93/119/CE, las "tradiciones culturales", lo que salvaguarda con toda claridad, se dice, la fiesta de los toros, sin que quepa, por tanto, invocar el derecho comunitario como base de una reforma que la prohíba. Los Senadores recurrentes dividen los motivos de inconstitucionalidad de la prohibición de las corridas de toros contenida en la Ley impugnada de siguiente forma:
  - A) por vulneración del art. 149.1.28 y 29 y 149.2 CE;
  - B) Por vulneración de los arts. 20, 27, 44, 46 y 149.1.1 CE; y
  - C) por vulneración de los arts. 9, 38, 40, 128 y 149.1.3 CE.
  
- **Fallo:** Estimar el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inconstitucional y nulo el art. 1 de la Ley de Cataluña 28/2010, de 3 de agosto, de modificación del art. 6 del Texto refundido de la Ley de protección de los animales, aprobado por Decreto Legislativo 2/2008, de 15 de abril.

## **B.- RESUMEN:**

**1.** El Tribunal considera que al ejercer su competencia para la regulación de los espectáculos públicos, la Generalitat ha "menoscabado" la competencia del Estado para la "preservación del patrimonio cultural común", condición que las corridas de toros tienen atribuida por ley. Para el Alto Tribunal no cabe duda alguna sobre el hecho de que el precepto recurrido se inscribe tanto en el ámbito de la protección de los animales como en el de la regulación de los espectáculos públicos, materias cuya competencia corresponde a la Generalitat. En cualquier caso, el ejercicio de esas competencias por la Comunidad Autónoma ha de "cohonestarse" con las que la Constitución reserva al Estado; por esta razón, la norma impugnada debe ser analizada bajo el prisma de los arts. 149.1.28 CE (defensa del patrimonio cultural) y 149.1.29 CE (seguridad pública).

**2.** Establecidos los títulos competenciales supuestamente vulnerados, la sentencia analiza, en primer lugar, si la norma autonómica afecta al art. 149.1.29 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de seguridad pública. A este respecto, señala que la competencia sobre espectáculos públicos se refiere a la "*policía de espectáculos*", que según reiterada doctrina constitucional consiste en la "*reglamentación administrativa sobre los requisitos y condiciones que deben cumplir los espectáculos públicos para garantizar su libre desarrollo, así como la seguridad tanto de los ejecutantes como del público asistente*". No cabe duda, asegura el Tribunal, de que la Comunidad Autónoma ostenta competencias en materia de policía de espectáculos, que es diferente a la de seguridad pública atribuida por la Constitución al Estado. En consecuencia, el ejercicio de dicha competencia por la Comunidad Autónoma podría incluir "*la facultad de prohibir determinado tipo de espectáculo por razones vinculadas a la protección animal*"; ahora bien, reitera la sentencia, el ejercicio de dicha facultad por la Comunidad Autónoma "*ha de cohonestarse con las que, en esa materia, estén reservadas al Estado, que no pueden verse perturbadas o menoscabadas*".

**3.** A continuación el Tribunal analiza si la norma impugnada ha afectado a las competencias estatales en materia de cultura. En concreto, el art. 149.2 CE, que considera el servicio de la cultura como deber y atribución esencial del Estado, y el art. 149.1.28 CE, que le atribuye la competencia exclusiva en materia de defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación. En materia de cultura, explica la sentencia, existe una "*conurrencia de competencias*" del Estado y las Comunidades Autónomas; competencias que han de dirigirse siempre a la "*preservación y estímulo de los valores culturales propios del cuerpo social*" desde la instancia pública correspondiente. La doctrina constitucional ha señalado que al Estado

corresponde la *"preservación del patrimonio cultural común"*. El Tribunal señala el hecho *"incontrovertido"* de que *"la tauromaquia tiene una indudable presencia en la realidad social de nuestro país"*; asimismo, explica que las corridas de toros *"son una actividad con múltiples facetas o aspectos que explican la concurrencia de competencias estatales y autonómicas en su regulación"* dado *"su complejo carácter como fenómeno histórico, cultural, social, artístico, económico y empresarial"*. Como *"una expresión más de carácter cultural"*, las corridas de toros *"pueden formar parte del patrimonio cultural común que permite una intervención del Estado dirigida a su preservación ex art. 149.2 CE"*. En el ejercicio de esas competencias, derivadas del citado art. 149.2 CE, el Estado ha dictado un conjunto de normas a través de las cuales *"ha declarado formalmente la Tauromaquia como patrimonio cultural"*. La sentencia recuerda que la dimensión cultural de las corridas de toros, presente en la ley desde 1991 y mencionada por el Tribunal Supremo en 1998, se ha potenciado después con la aprobación de Ley 18/2013 para la regulación de la Tauromaquia y Ley 10/2015 para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial. Estas dos últimas normas, que fueron dictadas con posterioridad a la aprobación de la ley autonómica objeto del presente recurso y que no han sido recurridas ante este Tribunal, expresan una actuación legislativa *"dirigida específicamente a la preservación de la manifestación que son las corridas de toros"*.

La sentencia defiende además que el deber constitucional que los poderes públicos tienen de *"garantizar la conservación y promover el enriquecimiento del patrimonio cultural"* (art. 46 CE) no puede ser entendido como una obligación de mantener *"todas las manifestaciones inherentes a los espectáculos tradicionales, como pueden ser las corridas de toros"*. Así, los diversos poderes públicos pueden tener una concepción heterogénea, e incluso opuesta, de lo que deba entenderse *"como expresión cultural susceptible de protección"*. En otras palabras, el legislador autonómico goza de libertad en la *"interpretación de los deseos u opiniones que sobre esta cuestión existen en la sociedad catalana a la hora de legislar en el ejercicio de sus competencias sobre espectáculos públicos"*; pero esas diferencias de interpretación *"han de manifestarse de modo conforme al orden constitucional de distribución de competencias (...), de manera que no pueden llegar al extremo de impedir, perturbar o menoscabar el ejercicio legítimo de las competencias del Estado en materia de cultura al amparo del art. 149.2 CE"*.

*"El respeto y la protección de la diversidad cultural "de los pueblos de España" que deriva del citado art. 46 CE, y que no es sino manifestación de la diversidad propia de nuestro Estado autonómico, parte precisamente de la imposibilidad de prohibir, en una parte del territorio español, una celebración, festejo, o en general, una manifestación de una arraigada tradición cultural, si su contenido no es ilícito o no atenta contra otros*

*derechos fundamentales*". Se trata, por el contrario, afirma la sentencia, *"de garantizar que aquellas tradiciones implantadas a nivel nacional se vean complementadas y enriquecidas con las tradiciones y culturas propias de las Comunidades Autónomas"*. Por todas esas consideraciones, el Tribunal acuerda declarar la inconstitucionalidad el art. 1 de la Ley 28/2010 por incurrir en un *"exceso en el ejercicio de las competencias autonómicas que invade o menoscaba las que el art. 149.2 CE otorga al Estado"*.

## **SENTENCIA 192/2016, de 16 de noviembre**

**(BOE de 26 de diciembre de 2016)**

en relación con la Ley de las Cortes Valencianas 5/2011, de 1 de abril, de relaciones familiares de los hijos e hijas cuyos progenitores no conviven

### **Impugnación de Normas Autonómicas**

#### **A.- ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** el Presidente del Gobierno.
- **Motivación del recurso:** supuesta vulneración del art. 149.1.8º CE.
- **Fallo:** Estimar el recurso y, en consecuencia, declara la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley impugnada. El fallo no afecta a las decisiones adoptadas por los jueces y tribunales, durante el tiempo de vigencia de la Ley, que se mantendrán en atención al beneficio del menor.

#### **B.- RESUMEN**

Tras las Sentencias del TC que declararon inconstitucionales la Ley de Régimen Económico Matrimonial valenciano (STC 82/2016) y la Ley de Uniones de hecho formalizadas de la Comunitat Valenciana (STC 110/2016), nuevamente el Tribunal Constitucional ha anulado la Ley 5/2011, de Relaciones familiares de los hijos e hijas cuyos progenitores no conviven.

La principal novedad de la norma era que, en defecto de pacto entre los progenitores, se establecía como regla general la custodia compartida de los hijos en caso de ruptura de la convivencia de los padres.

La razón de la declaración de inconstitucionalidad de la ley es nuevamente la vulneración del art. 149.1.8ª CE, que determina la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación civil, sin perjuicio de la *"conservación, modificación y desarrollo de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan"*.

El argumento que utiliza el Tribunal Constitucional es que, en defecto de Derecho foral compilado, la Comunidad Valenciana únicamente tendría competencia para legislar la cuestión controvertida si acreditase la supervivencia, a la entrada en vigor de la Constitución de 1978, de alguna norma consuetudinaria en materia de relaciones paternofiliales o, al menos, alguna institución conexas. Al no aportar ninguna prueba que permita acreditar el cumplimiento de dicha exigencia, el TC sostiene que la Comunidad Valenciana carece de competencia para la regulación de la custodia compartida.

En cuanto al alcance del fallo, éste no afecta a las decisiones adoptadas por los jueces y tribunales, durante el tiempo de vigencia de la Ley, que se mantendrán en atención al beneficio del menor.

## **SENTENCIA 211/2016, de 15 de diciembre**

**(BOE de 20 de enero de 2017)**

en relación con el Decreto-Ley de Cataluña 4/2012, de 30 de octubre, de medidas en materia de horarios comerciales y determinadas actividades de promoción

### **Impugnación de Normas Autonómicas**

#### **A.- ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** el Presidente del Gobierno.
  
- **Norma impugnada:** los arts. 1.2, letras a) a e); 2.1, letras b), c), d), f), i) y l) y 2.2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 8/2004, de 23 de diciembre, de horarios comerciales, en la redacción dada por el Decreto-ley 4/2012, de 30 de octubre, de medidas en materia de horarios comerciales, y 5 del mismo Decreto-ley 4/2012.
  
- **Motivación del recurso:** Los motivos de inconstitucionalidad alegados son dos: la falta de concurrencia del presupuesto habilitante que justifique su inclusión en el Decreto-ley 4/2012 y la extralimitación competencial en la que incurrirían con la consiguiente vulneración de las competencias estatales ex arts. 149.1.6 y 149.1.13 CE.
  
- **Fallo:**
  - 1.º Declarar extinguida, por pérdida sobrevenida de objeto, la impugnación de los arts. 1.2 c) y 1.2 d) de la Ley 8/2004, de 23 de diciembre, de horarios comerciales, en la redacción dada por el Decreto-ley 4/2012, de 30 de octubre, de medidas en materia de horarios comerciales y determinadas actividades de promoción.
  
  - 2.º Declarar que son inconstitucionales y nulos los arts. 1.2 a) y b); los incisos «domingo y lunes de pascua» y «25 y 26 de diciembre» del art. 1.2 e); el inciso «los que solo son accesibles desde el interior de» del art. 2.1 b); el art. 2.1 i) y el art. 2.2, todos ellos de la Ley 8/2004, de 23 de diciembre, de horarios comerciales, en la redacción dada por el Decreto-ley 4/2012, de 30 de octubre, de medidas en materia de horarios comerciales y determinadas actividades de



promoción, así como el inciso «dentro de los siguientes períodos estacionales» y las letras a) y b) del art. 5 del Decreto-ley 4/2012, de 30 de octubre.

3.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

## **B.- RESUMEN:**

**1.-** En primer lugar recuerda la Sentencia que, estando pendiente de resolverse el presente proceso, la Ley 3/2014, de 19 de febrero, de horarios comerciales y de medidas para determinadas actividades de promoción de Cataluña, ha derogado la norma impugnada. Sin embargo, la controversia subsiste, respecto a determinados preceptos, porque han sido sustituidos por otros de redacción similar, con lo que continúan suscitándose los mismos problemas competenciales.

**2.-** La primera tacha de inconstitucionalidad que se formula es la supuesta vulneración del art. 86.1 CE. En relación, a la utilización del Decreto-Ley, el TC afirma que *"el Gobierno autonómico debe describir, como se le exige al ejecutivo estatal, «la situación de necesidad de modo explícito y razonado», sin necesidad de que «se refiera expresamente a todos y cada uno de los elementos determinantes de la misma, lo que no sería coherente con que la citada doctrina constitucional califique la decisión gubernativa de dictar un decreto-ley de "juicio político o de oportunidad" y defina la verificación de esta decisión que atañe al Tribunal como "control externo" a realizar mediante una "valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional"» (STC 93/2015, FJ 5). Finalmente nuestra doctrina recuerda que, es potestad del Tribunal valorar, de acuerdo al control externo referido, la concurrencia del presupuesto habilitante en términos más exigentes que los expresados en relación con los decretos-leyes estatales, a la hora de valorar la necesidad de «una acción legislativa que se materialice "en un plazo más breve que el requerido para la tramitación de las Leyes" (por todas, STC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 6)» y a la hora de encuadrar el ejercicio de la potestad normativa autonómica dentro del haz de competencias que son propias de la Comunidad Autónoma".*

En el caso concreto, la urgente y extraordinaria necesidad se encuentra en el ejercicio de la potestad autonómica de determinación del régimen de horarios comerciales, domingos y festivos de apertura y de temporadas de rebajas con el fin de evitar que la ausencia de regulación territorial comportase la aplicación del

régimen de libertad absoluta, tal y como dispone el Real Decreto-Ley 10/2012. Recurso a la norma de urgencia que, por lo demás –continúa la Sentencia- se ha producido en otras CCAA, por las mismas razones de adaptación urgente al marco normativo estatal, sin que dicha actuación del legislador de urgencia haya resultado controvertida en esos casos. Es el caso de Castilla y León, Andalucía, Aragón, Extremadura o Baleares.

A ello se une que, en el caso de Cataluña, el recurso al Decreto-Ley viene también justificado por la disolución del Parlamento debido a la convocatoria de elecciones autonómicas.

Por otro lado, se afirma que la circunstancia de que esta regulación se dicte con la finalidad de fijar de manera clara las normas aplicables no es, en sí misma, merecedora de reproche alguno, pues de la misma solo cabe presumir el legítimo ejercicio de sus competencias. Por último, ha de apreciarse también que existe la necesaria conexión de sentido entre la situación de urgencia apreciada y las medidas adoptadas, pues es evidente que desarrollan la regulación estatal en la materia, sin perjuicio del juicio de fondo que merezcan en el examen desde la perspectiva competencial que el proceso nos reclama.

Consecuentemente, no cabe apreciar que el Decreto-ley impugnado haya vulnerado los arts. 86.1 CE y 64.1 EAC.

**2.-** En segundo lugar, el Abogado del Estado alega la extralimitación competencial en la que incurrirían los preceptos impugnados al regular los horarios comerciales, que se entienden contrarios a las competencias estatales del art. 149.1.13 CE.

Así, argumenta que las normas autonómicas estarían desconociendo la legislación básica dictada al amparo de dicho título competencial, en particular el art. 27 del Real Decreto-ley 20/2012 en materia de horarios comerciales. Dicho precepto, afirma la Sentencia, es un precepto formalmente básico, y también materialmente básico, tal y como estableció el propio Tribunal en la STC 156/2015.

Por tanto, sentado el carácter básico de las normas estatales que se proponen como parámetro de las autonómicas objeto del recurso, la solución al debate trabado respecto a éstos últimos requiere analizar si los mismos incurren en una contradicción insalvable con la norma básica, lo que deberá hacerse examinando cada uno de los preceptos que han sido impugnados por este motivo.

**3.-** Se aborda, así, en primer lugar las impugnaciones relativas al art. 1.2 de la Ley 8/2004, en su redacción dada por el Decreto-Ley 4/2012.

**a)** El artículo 1.2 a) dispone que *«los establecimientos comerciales no pueden permanecer abiertos, ni realizar ninguna actividad de venta entre las 22 h y las 7 h. Los días 24 y 31 de diciembre han de adelantar su horario de cierre a las 20 h»*.

Este precepto contradice la norma básica (el art. 3 de la Ley de Horarios Comerciales), por cuanto, frente a la libertad otorgada por la base estatal, la norma autonómica impone límites al horario diario de apertura de los establecimientos comerciales. Conclusión igualmente predicable de la letra b) del mismo artículo 1.2, en cuanto que también introduce limitaciones al horario diario de apertura de los establecimientos comerciales al prescribir que *«el número máximo de horas diarias en que los establecimientos comerciales pueden permanecer abiertos es de doce»*.

**b)** La letra e) del artículo 1.2 prescribe que *«los establecimientos comerciales tienen que permanecer cerrados con carácter general los días 1 y 6 de enero, Domingo y Lunes de Pascua, 1 de mayo, 24 de junio, 11 de septiembre y 25 y 26 de diciembre»*.

El Abogado del Estado alega la contravención de dos de los criterios del art. 4.5 de la Ley de horarios comerciales, los de las letras a) *«La apertura en al menos un día festivo cuando se produzca la coincidencia de dos o más días festivos continuados»* y d) *«La apertura en los domingos o festivos de la campaña de Navidad»*.

*“Afirmado el carácter materialmente básico de las normas estatales, la conclusión no puede ser otra que la inconstitucionalidad y nulidad de los incisos «domingo y lunes de pascua» y «25 y 26 de diciembre» del art. 1.2 e) de la Ley 8/2004, en la redacción dada por el Decreto-ley 4/2012, en los que, atendiendo a los criterios establecidos por las bases (STC 59/2016, de 17 de marzo, FJ 4), se residencia la contradicción entre el precepto autonómico y las normas estatales antes señaladas”*.

**4.-** Del art. 2 de la Ley 8/2004 se han impugnado su apartado 1, letras b), c), d), f), i) y l) y su apartado 2, en la redacción dada por el Decreto-ley 4/2012.

**a)** El primer precepto impugnado es el art. 2.1 b) que, entre los supuestos de exclusión del horario comercial general, contempla «*Los establecimientos instalados en puntos fronterizos y los que solo son accesibles desde el interior de las estaciones y medios de transporte terrestre, marítimo y aéreo*». El parámetro de contraste que se entiende vulnerado es el art. 5.1 de la Ley de horarios comerciales que reconoce libertad horaria a, entre otros, los establecimientos situados «*en estaciones y medios de transporte terrestre, marítimo y aéreo*».

La Sentencia entiende que la norma impugnada se aparta de la base estatal en cuanto supone la introducción de una restricción no contemplada por ella que produce el efecto de reducir el ámbito de los establecimientos que, situados en estaciones y medios de transporte terrestre, marítimo y aéreo, gozan de plena libertad para determinar su horario de apertura al público. Se incurre así en una contradicción insalvable por vía interpretativa determinante de la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «*los que solo son accesibles desde el interior de*» del art. 2.1 b).

**b)** El artículo 2.1 c) incluye entre los supuestos de exclusión del horario comercial general a los establecimientos dedicados a «*la venta de combustibles y carburantes, sin que esta excepción abarque los establecimientos comerciales anexos a las gasolineras a menos que se limiten, esencialmente, a la venta de recambios y otros productos complementarios de la automoción*».

Lo controvertido es la exclusión de la libertad horaria de los establecimientos comerciales anexos a las gasolineras que el Abogado del Estado entiende contrario al art. 5.3 de la Ley de horarios comerciales, en la medida en que este precepto reconoce libertad horaria a las denominadas tiendas de conveniencia.

Sin embargo, la Sentencia señala que el precepto admite una interpretación conforme y que debe ser entendido en el sentido de que no excluye de la libertad horaria a aquellos establecimientos anexos a las gasolineras incluidos en supuestos en las que las normas estatales o autonómicas han reconocido dicha libertad para fijar su propio horario de apertura, sin vincularlas a que se encuentren ubicadas en un lugar concreto.

**c)** El siguiente precepto impugnado era el art. 2.1. d), pero no es examinado por el TC, por cuanto a la alegación del Abogado del Estado le faltaba un mínimo de argumentación sobre el reproche de inconstitucionalidad formulado.

**d)** Se desestima la impugnación del art. 2.1 f) que dispone que están excluidos del horario general *«las farmacias, que se rigen por su normativa específica»*, en razón de que la norma no ha incluido a los estancos en el precepto, lo que sí hace el art. 5.6 de la Ley de horarios comerciales. Precepto que, sin embargo, guarda silencio remitiéndose al RD 1199/1999 que, dispone un mínimo de apertura de 8 horas de lunes a viernes, y 4 horas los sábados por la mañana, excepto festivos. art. 2.1 f) que dispone que están excluidos del horario general *«las farmacias, que se rigen por su normativa específica»*, en razón de que la norma no ha incluido a los estancos en el precepto, lo que sí hace el art. 5.6 de la Ley de horarios comerciales.

**e)** Sí que es declarado inconstitucional, sin embargo el art. 2.1 i) que prescribe la exclusión del horario general de *«los establecimientos comerciales, de venta personalizada o en régimen de autoservicio, cuyos titulares son pequeñas o medianas empresas, que no pertenezcan a grupos o cadenas de distribución ni operen bajo el mismo nombre comercial, siempre que la superficie de venta no supere los 150 m<sup>2</sup> y tengan una oferta orientada esencialmente a productos de compra cotidiana de alimentación»*.

El motivo es el de incurrir en contradicción con la normativa básica, al introducir tres restricciones incompatibles con la libertad horaria (que establece el art. 5 de la Ley de horarios comerciales).

**f)** Sobre el artículo 2.1 l) no hay argumentación específica en la demanda. Procede, por tanto, su desestimación.

**g)** Se declara inconstitucional el art. 2.2 según el cual *«los establecimientos situados en municipios turísticos, las tiendas de conveniencia y los establecimientos a los que hacen referencia las letras i) y l) del punto 1 de este artículo han de adelantar también su horario de cierre a las 20:00 horas los días 24 y 31 de diciembre, y tienen que permanecer cerrados los días 1 de enero y 25 de diciembre»*, por vulneración de la libertad horaria prevista en la normativa básica.

**5.-** El último precepto impugnado es el art. 5 que intitulado *«Períodos para realizar ventas en rebajas»* dispone lo siguiente:

*«La venta en rebajas se puede llevar a cabo, a criterio de cada comerciante y durante el plazo que este considere adecuado, dentro de los siguientes períodos estacionales:*

a) *Período estacional de invierno: desde el día 7 de enero hasta el día 6 de marzo, ambos incluidos.*

b) *Período estacional de verano: desde el día 1 de julio hasta el día 31 de agosto, ambos incluidos.»*

A este precepto se le reprocha que colisiona con el art. 28 del Real Decreto-ley 20/2012, cuyo apartado 3 modifica el art. 25 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista, que fijaba las temporadas de rebajas y su duración, para establecer que cada comerciante podrá decidirlos libremente. Dicho precepto es considerado básico porque *"las normas que regulan un marco temporal para el desarrollo de específicas modalidades de ventas, deben considerarse integradas en las normas que velan por la defensa de la competencia (por todas, STC 106/2009, de 4 de mayo, FJ 2), siendo, por tanto, competencia del Estado ex art. 149.1.13 CE" (STC 18/2016, FJ 10)».*

De este modo en el régimen aplicable a las ventas en rebajas, se introducen unas medidas restrictivas de la libertad del comerciante que no tienen cabida en el régimen liberalizador que configura el legislador estatal con carácter básico en este ámbito. Por ello, el inciso *«dentro de los siguientes períodos estacionales»* y las letras a) y b) del art. 5 del Decreto-ley 4/2012 son declarados inconstitucionales y nulos.

## **SENTENCIA 228/2016, de 22 de diciembre**

**(BOE de 27 de enero de 2017)**

en relación con la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea

### **Impugnación de Normas Autonómicas**

#### **A.- ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor del Recurso:** el Presidente del Gobierno.
  
- **Norma impugnada:** los arts. 1 a 9, 26 y 29 a 38 de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea.
  
- **Motivación del recurso:** la demanda considera que tales preceptos vulneran el art. 149.1.3 CE, en relación con los arts. 63, 93 a 96 y 97 CE, por invadir la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales. También, de forma mediata, en cuanto contradicen la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la acción y del servicio exterior del Estado. Asimismo entiende que los preceptos recurridos vulneran los arts. 184 a 192 y 193 EAC sobre relaciones de la Generalitat con la Unión Europea y acción exterior de la Generalitat.
  
- **Fallo:**
  - 1.º Declarar inconstitucionales y, por lo tanto, nulos: los apartados i), j), k) y l) del art. 2; el inciso «el reconocimiento del derecho a decidir de los pueblos», contenido en el apartado e) del art. 3 de la Ley 16/2014; el art. 26.1 e); la expresión «Diplomacia pública de Cataluña» que rubrica el capítulo I del título IV y el artículo 38.
  
  - 2.º Declarar que no son inconstitucionales, siempre que se interpreten en los términos establecidos en el fundamento jurídico que se indica, los siguientes preceptos: los arts. 1, 3 y 4 en cuanto a la referencia que se contiene en los mismos a «la acción exterior de Cataluña», así como el último inciso del párrafo primero del artículo 1.1, la expresión

«actor internacional activo» que se contiene en el artículo 1.1 b), y el artículo 7.1 (fundamento jurídico 4); los apartados a) y d) del artículo 2 y el artículo 7.2 e) (fundamento jurídico 5); y el inciso «como un actor internacional comprometido, solidario y responsable» del apartado a) del artículo 4 (fundamento jurídico 7).

3.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

## **B.- RESUMEN:**

**1.-** En primer lugar, la Sentencia recuerda su doctrina en la que se ha reiterado (SSTC 31/2010, FJ 125, y 46/2015, FJ 4) que las Comunidades Autónomas pueden llevar a cabo las actividades con proyección exterior que sean necesarias o convenientes para el ejercicio de sus competencias, siempre que no invadan la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales del art. 149.1.3 CE (u otras competencias estatales) ni perturben la dirección de la política exterior que incumbe al Gobierno según el art. 97 CE.

Continúa afirmando que solo los Estados son sujetos internacionales debido a su soberanía, según proclama el art. 2.1 de la Carta de las Naciones Unidas, y debido a sus atribuciones internacionales soberanas como la de reclamar responsabilidad internacional (legitimación activa) y ser responsable internacionalmente (legitimación pasiva), entre otras atribuciones (celebración de tratados, derecho de legación activa y pasiva, etc..). De modo que, *«las relaciones internacionales objeto de la reserva contenida en el art. 149.1.3 CE son relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho internacional, lo que supone, necesariamente, que las actividades con proyección exterior que pueden llevar a cabo las Comunidades Autónomas deben entenderse limitadas a aquellas que no impliquen el ejercicio de un ius contrahendi, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a los 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»* (por todas, SSTC 46/2015, FJ 4, y 85/2016, FJ 3).

**2.-** En base a esta doctrina, la Sentencia determina, por un lado, la inconstitucionalidad y nulidad de parte de los artículos impugnados.

**a)** Así se declaran inconstitucionales las definiciones de “Diplomacia pública de Cataluña”, “Diplomacia cultural de Cataluña”, “Diplomacia económica de



Cataluña” y “Diplomacia deportiva de Cataluña” incluidas en los apartados i), j) k) y l) del art. 2 de la Ley respectivamente. Impugnación que ha de ponerse en relación con el art. 38 que habla de la coordinación de la Diplomacia pública de Cataluña, y que también es declarado inconstitucional por esta Sentencia.

Estos preceptos son declarados inconstitucionales por vulnerar el art. 149.1.3 CE, en tanto que configuran una actuación exterior de la Generalitat, cuyos destinatarios son sujetos de Derecho internacional. No siendo Cataluña sujeto de Derecho internacional, no cabe pretender que esta Comunidad Autónoma se arroge la capacidad de establecer relaciones diplomáticas, reservadas al Estado ex art. 149.1.3 CE, razona la Sentencia.

Por estas mismas razones se declara inconstitucional la expresión «Diplomacia pública de Cataluña» que rubrica el capítulo I del título IV

**b)** Asimismo, se declara inconstitucional el inciso “*el reconocimiento del derecho a decidir de los pueblos*”, contenido en el art. 3.e). Argumenta el TC que el inciso en cuestión viene a habilitar a la Generalitat de Cataluña para apoyar procesos de independencia en otros Estados, lo que en modo alguno tiene acomodo en las facultades que le corresponden a la Generalitat en su acción exterior, que está ligada por disposición expresa del art. 193 EAC a la promoción de los intereses autonómicos mediante el ejercicio de acciones con proyección exterior que se deriven directamente de sus competencias, y siempre con respeto de las competencia estatal exclusiva en materia de política internacional y relaciones exteriores (art. 149.1.3 CE).

**c)** La Sentencia también declara inconstitucional el art. 26.1.e), que habla del establecimiento por parte de la Generalitat de “*relaciones institucionales fluidas y constantes con el cuerpo consular presente en Cataluña, en especial con las legaciones de países que tengan fuertes intereses y vínculos socio - económicos y culturales con Cataluña, y promover el establecimiento de nuevos consulados de otros países, como una forma de potenciar las relaciones bilaterales con territorios que puedan tener interés en Cataluña.*”

Este apartado, afirma la Sentencia, viene a equiparar el cuerpo consular, categoría recogida en el Convenio de Viena de 1963, con el concepto de «legación», que es un tipo de representación diplomática (dirigida por un ministro o encargado de negocios, no por un embajador), estableciendo que el Gobierno de la Generalitat de Cataluña mantendrá relaciones con el cuerpo consular y con legaciones

(diplomáticas), lo que contraviene la reserva ex art. 149.1.3 CE a favor del Estado en relación con el *ius legationis* (por todas, SSTC 46/2015, FJ 4 y 85/2016, FJ 3).

**3.-** Por otra parte, la Sentencia afirma que no son inconstitucionales una serie de preceptos, siempre y cuando se interpreten en el sentido que determina la propia Sentencia.

**a)** Arts. 1, 3 y 4 de la ley, en la referencia que hacen todos ellos a la "*acción exterior de Cataluña*". El TC determina su constitucionalidad, si bien dichas alusiones han de ser entendidas dentro del marco constitucional y estatutario. En consecuencia esa acción exterior no puede significar en ningún caso la consideración de Cataluña como un sujeto de Derecho internacional, cualidad de la que como ente territorial carece (SSTC 165/1994, FJ 5, y 31/2010, FJ 127). Tal como se establece en el art. 193 EAC y confirma la reiterada doctrina constitucional esa acción exterior, que lo es de la Generalitat de Cataluña, con el objetivo de promover sus intereses en ese ámbito y directamente relacionada con el ejercicio de sus competencias propias, debe ejercerse siempre con respeto a la competencia del Estado en materia de relaciones exteriores (art. 149.1.3 CE).

**b)** Por otra parte se recurría de manera específica el último inciso del párrafo primero del art. 1.1 de la Ley 16/2014: «bajo la dirección, coordinación y orientación del Gobierno», en relación con el artículo 7.1, que precisa que dicho Gobierno es el de la Generalitat (sin mención alguna a las competencias del Estado).

Afirma el TC que la ausencia de una reserva expresa de las competencias del Estado sobre política exterior ex art. 149.1.3 CE no determina la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, toda vez que, como recuerda la STC 31/2010, FJ 73, «la incorporación expresa de cláusulas de salvaguardia de competencias estatales no es exigible en términos constitucionales».

Asimismo, se señala que el desarrollo de la acción exterior de la Generalitat de Cataluña bajo la dirección, coordinación y orientación del Gobierno de la Generalitat, no impide el pleno y efectivo ejercicio de las competencias estatales en materia de relaciones internacionales y política exterior. Interpretados en estos términos, el último inciso del párrafo primero del art. 1.1 y el art. 7.1 de la Ley 16/2014 no merecen reproche de inconstitucionalidad, y así se dispondrá en el fallo.

**c)** Se afirma también la constitucionalidad de la expresión "*como actor internacional activo*" incluida en el art. 1.1.b)

No cabe duda, afirma el TC, que la Generalitat puede llevar a cabo actividades con proyección exterior, derivadas de su competencia y para la promoción de sus intereses, con respeto siempre a la competencia del Estado en materia de relaciones exteriores, por lo que la configuración de Cataluña como *un «actor internacional activo»* en ningún caso puede ser entendida como una atribución de subjetividad internacional a esta Comunidad Autónoma, cualidad de la que los entes territoriales dotados de autonomía política carecen. Interpretada en estos términos, la expresión «actor internacional activo» no es inconstitucional.

**d)** La expresión "*intereses del país*" contenida en el art. 2.a) no puede considerarse inconstitucional si se interpreta entendiendo que se refiere a una entidad territorial no dotada de subjetividad internacional, cuyos intereses en su proyección exterior estarán ligados al desempeño de sus competencias.

**e)** Respecto a los "acuerdos de colaboración" que puede suscribir la Generalitat, de acuerdo con el art. 2.d) y el art. 7.2.e), se afirma que son constitucionales siempre que se traten de acuerdos en relación a materias de competencia autonómica y siempre que no impliquen el ejercicio del "*ius contrahendi*". Se trata por tanto de acuerdos internacionales administrativos, no normativos, que pueden suscribirse en coordinación con el Estado.

**f)** Por último, también se declara constitucional la expresión "*como un actor internacional comprometido, solidario y responsable*" utilizada en el art. 4.a) referida a la acción exterior de la Generalitat ejercida en el marco de sus competencias, dentro del respeto a la competencia estatal en materia de relaciones internacionales.

## **SENTENCIA 31/2016, DE 18 DE FEBRERO**

**(BOE 23 de marzo de 2016)**

en relación con el Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del derecho de la Unión Europea.

**Conflicto positivo de competencia**

### **A.- ANTECEDENTES Y FALLO**

**- Conflicto de competencia promovido por:** Gobierno de Canarias

**- Extensión de la impugnación:** Artículos 1; 3; 4.2; 5, apartados 3 y 4; 6; 7; 9; 10; 11; 12.1; 13 y disposición adicional segunda, del Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea.

**- Motivo del conflicto:** Vulnerar los principios de estabilidad presupuestaria, seguridad jurídica y tutela judicial efectiva (arts. 9.3; 24; 135.5 CE). En síntesis la controversia se concentra en los siguientes aspectos:

1) La competencia atribuida al Consejo de Ministros se desvía de la jurisprudencia constitucional que se mueve entre la idea de que la aplicación del derecho comunitario no puede alterar las competencias de las Comunidades Autónomas y el reconocimiento de que el Estado se puede dotar de instrumentos para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones supranacionales.

2) La derivación de responsabilidad incumple las reglas de competencia y omite las garantías de procedimiento; en este sentido: la competencia para derivar la responsabilidad se atribuye al Consejo de Ministros, cuando debiera ser la Comunidad Autónoma quien, en el ejercicio de sus competencias, depure en el orden interno su propia responsabilidad – autotutela. Asimismo, se objeta que la sanción se decide en un procedimiento en el que la administración a la que se imputa la responsabilidad no ha sido oída.

3) El método para hacer efectiva la responsabilidad -mecanismo de compensación de créditos- no resulta procedente por no darse los requisitos legales -sean líquidos, vencidos y exigibles-finalmente.

- **Fallo:** se desestima el conflicto.

## **B.- RESUMEN**

**1.** El conflicto está vinculado con el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la misma Comunidad Autónoma frente a la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y ello porque el Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, desarrolla lo previsto en la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012, la cual establecía en su redacción original (antes de ser modificada por Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, que la extendió al incumplimiento de tratados o convenios internacionales) que las Administraciones Públicas y cualesquiera otras entidades integrantes del sector público que, en el ejercicio de sus competencias, incumplieran obligaciones derivadas de normas del derecho de la Unión Europea, dando lugar a que el Reino de España sea sancionado por las instituciones europeas asumirán, en la parte que les sea imputable, las responsabilidades que se devenguen de tal incumplimiento, de conformidad con lo previsto en esta disposición y en las de carácter reglamentario que, en desarrollo y ejecución de la misma, se dicten. El Consejo de Ministros, previa audiencia de las Administraciones o entidades afectadas, será el órgano competente para declarar la responsabilidad por dicho incumplimiento y acordar, en su caso, la compensación o retención de dicha deuda con las cantidades que deba transferir el Estado a la Administración o entidad responsable por cualquier concepto, presupuestario y no presupuestario.

En desarrollo de lo anterior, el Real Decreto 515/2013 establece el procedimiento y los criterios para la determinación y repercusión de las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea, determinando su ámbito subjetivo y objetivo de aplicación, así como los mecanismos para hacer efectiva la repercusión.

**2.** Los motivos de inconstitucionalidad del conflicto planteados por la Comunidad Autónoma son los mismos que se alegaron frente a la disposición adicional segunda de la mencionada Ley, esto es, la vulneración de las competencias que el Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad Autónoma de Canarias y del principio de autonomía política y financiera, así como la infracción del principio de lealtad institucional.

El recurso planteado por Canarias contra la Ley Orgánica 2/2012 fue resuelto por Sentencia 215/2014, en cuyo FJ 9 el Tribunal desestimó los vicios de inconstitucionalidad que la Comunidad Autónoma atribuía a la disposición adicional segunda y que son los que, asimismo, se traen a colación para descartar en su integridad las tachas de inconstitucionalidad que se imputan al Real Decreto 515/2013.

En primer lugar, en relación con el objeto y al ámbito objetivo de aplicación del Real Decreto 515/2013, la demanda considera que se lesiona el ámbito de autonomía al extender las materias que dan lugar a la acción de repetición del Estado más allá de la causa derivada del incumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria. Esta misma tacha de inconstitucionalidad se formuló en el citado recurso de inconstitucionalidad resuelto mediante STC 215/2014, donde el Tribunal señala que el establecimiento de un mecanismo de responsabilidad por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea no es más que desarrollo del principio de responsabilidad previsto en el art. 8 de la Ley Orgánica 2/2012.

Por otra parte, la Comunidad Autónoma tiene garantizada tanto la audiencia en el procedimiento administrativo de atribución de responsabilidad como el control judicial de la resolución atributiva de la concreta responsabilidad.

Finalmente, la demanda considera también lesiva de su autonomía la atribución de competencias al Consejo de Ministros para acordar la resolución del procedimiento, adoptar medidas provisionales o acordar la extinción de la deuda. Esta tacha, también formulada en términos similares en el proceso decidido en la citada STC 215/2014, se desestima también en la presente sentencia en aplicación de lo allí establecido, esto es, que aun cuando el incumplimiento del Derecho de la Unión Europea no justifica la asunción por el Estado de una competencia que no le corresponde, tampoco le impide 'repercutir ad intra, sobre las Administraciones públicas autonómicas competentes, la responsabilidad que en cada caso proceda. El Tribunal concluye que corresponde al Estado establecer los sistemas de compensación interadministrativa de la responsabilidad financiera que pudiera generarse para el propio Estado en el caso de que dichas irregularidades o carencias se produjeran efectivamente y así se constatará por las instituciones comunitarias.

## **SENTENCIA 53/2016, de 17 de marzo**

**(BOE 22 de abril de 2016)**

en relación con el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire.

### **Conflicto positivo de competencia**

#### **A.- ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Conflicto de competencia promovido por:** Gobierno de la Generalitat de Cataluña.
  
- **Extensión de la impugnación:** Último párrafo del artículo 3.1; 3.3.e); 8; 9.2; 12; 24.4 del Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire
  
- **Motivo del conflicto:** Vulnerar las competencias ejecutivas de la Comunidad Autónoma en materia de medio ambiente reconocidas en el artículo 144.1 en relación con el artículo 111 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.
  
- **Fallo:** desestimación del conflicto.

#### **COMENTARIO-RESUMEN**

1. El TC divide el articulado impugnado en dos bloques, siendo el primero el de los artículos 3.1, 8, 9.2 y 12 del Real Decreto 102/2011. El último párrafo del artículo 3.1 atribuye a la Agencia Estatal de Meteorología (AEMET), adscrita al Ministerio de Medio Ambiente y responsable de la gestión de la red EMEP/VAG/CAMP de contaminación atmosférica de fondo, por un lado, la implantación de un sistema de control y garantía de calidad que asegure la exhaustividad, coherencia, transparencia, comparabilidad y confianza de los resultados obtenidos en dicha red, y, por otro, la realización de determinadas mediciones; concretamente, le atribuye la realización de las mediciones indicativas de partículas PM 2,5. El artículo, relativo a los criterios adicionales para las partículas PM 2,5, establece que, el Ministerio de Medio Ambiente, en colaboración con las Comunidades Autónomas, establecerá puntos de muestreo para mediciones indicativas en ubicaciones rurales de fondo alejadas de fuentes significativas de

contaminación atmosférica con el objetivo de facilitar, como mínimo, información acerca de la concentración másica total y la especificación química de las concentraciones de partículas PM 2,5, en medias anuales. El artículo 9.2 del Real Decreto impugnado, dispone que, independientemente de los niveles en aire ambiente, el Ministerio de Medio Ambiente, en colaboración con las Comunidades Autónomas, establecerá un punto de muestreo cada 100.000 km<sup>2</sup> para la medición indicativa, en el aire ambiente del arsénico, cadmio, mercurio, níquel e hidrocarburos aromáticos policíclicos. Finalmente, el artículo 12 establece, en su apartado 1, que el Ministerio de Medio Ambiente, en colaboración con las Comunidades Autónomas, determinará 5 puntos rurales de fondo para la medición de niveles en aire ambiente del amoníaco.

El TC advierte que la red nacional coexiste con las redes autonómicas y locales, que también llevan a cabo sus propias mediciones. Por su parte, la red nacional EMEP/VAG/CAMP es un conjunto de estaciones ubicadas en distintos puntos del territorio nacional a través de la cual la AEMET desarrolla distintas funciones y sirve para dar cumplimiento a los programas EMEP, VAG y CAMP, derivados de distintos convenios internacionales. Además, no todas las estaciones realizan las mismas tareas de medición asumidas por la red. Ninguna competencia puede, por tanto, corresponder a la Comunidad Autónoma de Cataluña respecto a la instalación o a las operaciones materiales de montaje de estaciones pertenecientes al Estado y a través de las cuales éste desarrolla funciones de su competencia exclusiva. Cuestión distinta es que la atribución de alguna de las funciones de medición a la AEMET pueda representar una invasión competencial por asignar al Estado indebidamente competencias de gestión propias de las Comunidades Autónomas, y, en lo que ahora interesa, de Cataluña, que, de ser así, habría ésta de llevar a efecto a través de sus propias estaciones y redes, pero, en modo alguno, a hacerlo mediante estaciones del Estado que cumplen funciones que competen a éste.

De la lectura conjunta de los artículos 3, 8, 9 y 12 deduce el TC, en primer lugar, que se atribuyen a la AEMET una serie de mediciones que no impiden a las Comunidades Autónomas realizar sus propias evaluaciones y mediciones y, en segundo lugar, que se trata de mediciones indicativas. El objetivo de las mediciones es la vigilancia, el seguimiento y conocimiento de estos contaminantes con la finalidad, en su caso, de entender la repercusión de los mismos en la salud y en los ecosistemas y poder desarrollar políticas adecuadas. Las mediciones a las que se refieren el último párrafo del artículo 3.1 y los arts. 8, 9.2 y 12 del Real Decreto 102/2011 tienen como objetivo el perfeccionamiento del conocimiento científico



sobre la composición química de la atmosfera, es decir, un fin que, dada la amplia actividad investigadora instrumental que desarrollan hoy en día los servicios meteorológicos, pueden entenderse englobadas en el título competencial sobre servicio meteorológico que se recoge en el artículo 149.1.20ª CE.

En efecto, como se ha expuesto anteriormente, los servicios meteorológicos no se limitan a realizar actividades de predicción del clima, sino que extienden su campo de acción al análisis, estudio e investigación de la composición física y química de la atmósfera realizando mediciones a nivel nacional y facilitando información y datos que pueden proporcionar apoyo a diversas políticas públicas, entre ellas la medioambiental o la sanitaria. Así, la información obtenida con tales mediciones contribuirá ulteriormente también, y en su caso, al desarrollo y ejecución de diferentes iniciativas políticas tendentes a la protección de la salud o del medio ambiente, entrando de ese modo en juego y, a partir de entonces, los títulos competenciales correspondientes sobre los que las Comunidades Autónomas han asumido competencias. Ahora bien, se trata de mediciones que el Estado, a través de su servicio meteorológico, está legitimado para realizar ex artículo 149.1.20ª CE.

A este respecto, el TC recuerda que el problema de la contaminación atmosférica y el encuadramiento competencial que el TC ha venido haciendo respecto de la normativa, ya sea estatal o autonómica, que ha abordado la regulación de esta materia, lo ha sido siempre desde el análisis de los títulos competenciales recogidos en los apartados 16 y 23 del artículo 149.1 CE, esto es desde el marco de la protección de la salud y del medioambiente, en unos casos haciéndolo por separado y en otros de modo conjunto, en función de las materias reguladas por las normas enjuiciadas, tal y como se ha expuesto anteriormente. No obstante, cuando ha tenido que abordar un conflicto competencia! sobre cuestiones que afectan a la calidad del aire y a la contaminación atmosférica originada por el vertido y la propagación de diferentes tipos de elementos contaminantes, la doctrina tradicional de este Tribunal ha ubicado esta cuestión en el ámbito de la protección medioambiental y, por tanto, con invocación preferente del título del artículo 149.1.23ª CE, ha resuelto la problemática así suscitada. En este sentido, la STC 329/1993.

Sin embargo, el Real Decreto 102/2011 establece un régimen jurídico que tiene un alcance mucho más ambicioso que el de la exclusiva protección medioambiental, por lo que el TC considera que la referencia al título competencial "servicio meteorológico", que se enuncia en el artículo 149.1.20ª CE como una más

del variopinto haz de competencias exclusivas del Estado que atienden a diversas finalidades, permite un acomodado encaje de la regulación ahora impugnada en aquel, porque se corresponde con la configuración y el funcionamiento de lo que, al momento presente, representan las Agencias Oficiales de Meteorología y los servicios de interés general que prestan, entre los que preponderantemente se cuentan los relativos a la vigilancia y la investigación sobre la composición química de la atmósfera y la calidad del aire.

En consecuencia, el TC desestima el conflicto en relación con el art. 3.1, último párrafo, y con los arts. 8, 9.2 y 12 del Real Decreto 102/2011.

**2.** En cuanto a los artículos 3.3.e) y 24.4 del Real Decreto 102/2011, el primero establece que "las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, y las entidades locales (...) colaborarán entre sí en el supuesto de que se sobrepasen los objetivos de calidad del aire fijados en un ámbito territorial superior al de una Comunidad Autónoma, bajo la coordinación del Ministerio de Medio Ambiente". Por su parte, el artículo 24.4, relativo a los Planes de mejora de calidad del aire, dispone que, en el caso de que las medidas de control para reducir la contaminación atmosférica que se establezcan en el plan que, en su caso, elabore cada Comunidad Autónoma, suponga realizar actuaciones en actividades, instalaciones o zonas situadas en el territorio de otra Comunidad Autónoma, la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas que correspondan acordarán la realización de planes conjuntos de actuación para el logro de objetivos de reducción de la contaminación atmosférica establecidos en este artículo. Y a estos efectos, establece que corresponde a la Conferencia Sectorial en materia de medio ambiente, bajo la coordinación del Ministerio de Medio Ambiente la iniciativa para acordar la realización de planes conjuntos, la aprobación de su contenido, así como el seguimiento y evaluación multilateral de su puesta en práctica.

El TC considera que los artículos controvertidos han de reputarse acordes al orden de distribución de competencias, teniendo en cuenta que la coordinación, en el ámbito medioambiental, tiene una singular importancia, dado el alcance supraterritorial de muchos de los problemas que se plantean en este ámbito así como del carácter esencial de la coherencia y homogeneidad técnica de la actuación de las Administraciones Públicas en este sector, razón por la cual, el TC ya ha tenido ocasión de afirmar que es legítimo que el Estado ejerza, en aquellos supuestos en los que aparezcan esas circunstancias (supraterritorialidad, necesidad de coherencia y homogeneidad técnica), facultades de coordinación. Ello es

congruente con la doctrina de este Tribunal que ha considerado que "no cabe excluir en esta materia de medio ambiente la existencia de facultades estatales de coordinación. Estas facultades de coordinación podrían asegurar la adopción coordinada por las Comunidades Autónomas afectadas de medidas en cada uno de sus territorios para afrontar un problema que, por su dimensión afecta más allá de los límites del propio territorio" (STC 329/1993, FJ 3). Tanto el art. 3.3.e) como el art. 24.4 del Real Decreto reconocen facultades al Estado en supuestos de supraterritorialidad, en los que para la consecución de los objetivos perseguidos (reducción de los niveles de contaminación y adopción de las medidas de reacción pertinentes) es esencial la coherencia y la homogeneidad técnica en la actuación de las Comunidades Autónomas. Con ello, en modo alguno, se eliminan las competencias de la Generalitat de Cataluña en materia medioambiental, ni se impone la coordinación obviando las posibilidades de cooperación y colaboración entre las Comunidades Autónomas. Los arts. 3.3.e) y 24.4 del Real Decreto 102/2011 no eliminan los mecanismos de colaboración y cooperación entre Comunidades Autónomas y contemplan funciones de coordinación del Estado en aquellos supuestos en los que conforme a la doctrina del TC Tribunal resulta legítimo y acorde con nuestro texto constitucional.

## **SENTENCIA 95/2016, DE 12 DE MAYO**

**(BOE 18 de junio 2016)**

en relación con el Real Decreto 609/2013, de 2 de agosto, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2013-2014, y se modifica parcialmente el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas, así como contra los arts. 1.1, 2.4 y 50, apartados 6 y 7, y la Disposición transitoria primera.2 de la Resolución de 13 de agosto de 2013, de la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades, por la que se convocan becas de carácter general para el curso académico 2013-2014 para estudiantes que cursen estudios postobligatorios.

### **Conflicto positivo de competencia**

#### **A.- ANTECEDENTES Y FALLO**

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

- **Extensión de la impugnación:** el art. 5 (apartados 1 y 2), la disposición final segunda (apartados 3 y 18), la disposición adicional tercera (apartado 5) y la disposición final primera del RD 609/2013 y los arts.1.1, 2.4 y 50 (apartados 6 y 7), y la disposición transitoria primera.2 de la Resolución de 13 de agosto de 2013.

- **Motivo del conflicto:** supuesta vulneración de las competencias de la Generalitat en materia de educación y universidades.

#### **- Fallo:**

1.º Estimar parcialmente el presente conflicto positivo de competencia y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «1.ª» de la disposición final primera y del apartado 18 de la disposición final segunda del Real Decreto 609/2013 –en lo relativo a la adición del párrafo d) al art. 40.2 del Real Decreto 1721/2007–, así como declarar que vulneran las competencias de la Generalitat de Cataluña el art. 5.2 del Real Decreto 609/2013 y los arts. 1.1, 2.4 y 50, apartados 6 y 7 de la resolución de 13 de agosto de 2013.

2.º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

## **B.- RESUMEN**

**1.-** En primer lugar, la Sentencia encuadra competencialmente el objeto de las normas controvertidas en la materia de educación.

A diferencia de otros conflictos planteados, la pretensión de la Generalitat de Cataluña no se limita a que el Tribunal declare, como en casos anteriores, que el carácter pormenorizado de las bases vulnera la competencia autonómica y que la competencia de gestión, atribuida al Estado en los preceptos impugnados, corresponde a la Generalitat. Además de ello, formula en el suplico de su escrito la solicitud de que se adopten, en aplicación de lo previsto en el art. 92 y concordantes de la LOTC, las medidas procedentes o, en su caso, señale un límite temporal *«para que no se mantenga indefinidamente la actual situación de provisionalidad en la que el Estado, al no haber dictado los correspondientes y obligados Reales Decretos de transferencias en materia de becas y ayudas al estudio, realiza unas funciones ejecutivas que no le compete ejercer, incumpliendo lo que se declaró hace ya más de 12 años en la Sentencia TC 188/2001, de 20 de septiembre»*. Dicho en otros términos, la reivindicación competencial articulada en el suplico es instrumental de lo que parece constituir la finalidad última del conflicto aquí deducido: que el TC ponga fin a la situación anómala de ejercicio estatal de competencias de titularidad autonómica.

Esta cuestión, tal y como explica la Sentencia, sólo se afrontará en su caso, si se produce una eventual declaración de inconstitucionalidad.

**2.-** La primera cuestión objeto del conflicto es la regulación de la gestión por el Estado de la llamada cuantía variable por el art. 5, apartados 1 y 2, y la disposición final segunda, apartados 3 y 18 del Real Decreto 609/2013, y los arts. 1.1, 2.4 y 50, apartados 6 y 7, y la disposición transitoria primera, apartado 2, de la resolución de 13 de agosto de 2013. En este punto se plantean dos quejas por la Generalitat: la queja dirigida al alcance de lo básico, al regular la cuantía variable y la queja dirigida a la gestión estatal de esa cuantía.

La primera de ellas es desestimada por la Sentencia, que considera que el Estado es competente para decidir el modelo de otorgamiento de las ayudas, de acuerdo con sus competencias (art. 149.1.30 CE), puesto que está intrínsecamente vinculada dicha decisión a la del destino de las ayudas.

En relación a la queja dirigida a la gestión estatal de la cuantía variable, la Sentencia afirma que la competencia controvertida corresponde a la Generalitat, y que por tanto son inconstitucionales los preceptos señalados anteriormente.

En este sentido, el TC argumenta que, en el presente supuesto, no está justificada la centralización de las funciones ejecutivas por cuanto, tal y como se señaló en la STC 25/2015, en relación con la doctrina en materia de becas, se rechaza *"que la subvención pueda centralizarse con el argumento de que la territorialización de los créditos crearía compartimentos estancos por cada Comunidad Autónoma, posibilitando que resulten beneficiados en algunas de ellas quienes tuvieran peor derecho que otros posibles beneficiarios de otras Comunidades que, efectivamente, no recibieran la ayuda"*, puesto que *"las posibles dificultades previas pueden salvarse mediante diversas técnicas"*.

En segundo lugar, se recuerda la doctrina sobre el art. 149.1.1 CE en el ámbito de las becas y ayudas al estudio. *"Así, en la STC 188/2001, FJ 13, cuya doctrina fue reiterada en la STC 212/2005, FJ 5, Sentencias invocadas por ambas partes, declaramos que «aunque el art. 149.1.1 CE, habilite al Estado junto con la normativa básica a que se refiere el art. 149.1.30 CE, para hacer efectiva la igualdad en el ejercicio del derecho a la educación», aquella regla competencial no puede cobijar en puridad preceptos «que atribuyen a los órganos centrales del Estado competencias de carácter ejecutivo, pues aquel precepto constitucional está "constreñido al ámbito normativo"» o que, desde la perspectiva de su regulación material, «no respondan a lo que ha de ser el contenido sustantivo 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"». Dichas condiciones básicas, dijimos entonces, «deben hacer referencia al contenido primario del derecho y a las posiciones jurídicas fundamentales relativas al mismo», debiendo «distinguirse, de un lado, entre los elementos generales conformadores del derecho a obtener una beca, amparables en el art. 149.1.1 CE y alcanzados por la legislación orgánica y, cumpliendo determinadas exigencias, por la reglamentaria general, y, de otro, los criterios de política educativa que instrumentan coyunturalmente su acceso al mismo». En la segunda categoría se incluye la regulación de todas aquellas cuestiones (estudios objeto de ayuda, modalidades de ayuda, cuantías de las ayudas, requisitos económicos y académicos, sistemas de baremación, etc.) que «no gozan de la estabilidad necesaria como para ser incluidos en el núcleo esencial del derecho a beca en cuanto condición de efectividad del derecho a la educación».*

**3.-** En cambio, no incurren en la referida vulneración competencial tres de las disposiciones impugnadas. En primer lugar, el apartado 3 de la disposición final segunda del Real Decreto 609/2013, en cuanto que únicamente establece las modalidades de las becas en las enseñanzas postobligatorias y, en consecuencia, no incide en la titularidad de las competencias de ejecución en la materia.

En segundo lugar, el apartado 1 del art. 5 del Real Decreto 609/2013, pues se limita a regular los recursos destinados a cuantía variable, estando amparada en la competencia legislativa básica del Estado la decisión de qué porcentaje de los recursos disponibles para la cuantía variable se dedica a los estudiantes universitarios y qué porcentaje a los no universitarios.

En tercer lugar, el apartado 2 de la disposición transitoria primera de la resolución impugnada, pues al limitarse a ordenar una solución provisional de ejercicio autonómico de la competencia mediante convenios de colaboración hasta que se celebren los debidos traspasos, no puede considerarse por su propio efecto vulneradora de la distribución competencial: el que determinadas tareas no puedan ser asumidas provisionalmente por las Comunidades Autónomas mediante los correspondientes convenios de colaboración será una limitación fruto de una solución provisional que el Estado ofrece libremente a las Comunidades Autónomas que estén interesadas, solución que podrá ser más o menos acertada, sin constituir por ello una invasión competencial con entidad propia, adicional a la que adolecen los demás preceptos impugnados.

**4.-** Otro precepto objeto del presente conflicto es el apartado 5 de la disposición adicional tercera del Real Decreto 609/2013, que establece la obligación de las Comunidades Autónomas de compensar a las universidades públicas por la diferencia entre el coste de la matrícula y la beca de matrícula que el Ministerio proporciona a los estudiantes.

Sobre esta impugnación, recuerda en TC que en la STC 26/2016, se declaró que, aun afectando a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, el precepto legal no produce una injerencia inconstitucional, y ello por dos razones: por un lado, porque queda en manos de la propia Comunidad Autónoma la decisión previa de elevar los precios públicos universitarios, dentro de las horquillas legales fijadas por la legislación estatal, y porque la carga financiera a asumir se circunscribe sólo al incremento que se establezca sobre el precio mínimo de los créditos ECTS, que es el que cubre la Administración general del Estado; por otro lado, porque *«desde un punto de vista global el impacto de esta medida en los*

*presupuestos autonómicos puede llegar a ser positivo, al ser compensado con creces por el incremento general de los precios públicos de los estudios oficiales», permitiendo así disminuir las transferencias anuales de las Comunidades Autónomas a su sistema universitario público.*

**5.-** *Y, por último, en relación con la petición de la Generalitat de Cataluña de que se adopten, en aplicación de lo previsto en el art. 92 y concordantes de la LOTC, las medidas procedentes o, en su caso, señale un límite temporal «para que no se mantenga indefinidamente la actual situación de provisionalidad en la que el Estado, al no haber dictado los correspondientes y obligados Reales Decretos de transferencias en materia de becas y ayudas al estudio, realiza unas funciones ejecutivas que no le compete ejercer»*

La primera alternativa es rechazada por cuanto no se ha precisado qué sentencia del TC estaría necesitada o sería susceptible de ejecución, de acuerdo con la redacción del art. 92 LOTC vigente en el momento de formulación del presente conflicto.

Y por lo que respecta a la segunda alternativa la Sentencia establece que: *“Al afrontar en ocasiones la persistencia de situaciones anómalas de disconformidad con la Constitución, este Tribunal ha proclamado el deber de fidelidad a la Constitución por parte de los poderes públicos (en la STC 247/2007, de 12 diciembre, FJ 4, afirmado ese deber como «un soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico», y en la STC 42/2014, de 25 de marzo, FJ 4, destacado en relación con las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas) o el principio de lealtad constitucional que obliga a todos los poderes públicos (en las SSTC 209/1990, de 20 de diciembre, FJ 4; 158/2004, de 21 de septiembre, FJ 7; y 245/2012, de 18 de diciembre, FJ 26, destacado en relación con las instituciones centrales del Estado). Más en concreto en la STC 208/1999, de 11 de noviembre, FJ 8, afirmamos «la necesidad de que, para la plena realización del orden de competencias que se desprende de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, se evite la persistencia de situaciones anómalas en las que sigan siendo ejercitadas por el Estado competencias que no le corresponden», al entender que «[e]l Estado de las Autonomías configurado por nuestra Constitución no alcanzará, en esta materia, su diseño acabado en tanto el orden de competencias que se desprende de la Constitución y los Estatutos no alcance plena realización». Son palabras plenamente válidas y suficientes para responder a la pretensión ejercitada por la Comunidad Autónoma promotora del conflicto.”*



## **SENTENCIA 141/2016, DE 21 DE JULIO**

**(BOE 15 de agosto de 2016)**

en relación con el Real Decreto 239/2013, de 5 de abril, por el que se establecen las normas para la aplicación del Reglamento (CE) nº 1221/2009 del Parlamento europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS), y por el que se derogan el Reglamento (CE) nº 761/2001 y las Decisiones 2001/681/CE y 2006/193/CE de la Comisión

### **Conflicto positivo de competencia**

#### **A.- ANTECEDENTES Y FALLO**

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

- **Extensión de la impugnación:** los arts. 9.1 y 2, 11.1 y 2, 12.1 y 4, 13.2, Disposición Transitoria 1ª y Disposición Final 3ª del el Reglamento (CE) núm. 1221/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS) y por el que se derogan el Reglamento (CE) núm. 761/2001 y las Decisiones 2001/681/CE y 2006/193/CE, de la Comisión.

- **Motivo del conflicto:** el Gobierno de la Generalitat de Cataluña fundamenta su impugnación en la vulneración de las competencias que, en materia de medio ambiente, atribuye a la Comunidad Autónoma el art. 144 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), en tanto que los preceptos impugnados atribuyen al Estado funciones de ejecución en materia de medio ambiente, al designar a la Entidad Nacional de Acreditación como único organismo nacional de acreditación de verificadores medioambientales (art. 11.1).

#### **- Fallo:**

1º.- Declarar que los arts. 11, apartados 1 y 2, y 12, apartados 1 y 4, así como la disposición transitoria primera y el segundo inciso de la disposición final tercera ("No obstante el artículo 11.1 que determina el sistema de acreditación de verificadores y conexos, se dictan, además, al amparo del artículo 149.1 13, que

atribuye al Estado la competencia exclusiva para establecer las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”), todos del Real Decreto 239/2013, de 5 de abril, son contrarios al orden constitucional de distribución de competencias y, por tanto, inconstitucionales y nulos.

2º- Desestimar el conflicto positivo de competencias en todo lo demás.

## **B.- RESUMEN**

**1.-** El TC recuerda que el objeto del presente conflicto de competencias está estrechamente vinculado a los que fueron resueltos mediante la STC 33/2005, de 17 de febrero, y la STC 20/2014, de 10 de febrero. Ambos fueron planteados también por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con la aplicación en nuestro ordenamiento del sistema comunitario sobre gestión y auditoría medioambientales (EMAS) y, en particular, con la designación de las entidades de acreditación de los verificadores medioambientales.

La STC 33/2005, FJ 5, declaró *"que, desde su configuración por la reglamentación comunitaria, la normativa considerada en el marco de dicho conflicto de competencias presenta una conexión más estrecha con la materia de 'medio ambiente' que con la de 'industria'"*.

**2.-** De acuerdo con la doctrina constitucional, el título competencial que resulta prevalente es el derivado del art. 149.1.23 CE, por ello se declara la inconstitucionalidad y nulidad del segundo inciso de la DF 3ª del Real Decreto, *"en la medida en que invoca indebidamente el art. 149.1.23 CE como título competencial que habilita al Estado para su aprobación"*.

Asimismo, se declara inconstitucional el art. 11.1 del Real Decreto, que establece que la acreditación de los verificadores medioambientales deberá realizarse por la Entidad Nacional de Acreditación, que se configura como organismo nacional de acreditación. Recuerda el TC que en la STC 33/2005 ya señaló que *"la actividad de designación de las entidades de acreditación se inscribe en el ámbito de la función ejecutiva o aplicativa"*, por lo de acuerdo con la distribución de competencias en materia de medio ambiente, corresponde a la Generalitat de Cataluña el ejercicio de dicha competencia ejecutiva y que la Entidad Nacional de Acreditación solo podría actuar en el ámbito de la seguridad industrial y no en el de los verificadores medioambientales.

Por tanto, dado que el art. 11.1 del RD 239/2013, que atribuye en exclusiva a la Entidad Nacional de Acreditación la acreditación de los verificadores medioambientales vulnera las competencias ejecutivas de la Generalitat en materia de medio ambiente.

En la medida en que se declara inconstitucional el art. 11.1, también se declaran inconstitucionales, por su conexión, los arts. 11.2, 12.1 y 4 y disposición transitoria primera.

**3.-** A continuación, se señala que, del tenor de los apartados 1 y 2 del art. 9 del Real Decreto 239/2013 se deriva sin dificultad que sus previsiones son de aplicación a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente en su ámbito de competencias y no a las Comunidades Autónomas. Por lo que no resultan vulneradas las competencias de la Generalitat de Cataluña.

En relación a la impugnación del art. 13.2, afirma el TC que no puede estimarse que la remisión que hace dicho precepto a las disposiciones de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de industria, en la que se regula con carácter general las infracciones y sanciones de los organismos de acreditación y de los organismos de control de la calidad, así como a otras normas de desarrollo que le sean de aplicación, conculque *per se* las competencias ejecutivas de la Generalitat de Cataluña en materia de medio ambiente, por lo que debe rechazarse también la tacha que se dirige al art. 13.2 del Real Decreto 239/2013.

## **SENTENCIA 58/2016, DE 17 DE MARZO**

**(BOE de 22 de abril de 2016)**

en relación con el artículo 102.bis de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

### **Cuestión de Inconstitucionalidad**

#### **A.- ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor de la cuestión:** Sala Segunda del Tribunal Constitucional.
  
- **Motivación:** posible nulidad del art. 102 bis.2, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, añadido por la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva oficina judicial, porque excluye la intervención judicial en la revisión de las diligencias de ordenación dictadas por el Letrado de la Administración de Justicia.
  
- **Fallo:** Estimar la presente cuestión de inconstitucionalidad y, en su virtud, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del primer párrafo del art. 102 bis.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, en la redacción dada por la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva oficina judicial.

#### **B.- RESUMEN:**

**1.-** La Sala Segunda del Tribunal Constitucional elevó al Pleno una duda de constitucionalidad para resolver un recurso de amparo en el que se alegaba vulneración del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas. La demanda de amparo se dirigía contra la diligencia de ordenación, dictada el 25 de abril de 2011, con la que el secretario judicial de un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Madrid señaló la celebración del juicio oral para el 22 de abril de 2014. El recurso de reposición presentado por el hoy demandante de amparo contra el señalamiento de la vista fue desestimado por decreto del secretario judicial, decisión esta última que, según establece el art. 102 bis.2 LJCA, no es

susceptible de ulterior revisión por el titular del Juzgado antes de la conclusión del proceso.

**2.-** El Pleno explica que, tras la implantación del nuevo modelo de oficina judicial, la toma de decisiones dentro del proceso se distribuye entre jueces y magistrados, por un lado, y letrados de la Administración de Justicia (nueva denominación de los secretarios judiciales), por otro. A los primeros se reserva la función estrictamente jurisdiccional: juzgar y hacer ejecutar lo juzgado y se les descarga de las tareas no jurisdiccionales, que asumen los secretarios judiciales.

**3.-** La aplicación del párrafo 1º del art.102.bis.2 en este caso supuso que el demandante de amparo no pudiera recurrir ante el juez la decisión del secretario judicial de fijar la celebración del juicio con un plazo de tres años, de esta forma sólo habría podido replantear la cuestión en un eventual recurso contra la sentencia dictada tras la celebración del juicio, cuando la dilación ya se había consumado.

**4.** La sentencia rechaza que la posibilidad de replantear el asunto con posterioridad, en el recurso contra la sentencia que ponga fin al proceso, salve la constitucionalidad del precepto, como alegaba la Abogacía del Estado. Según el Pleno, "obligar al justiciable a esperar a que recaiga la sentencia resolutoria del proceso contencioso-administrativo para plantear en vía de recurso la eventual vulneración del derecho fundamental al proceso sin dilaciones indebidas (art. 24.2 CE) vaciaría de contenido la tutela que el TC puede otorgar en relación con este derecho fundamental". De acuerdo con la doctrina, "carece de objeto alegar la vulneración del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas cuando éstas, de haberse efectivamente producido, ya han cesado, al haber finalizado el proceso judicial".

**5.-** La sentencia señala que el derecho fundamental garantizado por el art. 24.1 CE *"comporta que la tutela de los derechos e intereses legítimos de los justiciables sea dispensada por los jueces y tribunales, a quienes está constitucionalmente reservado en exclusividad el ejercicio de la potestad jurisdiccional (art. 117.3 CE)".* "Este axioma veda que el legislador excluya de manera absoluta e incondicionada la posibilidad de recurso judicial contra los decretos de los letrados de la Administración de Justicia resolutorios de la reposición, como acontece en el cuestionado párrafo del art. 102 bis 2 LJCA".

**6.-** En conclusión, “el párrafo primero del art. 102 bis.2 LJCA incurre en insalvable inconstitucionalidad al crear un espacio de inmunidad jurisdiccional incompatible con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y la reserva de jurisdicción a los jueces y tribunales integrantes del poder judicial”.

## **SENTENCIA 167/2016, de 6 de octubre**

**(BOE de 15 de noviembre de 2016)**

en relación con sobre la disposición adicional tercera del Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico

### **Cuestión de Inconstitucionalidad**

#### **A.- ANTECEDENTES Y FALLO**

- **Promotor de la cuestión:** la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional
- **Motivación:** posible vulneración de los artículos 9.3 y 14 de la Constitución.
- **Fallo:** Desestimar la cuestión de inconstitucionalidad.

#### **B.- RESUMEN:**

**1.-** El precepto cuestionado, bajo el título «*Financiación de planes de ahorro y eficiencia energética para los años 2011, 2012 y 2013*», establece lo siguiente:

«1. Las cuantías con cargo al sistema eléctrico destinadas a la financiación del plan de acción 2008-2012, aprobado el Acuerdo de Consejo de Ministros de 8 de julio de 2005, por el que se concretan las medidas del documento de "Estrategia de ahorro y eficiencia energética en España 2004-2012" aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros de 19 de octubre de 2003, previstas para los años 2011 y 2012 de 270 millones de euros y 250 millones de euros respectivamente, se financiarán mediante la aportación de cada una de las empresas productoras según los porcentajes recogidos en la siguiente tabla:

<b>Empresa</b>	<b>Porcentaje</b>
<i>Endesa Generación, S.A.</i>	<i>34,66</i>
<i>Iberdrola Generación, S.A.</i>	<i>32,71</i>
<i>GAS Natural S.D.G, S.A</i>	<i>16,37</i>

<b>Empresa</b>	<b>Porcentaje</b>
<i>Hidroeléctrica del Cantábrico, S.A.</i>	<i>4,38</i>
<i>E.ON Generación, S.L.</i>	<i>2,96</i>
<i>AES Cartagena, S.R.L.</i>	<i>2,07</i>
<i>Bizkaia Energía, S.L.</i>	<i>1,42</i>
<i>Castelnou Energía, S.L.</i>	<i>1,58</i>
<i>Nueva Generadora del Sur, S.A.</i>	<i>1,62</i>
<i>Bahía de Bizkaia Electricidad, S.L.</i>	<i>1,42</i>
<i>Tarragona Power, S.L.</i>	<i>0,81</i>
<i>Total</i>	<i>100,00</i>

*2. La cuantía con cargo al sistema eléctrico, destinada al plan que se apruebe por Acuerdo de Consejo de Ministros por el mismo concepto a que se refiere el apartado 1, será financiada en 2013 mediante la aportación de cada una de las empresas productoras en los porcentajes del apartado 1 anterior, hasta un máximo de 150 millones de euros.»*

El órgano judicial considera que la obligación impuesta a las once empresas productoras de electricidad, citadas en la norma, de financiar en exclusiva y en los porcentajes expresamente indicados los planes de ahorro y eficiencia energética para los años 2011, 2012 y 2013, podría incurrir en vulneración de los arts. 9.3 y 14 CE, al no justificarse por qué se han seleccionado estas once entidades en concreto ni los porcentajes atribuidos a cada una.

**2.-** Antes de analizar el fondo del asunto, recuerda el TC que durante la pendencia del proceso *a quo*, se introdujo un nuevo sistema de financiación de los planes de ahorro y eficiencia energética, puesto que la aplicación temporal del precepto legal cuestionado se limitaba a los años 2011, 2012 y 2013. Sin embargo, esta circunstancia no afecta a la pervivencia del objeto del proceso constitucional, porque la disposición adicional tercera del Real Decreto-Ley 14/2010 es aplicable en el proceso *a quo* y de su validez depende la decisión a adoptar en éste.

**3.-** Respecto al fondo del asunto, el TC encuadra la controversia en el ámbito de la regulación del sector eléctrico y de la contención del déficit tarifario, y a la vista de la doctrina sobre el principio de igualdad, se razona que, en cuanto a los dos primeros términos de comparación propuestos por la Sala (el resto de



empresas del sector eléctrico y las demás productoras de electricidad, respectivamente), la medida enjuiciada no introduce una diferencia entre situaciones que puedan calificarse como homogéneas. Por lo que respecta al resto de empresas productoras de régimen ordinario, la selección de las 11 entidades obligadas a financiar los planes de ahorro y eficiencia energética tiene una justificación objetiva y razonable, respetando asimismo, el canon de proporcionalidad exigible.

El TC explica que la cuota de mercado resulta ser un criterio adecuado para distribuir una prestación patrimonial de carácter público dirigida al reequilibrio económico del sector eléctrico entre las principales empresas productoras de régimen ordinario, que son también las principales del sector en su conjunto. El peso en el sector, medido a través de la participación en el mercado, es un parámetro que cumple con el exigible canon de proporcionalidad (sin descartar que pueda haber otros posibles), puesto que reparte el esfuerzo con arreglo a un criterio objetivo y adecuado a la finalidad pretendida, que es la sostenibilidad económica de un sector fundamental para la actividad económica y los ciudadanos.

Por lo que se refiere a los criterios de corrección aplicados, que explican que los porcentajes de la disposición cuestionada no coincidan exactamente con las cuotas de mercado, afirma la Sentencia que: *"no podemos considerar irrazonable que se haya repartido entre las once designadas la parte de las productoras excluidas, por cuanto es una consecuencia necesaria de la previa decisión de no exigirles la contribución a las entidades que producen con energías renovables y otras que el legislador considera preferentes (como las tecnologías experimentales)"*.

Por último, se afirma que al haberse concluido que la norma no quebranta el art. 14 CE, también hay que descartar la infracción del principio de interdicción de la arbitrariedad del art. 9.3 CE, toda vez que la medida enjuiciada se asienta en criterios objetivos, legítimos y razonables.

